

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICA, PROMOCIÓN E
INTERVENCIÓN FAMILIAR

“POLÍTICAS ESTATALES QUE INCIDEN EN LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y
DESIGUALDAD EN LAS FAMILIAS QUE HABITAN EN EL ASENTAMIENTO
INFORMAL UNION DE AZUERO, CHEPO. PROPUESTA DE PROGRAMA”

BELLA MARÍA RODRÍGUEZ ESCOBAR

9-700-379

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICA ,
PROMOCIÓN E INTERVENCIÓN FAMILIAR

PANAMÁ, REP. DE PANAMÁ

2018

FIRMA DE JURADO

Este trabajo de graduación es asesorado por:

Magister Gladys Navarro

Jurado

Jurado

DEDICATORIA

El camino que cada persona escoge para su vida, depende en gran medida de las personas que la rodean, en especial de aquellas que viven y crecen junta a ella, es por eso que este proyecto está dedicado para mis hijos Jostin Abdel González Rodríguez, y Austin Abdel González Rodríguez, de igual forma a mi esposo Iván González, a mis padres Juan José Rodríguez (q.e.p.d), mi amada madre Aquilina Escobar; quienes representan las personas más importantes en mi vida, las que me han dado el impulso de lucha para vencer los obstáculos y que se reflejen en victorias.

A Dios por darme fortaleza para alcanzar una meta más en mi vida, con mucho sacrificio, pero con la convicción de poder lograrlo, a Él le debo todo lo que soy y todo lo que he logrado.

AGRADECIMIENTO

A Dios todo poderoso doy gracias, ser que con su bondad y amor ilimitado me permite continuar por el camino correcto, y quien decide cual es nuestro destino, le agradezco la fortaleza y esfuerzo para llegar el logro de una meta más, la culminación feliz de mi tesis de maestría.

Agradezco infinitamente a mis profesoras asesoras Magistra Gladys Eloísa Navarro, Dra. Teresa G. Spalding B., no menos importante al profesor Raúl Ramos, por su sabia y excelente guía, supervisión, orientación que constituyeron elementos fundamentales para la elaboración del presente trabajo de grado.

A los moradores de las comunidades en estudios por todo el apoyo que me brindaron para la realización de la investigación.

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización de esta investigación, mi sincero agradecimiento.

INDICE GENERAL

FIRMA DE JURADO.....	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
INDICE GENERAL	v
ÍNDICE DE CUADRO.....	xii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xiv
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	xviii
RESUMEN EJECUTIVO.....	xix
ABSTRACT	xxi
INTRODUCCIÓN	23
CAPITULO 1	29
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	29
CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	30
1.1 Planteamiento del Problema.....	30
1.2 Objetivos de la Investigación	35
1.2.1 Objetivos generales.....	35
1.2.2 Objetivos específicos	35

1.3 Justificación.....	36
1.4 Hipótesis.....	39
1.5 Cobertura.....	39
1.6 Metodología	43
1.6.1. Enfoque de la investigación.....	43
1.6.2 Tipo de diseño.....	43
1.6.3. Población	44
1.6.4. Instrumento de medición	46
1.6.5 Procesamiento de datos.....	46
CAPÍTULO 2 MARCO DE REFERENCIAS	48
MARCO TEORICO.....	49
2.2 Concepto de Asentamiento.....	49
2.3 Clasificación de Los Asentamientos	50
2.3.1 Asentamientos formales.....	50
2.3.2 Asentamientos informales	51
2.3.3 Impacto de los asentamientos informales	51
2.4 Concepto de Exclusión.....	55
2.4.1 El Contexto actual de la exclusión social.	56
2.5 Concepto de Vivienda	57

2.6 Concepto de Familia.....	58
2.6.1 La relaciones familiares	61
2.6.2 Desarrollo familiar	61
2.7 Concepto de Desigualdad.....	62
2.8 El Grado de Exclusión Social del Mercado Formal Metropolitano de La Vivienda	66
2.9 Actores Sociales	69
2.10 Instancias Administrativas Para Atender Los Asentamientos Informales	71
2.10.1 Dirección Nacional de Asentamientos Informales	71
2.10.2 Subdirección de asentamientos informales.....	72
2.10.3 Departamento de Ordenamiento Territorial.....	73
2.10.4 Departamento de Agrimensura	74
2.11 Opciones de Política Pública en Panamá	76
2.11.1 El estado de la política de vivienda	76
2.12 América Latina	81
2.12.1 Panamá.....	90
2.13 Formación de Asentamientos Informales en Panamá	91
2.14 Marco Jurídico en Algunos Países Latinoamericanos.....	94
2.15 Marco Jurídico Panameño	96
2.16 Instituciones Encargadas de Velar por el Derecho a la Vivienda en Panamá.....	101

2.16.1 Comunidad Unión de Azuero 2	106
2.17 Aspectos Geográficos y Político – Administrativos del Distrito de Chepo	111
2.17.1 Toponimia.....	111
2.17.2 Límites	111
2.17.3 Forma y superficie	111
2.18 Diagnóstico Demográfico y Socioeconómico del Distrito de Chepo	112
2.18.1 Dinámica de poblamiento	113
2.19 Corregimientos del Distrito de Chepo.....	114
2.20 Lugares Poblados del Distrito de Chepo	116
2.21 Distribución Geográfica de la Población.....	117
2.21.1 Densidad de la población	117
2.22 Composición de la Población	119
2.22.1 Por Edad.....	120
2.22.2 Crecimiento natural de la población.....	122
2.21.3 Tasa de natalidad.....	122
2.22.4 Tasa de mortalidad.....	124
2.22.5 Tasa de crecimiento natural	126
2.22.6 Proyección de la población.....	126
2.22.7 Migraciones	128

2.23. Abreviaturas	131
CAPÍTULO 3 ANÁLISIS E INTERPRETACION DE DATOS	133
ANÁLISIS DE LOS DATOS	134
3.3.1. Características generales.....	138
3.3.2 Características de la vivienda	147
3.3.3 Servicios públicos.....	154
3.4 Análisis de información recopilada de Líderes Comunitarios entrevistados, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	170
CAPÍTULO 4 CONCLUSIÓN, RECOMENDACIONES Y CITAS BIBLIOGRÁFICAS	180
PROGRAMA PILOTO DE ACCIÓN SOCIAL Y CAPACITACIÓN DIRIGIDO A 25 MUJERES CABEZA DE FAMILIA DEL ASENTAMIENTO INFORMAL UNIÓN DE CHEPO.	181
4.1 Nombre del Proyecto: Caja de Herramientas	181
4.2 Políticas Institucionales y Pertinencia del Proyecto.....	181
4.3 Fundamentación	182
4.3.1 Antecedentes.....	182
4.3.2 Justificación	184
4.4 Objetivos del Proyecto	186

4.5 Descripción del Proyecto	186
4.5.1 Localización del local	186
4.5.2 Equipamiento	187
4.5.3 Ejecución del proyecto	187
4.6 Estrategias e Implementación del Proyecto.....	194
4.6.1 Guía informativa sobre el Proyecto	195
4.6.2 Talleres participativos.....	195
4.6.3 Formación de monitores	195
4.7 Beneficiarios del Proyecto	195
4.7.1 Población beneficiaria directa.....	195
4.7.2 Población beneficiaria indirecta	196
4.8 Plan de Trabajo de Actividades.....	197
<input type="checkbox"/> Guía informativa sobre el Proyecto.....	197
<input type="checkbox"/> Talleres participativos	197
<input type="checkbox"/> Formación de monitores.....	198
4.9 Resultados Esperados	199
4.10 Presupuesto.....	200
CONCLUSIONES	201
RECOMENDACIONES.....	206

BIBLIOGRAFÍA	208
ANEXOS	213

ÍNDICE DE CUADRO

	Pág.
Cuadro #1. Superficie de los Distritos de la Provincia de Panamá.....	112
Cuadro #2. Evolución de la Población del Distrito de Chepo y corregimientos. Censos: 1990, 2000, 2010.	115
Cuadro #3. Lugares Poblados del Distrito de Chepo Año: 2005.....	116
Cuadro #4. Densidad de Población del Distrito de Chepo Año: 2010.....	118
Cuadro #5. Estimación y Proyección de la Población del Distrito de Chepo, por Corregimiento, según Edad Año: 2010.	121
Cuadro #6. Composición de la Población por Sexo en el Distrito de Chepo, según Corregimiento Año: 2010.....	122
Cuadro #7. Nacimientos Vivos en el Distrito de Chepo, según Corregimiento de Residencia de la Madre años: 2001 – 05.....	124
Cuadro #8. Defunciones en el Distrito de Chepo por Lugar de Ocurrencia, Residencia y Sexo, según Corregimiento Año: 2005.....	125
Cuadro #9. Nacimientos Vivos, Defunciones, Tasa de Nacimiento, Tasa de Mortalidad y Tasa de Crecimiento Natural del Distrito de Chepo, según Corregimiento Año: 2005.	126
Cuadro #10. Población Censada y Estimada, Tasa de Crecimiento Media Anual, según Corregimiento, del Distrito de Chepo Periodo: 2010 - 2020.....	128
Cuadro #11. Asentamientos Informales del Distrito de Chepo en Propiedades Privadas. Año 2015.	134

Cuadro #12. Asentamientos Informales en el Distrito de Chepo según Levantamientos de Planos en Trámites Ejecutados por el Ministerio de Vivienda son Propiedad del Banco Hipotecario 29/09/2015.	136
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Pág.

Grafica #1: Evolución de la Población Total del Distrito de Chepo Años: 1990 - 2000 - 2010.	114
Grafica #2: Densidad de Población / Corregimientos de Chepo. Año: 2010.	119
Grafica #3: Sexo de los (as) jefes (as) de familias entrevistada, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	138
Grafica #4: Edad de los (as) jefes (as) de familias entrevistada, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	139
Grafica #5: Lugar de procedencia de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	140
Grafica #6: ¿Por qué deciden vivir en este sitio las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	141
Grafica #7: Nivel Educativo de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	142
Grafica #8: Condición laboral de los (as) Jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo. ...	143

Grafica #9: Ingreso económico de los (as) Jefes (as) de Familia entrevistadas, residentes en el Asentamiento Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo. ...	145
Grafica #10: Tenencia de la Vivienda de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	147
Grafica #11: Tiempo de Residencia de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	148
Grafica #12: Tipo de Vivienda de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	149
Grafica #13: Estado de las Viviendas donde residen los (as) jefes(as) de familias entrevistas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	151
Grafica #14: Enfermedades más Frecuentes de los (as) jefes (as) de familias entrevistas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	153
Grafica #15: Posesión de Luz Eléctrica en las viviendas de las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	155
Grafica #16: Posesión de Agua Potable en las viviendas de las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	156

Grafica #17: Combustible para cocinar que utilizan los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	157
Grafica #18: Servicio Sanitario que utilizan los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	158
Grafica #19: Disposición de Desechos que utilizan las familias residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo	159
Grafica #20: Tipos de Transporte que utilizan las familias residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	160
Grafica #21: Materiales del Acceso a la Vivienda de las familias entrevistadas, residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	161
Grafica #22: Lugar donde realizan sus compras las familias residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	162
Grafica #23: Sentido de pertenencia a su comunidad en la opinión de las (os) entrevistados, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	163
Grafica #24: Problemas Sociales de las familias entrevistadas, residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	164

Grafica #25: Naturaleza de las Relaciones Familiares de las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	166
Grafica #26: Sentimientos frente a la obtención de sus Título de Propiedad en la opinión de los (as) entrevistados (as), residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.	167
Grafica #27: Políticas Públicas del Estado Referente a los Asentamientos Informales.	169
Grafica #28: Tiempo de ejercer como Líder Comunitario residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero.....	170
Grafica #29: Función del Líder de la Comunidad residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero.....	171
Grafica #30: Componente Humano y Organizacional de la Comunidad.....	172
Grafica #31: Colaboración de los Habitantes en los Problemas de la Comunidad, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.....	173
Grafica #32: Políticas Públicas del Estado Vs. Comunidad.	175
Grafica #33: Participación de la Población en las Políticas del Estado.....	176
Grafica #34: Estrategia de Intervención del Estado en la opinión de los entrevistados.	177

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración #1. Procesos Técnicos para el Manejo de Asentamientos Informales.	71
Ilustración #2. Avances de construcción en Unión de Azuero 2.	110
Ilustración #3. Poblado en Tanara, Chepo, frente a la feria.	125
Ilustración #4. La Bendición en Chepo. Calle y casa en condiciones deplorable.	135
Ilustración #5. Chichebre en Chepo. Carretera de tierra intransitable en época de lluvia	136
Ilustración #6. Tendido eléctrico en Unión de Azuero 2.	154

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación hace un análisis exhaustivo y reflexión sobre un problema grave y complejo cuya causa principal es la pobreza de la familia y las escasas oportunidades de una vivienda en el mercado formal de vivienda: “los asentamientos informales”. Se trata de un conflicto al que concurren los intereses de los propietarios de tierras, las necesidades de las familias que invaden y el Estado, responsable de definir las políticas públicas, planificar, prevenir y hacer cumplir la ley. Problema éste, que data desde la década de los 40 en nuestra ciudad, cuando se dan las primeras invasiones de tierra en el sector de Loma la Pava, donde hoy se encuentra Plaza Edison y que actualmente se hace más grave. Específicamente nos centramos en el corregimiento de Chepo, que no escapa de esta realidad, ya que es una de las zonas de mayor concentración de asentamientos informales en la ciudad de Panamá. Esta investigación consta de cuatro (4) capítulos, el primer capítulo desarrolla las bases fundamentales de la investigación, en donde se definen (planteamiento del problema, justificación, antecedentes, objetivos y metodología de la investigación). En el segundo capítulo desarrollamos todo lo concerniente al marco teórico conceptual, por cuanto este cumple la función de dar los soportes teóricos indispensables para abordar el problema y darle la solución. Desarrollamos un sistema coherente de conceptos, teorías, postulados y definiciones concernientes a los asentamientos informales. En el tercer capítulo mucho más específico, entramos al análisis de los datos, abordamos las políticas gubernamentales al respecto y las comparamos con los resultados del instrumento de medición y finalmente en el IV capítulo establecer lineamientos estratégicos hacia una propuesta de intervención en el área de estudio.

Los aportes a este proyecto es que las mujeres desarrollen sus conocimientos y habilidades e insertarlas en el mundo laboral, buscando resultados e interés de cada participante que obtenga un buen desarrollo e independencia.

ABSTRACT

This research makes an exhaustive analysis and reflection on a serious and complex problem whose main cause is poverty and the family and the scarce opportunities of housing in the formal housing market: "informal settlements". It is a conflict that involves the interests of the landowners, the needs of the families they invade and the State, responsible for defining public policies, planning, preventing and enforcing the law. Problem this one, that dates from the decade of the 40 in our city, when the first land invasions take place in the sector of Loma la Pava, where today is Plaza Edison and that nowadays becomes more serious. Specifically, we focus on the district of Chepo, which does not escape this reality, since it is one of the areas with the highest concentration of informal settlements in Panama City. This research consists of four (4) chapters, the first chapter develops the fundamental bases of research, where they are defined (problem statement, justification, background, objectives and research methodology). In the second chapter, we develop everything related to the conceptual theoretical framework, because it fulfills the function of giving the indispensable theoretical supports to approach the problem and give it the solution. We develop a coherent system of concepts, theories, postulates and definitions concerning informal settlements. In the third chapter much more specific, we enter the analysis of the data, we approach the government policies in this regard and compare them with the results of the measurement instrument and finally in the IV chapter establish strategic guidelines towards an intervention proposal in the study area.

The contribution to this project is for women to develop their knowledge and skills and insert them into the working world, seeking results, the interest of each participant, obtaining a good development and independence.

INTRODUCCIÓN

Pensemos en las personas que, en cualquier lugar del mundo han dedicado un día como hoy a organizar un espacio, a construir con ideas y con sus manos sistemas de relaciones entre actividades, personas, privacidades, luces, naturaleza... Pensemos: ¿cuántas de estas personas, perteneciendo a esa abrumadora estadística de asentamientos espontáneos, parten de su propia experiencia de esas relaciones, de los materiales a mano y de sus propias necesidades? y, ¿hasta qué punto han tenido éxito...? Efectivamente, podemos aprender de la experiencia de aquellos para quienes el nomadismo es realidad y no una ambición de espíritu, aquellos para quienes la incerteza del territorio es más que un ensayo"

Una vivienda adecuada protege a las personas de las temperaturas extremas, de la humedad, del viento y de la lluvia. Provee un espacio de acogimiento y encuentro entre sus miembros. Provee protección y seguridad. Asimismo, se ha argumentado que la vivienda, al brindar una sensación de dignidad, contribuye al autodesarrollo de las personas y sienta las bases para la proyección hacia el futuro (Newman, 2008). Los problemas de la vivienda se asocian con distintas dimensiones del bienestar de las personas, entre las cuales la literatura considera principalmente cuatro: salud, privacidad, calidad de sueño y estado de ánimo y relaciones interpersonales.

Las viviendas en las que residen las familias abordadas en el asentamiento informal Unión de Azuero, están en constante transición y transformación. A medida que los hogares crecen, van construyendo nuevos ambientes para poder vivir menos hacinados. Aun así, estas ampliaciones no garantizan la disponibilidad de mayores comodidades.

Esta investigación presenta evidencia sobre la extrema precariedad de las condiciones de vida de los hogares más marginados de los asentamientos informales de Panamá Este. Estas familias residen en viviendas fuertemente hacinadas y que enfrentan continuos problemas en su estructura. Tales condiciones de habitabilidad parecen hacerse evidentes en un conjunto de variables que miden distintas dimensiones del bienestar. La incidencia de ciertas enfermedades, las sensaciones de inseguridad física son mayores en hogares con construcción más deficiente.

Autores como (Marx, Stoker y Suri, 2013), argumentan que la proliferación de los asentamientos informales responde a múltiples fallas de mercado (falta de acceso al crédito, baja oferta de vivienda económica) y de gobierno (planificación urbana inadecuada y corrupta), generando una “trampa de pobreza” que excluye a sus habitantes de la ciudad y limita sus oportunidades para educarse y encontrar trabajo. '

Los asentamientos informales forman parte de la realidad socio urbana latinoamericana, pero de una realidad excluida, caracterizada por la pobreza del hábitat y de sus habitantes. En efecto, desde su aparición los asentamientos informales sobresalen en la morfología del paisaje tanto urbano como rural latinoamericano, ocupando grandes extensiones de terreno, formando un hábitat segregado físico y socialmente, marcado por la pobreza de su medio y de sus habitantes.

Sin embargo, dadas las características de ser un hábitat totalmente excluido, en condición infrahumana y marcada sobre todo por la ilegalidad se ha observado que en su

proceso de formación intervienen diferentes actores sociales, cada uno en función de sus intereses sociales, políticos o económicos.

Nadie puede negar el gran crecimiento urbano de la ciudad de Panamá en las últimas décadas, proyectándose como una ciudad moderna; sin embargo, no escapa de esta situación. Efectivamente, el problema de los asentamientos informales se ha convertido en nuestro país en uno de los más críticos en las últimas décadas y que se agrava aún más con la falta de tierras. Los mismos son el resultado, de una serie de factores que son objeto de análisis de esta investigación.

Según datos del BID, el porcentaje de las familias que vive en casas deficientes o que no posee una vivienda digna alcanza específicamente en Panamá el 39%. Estos números continúan mostrándonos que los asentamientos son la máxima expresión de vulneración de derechos humanos y desigualdad en nuestro país. Es un escándalo que a 200 años de la declaración de nuestra independencia existan familias viviendo en estas condiciones. Resolver la problemática de los asentamientos deberá ser prioridad máxima de nuestro país si queremos ser una sociedad justa, democrática, desarrollada y pacífica”.

Las cifras del déficit habitacional en Panamá son alarmantes, ya que según las estadísticas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot), casi 200 mil familias en Panamá no cuentan con una casa propia. Aunque cada año se construyen entre 12 mil y 15 mil viviendas nuevas, éstas no son suficientes para atender la creciente demanda, principalmente en el segmento de residencias cuyos valores oscilan entre \$40 mil y \$120 mil.

Según la directora Ejecutiva de Convivienda Elisa Suárez, algunos factores más importantes que han influido en este déficit de vivienda son que, el sector construcción de vivienda público y privado no están fortalecidos, falta de optimización a la hora de solicitar los permisos por parte de las empresas y la burocracia por parte del Gobierno Nacional para entregar los permisos.

Según la Dirección Nacional de Asentamientos Informales del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), existen aproximadamente unos 408 asentamientos informales en todo el país, muchos de estos ubicados en el área metropolitana de la ciudad de Panamá, situándose en su mayoría en el sector Este de dicha área.

Las intervenciones públicas realizadas en asentamientos informales se dirigieron, fundamentalmente a solucionar y mejorar cuestiones urbano-ambiental, considerándose una denominación local, para describir una forma urbana de expansión y asentamiento poblacional, principalmente, una tipología que le da origen el sector público municipal, para caracterizar este nuevo tipo de formación urbana, que se desarrolla en las periferias y “costados” de barrios ya constituidos, utilizando para su desarrollo urbano, servicios de barrios linderos pero, de manera clandestina, por ejemplo, en la autoconstrucción de vivienda, saneamiento, delimitación de lotes, accesos y calles , entre otros.

Este emplazamiento de estos asentamientos informales muchas veces choca con el desarrollo del país, ya que al ser improvisados crecen desordenadamente, sin ninguna pauta de planificación territorial generando unas secuelas de problemas ambientales, económicos

y sobre todo de salubridad lo que incide negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos y por ende de sus familias.

América Latina ha desarrollado varios programas y políticas para atacar y tratar de resolver esta problemática, y aunque el objetivo de la mayoría de estas políticas es integrar a la población a la ciudad formal, no todas han tenido el éxito esperado.

Esta investigación tendrá como caso de estudio los asentamientos informales del corregimiento de Chepo, específicamente en la comunidad Unión de Azuero, una de las características principales de este asentamiento es la pobreza de las familias y aunque el gobierno ha intervenido varias veces en busca de solución, las mismas no tienen efectividad.

La intención de esta investigación, es analizar algunas de las políticas y programas que se han realizado en Panamá, para poder evaluarlas y establecer conclusiones. Una vez evaluadas, se pretende establecer directrices para aportar posibles mejoras a los programas para asentamientos informales en Panamá, y específicamente en el caso del corregimiento de Chepo.

La investigación se ha estructurado en cuatro (4) capítulos, más una propuesta. El primer capítulo desarrolla las bases fundamentales de la investigación, en donde se definen (planteamiento del problema, justificación, antecedentes, objetivos y metodología de la investigación).

En el segundo capítulo desarrollamos todo lo referente a las investigaciones previas sobre el tema, más, la definición de conceptos. En el marco teórico conceptual no es posible

adelantar una investigación científica sin un marco teórico, por cuanto este cumple la función de dar los soportes indispensables para abordar el problema y darle solución. Aquí desarrollamos un sistema coherente de conceptos, teorías, postulado y definiciones relacionadas a los asentamientos informales, que le dan apoyo y sentido al proceso de la investigación.

En el tercer capítulo es mucho más específico, porque entramos al análisis de los datos, abordamos las políticas gubernamentales respecto a los asentamientos informales del corregimiento de Chepo y las comparamos con los resultados del instrumento de medición para finalmente establecer una propuesta de intervención.

En el cuarto capítulo se encuentra el programa piloto, donde se muestra su creación y cuáles son sus bases, políticas y fundamentos, basados en las leyes, pero más que todo, en las mujeres cabeza de familia donde se busca su capacitación dándole cursos para su auto sostenimiento familiar.

CAPITULO 1
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

La presente investigación responde a nuestro interés de estudiar y analizar todos aquellos factores, específicamente las políticas de intervención del Estado con respecto a los asentamientos informales del corregimiento de Chepo.

Este distrito es el más grande de la provincia de Panamá con una superficie aproximadamente de 4,937.0 Km², abarcando el 58.7% de la superficie total del Provincia de Panamá, convirtiéndose así en un lugar de atracción para la proliferación de asentamientos informales.

Efectivamente, en el corregimiento de Chepo existen varios asentamientos informales en condiciones de pobreza absoluta, con casas improvisadas de zinc y madera, carentes del suministro de agua potable y otros servicios básicos. En los últimos años, en el distrito de Chepo, el apoderamiento ilegal de tierras ha proliferado convirtiéndose así en un lugar de atracción.

La más reciente invasión se registró en el sector de Tanara con 314 familias, que alegan estar necesitados de vivienda, invadieron seis (6) hectáreas de terrenos ubicados frente a la Feria de Tanara.

Estos invasores aseguran que se encuentran entre la espada y la pared, debido a que no tienen dónde vivir y ya se ordenó desalojarlos, se le ha prometido por parte del Ministro en turno Mario Etchelecu, que serán reubicados a un proyecto urbanizado y que el mismo

deben pagar al Banco Hipotecario Nacional; sin embargo, esa promesa aún no se ha concretado desvaneciéndose las esperanzas de estas familias a mejorar su calidad de vida.

Estos terrenos, que en principio se creía eran propiedad del patronato de la feria, según la abogada de los precaristas Teresa Moncada, no tienen un dueño legítimo e indicó que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Anati) debe intervenir en este problema para darles solución a los precaristas.

Las personas que viven en 'La Bendición', como fue bautizado este asentamiento informal, expresan que decidieron invadir estos terrenos porque no tienen cómo pagar el alquiler de una casa, pero están dispuestos a pagar un precio accesible y exigen que les den títulos de propiedad.

Por otro lado, en Chepo Centros Indígenas de la Etnia Emberá-Wounaan invadieron unas tierras, que bautizaron con el nombre de Flor del Este con la inmediata construcción de casas de madera y zinc.

Situaciones como éstas suceden a intervalos de tiempo cada vez más cortos ante la escasa participación del Estado, lo cual implica que sean los pobladores pobres quienes invadan tanto terrenos públicos como privados, como es el caso del distrito de Chepo mediante la invasión de tierras y la autoconstrucción de viviendas.

Cabe destacar que esta situación no es nueva, y es el reflejo de un modelo de intervención de larga data. Si bien la historia del desarrollo informal en el área urbana y suburbana de la ciudad no se ha investigado en detalle, lo que sabemos ilustra bien el tipo

de política reactiva que ha tenido el estado ante el fenómeno de los asentamientos informales durante varias décadas.

El acelerado crecimiento de la ciudad de Panamá, el boom inmobiliario, los corredores metropolitanos Norte y Sur, y el crecimiento urbano sin ordenamiento territorial son algunos de los aspectos importantes a considerar en la toma ilegal de tierras y el aumento descontrolado de la autoconstrucción.

El mercado se ha dedicado a atender, básicamente, la demanda de vivienda de las clases medias y altas, tanto en el centro como en la periferia. El Estado, por su parte, ha ensayado acciones aisladas que se mueven en algunos momentos, hacia programas asistenciales y, en otros, hacia proyectos populistas.

La escasa intervención del Estado en la producción de viviendas nuevas aptas para esta población, implica que son los pobladores pobres quienes expanden su parte de la ciudad, mediante la invasión de tierras y la autoconstrucción de viviendas. El Estado, a través del MIVIOT, interviene entonces a posteriori para mejorar las condiciones habitacionales, proveer infraestructura y tratar de incluir equipamientos comunitarios. Sin embargo, este sistema es costoso, y difícilmente garantiza buenos resultados en términos de calidad de vida barrial y urbana.

En la actualidad el MIVIOT, tiene en etapa de construcción dos (2) proyectos urbanizados en el corregimiento de Chepo, (Proyecto Brisas de El Llano y Proyecto Nueva Luz), con un total de 234 vivienda, la demanda se canalizó en la Oficina Enlace de Chepo, con un total de 502 solicitudes de familias aspirantes a una vivienda de interés social, como

podemos ver es una cantidad limitada para suplir la alta demanda de familias que se presentan a la institución con la esperanza que el Estado le otorgue una vivienda propia, sujeta a hipoteca con el Banco Hipotecario Nacional.

Un factor crucial es la ausencia de una política de suelo urbano para la vivienda social. El MIVIOT (y el Estado panameño en general) no cuenta con mecanismos regulares o políticas establecidas para adquirir suelo urbanizable, de forma que pueda generar proyectos de vivienda de bajo costo o asociarse con empresas u organizaciones no-gubernamentales (ONGs) para este fin.

Esta situación no es nueva e ilustra muy bien el tipo de política reactiva que ha tenido el Estado respecto a los asentamientos informales. Actualmente, el desarrollo informal continúa con su proceso de crecimiento aprovechando las tierras públicas o privadas y las secuelas de impactos negativos sociales, económicos y ambientales que genera.

De acuerdo a lo anterior la pregunta general de nuestra investigación es ¿Cómo las políticas estatales inciden en la exclusión y desigualdad de las familias que habitan en el asentamiento informal Unión de Azuero localizado en el corregimiento de Chepo?

Por estas razones las preguntas específicas de nuestra investigación son:

- ¿Cuáles son las características generales de la población participante en la investigación?
- ¿Cuáles son las características sociales en cuanto a vivienda y salud de las familias del asentamiento?

- ¿Qué razones motivaron a invadir las tierras?
- ¿Cuáles son los problemas sociales que confrontan la población que ocupa el asentamiento informal Unión de Azuero?
- ¿Qué opinión tiene acerca de las políticas del Estado en torno a la vivienda?
- ¿Qué percepción tienen las familias acerca de las políticas estatales que inciden en la exclusión de las familias que viven en los asentamientos informales?
- ¿Qué percepción tienen los expertos en el tema, en la exclusión de las familias que viven en los asentamientos informales?

1.2 Objetivos de la Investigación

1.2.1 Objetivos generales.

- Analizar las políticas estatales que inciden en la situación de exclusión y desigualdad que sufren las familias que residen en asentamientos informales, específicamente en Unión de Azuero.
- Proponer un programa de atención para las familias que residen en asentamientos informales tomando como base el asentamiento informal de Unión de Azuero.

1.2.2 Objetivos específicos.

- Descubrir las características socioeconómicas de las familias que habitan en el Asentamiento Informal Unión de Azuero.
- Señalar los motivos que impulsaron a las familias residentes en el Asentamiento a invadir estas tierras.
- Identificar los problemas sociales que confronta la comunidad Unión de Azuero.
- Identificar las condiciones habitacionales de las viviendas en las cuales residen las familias del Asentamiento de Unión de Azuero.
- Conocer la percepción que tienen los moradores, los líderes y los expertos acerca de las políticas estatales que inciden en la exclusión social y desigualdad en las familias.

- Elaborar un programa piloto de acción social a las familias residentes en el Asentamiento de Unión de Azuero.

1.3 Justificación

Cada vez son más los asentamientos informales que se crean en todo el territorio nacional. Algunos de estos son promovidos por personas que incluso poseen varias viviendas. Las autoridades advierten del peligro que representan estos asentamientos informales, representando el área Este y Oeste de la capital, las más propensas a que se den estas invasiones de tierras que en algunos casos se suscita en terrenos privados.

El distrito de Chepo, no escapa de esta realidad, con una extensión territorial de 4,937.0 kilómetro cuadrados y una densidad de población, según el último censo de población y vivienda de 9.3 hab./km², en términos generales una baja densidad población, resulta atractivo para la proliferación de asentamientos informales.

Efectivamente, el 15 de marzo de 2017, el presidente de la República, Juan Carlos Varela, se reunió con moradores de este corregimiento que viven en asentamientos informales, donde manifestó “*buscar una solución de vivienda a los más de quince (15) asentamientos informales que existen en él*”. Sin embargo, el problema sigue latente sin esperanzas de soluciones al respecto.

Según el Magister Magín Moreno, Director Nacional de Asentamientos Informales del MIVIOT, son cerca de 408 los asentamientos que de manera irregular se han instalado a nivel nacional.

A la fecha del mes de septiembre del 2017, mediante el programa de Mensura y Legalización se han podido brindar respuesta a 95 comunidades a nivel nacional, por medio de Asignación Definitiva de Lote, Resolución de Situación de Hecho, Resolución de Asentamientos Comunitarios por Antigüedad o por medio de negociación o reubicación, dando un total de 17,017 familias beneficiadas y 85,085 personas, lo que nos indica que existen aún un total de 313, asentamientos informales en todo el país.

Es importante mencionar que de acuerdo a registros que reposan en la Oficina Enlace de Chepo del (MIVIOT), en el áreas este de Panamá, específicamente en el corregimiento de Chepo existen ocho (8) asentamientos informales localizados en tierra del Banco Hipotecario Nacional, donde habitan por muchos años, aproximadamente 1,364 familias que a la fecha no se han beneficiado con el programa de Mensura y Legalización que ejecuta la Dirección de Asentamientos Informales, de igual forma tenemos siete (7) asentamientos informales en propiedades privadas con una población aproximada de 1,500 familias.

Se tiene una población total de 2,864 familias de las cuales un porcentaje significativo no habita el área al momento de la entrevista, además los asentamientos con mayores posibilidades de legalización son aquellos que ocupan tierras del Estado pues para legalizar los que están en tierras privadas primero se debe contar con la anuencia del

propietario de vender sus tierras; así que por el momento 1,500 familias no pueden ser consideradas en el estudio.

El estudio se circunscribe entonces a aquellos asentamientos ubicados en tierras estatales de los cuales elegimos uno (1)

El presente trabajo se ajusta a los asentamientos informales del corregimiento de Chepo, estudiando el asentamiento informal Unión de Azuero sobre el cual se pretende generalizar los resultados.

Este asentamiento está habitado por 356 familias y debido a diversos factores como la lejanía del lugar, la peligrosidad del área, seleccionamos de manera intencional a 30 familias de las que habitaban el área en ese entonces en un rango de edad de 20 a 74 años.

A estas familias se les realizó una entrevista abierta sobre las categorías de indagación propuestas.

El estudio supone también el abordaje de otros actores sociales relacionados con la problemática de los asentamientos informales tales como la entrevista a 15 expertos en el tema, más 15 líderes comunitarios a quienes se les aplicarán un cuestionario de preguntas abiertas.

Basados en estos hechos y sabiendo que el Trabajo Social y la intervención familiar, constituyen un binomio en cuya interacción se comparte el mismo objetivo: la familia, y teniendo en cuenta el enfoque sistémico que ofrece una opción de análisis integral para contribuir, aunque sea un granito de arena, al beneficio de las familias emplazadas en los

asentamientos informales del corregimiento de Chepo, motivaron nuestro interés en investigar todos aquellos factores, específicamente las políticas de intervención del estado, que de una u otra manera están incidiendo en el proceso de desarrollo socioeconómico de los mismos.

La información que se obtenga de este estudio servirá como base para otros estudios, además se presenta una propuesta de capacitación para la atención de estas familias en vista de que no se pueden gestionar mejoras habitacionales hasta tanto el programa de Mensura y Legalización formalice la tenencia de la tierra.

1.4 Hipótesis

- En la percepción de la población residente en los asentamientos de Chepo, las políticas estatales inciden en la exclusión y desigualdad en las familias.

1.5 Cobertura.

Área de análisis	VARIABLES	Indicadores
Características Socioeconómicas	Sexo	Condición biológica
	Edad	Años cumplidos
	Ocupación	Tipo de trabajo que desempeña

	Ingreso que genera	Monto y fuente de ingreso
	Nivel educativo	Ultimo año aprobado
	Estado civil	Condición marital
	Lugar de procedencia	Donde reside
	Falta de vivienda económicas.	Costo real entre lo mínimo y lo máximo.
	Baja capacidad de pago.	Ingreso insuficiente
	Falta de trabajo formal.	Flexibilidad de las mensualidades de pago.
	Recursos limitados para rentar	Oportunidades de empleos. Ingreso familiar insuficiente.
Motivos que los motivaron a invadir	Vivienda	Propia, alquilada, cedida, agregada, hipotecada.
	Tenencia de la vivienda.	
	Condiciones de la vivienda	
	Techo	Materiales con los cuales está construida la vivienda.
	Paredes	
	Piso	

Problemas Sociales que confrontan	Salud	Instalación de salud más cercana.
	Enfermedades más comunes	Resfriados dermatitis, hipertensión, diarrea entre otros
	Luz eléctrica,	Tela araña
	Agua potable	Acueducto público, cisterna, quebrada, ríos.
	Combustible	Leña, gas, eléctrica.
	servicio sanitario	Higiénico, letrina, otros.
	Disposición de desechos.	La quema, la recoge la autoridad de aseo, otros.
	Transporte	Colectivo, pirata, propio, selectivo.
Condiciones de la vivienda	Pertinencia con la comunidad	Según respuesta del sujeto
	Problemas de colectividad.	Amenazas de desalojo. Negación de los servicios básicos, tiempo prolongado para un título de propiedad.
	Satisfacción con el lugar en el cual vive.	Según respuesta del sujeto

Percepción que tienen los moradores de las Políticas Sociales	Percepción que tienen los pobladores acerca de las políticas estatales.	Según respuesta del sujeto.
	Percepción que tienen los líderes y expertos acerca de las políticas estatales.	Según respuesta del sujeto.

1.6 Metodología

Para realizar la presente investigación se darán los siguientes aspectos metodológicos:

1.6.1. Enfoque de la investigación. Esta es una investigación con enfoque cuantitativo “donde utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base a la medición numérica y análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías Sampiere (2010, Pág. 5).

La Investigación supone la revisión documental relacionada con el tema sobre asentamientos informales, políticas estatales, políticas de vivienda, y reportes o evaluaciones de dichas políticas a nivel nacional e internacional.

También se hará uso de investigaciones previas nacionales y sobre todo internacionales, fotografías y artículos impresos.

1.6.2 Tipo de diseño. El propósito de esta investigación es cruzar, validar o corroborar hallazgos dentro de un mismo estudio.

Sampieri (2006, página 209) señala que “un diseño es exploratorio cuando pretende comenzar a conocer una variable o conjunto de variables, una comunidad o un contexto, o constituye el preámbulo de otros diseños”

Es un estudio planteado a nivel de diseño porque pretende explorar la relación entre las políticas estatales y su incidencia en la calidad de vida de las familias que habitan en

estas áreas realizados mediante técnicas como la observación y a partir de la propia respuesta de los interesados.

También es descriptivo porque vamos a definir un perfil de la población asentada en uno de estos sitios.

El estudio vincula las políticas estatales y su incidencia en la exclusión y desigualdad de las familias en áreas de asentamientos informales.

1.6.3. Población. Información brindada por la Dirección Nacional de Asentamientos Informales del MIVIOT, señala que en el mes de septiembre del año 2017 existían 408 asentamientos informales, de los cuales se han iniciado proceso de legalización en 95 asentamientos informales a nivel nacional, lo que nos indica que existen un total de 313 asentamientos informales en todo el país.

Los mismos están emplazados en diferentes sectores de las Provincias centrales del interior de la República y en Panamá.

Muchos de estos asentamientos están situados en el área este, específicamente en el corregimiento de Chepo.

De acuerdo a la Oficina de Enlace de Chepo del MIVIOT, este corregimiento tiene siete (7) asentamientos informales en propiedades privadas con una población aproximada de 1,500 familias y ocho (8) asentamientos informales ubicados en tierras propiedad del Banco Hipotecario Nacional donde habitan aproximadamente 1,364 familias.

Tenemos una población total de 2,864 familias de las cuales un porcentaje significativo no habita el área al momento de la entrevista, además los asentamientos con mayores posibilidades de legalización son aquellos que ocupan tierras del Estado pues para legalizar los que están en tierras privadas primero se debe contar con la anuencia del propietario de vender sus tierras; así que por el momento 1500 familias no pueden ser consideradas en el estudio.

El estudio se circunscribe entonces a aquellos asentamientos informales ubicados en tierras estatales de los cuales elegimos uno (1).

El presente trabajo se ajusta a los asentamientos informales del corregimiento de Chepo, estudiando el asentamiento informal Unión de Azuero sobre el cual se pretende generalizar los resultados.

Este asentamiento está habitado por 356 familias y debido a diversos factores como la lejanía del lugar, la peligrosidad del área, seleccionamos de manera intencional a 30 familias de las que habitaban el área en ese entonces en un rango de edad de 20 a 74 años el cual es representativo de la población que habita el área.

A estas familias se les realizó una entrevista abierta sobre las categorías de indagación propuestas.

El estudio supone también el abordaje de otros actores sociales relacionados con la problemática de los asentamientos informales tales como la entrevista a expertos en el tema y líderes comunitarios a quienes se les aplicamos un cuestionario de preguntas abiertas.

Las personas que investigaremos tienen la respuesta a mucha de nuestras interrogantes es por ello que vemos este procedimiento apropiado para nuestra investigación debido a que se seleccionara con base a la contribución que puedan dar unidades o elementos de muestreo en particular al tema en mención.

1.6.4. Instrumento de medición. En este trabajo investigativo el instrumento que se utiliza es la entrevista con un cuestionario para los actores sociales involucrados en el estudio como son las familias que habitan en los asentamientos, los líderes y los expertos en el tema; además se realizaron observaciones libres en el área y el análisis de diferentes textos.

En este tenor, entre mejor esté diseñado el instrumento de medición, mejores datos y resultados se obtendrá acerca de aquellas variables que nos interesa indagar ya sea por separado, o bien, estableciendo relaciones de dependencia o no entre ellas. Recordemos que las variables que se encuentran involucradas en este estudio son las siguientes: políticas estatales, exclusión y desigualdad.

La validación de este instrumento se aplicó a 30 familias residentes en el área antes de la aplicación lo cual permitió los ajustes necesarios.

- *Variable dependiente:* Exclusión y desigualdad en los asentamientos informales específicamente en unión de Azuero.
- *Variable independiente:* Debilidad de las políticas estatales.

1.6.5 Procesamiento de datos. Se utilizó programas como Excel u otros paquetes informáticos para el análisis de datos los cuales serán presentados a través de Tablas

estadísticos y Figuras en aquellos casos en los cuales se hace necesario el análisis cuantitativo y a través de narrativa, tablas para el análisis cualitativo.

1.7 Limitaciones y Delimitación

Una de las mayores limitaciones en la realización de esta investigación es la escasa información relacionada al tema, ya que la mayoría de las fuentes primarias lo tratan desde la perspectiva relacionada al crecimiento urbanístico de la ciudad de Panamá y sus consecuencias, otras desde el punto de vista jurídico. Otra limitante y que incide en el análisis socioeconómico y demográfico del área de estudio, es la no actualización y universalidad de los datos proporcionados por la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, efectivamente algunos datos datan del 2005 y otros del 2010, lo que impide el desarrollo uniforme de la investigación. Esta investigación queda delimitada al análisis de las políticas estatales de intervención respecto a los asentamientos informales, específicamente los emplazados en el corregimiento de Chepo.

CAPÍTULO 2 MARCO DE REFERENCIAS

MARCO TEORICO

2.1 Concepto de Familia

Autores como Elizabeth Jelin nos dice: “La familia es la institución social que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a estas dos necesidades” (Jelin: 2007), haciendo referencia a la sexualidad y la procreación, y continúa... “incluye también la convivencia cotidiana, expresada en la idea del hogar y del techo: una economía compartida, una domesticidad colectiva, el sustento cotidiano, que van unidos a la sexualidad `legítima` y la procreación” (Jelin: 2007).

2.2 Concepto de Asentamiento

Un asentamiento humano, es el lugar donde se establece una persona o una comunidad. El término asentamiento también puede referirse al proceso inicial en la colonización de tierras, o las comunidades que resultan; (véase: aldea y colono). En rigor, el término "asentamiento" puede referirse tanto a una caverna ocupada temporalmente por nómadas en la época paleolítica o neolítica, hasta las megalópolis de nuestros días. (Wikipedia.org 2017).

Sin embargo, se entiende generalmente por "asentamiento" una agrupación de viviendas con un cierto grado de precariedad, ya sea desde el punto de vista de los servicios básicos presentes, o incluso desde el punto de vista de la legalidad de la ocupación de un determinado territorio. En el contexto de un territorio ocupado, un asentamiento es una presencia civil permanente protegida por militares.

Según las proyecciones de las Naciones Unidas, para el año 2050, estiman que los dos tercios de la población mundial, es decir un total de 6 mil millones de personas se encontrará en ciudades, lo que acarreará grandes problemas de planificación del territorio.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas reconoce las graves circunstancias de los pobres urbanos en el mundo. Los Estados Miembros se han comprometido a mejorar las vidas de al menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

2.3 Clasificación de Los Asentamientos

Pueden existir diversos tipos de asentamientos, de acuerdo a la ley se pueden dividir en asentamientos formales y asentamientos informales. Un establecimiento formal o asentamiento regular forma la parte de un esquema del planeamiento de ciudad. Un establecimiento informal está fuera del esquema de planificación urbana.

2.3.1 Asentamientos formales. Se considera a aquellos asentamientos habitacionales realizados por iniciativa privada o bajo Programas del Estado, que presentan rasgos distintivos de formalidad estructural como tenencia regular de la tierra, construcción reglamentaria, equipamiento e infraestructura básica, urbanización común, etc.

Dentro de este tipo se presentan distintas categorías según el nivel socioeconómico. En cuanto al diseño urbano se pueden distinguir formales tradicionales y no tradicionales. Los primeros corresponden a aquellos emplazamientos realizados bajo la linealidad del damero, con perfiles de calle tipo, plazas centrales, cunetas tipos, etc. predominantes en la planicie aluvial (medio físico subordinado al esquema urbano). Los no tradicionales se

destacan por ser urbanizaciones que respetan ciertas pautas ambientales de emplazamiento con algunas propuestas innovadoras al modelo urbano tradicional.

2.3.2 Asentamientos informales. Un asentamiento irregular o infravivienda es un lugar donde se establece una persona o una comunidad que está fuera de normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano. (Wikipedia.org 2017)

Los establecimientos irregulares por lo general son densos asentamientos que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas autoconstruidas bajo deficientes condiciones de habitabilidad. Se forman por ocupaciones espontáneas de terrenos, públicos o privados, sin reconocimiento legal, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas, o en terrenos con elevados riesgos para las viviendas allí asentadas (laderas de altas pendientes, terrenos poco estables, zonas inundables en las márgenes de ríos y quebradas).

Típicamente son el producto de la necesidad urgente de obtención de vivienda de las comunidades urbanas de escasos recursos económicos, o de migrantes llegados de zonas rurales, empujadas a abandonar sus tierras por múltiples motivos, y al no existir, generalmente, políticas que habiliten a estas personas a adquirir por medios legales viviendas dignas.

2.3.3 Impacto de los asentamientos informales. Generalmente, se considera como “vivienda informal” aquella que se construye al margen de las normas vigentes de

urbanización y construcción; inicialmente de manera rápida, improvisada y con materiales de segunda mano; y en terrenos que no son propiedad legal del ocupante. En el proceso, se producen asentamientos que no cuentan con los servicios urbanos básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, electrificación), infraestructura apropiada (calles con servidumbres y diseño de circulación adecuados) o espacios comunitarios (parques, sitios para colegios y otras instalaciones públicas).

A las deficiencias del barrio se le suman las frecuentes deficiencias de su localización, ya que la mayoría se ubican en tierras muy alejadas de los centros urbanos o en parcelas que no son atractivas o apropiadas para el desarrollo formal, tales como riberas de ríos, laderas de cerros o lotes sujetos a contaminación, ruido o inundaciones. Estas ubicaciones “marginales” son una consecuencia lógica de este modelo de desarrollo: debido a que la ocupación del suelo es ilegal, ésta tiende a darse en terrenos remotos, abandonados o de poco atractivo para los dueños privados o el Estado, es decir, en tierras que sus dueños legales no están motivados a proteger.

En virtud de todos estos factores, la calidad de vida en estos barrios es muy baja, y sus residentes sufren estas deficiencias a lo largo de muchos años. Con el tiempo (a veces contado en décadas), los residentes reconstruyen y amplían sus casas con materiales permanentes, se entregan títulos de propiedad y el Estado instala cierta infraestructura básica. Muchos problemas, sin embargo, persisten y no encuentran una solución satisfactoria. El desarrollo informal tiene consecuencias sumamente negativas, tanto para sus habitantes, como para la ciudad en general (Fernández 2011).

Al carecer de servicios básicos, el desarrollo informal somete a sus habitantes a condiciones de vida difícil e insalubre. Las viviendas iniciales son usualmente de madera y lámina metálica sobre pisos de tierra. La provisión de agua potable es irregular y costosa, dependiente del arribo de camiones cisternas y el uso de tanques domésticos de almacenamiento. Las viviendas hacen uso de letrinas, muchas veces en terrenos demasiado pequeños para absorber adecuadamente los desechos. Es común la escorrentía o estancamiento de aguas servidas en veredas, calles y lotes.

La recolección de basura por parte de las autoridades es irregular o inexistente, propiciando la aparición de vertederos improvisados, frecuentemente cerca de las viviendas mismas. Las conexiones eléctricas son improvisadas y peligrosas, consistente en frágiles horcones sosteniendo una maraña de cables. Las calles son de tierra en la época seca y de lodo en la época lluviosa. No hay aceras o sistema de drenaje pluvial. (wikipedia2017).

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

Los tiempos de traslado de los habitantes a sus lugares de trabajo en la ciudad se empeoran debido a las deficiencias del trazado urbanístico y su frecuente carácter laberíntico.

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

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

El desarrollo informal produce un crecimiento urbano desordenado e ineficiente. Los barrios informales se desarrollan en tierras que son más fáciles de invadir, lo cual generalmente implica que son lejanas o indeseables para el desarrollo formal. Este elemento de arbitrariedad significa que su ubicación no guarda relación con los planes estatales de transporte público, protección del medio ambiente o usos de suelo. Al localizarse en la periferia de la ciudad, alargan los tiempos de transporte de sus habitantes,

y contribuyen con una estructura urbana extremadamente extendida, que encarece la provisión de servicios y acentúa la segregación social (Fernández 2011; citado por Espino 2015).

Toda clase de barrios pobres entran en esta definición, no solo los de autoconstrucción. De igual manera, el cálculo del “déficit habitacional” en Panamá se elabora a partir de un conteo de las unidades que no reúnen unas condiciones mínimas de habitabilidad (materiales deficientes en techos, paredes o pisos), o porque están hacinadas (alojan más de un núcleo familiar o demasiadas personas en muy poco espacio) (MIVIOT, 2010).

En contraste, hasta el momento, no se han realizado estudios que logren estimar la magnitud de la vivienda informal en el país. La distinción entre los estimados de la informalidad y los del déficit habitacional es importante, porque los problemas creados por la informalidad trascienden las deficiencias de habitabilidad de las viviendas mismas. Aún si se pudieran mejorar de manera inmediata las condiciones de todas las viviendas de estos asentamientos, la ciudad quedaría de todas formas con una importante cantidad de barrios alejados, mal diseñados, y mal situados, y con serias deficiencias en servicios y equipamientos.

2.4 Concepto de Exclusión

Para F. Tezano (2004a:14) la exclusión social enmarcada en una concepción de orden social, que se ubica más en un proceso de segregación social que de un fenómeno exclusivamente por una situación carencial o necesidades no cubiertas. El hecho de

establecer correlación entre la exclusión. Las situaciones de pobreza radican en la influencia física, psíquica y social que puede ayudar a consolidar de forma más o menos permanente las condiciones de segregación social.

2.4.1 El Contexto actual de la exclusión social. La superación de la sociedad industrial y el advenimiento de la sociedad postindustrial o del conocimiento han dado lugar a la aparición de nuevas bases generadoras de desigualdad. Como han señalado diversos autores (Subirats y Gomà, 2003; Subirats, 2005; Laparra y Otros, 2007; Brugué, Gomá y Subirats, 2002; Santos Ortega, Montalbá Ocaña y Moldes Farelo, 2004) las principales causas se encuentran en los importantes cambios acaecidos en la esfera macro social, en el mercado de trabajo y en los niveles de cobertura del Estado del Bienestar, conformando un nuevo contexto social muy lejano del fordismo inclusivo y con un gran potencial de riesgo social y de exclusión. (Wikipedia 2017).

El cambio en las coordenadas socioeconómicas y culturales que conformaban la sociedad industrial comienza con la crisis de los años setenta, provocando desajustes en el mercado de trabajo y en el Estado del Bienestar, que se acentúan conforme se afianza el neoliberalismo, acelerándose las transformaciones sociales y económicas. La primera modernidad da paso a una segunda modernidad en la que se ven inmersas las sociedades tecnológicamente avanzadas, con nuevas lógicas de inclusión exclusión y, por tanto, con una realidad social nueva en muchos aspectos.

2.5 Concepto de Vivienda

La vivienda es una edificación cuya principal función es ofrecer refugio y habitación a las personas, protegiéndolas de las inclemencias climáticas y de otras amenazas. Otras denominaciones de vivienda son: apartamento, aposento, casa, domicilio, estancia, hogar, lar, mansión, morada, piso, etc. El derecho a la vivienda digna se considera uno de los derechos humanos fundamentales. (Wikipedia 2017)

El Derecho universal a la vivienda, digna y adecuada, como uno de los derechos humanos, aparece recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, apartado 1 y en el artículo 11 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 25.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales: Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales

necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La Vivienda digna, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Observación General n° 4 es aquella vivienda donde los ciudadanos o familias pueden vivir con seguridad, paz y dignidad. La vivienda digna se inscribe en el derecho a la vivienda.

Una vivienda digna y adecuada debe ubicarse en espacios suficientemente salubres y equipados, en barrios urbanos o localidades rurales dotadas de servicios, accesibles, con espacios intermedios de relación que permita la comunicación vecinal y social y donde sea posible el desarrollo familiar y personal que las sociedades demandan.

Para que una vivienda sea digna y adecuada, además debe ser: 1) Vivienda fija y habitable, 2) Vivienda de calidad, 3) Vivienda asequible y accesible y 4) Con seguridad jurídica de tenencia.

2.6 Concepto de Familia

Las concepciones acerca de lo que se ha dado en llamar familia abundan por doquier. Algunas resultarán más accesibles, otras por su especificidad terminológica generarán mayor complejidad en su entendimiento.

La familia, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la

sociedad y del Estado.¹ En muchos países occidentales, el concepto de la familia y su composición ha cambiado considerablemente en los últimos años, sobre todo, por los avances de los derechos humanos y de los homosexuales.

La familia encuentra su origen en el matrimonio, consta de esposo, esposa e hijos nacidos de su unión y sus miembros se mantienen unidos por lazos legales, económicos y religiosos. Además, establece una red de prohibiciones y privilegios sexuales y a una cantidad variable y diversificada de sentimientos psicológicos como amor, afecto, respeto, temor, etc. La familia es el lugar donde las personas aprenden a cuidar y a ser cuidadas, a confiar y a que se confíe en ellas, a nutrir a otras personas y a nutrirse de ellas. (Wikipedia 2017)

Otros conceptos de familia:

Autores como Elizabeth Jelin nos dice: “La familia es la institución social que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a estas dos necesidades” (Jelin: 2007), haciendo referencia a la sexualidad y la procreación, y continúa... “incluye también la convivencia cotidiana, expresada en la idea del hogar y del techo: una economía compartida, una domesticidad colectiva, el sustento cotidiano, que van unidos a la sexualidad `legítima` y la procreación” (Jelin: 2007).

¹ «Artículo 16. 3». Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). «La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.»

Para la sociología, una familia es un conjunto de personas unidas por lazos de parentesco. Los lazos principales son de dos tipos: vínculos de afinidad derivados del establecimiento de un vínculo reconocido socialmente, como el matrimonio "que, en algunas sociedades, sólo permite la unión entre dos personas mientras que en otras es posible la poligamia", y vínculos de consanguinidad, como la filiación entre padres e hijos o los lazos que se establecen entre los hermanos que descienden de un mismo padre. También puede diferenciarse la familia según el grado de parentesco entre sus miembros: familia nuclear, padres e hijos (si los hay); también se conoce como «círculo familiar»; familia extensa, además de la familia nuclear, incluye a los abuelos, tíos, primos y otros parientes, sean consanguíneos o afines; familia compuesta, es sólo padre o madre y los hijos, principalmente si son adoptados o si tienen un vínculo consanguíneo con alguno de los dos padres; familia mono parental, en la que el hijo o hijos vive(n) sólo con uno de los padres; otros tipos de familias: aquellas conformadas únicamente por hermanos, por amigos (donde el sentido de la palabra "familia" no tiene que ver con un parentesco de consanguinidad, sino sobre todo con sentimientos como la convivencia, la solidaridad y otros), etcétera, quienes viven juntos en la mismo espacio por un tiempo considerable.

Existen sociedades donde al decir «familia» se hace referencia a la familia nuclear, y otras en las que se hace referencia a la familia extensa. Este significado es de origen cultural y depende en gran parte del grado de convivencia que tengan los individuos con sus parientes.

2.6.1 La relaciones familiares

La familia es la unidad social primaria y universal. El primer ambiente social que conoce el ser humano es su familia.

El modelo clásico de estructura familiar venía definido por la idea actualmente anticuada de que el padre es quien trabaja fuera de casa y la madre queda en la misma al cuidado de los niños. De este modo se establece un reparto de funciones: el padre, cabeza de familia, es responsable de la productividad y posición de la familia en la comunidad. La madre, por su parte, asume la vida afectiva de la familia, así como la atención de sus necesidades biológicas, incluida la salud y la enfermedad. Aunque la educación de los hijos se comparte, la madre tiende a desempeñar la formación auto expresiva y conciencia del niño (qué debe hacer) mientras que el padre lo hace hacia la modulación práctica de su actitud (cómo debe hacerlo). En cierto modo, el padre aportaría al hijo su experiencia en el funcionamiento con el entorno abierto y la madre, su conciencia interior en el mundo de los sentimientos; ambos factores son complementarios en la formación de la futura personalidad del hijo.

2.6.2 Desarrollo familiar

Significa evolución progresiva, en una serie de etapas o estadios por las que pasa todo ser vivo en el curso de su crecimiento. Si bien se producen cambios estos no son tan bruscos como sucede en el ciclo, pues responden a un cambio continuo o de primer orden. El orden de estas etapas se basa en un orden sucesorio de adquisiciones y pueden estar o no relacionadas con el tiempo. Si una familia durante la transición de la adolescencia de un

hijo no cambia y no tiene nuevas adquisiciones, cronológicamente cambio, pues el hijo tiene más edad, pero, en realidad, quedó estancado en el crecimiento si se mantiene sus conductas infantiles (Falicov, 1991, p. 33).

Estas tienen sus características, que son:

- Es particular de cada familia.
- No es esperable ni previsible, pues depende de hechos más circunstanciales que tengan.
- Trae repetición de patrones de relación.
- Mantiene las reglas y normas, una vez alcanzado un estado de organización, la familia tiende a mantenerlo.
- Los rituales, si los hay, adquieren una característica propia. Cada pareja puede festejar su casamiento como lo desea.
- Da particularidad a la familia.

2.7 Concepto de Desigualdad

La desigualdad social, conocida también como desigualdad económica, es un problema socioeconómico producto de la mala distribución de la renta en el área social.

Las nociones de igualdad y desigualdad se refieren a la manera en que se distribuye un bien entre una población. Para concretar esta idea se necesita precisar de qué bien y de qué población se trata. Además, y dado que hay diferencias que pueden considerarse

normales, en tanto que otras se ven como inaceptables, es necesario aclarar los criterios para entender las diferencias entre unas y otras.

Las nociones de igualdad y desigualdad se refieren a la manera en que se distribuye un bien entre una población. Para concretar esta idea se necesita precisar de qué bien y de qué población se trata. Además, y dado que hay diferencias que pueden considerarse normales, en tanto que otras se ven como inaceptables, es necesario aclarar los criterios para entender las diferencias entre unas y otras. (Silava 2010, p. 111)

La acción de dar un trato diferente a personas entre las que existen desigualdades sociales, se llama discriminación. Esta discriminación puede ser positiva o negativa, según vaya en beneficio o perjuicio de un determinado grupo. Las desigualdades de ingresos evocan las disparidades de renta entre individuos, en diferentes naciones del globo. En el seno de un mismo país, mide las desigualdades entre individuos ricos e individuos pobres. La desigualdad económica está directamente relacionada con la renta tanto las procedentes del capital como las rentas que proceden del trabajo.

La desigualdad social se ha convertido en el foco central de estudio dentro de la sociología, ya que dentro del estudio de cualquier sociedad encontraremos el problema de la desigualdad. Según el sociólogo Eduardo López Aranguren, la desigualdad social es el resultado de un problema social, y no puede observarse meramente como un fenómeno natural. Es también un fenómeno histórico y cultural que ha existido en todas las naciones, hasta convertirse en un problema social para cada una de ellas. La desigualdad social es la

condición por la cual las personas tienen un acceso desigual a los recursos de todo tipo, a los servicios y a las posiciones que valora la sociedad (Antón 2013, 176).

Todo tipo de desigualdad social está fuertemente asociada a las clases sociales, al género, a la etnia, la religión, etcétera. Así que de forma más sencilla podemos definir la desigualdad como el trato desigual o diferente que indica diferencia o discriminación de un individuo hacia otro debido a su posición social, económica, religiosa, a su sexo, raza, color de piel, personalidad, cultura, entre otros.

Las formas más extremas de la desigualdad social toman la forma de opresión en distintos aspectos. El individuo se ve oprimido de forma económica, política, religiosa, y cultural. Así, se comienzan a observar en la sociedad, lo que se conoce como minorías sociales. Es entonces cuando las grandes entidades o grupos igualdad social, en su manifestación más extrema causa la exclusión social de estos individuos. La exclusión social es la ruptura de los lazos entre el individuo y la sociedad.

Generalmente es admitido que valores como la libertad, la justicia, la paz, el respeto o la solidaridad tienen un carácter universal de manera que además de considerarse indispensables, se constituyen en los pilares básicos de todas las sociedades democráticas. No obstante, no todos tienen el mismo protagonismo, y no todos son asimilados o interiorizados igualmente. Para ilustrarlo baste recordar la virulenta reacción de ciertos grupos sociales ante la aprobación, por ejemplo de leyes que regulan la igualdad de derechos de las personas con diferente orientación sexual o el problema que aparece en los países desarrollados ante la llegada más o menos masiva de inmigrantes y la reacción de

rechazo que, tarde o temprano, muestran algunos sectores de la sociedad: si bien la solidaridad o el respeto son aceptados como deseables, la realidad muestra sin duda la doble moral con la que dichos valores son entendidos, cuando de vivir esta situación o hacerlos realidad se trata. Otra interpretación posible de esta situación, sería identificar la evidente diferencia entre la importancia otorgada a unos valores y otros con la existencia de una jerarquía entre ellos. Así, si bien hablamos de grandes valores, universales y atemporales, encontramos diferentes modos de priorizarlos, incluso de interpretarlos, ya sea en función del contexto social, cultural, político o religioso.

Problemas Sociales: Desigualdad, pobreza y exclusión social son varias las posibilidades de respuesta ante la pregunta: ¿desigualdad de qué? la cual contesta a qué tipo de desigualdad están expuestas las personas en una sociedad. Entre estas respuestas encontramos la desigualdad de oportunidades, desigualdad jurídica, desigualdad en el cubrimiento de las necesidades básicas, desigualdad económica y la desigualdad de capacidades para conseguir funcionamientos valiosos.

En general, la desigualdad social ocurre en los países subdesarrollados o no desarrollados, y que también puede presentarse en países con niveles altos de desarrollo, producto de la falta de educación, de mejores oportunidades en el mercado de trabajo y también por la dificultad de acceso a los bienes culturales o a los servicios sanitarios o a la educación que padece la mayor parte de la población.

2.8 El Grado de Exclusión Social del Mercado Formal Metropolitano de La Vivienda

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

Más del 40% de los hogares del Área Metropolitana no pueden pagar la vivienda más barata producida en el mercado formal. El acceso a la vivienda en el sector formal privado depende fundamentalmente de tres factores: el ingreso de las familias, su capacidad de acceder a préstamos hipotecarios y el precio de las viviendas en el mercado.

Ante este grado de incertidumbre, muchos optan por la vivienda informal. De hecho, el promedio de ingreso de los hogares en los barrios informales del AMP es de B/. 786. Si adoptamos este límite de ingreso de B/. 700, el porcentaje de hogares excluidos de la casa más barata baja a 30%. El segundo factor es la informalidad laboral. Más allá del ingreso, la banca local convencional no aprueba préstamos hipotecarios para trabajadores sin empleo permanente, seguro social, o declaraciones de renta.

Actualmente, el 30% de la población laboral de la región es informal, es decir, no cumple típicamente con estos requisitos. La informalidad laboral afecta a todos los niveles de ingreso, en especial a los más bajos. Si añadimos la informalidad laboral a los factores de exclusión, el porcentaje de hogares excluidos del sector formal de la vivienda sube al

48%. Si ignoramos la informalidad de los 3 rangos superiores de ingreso (asumiendo que esos trabajadores pueden generar declaraciones de renta y pago del Seguro Social), el nivel de exclusión quedaría en el 41%.

En resumen, el grado de exclusión del sistema formal de vivienda es el resultado de ingresos bajos, informalidad laboral y el costo de la vida.

El Estado panameño destina la mayor parte de sus gastos en el sector a subsidiar la vivienda de clase media baja, y la menor parte a asistir la demanda de las clases excluidas del mercado formal. El apoyo que ofrece el Estado a la industria privada no se complementa con un esfuerzo comparable dirigido a los segmentos excluidos del mercado formal (Morris 2009). Si bien la producción de vivienda social y la elaboración de las políticas públicas de vivienda corresponden al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el principal programa en el sector vivienda del Estado panameño es en efecto el subsidio que da directamente el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Ley de Intereses Preferenciales. Por otra parte, y ya en el ámbito del MIVIOT, tres factores reducen típicamente la capacidad de respuesta de la institución como alternativa al desarrollo informal.

Primeramente, el presupuesto del MIVIOT tiende a ser bajo en comparación con otros ministerios que también invierten en infraestructura social. Segundo, una parte importante del presupuesto del MIVIOT se dedica a mejorar las condiciones de viviendas informales existentes, no a la construcción de unidades nuevas. Finalmente, el MIVIOT también dedica parte de su presupuesto a subsidiar al mercado privado, a través del “Fondo

Solidario de Vivienda”, que otorga un bono en efectivo a los compradores de viviendas del rango menor del sector 6. Por ejemplo, en el año 2012, el subsidio del Estado a intereses preferenciales fue de B/. 147 millones (Díaz 2013), mientras que el presupuesto del MIVIOT dedicado a la construcción de viviendas nuevas alrededor del mismo periodo (2012-2013) fue de B/. 73 millones (MIVIOT 2013), es decir, la mitad.

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

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

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

2.9 Actores Sociales

Las familias de escasos recursos, necesitadas de vivienda, para hacerse de una tierra donde poder asentarse y erigir en ella una disminuida edificación que funja como morada, con regularidad, invaden terreno. Para ejercer esta acción, se organizan de manera espontánea, planifican a su manera la realización del hecho: cómo obtener la tierra y cómo hacer la vivienda.

Al invadirse un terreno, el ritmo de instalación del asentamiento es acelerado. De la astucia y apresuramiento con que se actúe dependerá, en parte, el éxito de la acción emprendida. En el menor tiempo posible, en escasas horas, se debe consumir el hecho: tomar una tierra propiedad de otro. El modo de proceder, aunado al abultado Tabla de pobreza, que asiste en los invasores, signa al incipiente desarrollo. Pues además de estar cargado de improvisación, al transgredirse el derecho a la propiedad, el asentamiento surge infringiendo patrones convencionales, fuera de patrones establecidos. Así, el incipiente asentamiento desde sus inicios adquiere carácter ilegal, irregular, clandestino o no controlado.

En la ocupación del suelo se emplea cualquier elemento que sirva para definir el estar ahí, el tener presencia. La simulación de viviendas ranchos, barracas dispuestas por doquier tienen esta trascendental misión. Los ranchos surgen sin responder a ningún orden establecido, no importa el dónde ni el cómo. Con la aparición de viviendas simuladas comienza el asentamiento informal, para los invasores el lugar se ha ganado.

Las débiles construcciones y algunos símbolos manifiestan la ocupación del terreno. Para llevar adelante la acción de ocupar el terreno, las familias necesitadas de vivienda se organizan, emplean variadas estrategias, se valen de distintos mecanismos, entre ellos agruparse ha constituido y constituye una modalidad de actuar, un proceder que ante la adversidad los pobres urbanos han puesto en práctica para tratar de aliviar sus penurias y optar a un mejor vivir.

Hablar con uno y con el otro puede significar bien la organización de los invasores o acudir a otras instancias. En el último caso, se entablan encuentros con otros actores sociales, ya sean públicos o privados. Pues para permanecer en el lugar ganado, los invasores de tierras ya pobladores de un embrionario asentamiento informal dan inicio a una intrincada cadena de confrontaciones.

En Latinoamérica, es ésta una de las razones por las que existen exorbitantes cantidades de tierras en condición irregular, en su mayoría invadidas, por cuestiones de tenencia. Ante ello, los gobiernos actores públicos han puesto en práctica la regularización de tierras. Se han creado organismos y sancionado leyes con la intención de normalizar la situación.

2.10 Instancias Administrativas Para Atender Los Asentamientos Informales.

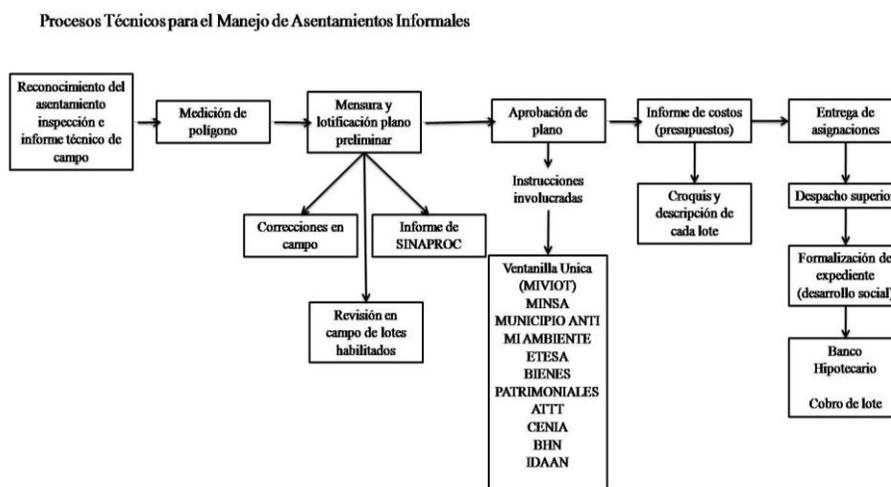


Ilustración 1. Procesos Técnicos para el Manejo de Asentamientos Informales.

2.10.1 Dirección Nacional de Asentamientos Informales. *Objetivo.* Lograr el ordenamiento de los asentamientos informales, a fin de que cumplan con las normas mínimas y las regulaciones urbanas para garantizar los mecanismos de desarrollo con la participación de las instituciones y las comunidades organizadas.

La Dirección de Asentamientos Informales estará compuesta por las siguientes unidades administrativas:

1. Departamento de Ordenamiento Territorial.
2. Departamento de Agrimensura.
3. Departamento de Asistencia Técnica.

2.10.2 Subdirección de asentamientos informales. Se encarga de supervisar el área técnica y el Departamento de Agrimensura, trabajando en equipo para realizar los objetivos asignados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, con el fin de brindar respuesta a los distintos problemas de vivienda nacional en las situaciones de hechos y asentamientos comunitarios por antigüedad; y colaborar estrechamente con todas las direcciones encargadas de brindar soluciones habitacionales.

Entre sus objetivos se mencionan las siguientes:

- Verificar status de las tierras a nivel nacional para conocer si son del Banco Hipotecario Nacional, de la Nación o si son fincas privadas, para proceder con el trámite legal debido.
- Brinda servicio a los moradores de manera que puedan exponer sus diferentes necesidades y poder facilitarles apoyo cumpliendo los requisitos de la Ley.
- . Coordinación del trabajo técnico, del desarrollo de las situaciones de hecho y de agrimensores; para resolver los distintos problemas dentro de las comunidades que son de la competencia de la dirección
- Programar giras a nivel nacional por motivos de mensura o verificación de información en los planos que se gestionan o realizan para la legalización de las respectivas comunidades.
- Se le brinda apoyo técnico a las diferentes direcciones de la institución.
- Una vez los planos estén confeccionados, se realiza el recorrido de aprobación de planos, para la aprobación por parte de la Dirección de Ventanilla Única.

- Se trabaja de manera permanente con SINAPROC, para determinar con brevedad las zonas de riesgo y evitar desastres a nivel nacional y evitar las pérdidas de vidas por riesgo de desastres naturales o deslizamientos. Aparte, es un requisito que es primordial de la Dirección de Ventanilla Única para la aprobación de los planos.
- Se trabaja en conjunto con el Banco Hipotecario Nacional, verificando que los planos cuenten con la información requerida, para la legalización y posteriormente el Banco pueda realizar sus trámites.

2.10.3 Departamento de Ordenamiento Territorial. *Objetivo.* Es el que se encarga del trámite y aprobación de los planos de forma expedita de aquellas comunidades que mantienen más de 5 años sobre una finca, en una condición habitacional no organizada, que constituye una situación de hecho.

Entre sus Funciones se mencionan:

- Revisa y registra la documentación remitida al departamento de Ordenamiento Territorial, encargado del trámite.
- El funcionario responsable de la inspección atiende la solicitud, realizando y verificando el área ocupada por el asentamiento con la cantidad de viviendas existentes las cuales deben coincidir con el plano, además de las características de las viviendas, su infraestructura y otros datos.

- El funcionario responsable que realiza la inspección en campo, elabora un informe técnico en el que expone los datos encontrados en campo y las recomendaciones del caso.
- Una vez confeccionado el informe técnico, se levanta el informe de comisión evaluadora el cual recomienda la aprobación de situación de hecho de cada comunidad.
- Firmado el informe de la comisión evaluadora, un abogado de la Dirección de Asentamientos Informales levantará la correspondiente Resolución de situación de hecho que deberá ser notificada a la parte interesada.

2.10.4 Departamento de Agrimensura. El Objetivo del Departamento de Agrimensura es el encargado de levantar, calcular, dibujar, corregir, aprobar todos los planos confeccionados por la Dirección de Asentamientos Informales. Además de realizar todo lo relacionado con los costos de las diferentes comunidades.

Sección de dibujo:

- Se dibujan y corrigen los planos levantados por los topógrafos de la dirección con todos sus detalles.
- Se diseñan las lotificaciones en los polígonos, propiedad del Banco Hipotecario siguiendo todas las normas establecidas por la Ley.
- Se confeccionan los planos de segregaciones de los moradores en terrenos propiedad del B.H.N. que se requieran.
- Se confeccionan las descripciones de los lotes que van en los expedientes.

- Mantener ordenada la planoteca.

Sección de topografía:

- Se realizan los levantamientos planimétricos y altimétricos de las comunidades y propiedades que serán utilizados por el MIVIOT.
- Replanteos de las diferentes comunidades.
- Informes técnicos.
- Firma de los planos por personal idóneo.
- Mantener el equipo topográfico en óptimas condiciones.

El Objetivo es lograr el ordenamiento de los asentamientos informales, a fin de que cumplan con las normas mínimas y las regulaciones urbanas para garantizar los mecanismos de desarrollo con la participación de las Instituciones y las comunidades.

Entre sus Funciones se mencionan: coordinar la participación con las Instituciones (MOP, IDAAN, ANAM, MINSA, SINAPROC, BHN), para lograr la legalización de la tenencia de tierras; inspeccionar el área donde se encuentra asentada la comunidad; planificar la reubicación de los moradores que se encuentra en zona de riesgos o aglutinados; evitar tenencia mayoritaria de áreas, beneficiando a un propietario en particular. - Realizar los barridos de cada asentamiento, con el fin de registrar en base de datos las asignaciones otorgadas provisionalmente; confeccionar informes técnicos de inspecciones globales o individuales para determinar y dar seguimientos a casos conflictos; apoyar al Departamento de Agrimensura en el ordenamiento de la lotificación de acuerdo a lo encontrado en sitio; censo preliminar al inicio del asentamiento, para evitar anomalías

que se registran a diario; brindar asistencia técnica a los moradores en cuanto a cómo organizar el asentamiento, para realizar las mejores y acondicionar la comunidad; elaborar listado y confeccionar certificaciones finales, para entregar a los futuros propietarios, a fin que puedan realizar sus pagos al B.H.N.

2.11 Opciones de Política Pública en Panamá

2.11.1 El estado de la política de vivienda. En general, se puede decir que el estado de la política de vivienda en Panamá se encuentra en un lento proceso de transición de una forma menos a más habilitadora. El Gobierno aún está comprometido a la construcción y financiación de vivienda de bajo-ingreso, pero existe un acuerdo reciente entre el Gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para liquidar el Banco Hipotecario Nacional 15 (BHN) [Gobierno de Panamá, 2000, 4] –una decisión que deberá conducir a finalizar la construcción y la financiación de vivienda por el Gobierno en los años próximos (Gordon y Espino 2015, p. 19).

El Ministerio de Vivienda (MIVI), que está encargado oficialmente de la formulación y la implementación de la política de vivienda, carece de una declaración formal con respecto a la política de vivienda, y tampoco tiene un papel activo en la formulación de la política nacional de vivienda y en la supervisión de su implementación. Está involucrado en varios programas de vivienda algunos más efectivos que otros pero no juega un papel activo en controlar y guiar al sector de vivienda en su totalidad. Las empresas privadas en el sector formal son actualmente muy activos en la producción de

vivienda de bajo–costo, emitiendo préstamos hipotecarios con tasas de interés preferencial, y produciendo más de la mitad de nuevas unidades de vivienda. Varios y diversos programas del Gobierno han agregado anualmente varios miles de unidades al inventario de vivienda en los últimos años.

Los datos existentes con respecto a las tasas de producción en el sector informal son muy escasos, pero parecieran ser relativamente bajos en comparación con otros países en la región.

La política moderna de vivienda, además de concentrarse en habilitar al sector de vivienda en su totalidad por una parte y en administrarlo por otra, debe referirse a seis componentes principales:

1. El sistema de derechos de propiedad
2. El sistema de financiación de vivienda
3. El sistema de subsidios
4. Infraestructura residencial
5. El sistema legal y regulador que rige al sector de vivienda
6. El marco institucional para la intervención del gobierno en el sector.

El desarrollo informal y sus impactos negativos tienen causas diversas, y su solución no reside de manera exclusiva en la política de vivienda. Factores como el nivel de incorporación de la fuerza laboral a la economía formal, la estructura del ingreso familiar, la concentración o dispersión de los centros de empleo metropolitano, o el ritmo

de crecimiento de la población urbana, tienen impactos importantes en el fenómeno y facilitan o dificultan su solución (UN-Habitat 2003).

Con el fin de promover el debate, se detallan algunas opciones que tiene el Estado panameño para enfrentar la informalidad habitacional urbana y reducir la exclusión social del sistema formal de provisión de viviendas.

Ampliar el alcance de la banca hipotecaria y la industria privada a los grupos excluidos. Una posible opción consiste en persistir en la política actual y tratar aún más de ayudar a los hogares excluidos a acceder a un préstamo hipotecario para las viviendas más baratas del mercado. Dado que el subsidio de intereses ya ha sido maximizado para este rango, esta ayuda solo puede venir en la forma de mayores subsidios de capital a los hogares, ampliando programas como el “Fondo Solidario de Vivienda” del MIVIOT.

Actualmente, únicamente el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que usualmente solo financia a los clientes del MIVIOT, genera hipotecas, sin mayores restricciones, para trabajadores informales.

Generar proyectos de autoconstrucción para los grupos excluidos. Una de las principales ventajas de la vivienda autoconstruida es que se ajusta a ingresos bajos e inestables. Su bajo costo inicial la hace más barata que una vivienda terminada, y por tanto más accesible. Por otra parte, la vivienda se termina a plazos, en vez de pagarse a plazos, como la vivienda financiada. La construcción se ajusta a la economía del hogar, en vez de pesar de manera fija en los ingresos mensuales.

La versión más económica de todas es un “lote servido”, es decir, una parcela con todas las conexiones de servicios, pero sin edificación. En algunos modelos, se provee una losa de piso que incluye las conexiones domiciliarias. En todos estos casos, el proyecto incluye una planificación integral de la barriada (incluyendo calles, y parcelas para parques e instalaciones comunitarias futuras), así como los servicios básicos de agua potable, saneamiento y electrificación. El bajo costo de la unidad o lote inicial no solo implica una mensualidad más baja, sino también plazos de préstamo potencialmente más cortos. El trabajador informal se beneficia de plazos reducidos, pues el riesgo de caer en morosidad por imprevistos económicos es menor. Estos proyectos tendrían que ser financiados por el BHN o una banca de características similares. El reto más importante es dónde desarrollarlos. Una opción obvia consiste en aprovechar las parcelas estatales aún no invadidas, en especial los restos libres de barriadas informales en desarrollo (Gordon y Espino 2015, p. 12).

Incentivar la vivienda de alquiler como alternativa habitacional de bajo costo. En muchas naciones industrializadas, los hogares que no pueden adquirir una vivienda hacen uso del mercado de alquiler. En Panamá, la vivienda de alquiler mantiene un cierto estigma, dada la historia de las luchas inquilinarias de la primera mitad del siglo XX, cuando la población urbana se alzó contra la especulación en los alquileres y los abusos de las casas tenientes. Esto trajo como resultado un control estatal drástico de la industria, que, junto con el surgimiento de la vivienda propia (tanto formal como informal), marcó el declive del sector (Tejeira Davis 1996).

La vivienda de alquiler es un componente importante de cualquier mercado efectivo, y hoy en día se aboga por un sistema de provisión habitacional con variedad de opciones de costo y tenencia. Una reevaluación de este mercado podría ser un componente importante de la discusión.

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

Una expansión del mercado de alquiler exigiría cambios legislativos y en la banca comercial. Por un lado, se requeriría re-examinar los controles excesivos de alquileres y procurar un balance más equilibrado entre los derechos de los inquilinos y las realidades de la inversión por parte de los propietarios. Por otra parte, el Estado podría explorar subsidios, bonos y otros apoyos a los inquilinos, como hoy se hace con los compradores de viviendas. Finalmente, la banca comercial tendría que incursionar en el financiamiento de proyectos de alquiler de una manera atractiva para el potencial inversor (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz 2014).

Es importante señalar que el actual sistema estatal de subsidios a la vivienda se orienta exclusivamente a la vivienda propia y nueva. Otros sectores, como la vivienda de

alquiler o la vivienda rehabilitada, no son atendidos, no existen. Esto tiene impactos importantes en las opciones de tenencia del mercado, y también en el patrón de desarrollo de la ciudad, pues el sistema favorece indirectamente la construcción de barriadas nuevas en la periferia del área urbana y no apoya la recuperación de edificios existentes o la construcción de complejos de alquiler en ubicaciones más céntricas.

2.12 América Latina

En América Latina hay una gran cantidad de documentos, artículos, libros y textos referentes a los asentamientos informales específicamente a políticas de regularización, con el fin de llegar a conclusiones integrales respecto a esta problemática; entre los investigadores más destacados podemos mencionar a:

Edéiso Fernández, con su investigación titulada “Consideraciones Generales sobre las Políticas de Regularización de Asentamientos Informales en América Latina”, en la cual hace una reflexión crítica acerca de políticas de regularización implementadas en Latinoamérica desde los años 80, con el objetivo de confrontar el problema de los asentamientos informales de mejor manera.

Los impactos y costos sociales y jurídicos del crecimiento informal que el autor considera que son los más destacados son:

- Exclusión social.
- Segregación espacial.
- Asociación entre habitantes de asentamientos irregulares y criminales.
- Falta de seguridad individual de la tenencia de la tierra.

- Vulnerabilidad de los residentes frente a acciones políticas de desalojo forzado.
- Falta de acceso amplio de los habitantes al crédito formal Falta de reconocimiento de derechos básicos (disponer de una dirección).
- Costos económicos muy altos para todos (incluso para las personas que no habitan el asentamiento informal).
- Degradación ambiental.

Según este autor, las políticas de regularización se dieron después de la década de los 80, tras el fracaso de antiguas políticas (como las asiáticas o africanas) en donde como solución al problema se expulsaba de manera forzosa a los habitantes de los asentamientos informales. Las políticas de regularización tenían como objetivo la inclusión e integración de las poblaciones y de las áreas informales consolidadas, tanto en la estructura como en la sociedad urbana (Fernández, 2003).

En este documento se plantea, que es crucial para solucionar la problemática de los asentamientos informales, que no se repitan los errores cometidos en el pasado, sobre todo en ciudades en donde se formulan por primera vez programas y políticas de regularización, ya que aunque para los habitantes de este tipo de asentamientos, ven como solución ideal el asentarse ahí, en realidad no es la mejor solución, puede que sea una solución superficial o temporal pero lejos está de ser lo ideal para los habitantes así como para la ciudad.

El fondo de este problema viene desde la incapacidad estructural del poder público para garantizar la vivienda a las personas, eso es debido a la falta de políticas de vivienda adecuadas. Aparte de esto, el autor añade tres causas:

- Tradición elitista y tecnócrata de la planificación urbana practicada en América Latina.
- Las Leyes urbanísticas no son factibles de implantación y fiscalización por las municipalidades.
- La ilegalidad urbana se produce muchas veces por efecto del propio orden jurídico más amplio.

Cuando se habla de propuestas para solucionar la problemática de la urbanización informal en América Latina, es fundamental asociar el déficit de vivienda con el número de viviendas y lotes desocupados ya sean públicos o privados, ya que pueden llegar a ser un elemento importante al ser inmuebles ya urbanizados a los cuales se les podría otorgar una función social.

El autor concluye que la experiencia en Latinoamérica en cuanto a programas de regularización ha sido un fracaso debido a que los objetivos principales no se están traduciendo en instrumentos técnicos, jurídicos financieros y urbanísticos adecuados, no existen procesos sociopolíticos y socioeconómicos para que estos programas surjan efecto y se combinen con políticas preventivas, faltan también procesos financieros, institucionales, de planificación y de soporte, todo esto debido a la naturaleza de los programas que es meramente curativa o superficial, además de que estos programas son concebidos de manera aislada, sectorial y marginal en el contexto de las políticas públicas.

Otro aspecto que queda claro en la experiencia latinoamericana es que no se verifica cualquier relación directa, automática entre programas de regularización (aunque sean

considerados exitosos) y la erradicación, o al menos reducción significativa e la pobreza social (Fernández, 2008).

Otro de los puntos importantes de las políticas es la cuestión de la legalización, el autor plantea que, aunque el tener un título de propiedad es importante por motivos de seguridad del individuo, no está comprobado que el título sea un elemento que lleve a las personas a realizar inversiones y mejoras en su propiedad.

George McCarth del Lincoln Institute of Land Policy, en su investigación “Regularización de asentamientos informales en Latinoamérica”, en su investigación establece que el aspecto clave de la informalidad, es la falta de un título formal de la propiedad. Esto es debido a que, sin un título de propiedad, la accesibilidad a servicios básicos es muy limitada.

También determina que la formación de asentamientos informales en Latinoamérica, ha sido una de las principales características del crecimiento urbano acelerado de las ciudades, es por esto que millones de personas han ganado el acceso a terrenos urbanos y vivienda principalmente mediante mecanismos informales.

En este mismo reporte, se plantean dos intervenciones para eliminar la informalidad, uno es prevenir la formación de nuevos asentamientos y dos, atacar las deficiencias de los asentamientos existentes con programas que busquen:

- Proveer de reconocimiento legal a las comunidades e individuos individuales u otras formas de propiedad y posesión legal.
- Solucionar la problemática de los servicios.

- Promover oportunidades económicas locales y desarrollo.

En el documento de la ONU titulado “Cómo Desarrollar una Política de Suelo a Favor de los Pobres, Proceso, Guía y Lecciones”, se habla sobre la dificultad de hacer política de suelo, y más si es para favorecer a los pobres. Cuando se refiere a favor de los pobres, nos tratan de decir que, en el caso de las ciudades, significa que todos los ciudadanos reciban el mismo trato, incluso los que viven en zonas desfavorecidas.

Muchos procedimientos de uso del suelo – como el registro de un pedazo de tierra o la transferencia para un nuevo dueño – son demasiado caros para los pobres.

Como resultado, el pobre urbano se ve obligado a vivir en tugurios que carecen de servicios básicos como alcantarillado, agua y luz.

En este mismo documento, también se menciona de qué manera el proceso de desarrollo de estas políticas está dominado por un grupo reducido (políticos, intereses comerciales, terratenientes, especuladores de suelo y especialistas técnicos.

Los pobres tienen poca influencia política y no cuentan con el conocimiento técnico ni con los recursos necesarios para contribuir a la discusión política.

Es por esto que se plantea la necesidad de hacer políticas que favorezcan a los pobres las cuales deberían de ofrecer amplias opciones de derechos al suelo dependiendo de cada situación, también se debe garantizar el acceso al suelo y a servicios del suelo a un precio asequible, pero, sobre todo: Deben tener por objetivo reparar las injusticias que

obligan a muchos habitantes de ciudades a vivir en tugurios hacinados en una diminuta proporción del suelo de la ciudad.

El reformar las políticas de suelo involucra muchas agencias gubernamentales y otras interesadas, y tarda aproximadamente entre 10-15 años, por lo que se deben establecer estrategias a corto, mediano y largo plazo, y establecer un presupuesto adecuado.

Así mismo menciona la importancia de entender los puntos de vista y necesidades de las personas y organizaciones que se ven afectadas.

Edna Elena Vega, en su presentación, a dos años de iniciar el Programa de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal (México) 2008, establece que el número de pobres urbanos se ha triplicado en tres décadas, es decir en 1970 había 44.2 millones y para 1997 había 125.8 millones. Debido a esto, surge este Programa de Mejoramiento Barrial a nivel América Latina como respuesta al reconocimiento de las condiciones de pobreza que enfrentan los asentamientos irregulares característicos de Latinoamérica, ante el fenómeno llamado “la urbanización de la pobreza”.

Después de años de ignorar la existencia de asentamientos informales o de intentar erradicarlos, los gobiernos de la Región están adoptando un nuevo enfoque que radica en incorporar dichos asentamientos a las ciudades formales para resolver in situ las deficiencias ambientales, sociales y de infraestructura. El BID ha apoyado este enfoque mediante la promoción de Programas de Mejoramiento de Barrios como un medio eficiente de complementar los programas de vivienda pública, las estrategias de reducción de pobreza y las políticas de desarrollo urbano a nivel local.

Estos programas financian paquetes integrados que incluyen servicios de saneamiento básico, calles, parques, recreación y otro tipo de infraestructura, al tiempo que proveen los servicios sociales de mayor demanda orientados a los grupos más vulnerables. Su objetivo es proveer servicios regulares a estas áreas y mejorar considerablemente las condiciones de vida de sus residentes. Esta metodología de intervenciones integradas ha probado ser un importante instrumento de política social que ha producido un impacto directo en la reducción de pobreza.

El Banco Mundial en América Latina y el Caribe se centra en disminuir la pobreza y se orienta hacia cuatro áreas de intervención:

- Pobreza Urbana
- Mercados Inmobiliarios y de tierras urbanas
- Medio ambiente en el entorno urbano
- Gestión urbana

María Mercedes Di Virgilio, Tomas Alejandro Guevara y María Soledad Arqueros, desarrollaron una exhaustiva investigación que lleva por título “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”, es un trabajo en el que se habla de las políticas públicas de regularización dominial y urbanística implementadas en América Latina, haciendo una comparación con los casos de México, Argentina y Brasil.

Partiendo de que gran parte de la población latinoamericana resuelve sus necesidades de vivienda fuera del mercado formal, los autores definen el hábitat informal

como un concepto que refiere a la situación de tenencia del lote y/o la vivienda (informalidad dominial) o bien está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat.

Primero, se hace un análisis de la situación habitacional de los tres países seleccionados, los cuales son característicos por presentar procesos de urbanización acelerados principalmente relacionado con la reestructuración de las economías rurales desde las primeras décadas del siglo XX.

Los autores definen tres tipos de políticas de regularización: las que tienen como objetivo sanear la situación de tenencia (las cuales funcionan mejor sobre terrenos públicos que privados), las que tienen como objetivo sanear la situación urbano-ambiental y las integrales y que articulan. Se indican primero los datos que puedan ser importantes para aproximar al universo que podría estar sujeto a políticas y programas de regularización, después las políticas de regularización implementadas en los tres países y por último, los organismos y programas de regularización.

Argentina (Buenos Aires y Rosario) concentran casi el 40% de la Población total. 1940 - 1970, en Argentina, se contaba con un sub-mercado de suelo para sectores de bajos ingresos, los llamados lotes populares, los cuales contaban con una normativa urbana muy poco rigurosa en el sentido de subdivisión y uso de suelo ya que se autorizaba la subdivisión de lotes individuales lo cual abarataba el precio de los terrenos, sin embargo, no siempre estos terrenos estaban urbanizados, al ser lotes de muy bajo costo, permitió el acceso de suelo a sectores medios y medios-bajos. Los loteadores, como menciona el artículo, se

vieron beneficiados económicamente ya que casi sin invertir, multiplicaron su inversión y con el tiempo el Estado los proporcionaba de infraestructura y equipamiento necesario. Durante el período mencionado (1940-1970) los centros urbanos de Argentina se canalizaron por medio de este sistema de loteos populares. Sin embargo, antes, durante y después de los loteos populares coexistieron con modalidades de hábitat informal que claramente estaban fuera de la formalidad sancionada en la normativa urbana: inquilinos, villas de emergencia, asentamientos, ocupaciones de inmuebles, etc.

Gloria María González Zapata, en su tesis “Gestión de los Asentamientos Informales: Un asunto de política pública”, se habla acerca del Plan de Legalización y Regularización urbanística. Barrio Balcones del Jardín en la ciudad de Medellín.

La autora menciona que el proyecto se realizó tomando como base estas tres líneas de acción: La regularización y legalización urbanística, titulación y legalización de predios y el reconocimiento de la existencia de edificaciones. Los resultados en cuando a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, se menciona que aún quedan 109 predios por escriturar, de los 423 identificados esto porque no se ha podido continuar con el proceso de titulación debido a la liquidación de Corvide (antigua empresa de vivienda).

En disponibilidad de servicios e infraestructura la autora señala que dentro del proyecto urbano se incluyeron obras para mejorar estos indicadores, sin embargo, sigue siendo aún proyecto no necesariamente incluido en el Plan de Inversiones (GONZÁLEZ, 2009).

Otro de los puntos mencionados son los gastos soportables, en donde se menciona que no se cuenta con un mecanismo para dar seguimiento al tema de sostenimiento de la vivienda ya que la legalización de las construcciones es un gasto totalmente de los propietarios y actualmente los mecanismos para facilitar y promover soluciones económicas para la legalización de construcciones son limitadas. La autora concluye que los Planes de Regularización urbanística tal y como el que mencionamos, no han tenido tan buenos resultados ya que no tiene resultados tangibles el alcance se limita a una propuesta urbana física pero no se logra incidir realmente en la escrituración y titulación, porque la información catastral y estudios de títulos existentes como soporte de la intervención, no posibilitan ir más allá (GONZÁLEZ, 2009).

Mientras no se gestionen los asentamientos informales como una política pública y sea asumida como un proceso social, la problemática de este tipo de asentamientos no tendrá total solución.

2.12.1 Panamá. Entre los investigadores panameños involucrados en el análisis de los asentamientos informales, tenemos los siguientes:

Nilson Ariel Espino y Carlos Antonio Gordon, con su investigación titulada *“Los asentamientos informales de Panamá: cuantificación e implicaciones para la política de vivienda y urbanismo”*, tiene como objetivos estimar el número de viviendas del área Metropolitana de Panamá que se iniciaron de manera informal y cotejar esta información con el grado de exclusión social del actual sistema formal de provisión de viviendas en la región.

Dr. Carlos D. Castro Gómez cuya investigación se titula “*Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda*”

La investigación describe el contraste entre el espectacular y agresivo crecimiento urbano de la ciudad de Panamá, con perfiles de modernidad – pero anárquico y desordenado –, y la profundización del deterioro del medio ambiente urbano, del hábitat y de la vivienda, principalmente entre los sectores sociales más empobrecidos.

Pretende desvelar cómo las políticas públicas de urbanización, los intereses bancarios y la especulación del suelo deterioran el hábitat y producen más exclusión social en este proceso de crecimiento y desarrollo material. En el plano teórico, aborda el tránsito de lo citadino a lo urbano identificando actores, tiempos, procesos técnicos, la reducción en los desplazamientos y la ubicuidad que promueve la comunicación inalámbrica, entre otros, y su impacto sobre la creación de nuevas mentalidades y escenarios urbanos propios del mundo postmoderno, pero en el marco de una sociedad desigual e inequitativa.

2.13 Formación de Asentamientos Informales en Panamá

El tema de la vivienda precaria en Panamá, surge a inicios del siglo XX, a partir del problema del inquilinato y los conflictos ocasionados por las precarias condiciones de la vivienda para los trabajadores del Canal de Panamá a inicios de siglo (Uribe, 1989; Regales de Wolfschoon, J y Jaramillo, B, 1980; Cabrera, 2013; Herrera, 2000).

Desde este momento, y ante la ausencia de una política que abordase el tema de la provisión de vivienda a las clases más bajas, se inicia el proceso de “toma de tierras” por el cual aparecen los primeros asentamientos informales en los barrios que hoy comprenden

Panamá La Vieja, Puente del Rey, Villa del Rey, Boca La Caja y Paitilla. Otras áreas que habían servido como barrios de inquilinato durante la construcción del Canal de Panamá como El Chorrillo, El Marañón, Calidonia y San Miguel continúan siendo áreas donde las condiciones de la vivienda son precarias, aún hoy en día (Rubio, 1950; Regales de Wolfschoon, J y Jaramillo, B, 1980; Uribe, 1989).

El origen de este crecimiento demográfico tan acelerado en la ciudad de Panamá se encuentra relacionado con la construcción del Canal de Panamá, fenómeno que se intensifica y afecta con mayor fuerza la estructura de las áreas pobladas del país a partir de 1940, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la bonanza producida en el país debido a los gastos militares generados para la defensa del Canal por parte del Ejército de los Estados Unidos.

En el distrito especial de San Miguelito este proceso se inicia a finales de la década de 1950, precisamente en Monte Oscuro donde se da un proceso de ocupación espontánea y desordenada de tierra que culminó con la creación del Distrito Especial de San Miguelito en 1970.

Posteriormente ante el crecimiento de la población, los asentamientos informales se fueron extendiendo a Pan de Azúcar, Loma Fruta La Pava y Panamá La Vieja. Así en el lapso comprendido entre 1950 a 1980, se incrementó exponencialmente el problema de los asentamientos informales, extendiéndose hacia Tocumen, de tal manera que ya en 1959 los asentamientos informales representaban un 7% de la población y 6.7% de la superficie de la ciudad. En 1980 representaban el 25% y 19% respectivamente.

Para el área oeste de la Provincia de Panamá, específicamente los distritos de Arraiján y la Chorrera se originan en buena parte por el crecimiento de los asentamientos informales.

En el año 1947 ante la carencia de viviendas sobre todo para la población más pobre se da un aumento de asentamiento informales (174) a nivel nacional, sobre todo en las ciudades de Panamá y Colón concentrando el 85% de las familias que habitan en asentamientos espontáneos.

Datos del MIVIOT para el 2005, daban cuenta de la existencia de unos 517 asentamientos informales existentes en el país, los cuales contabilizaban 67,283 familias y 336,775 personas (Cabrera, 2013). Solo la provincia de Panamá contabilizaba el 54% del total de asentamientos y el 53% del total de familias en este tipo de asentamientos. De acuerdo a CEPAL, un 23% de la población urbana del país residía en tugurios para la fecha del reporte del MIVIOT. Para el 2013, los datos del MIVIOT apuntaban a contabilizar unas 33,033 familias en 224 asentamientos informales, concentrándose 21,261 familias en la provincia de Panamá (64.36%), (MIVIOT, 2013).

En los 2015 datos del MIVIOT registran un total de 408 asentamientos que de manera irregular estaban instalado a nivel nacional, al mes de septiembre de 2017, se han podido brindar respuesta a 95 comunidades a nivel nacional, dando el beneficio a 17,017 familias y 85,085 personas, lo que nos indica que actualmente existen aún un total de 313, asentamientos informales en todo el país, (MIVIOT 2017).

2.14 Marco Jurídico en Algunos Países Latinoamericanos

En Perú en la Ley N° 13,517 del año 1961, se establece que los asentamientos informales recibirán tratamiento especial y dentro de esa consideración, se menciona, entre otros propósitos, el saneamiento físico legal. Consideración que contempla expropiación de terrenos y otorgamiento de títulos de propiedad. En Brasil, igualmente, en el Programa Favela Barrio, implementado a partir del año 1995, se prevé la regularización de la tenencia de la tierra.

En el mismo sentido, en Venezuela con la promulgación de la Ley de Regularización de Propiedad de la Tierra Urbana y Urbanización de Barrios Populares, actualmente en discusión, se pretende regularizar la situación de la tenencia de la tierra en áreas de barrios populares y, además, se contempla en su articulado la participación protagónica de las comunidades involucradas.

De manera general, pudiéramos señalar que la actuación de los propietarios de tierras al momento en que se ocupan sus pertenencias dependerá, en parte, de las condiciones del terreno. Procederán en función de las debilidades o fortalezas que las tierras en cuestión presenten para ser desarrolladas, y de las intenciones que los dueños tengan con sus bienes.

Así, si el terreno ocupado presenta bondades para ser desarrollado o para su comercialización, los propietarios solicitan apoyo del gobierno —actores públicos— para que intervenga, y sean desalojados los invasores. Y, a la vez, les exigen la no intervención,

pues con regularidad los tomistas solicitan algún tipo de actuación, valga decir dotación de servicios e infraestructura.

En otros casos, los propietarios de terrenos actores privados pueden consolidar el proceso de formación de asentamientos informales y convertirse en gestores activos. Esta situación sucede, usualmente, cuando las tierras tomadas no se consideran aptas para construir, debido a sus características físicas o a su localización. Ante la situación irregular, los dueños del terreno entablan negociaciones con los invasores, llegan a acuerdos. Los tomistas adquieren el terreno a un precio concertado. Ello, les sirve de estímulo para continuar levantando el asentamiento.

Por otra parte, los agentes privados dueños de tierras además de intervenir en el proceso de consolidación de asentamientos informales pueden dar inicio a su formación. Situación que, con regularidad, transcurre al conocer las debilidades de sus tierras. Los propietarios buscan la manera de sacar algún provecho de sus bienes, aunque no sea el óptimo. Venden lotes sin servicios, sin áreas para equipamiento colectivo, sin permisos de construcción.

Así, el necesitado de tierra adquiere un suelo, a lo mejor con mayor facilidad. Lo obtiene, acaso, a un precio menor que los ofertados en el mercado convencional y, generalmente, sin recurrir a ningún trámite legal. Como hemos visto, la participación de diversos actores sociales en el proceso de invasión de tierras ha sido notoria. Unos actores aparecen en diferentes momentos, pero sus habitantes, de manera permanente, han sido ciudadanos activos. Inician la producción del asentamiento. Es más, sus intervenciones no

cesan, pues una vez ganado el terreno continúan en la búsqueda de mejoras en el hábitat. Por ello, autores como Kullock et al., (1996: 31) abogan por el quehacer de las familias de estos asentamientos, al argumentar que “La participación de los habitantes en la organización física, constructiva y social de sus barrios es una necesidad que debe convertirse en acto de ciudadanía urbana reconocido y valorizado por las autoridades públicas, en vez de ser denunciado como una manifestación de falta de respeto hacia las reglas establecidas”.

2.15 Marco Jurídico Panameño

El Ministerio de Vivienda ha elaborado estudios, planes y zonificaciones para ordenar el espacio urbano, tal como el Programa de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y el Atlántico. La Autoridad del Canal por su parte, adelanta los estudios para la revisión integral de la Ley 21 de julio de 1997, mediante la cual se aprueba el Plan Regional para el desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso y Conservación y Desarrollo de la Región Interoceánica

En Panamá, La Constitución Política de la República de Panamá, señala en su artículo 117, que 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 Ley 9 de 1973 por la cual se crea el Ministerio de Vivienda establece como función primordial del *Ministerio "procurar la dotación de vivienda adecuada*

a las familias que carezcan de ella; y adoptar las medidas que se estimen adecuadas para el mejoramiento de la situación habitacional del país".

- La Ley No. 22 de 29 de julio de 1991, establece las bases de la Política Nacional de Vivienda, la cual está dirigida a satisfacer las necesidades habitacionales de la población panameña, con especial atención a los sectores con menos recursos.
- Que existe un déficit habitacional en la República de Panamá que requiere que se tomen las medidas necesarias tendientes a incrementar la inversión privada en desarrollos de vivienda de interés social para las clases de bajos ingresos.
- La Ley N°6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones.
- La Ley N° 20 de 27 de marzo de 2009 establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad y dicta otras disposiciones.
- Que la referida Ley fue publicada en la Gaceta Oficial N° 26252 de 31 de marzo de 2009.
- Que, de conformidad con la Constitución, corresponde al Órgano Ejecutivo la reglamentación de las leyes.
- Que es imprescindible establecer un procedimiento sencillo que permita a las familias de asentamientos comunitarios por antigüedad activar a la Administración Pública para que resuelva prontamente la petición de declararles como tales y de proceder a la expropiación.

- Que la Ley 20 de 2009 declaró de interés social la expropiación de fincas privadas cuando dentro de ellas se encuentren asentamientos comunitarios con más de quince años de existencia.
- Que la Ley 20 de 2009 dispone que será competencia del Ministerio de Vivienda los procedimientos de esta clase cuando se trate de áreas urbanas, y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cuando se esté en presencia de tierras agrarias.
- *Artículo 1.* El objeto del presente Decreto Ejecutivo es la reglamentación de la parte urbana de la Ley 20 de 27 de marzo de 2009.
- *Artículo 2.* Lo dispuesto en la Ley 20 de 2009 constituye derechos a favor de los miembros de los asentamientos comunitarios por antigüedad, y desde la solicitud obliga al funcionario público a darle el trámite que corresponde y brindarle a los solicitantes y a partes interesadas el acceso en todo momento a la información relativa al procedimiento de declaratoria de antigüedad del asentamiento comunitario y de expropiación.
- *Artículo 3.* El procedimiento que aquí se regula se rige por la informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad, de conformidad con la Ley 38 de 2000.
- El Decreto Ejecutivo N° 36 de 31 de agosto de 1998, Gaceta Oficial N° 23627 de 10 de septiembre de 1998, por el cual se aprueba el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, de aplicación en el territorio de la República de Panamá.

- El Decreto Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000. Gaceta Oficial N° 24212 de 3 de enero de 2001, por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.
- El Decreto Ejecutivo N° 44-B de 14 de mayo de 2001. Gaceta Oficial N° 24331 de 26 de junio de 2001.
- *Artículo 8:* Para el desarrollo de los Programas de Viviendas que se ejecutan según las disposiciones establecidas en esta Ley.
- Decreto Ejecutivo N° 11 de 7 de abril de 2004. Gaceta Oficial N° 25028 de 14 de abril de 2004. Reglamentaciones a la Ley 22 de 29 de julio de 1991, por la cual se establecen las bases de la política nacional de vivienda, se crea el Fondo de Ahorro Habitacional y el Organismo Regulador del mismo.
- Decreto Ejecutivo N° 4 – 2009 (20 de enero de 2009), por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.
- Decreto Ejecutivo N° 19 (de 30 de abril de 2009). Por el cual se reglamenta la Ley 20 de 27 de marzo de 2009, *“Que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad y dicta otras disposiciones”*.

Leyes que Protegen el Derecho a la Vivienda: La violación del derecho a la vivienda es un problema que afecta no solo nuestro país, sino a gran parte de los países subdesarrollados ya que la vivienda no es solo contar con un techo, sino que además debe incluir la propiedad de la tierra, contar con los servicios básicos de agua, luz, disposición

de excretas, que permitan a las familias contar con una vida digna para su completo desarrollo, además se debe contar con escuelas cercanas que permitan la educación de los habitantes, asegurar además las asistencias médicas y transporte para acceder a las fuentes de trabajo.

La vivienda constituye un derecho social con igual importancia que la alimentación, vestido y trabajo, las cuales constituyen la base para el completo disfrute de una vida.

Para el pleno disfrute de este derecho existen leyes que buscan establecer el cumplimiento y participación de la mayor parte de la población entre los que podemos mencionar.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 25 que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. (Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo N° 25)

Código de la Familia en el Capítulo II de los Derechos Familiares en su Artículo 583 señala:

Que los derechos familiares comprenden:

- La estabilidad y unidad familiar
- El trabajo y salario suficiente para una decorosa subsistencia familiar.

El acceso a la vivienda digna y acorde a sus necesidades. (Código de la Familia, Capítulo N°3, Artículo N° 583, Panamá 1994).

Constitución Nacional de 1972 en su Capítulo 6, Artículo 123 Estipula la Obligación del Estado de: “Establecer 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”

Mediante cada una de estas leyes se busca brindar a la población principalmente a las más necesitadas de nuestra sociedad las mejores condiciones de vivienda.

2.16 Instituciones Encargadas de Velar por el Derecho a la Vivienda en Panamá.

Para llevar a cabo una de las políticas de vivienda el Estado debe contar con Instituciones que velen por el cumplimiento de dichas políticas mediante la formulación y ejecución de Programas que brinden a la población las respuestas adecuadas y cónsonas con sus necesidades. Entre estas instituciones podemos hacer referencia a:

Ministerio de vivienda: Dicha institución fue creada mediante la ley N° 9 del 25 de 1973 en cuyo Primer Artículo se establece que esta institución fue creada con la finalidad de establecer, coordinar y asegurar la ejecución de las políticas nacionales de vivienda; además es responsable de establecer medidas administrativas para la cual cumple con las siguientes funciones:

- Formular, planificar, dar seguimiento y ejecutar las políticas, planes y programas de vivienda.
- Facilitar la realización de Programas de solución habitacionales de interés social.
- Dotar de vivienda adecuadas a las familias que carecen de estas.

- Realizar investigaciones sobre los problemas de vivienda y el desarrollo urbano.
- Diseñar y construir viviendas que pertenecen a los programas y proyectos del Ministerio.
- Levantar, regular y dirigir los planes de lotificación, urbanización y mapas oficiales.

En general adoptar las medidas que se estimen adecuadas para el mejoramiento habitacional.

Cada una de estas funciones son llevadas a cabo en condición con otros Ministerios y entidades que ofrecen el aspecto financiero lo que representan en gran parte la implementación de los Programas y Proyectos de vivienda, ya que con la ausencia de esto no se llevaría a cabo dichos programas. (IDEM 1 P.5).

Banco Hipotecario Nacional: Esta entidad fue creada mediante Ley 10 de 25 de enero de 1973 como una empresa estatal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, esta entidad está sujeta a las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Entre las funciones de esta institución podemos mencionar:

- Otorgar préstamos Hipotecario otorgados por las entidades integrantes de los sistemas nacionales de ahorro y préstamo para la vivienda.
- Brindar mantenimiento a las viviendas propiedad del Banco.

- Otorgar financiamiento para los proyectos de vivienda del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- Conceder facilidades de crédito y descuento a las entidades para asegurar la liquidez de las entidades del Sistema de Ahorro.

El Banco Hipotecario Nacional está constituido por una Junta Directiva la cual se encarga del manejo, dirección y administración del Banco,

Además de esto podemos mencionar que está constituido por la inversión de los ingresos que se obtienen de las operaciones o renta, las subvenciones y asignaciones que le otorga el Gobierno Central, las primas de las garantías que le otorguen los préstamos y por último el producto de los bonos, títulos hipotecarios, certificado de participación o cualquier otra clase de valores que sean emitidos y los empréstitos que contrae. (IDEM 1P.28).

En la República de Panamá, el problema habitacional alcanza sus mayores proporciones de gravedad en los centros urbanos, sobretodo en Panamá y Colón.

Es notable la cantidad de población que vive en condiciones inadecuadas.

El problema de la desintegración social en las ciudades se agrava de manera alarmante, dadas las tasas de crecimiento relativo de la población en los centros urbanos y muy especialmente en los sectores marginales.

Entre las causas que se puede destacar el problema habitacional de Panamá podemos destacar:

- El aumento demográfico debido al incremento negativo por nacimiento y desplazamiento hacia la capital, de grupos del interior de la República, en busca de mejor forma de vida (trabajo y estudio).
- El bajo nivel de ingresos de la población, los bajos salarios y el desempleo determinan las condiciones de vida infrahumana.
- El alto costo de la construcción originado por la mano de obra costosa, el precio elevado de los terrenos y las tasas de intereses a los capitales.
- Ausencia de una política definida de vivienda, que subsane el problema ocasionada por casas condenadas y de las destruidas de incendios.
- El desinterés por construir a precios razonables, que reúnan condiciones como privacidad, comodidad y alquiler justo.

La actual administración del Ministerio de Vivienda está atendiendo en forma prioritaria situaciones de urgencia como:

- Atender a las familias con necesidades habitacionales que están invadiendo terrenos privados o públicos, con propuestas de opciones de vivienda que consiste en proporcionarles globo de terreno estatales que permitan la ocupación ordenada de los grupos familiares.
- Mensura y legalización. Mediante este programa se logró medir 840 lotes en diferentes sectores en San Miguelito, para que las familias construyan sus propias viviendas.

- Reordenar la administración de las viviendas revertidas en el área del canal, sobre la base de una correcta evaluación socio económica, para superar la irregularidad y abusos en la asignación de estas.

Contexto social: La importancia del Distrito de Chepo se remonta a la época del descubrimiento, conquista y colonización del nuevo mundo. Fue descubierto en 1,515 por Antonio Tello de Guzmán quien le dio el nombre de Chepo en honor al cacique jefe del poblado.

El obispo de Panamá, Fray Pedro Rubio y Auñón en su relación geofigura 1,736, describe a Chepo como una comunidad muy poblada, con algunas familias blancas, pero con una población mayoritariamente de gente de color, que alcanzaba las 2,000 almas. Será a partir de 1903 cuando ciertos cambios se efectúan y Chepo comienza a ser más accesible al crecimiento modernismo de la ciudad de Panamá.

Chepo no siempre estuvo donde hoy se encuentra, originalmente estuvo ubicada a orillas del Río Mamoní, pero se trasladó en varias ocasiones de un lugar a otro, ante los severos ataques sufridos a manos de piratas, quienes llegaban tras los destellos de grandes riquezas, que procedentes de Europa y la capital de (Panamá) eran guardadas en el pueblo por su cercanía a los ríos navegables Mamoní y Bayano, salida natural al "Archipiélago de las Perlas y al Mar del Sur.

Curiosamente La Iglesia Católica que alberga la imagen del gigante San Cristóbal, está de espaldas a su entrada y que su cementerio está justamente en la entrada del pueblo.

Según datos de la Contraloría General de la República, Se fundó en 1,855 y sus primeros pobladores fueron indígenas. Sin embargo, la población original fue reducida por los españoles y las enfermedades, lo que produjo que más tarde se integraran pobladores de otras provincias.

Aunque sus límites distritoriales fueron establecidos el 6 de agosto de 1863, la historia del país registra un hecho que ocurrió en 1941, cuando Arnulfo Arias Madrid era el presidente de la República. El Dr. Arias dictó la Ley N° 82 del 1 de julio de 1941 que trataba sobre el régimen provincial y distritorial.

En uno de los artículos de esta ley decía: "para que una porción de tierra pueda ser considerada como un distrito se necesita por lo menos que el territorio tenga 10 mil habitantes".

No obstante, en ese tiempo, Chepo contaba con solo 4 mil 203 habitantes, por lo cual fue convertido en corregimiento. Pero, esa condición no tardó mucho tiempo, porque tan pronto Arias salió de la presidencia, volvió a ser un distrito.

2.16.1 Comunidad Unión de Azuero 2. La comunidad donde se está realizando el estudio de investigación se llama "Unión de Azuero 2", está situada al Este, dentro de la jurisdicción del distrito de Chepo, colindante con las siguientes áreas:

- Al Norte: Vía Panamericana
- Al Sur: Comercio de Ferretería
- A Este: Terreno privado baldío
- Al Oeste: Comunidad Unión de Azuero 1



Ilustración 2. Asentamiento Informal de Unión de Azuero 2.

El origen del nombre de esta comunidad surge por el hecho de una invasión, y se identifica como la segunda etapa conformada por la descendencia de los moradores de Unión de Azuero 1, población con mayor antigüedad, por ende, se le da el reconocimiento y popularidad con el mismo nombre, porque los invasores procedían de esa comunidad, por tal motivo se optó por denominarlo como “Unión de Azuero 2”, en virtud de que era el surgimiento de una nueva población.

Este lugar surgió en el año 2006, tenía aproximadamente 40 años, de estar siendo utilizada como potrero de pasto para ganado. La población invasora que se estableció en este lugar fueron inicialmente aproximadamente cincuenta (50) familias nuevas, constituidas por los hijos de los originarios pobladores procedentes de la comunidad “Unión de Azuero 1”.



Ilustración 2. Basura a orilla de la Vía Panamericana, foco de contaminación y enfermedades. Lugar Unión de Azuero 2.

Se encuentra rodeado de una ladera de cerros, potreros y pozos donde extraen el agua por gravedad para satisfacer del vital líquido a los habitantes, el clima es cálido-húmedo, así mismo se cuenta con la cercanía de la calle vía panamericana.

Los habitantes de esta comunidad pertenecen al grupo colono, tiene una superficie de 19 hectáreas de terreno propiedad del Banco Hipotecario Nacional, finca número 228042, destinado para el ordenamiento territorial y la entrega de certificaciones de asignaciones provisionales de lotes a 356 familias con un total aproximado de 1,780 personas, entre ellos niños (as), jóvenes y ancianos (as), incluidos el 10% de población migrante en busca de una mejor calidad de vida.

Debido a las gestiones que se han hecho, por parte de la Dirección de Asentamientos Informales fue hacer el ordenamiento territorial para la aprobación de los planos y posteriormente entregar las certificaciones que acrediten a las familias como tenedora formal del globo de tierra que ocupan hace varios años, sin embargo; el sueño se desvanece por la burocracia existente en el sistema.



Ilustración 3. Calles internas en Unión de Azuero 2.

Las viviendas son tipo informal, representando el 70% entre madera y lámina de zinc. La provisión de agua es suministrada por acueducto rural, que se organiza a través de un comité. Las viviendas hacen uso de letrinas, muchas veces en terrenos pequeños para absorber adecuadamente los desechos. Es común la escorrentía o estancamiento de aguas servidas en veredas, calles y lotes. La recolección de basura por parte de las autoridades es

irregular o inexistente, propiciando la aparición de vertederos improvisados, frecuentemente cerca de las viviendas mismas. La conexión de luz eléctrica es legal desde el año 2015. Las calles son de tierra en la época seca y de lodo en la época lluviosa. No hay aceras o sistema de drenaje pluvial.

Existen pequeños comercios entre ellos un mini súper y kioscos, los medios de transporte que utiliza la comunidad es transporte colectivo de buses diablo rojo, chivas coster.



Ilustración 2. Avances de construcción en Unión de Azuero 2.

Por otra parte, existen instituciones educativas a nivel primario, iglesia católica y evangélica, más áreas deportivas, todas estas localizadas en “Unión de Azuero 1”, a minutos del pueblo en estudio.

Esta es una comunidad donde sus habitantes son de escasos recursos económicos, ya que el 40% no trabaja, el 43% se dedica al trabajo informal, solo el 17% mantiene trabajo formal.

Las enfermedades que se presentan con mayor frecuencia son resfriadas diarrea, diabetes y rinitis. En cuanto a la educación el 60% curso primario, el 27% el nivel secundario y el 10% universidad completa, pero hoy e en día los jóvenes terminan el bachillerato y algunos continúan estudiando alguna carrera técnica para poder desenvolverse ante la sociedad.

2.17 Aspectos Geográficos y Político – Administrativos del Distrito de Chepo

2.17.1 Toponimia. El nombre de Chepo proviene de una lengua indígena Chepiu, que significa "Indio blanco" (albino), característica del patriarca, pero la lengua vasca no le permitió a los colonizadores pronunciar correctamente "Chepiu" y de allí pasó a "Chepore" y por último a Chepo, como hoy se le conoce.

2.17.2 Límites. Los límites administrativos del Distrito de Chepo son:

- Al Norte: con la comarca Guna Yala
- Al Sur: con el distrito de Chimán
- Al Este: con la provincia de Darién
- Al Oeste: con la ciudad de Panamá.

2.17.3 Forma y superficie. La provincia de Panamá estaba dividida hasta el 1 de enero de 2014 en once distritos, pero tras la creación de la provincia de Panamá Oeste en

dicha fecha con los distritos de Arraiján, Capira, Chame, La Chorrera y San Carlos, ubicados todos al oeste del canal de Panamá, la actual provincia de Panamá quedó integrada solamente por 6 distritos: Balboa, Chepo, Chimán, Panamá, San Miguelito y Taboga.

El Distrito de Chepo tiene una forma alargada que se extiende de Este a Oeste. Este distrito es el más grande de la provincia de Panamá con una superficie aproximada de 4,937.0 Km², es decir abarca el 58.7% de la superficie total de la Provincia de Panamá. (Cuadro N° 1).

Cuadro 1. Superficie de los Distritos de la Provincia de Panamá.

Provincia / Distritos	Superficie (km²)	Porcentaje (%)
Panamá	8,409.3	100.00
Balboa	332.9	3.9
Chepo	4,937.0	58.7
Chimán	1,046.0	12.4
Panamá	2,031.2	24.1
San Miguelito	50.1	0.6
Taboga	12.1	0.1

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Contraloría General de la República. Año

2010

2.18 Diagnóstico Demográfico y Socioeconómico del Distrito de Chepo

El diagnóstico socioeconómico representa las demandas que realiza la población y sus actividades económicas sobre las estructuras geocológicas, por ser éstas el soporte material de las diversas actividades humanas.

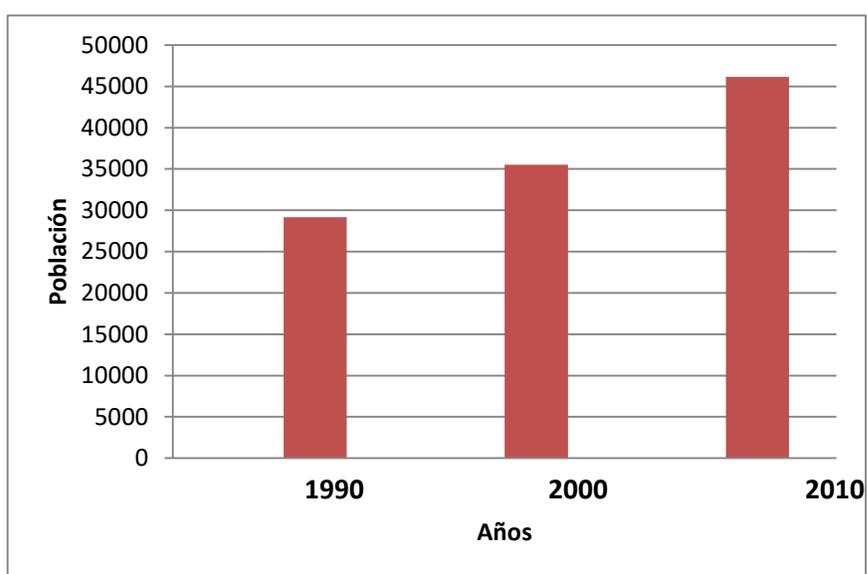
2.18.1 Dinámica de poblamiento. Es una dimensión de interés para la ordenación territorial por cuanto constituye el centro de atención de las políticas relacionadas con la calidad de vida y en relación con las presiones que ejerce sobre el medio natural, el consumo de recursos, la ocupación de áreas ecológicamente frágiles y los requerimientos del equipamiento territorial.

El análisis interpretativo de la dinámica del poblamiento se realiza a través de diversos datos obtenidos de diversas fuentes de información.

Población total o absoluta: La población es la primera variable que debe ser estudiada en el análisis de la realidad social de un determinado espacio territorial o región, ya que son los actores principales de dicha unidad territorial y son ellos los que en un momento determinado se verán beneficiados y perjudicados por las políticas sé que tomen al respecto.

En el proceso de evolución de la población del distrito de Chepo, podemos observar según los tres últimos Censos de Población, que la población total o absoluta de este distrito ha ido en ascenso. Efectivamente, en 1990 de (29,145 habitantes) en el año 2000 pasó a (35,500 habitantes), es decir un aumento del 17.9% y en año 2010 su población total o absoluta fue de 46,139 habitantes, aumentado en un 23.1 %. (Ver Figura N°1)

Grafica 1: Evolución de la Población Total del Distrito de Chepo Años: 1990 - 2000 - 2010.



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

2.19 Corregimientos del Distrito de Chepo

El distrito de Chepo está conformado por 8 corregimientos: Chepo (cabecera), Cañita, Chepillo, El Llano, Las Margaritas, Santa Cruz de Chinina, La Comarca Guna de Madugandí y Tortí.

En el cuadro N°1 podemos observar que en los dos últimos censos de población el corregimiento de Chepo cabecera registra la mayor cantidad de población pasando de 12,743 habitantes en el censo del 2000 a 21,868 habitantes en el censo del 2010 a excepción

del censo de 1990 donde el corregimiento de El Llano obtuvo la mayoría de población con un total de 12,393 habitantes, para luego descender paulatinamente a 2,839 habitantes en el censo del 2000.

Por otra parte, el corregimiento de Tortí está en segundo lugar en cuanto a población se refiere, ya que para el censo del 2000 registró 8,030 habitantes y en el censo del 2010 aumentó a 9,928 habitantes y en tercer lugar se ubica el corregimiento de Las Margaritas con una población de 3,852 habitantes para el censo de 1990, variado positivamente a 4,500 habitantes para el censo del 2000 y en el último censo aumentó a 5,350 habitantes. El corregimiento menos poblado es Chepillo cuya población casi se mantiene constante, pasando de 254 habitantes en el censo de 1990 a 237 habitantes en el censo del 2000 con un leve aumento en el censo de 2010 con 271 habitantes. (Cuadro N°2)

Cuadro 2. Evolución de la Población del Distrito de Chepo y corregimientos. Censos: 1990, 2000, 2010.

Distrito/ Corregimientos	Censos		
	1990	2000	2010
Chepo	29,145	35,500	49,385
Chepo (cabecera)	8,971	12,734	21,868
Cañita	1,721	2,140	2,693
Chepillo	254	237	271
El Llano	12,393	2,839	3,010
Las Margaritas	3,852	4,500	5,350
Santa Cruz de Chinina	1,954	1,715	1,690
Comarca Guna de Madugandí	-----	3,305	4,575
Tortí	-----	8,030	9,928

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Año 2000. Contraloría General de la República. Vol.1. Tomo 1

2.20 Lugares Poblados del Distrito de Chepo

Se define “lugar poblado” a toda aquella localidad urbana o rural, separada físicamente de otra, que responde a un nombre localmente conocido y que está habitado por una o más personas. El distrito de Chepo está conformado por 329 lugares poblados.

Los corregimientos que tienen mayor cantidad de lugares poblados son El Llano y Tortí con un 21.8 % del total de lugares poblados. Seguido de Chepo (cabecera) con un 17.3% y el corregimiento de Santa Cruz de Chinina con un 16.4%.

Los corregimientos con menos lugares poblados son Chepillo con un 0.3 % del total y el corregimiento de la Comarca Guna de Madugandí con un 5.7% del total. (Cuadro N°3)

Cuadro 3. Lugares Poblados del Distrito de Chepo Año: 2005.

Distrito y corregimiento	Número de lugares poblados	Porcentaje (%)
Chepo	329	
Cabecera	57	17.3
Cañita	20	6.1
Chepillo	1	0.3
El Llano	72	21.8
Las Margaritas	34	10.3
Santa Cruz de Chinina	54	16.4
Comarca Guna de Madugandí	19	5.7
Tortí	72	21.8

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Año 2000. Contraloría General de la República. Vol.1. Tomo1.

2.21 Distribución Geográfica de la Población

2.21.1 Densidad de la población. La densidad de población nos expresa el número de habitantes por unidad de superficie (Hab./km²). El distrito de Chepo con una extensión territorial de 4,937.0 kilómetros cuadrados tiene una densidad de población de 9.3 hab./km², en términos generales tiene una densidad baja.

El corregimiento de la Comarca Guna de Madugandí con una extensión territorial de 2,075.9 kilómetros cuadrados, la más grande en extensión territorial del distrito, está prácticamente deshabitada con una densidad de población de 2.1 hab./km², es decir la más baja densidad de todos los corregimientos de este distrito.

En contraposición el corregimiento de Chepillo, el más pequeño de todos, con una extensión territorial de 1.0 Kilómetros cuadrado tiene la más alta densidad de población de todos los corregimientos 263.3 hab./km², prácticamente están viviendo unos encima de otro. (Cuadro N°4).

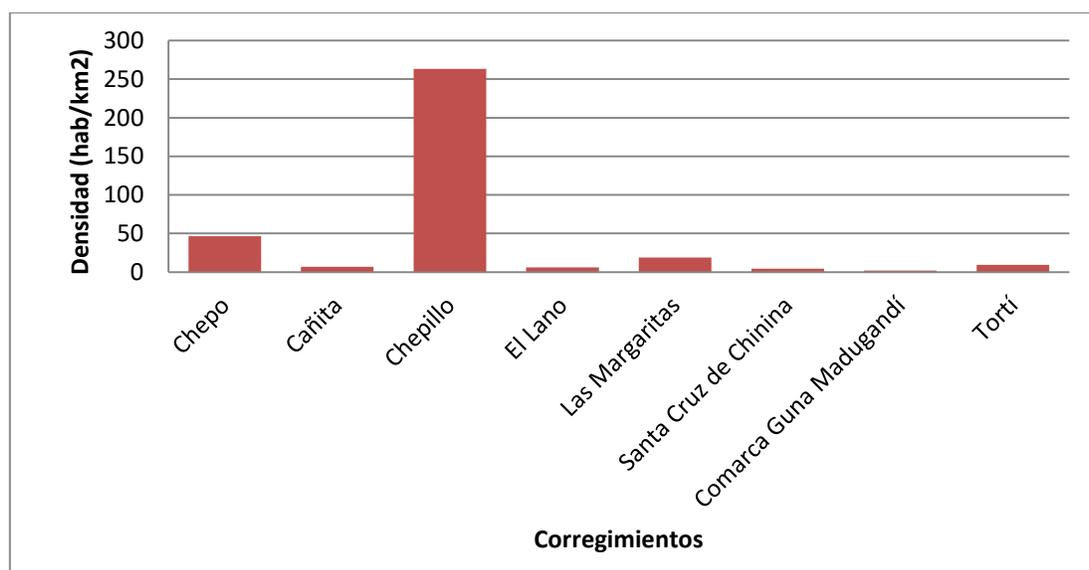
Cuadro 4. Densidad de Población del Distrito de Chepo Año: 2010.

Distrito corregimiento	Superficie (Km2)	Habitantes	Densidad (Hab./km2)
Chepo	4,937.0	49,385	
Chepo (cabecera)	438.6	21,868	
Cañita	359.0	2,693	
Chepillo	1.0	271	
El Llano	472.9	3,010	
Las Margaritas	263.6	5,350	
Santa Cruz de Chinina	351.5	1,690	
Comarca Guna de Madugandí	2.075.9	4,575	
Tortí	974.5	9,928	

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Año 2010. Contraloría General de la República.

En la Gráfica N°2 podemos observar que el corregimiento de Chepillo tiene la más alta densidad de población, seguido del corregimiento cabecera de Chepo y en tercer lugar el corregimiento de Las Margaritas. En términos generales según el comportamiento de las densidades un distrito bajo en población. (Gráfica N°2)

Grafica 2: Densidad de Población / Corregimientos de Chepo. Año: 2010.



Fuente: **Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.**

2.22 Composición de la Población

La edad y el sexo son características básicas de una población. Cada población tiene una comparación diferente por edad y sexo (el número o proporción de varones y mujeres en cada grupo de edades). Esta estructura puede surtir un efecto considerable sobre su comportamiento demográfico y socioeconómico, por ejemplo, el número de niños en edad escolar, la población económicamente activa, el número de personas que son dependientes, entre otros.

2.22.1 Por Edad. Para el análisis de la composición de la población por edad tomamos las estimaciones y proyección de la población proporcionados por la Dirección de Estadística y Censo con referencia a la distribución de la población del distrito de Chepo obteniéndose los siguientes resultados:

El grupo comprendido entre (0 – 14 años de edad), la población joven abarca el 33.0%, mientras que el grupo comprendido entre (15 – 64 años de edad) abarca el 61%, es decir es el grupo predominante en el distrito de Chepo. Por su parte, el grupo comprendido entre (65 y más edad) aglutina al 6% de la población.

Todos los corregimientos reflejan el mismo comportamiento del distrito. El corregimiento con mayor población es el de Chepo (cabecera), en donde la población joven comprendida entre (0 – 15 años) representa el 32.3%, la población adulta (15 – 64 años) el 62% y la población vieja (65 y más edad) el 5.7%.

Inclusive el corregimiento de Chepillo, que es el de menos población presenta el mismo patrón, así el 29.9% de la población es joven, mientras que el 60.5% es adulta y solo el 8.5% de la población es vieja. (Cuadro N°5)

Cuadro 5. Estimación y Proyección de la Población del Distrito de Chepo, por Corregimiento, según Edad Año: 2010.

Edad	Total	Estimación al 1 de julio							
		Chepo (cab.)	Cañita	Chepillo	El Llano	Las Margaritas	Santa Cruz De Chin.	Comarca Guna Madug.	Tortí
Total	49,385	21,858	2,693	271	3,010	5,350	1,690	4,575	9,928
0 - 4	5,754	2,501	254	25	282	507	195	866	1,124
5 - 9	5,479	2,374	257	29	310	473	186	719	1,120
10 - 14	5,065	2,187	235	30	309	476	178	588	1,052
15 - 19	4,262	1,896	239	22	246	486	137	426	870
20 - 24	3,926	1,750	227	17	252	456	143	348	704
25 - 29	3,755	1,766	168	22	199	431	141	280	748
30 - 34	3,926	1,850	193	21	218	429	135	277	803
35 - 39	3,600	1,612	204	21	216	392	129	290	736
40 - 44	3,164	1,475	191	11	223	380	100	143	641
45 - 49	2,569	1,136	152	13	176	329	59	183	521
50 - 54	2,037	895	129	17	130	244	62	123	437
55 - 59	1,606	670	102	10	114	200	78	98	334
60 - 64	1,280	501	105	10	89	159	51	102	263
65 - 69	1,065	427	71	7	94	131	39	56	240
70 - 74	791	327	74	4	65	93	29	46	153
75 - 79	532	244	38	5	39	72	17	17	100
80 y más	574	267	54	7	48	92	11	13	82

Fuente: Contraloría General de la Rep. Dirección de Estadística y Censo.

Por Sexo: En cuanto a la distribución por sexo en el distrito de Chepo hay un predominio del sexo masculino, ya que de los 44,731 habitantes, el 53.44% son del sexo masculino y el 46.56% son del sexo femenino, esto nos muestra un índice de masculinidad de 114.7 hombres por cada 100 mujeres. Por otra parte, a nivel de corregimiento en términos generales observamos el mismo comportamiento. El corregimiento con el más alto índice de masculinidad es el de Santa Cruz de Chinina con 152.6 hombres por cada

100 mujeres y el más bajo es para el corregimiento de la Comarca Guna de Madugandí con 103.6 hombres por cada 100 mujeres. (Cuadro N° 6)

Cuadro 6. Composición de la Población por Sexo en el Distrito de Chepo, según Corregimiento Año: 2010.

Distrito, corregimiento	Sexo		Total	Índice de Masculinidad
	Hombres	Mujeres		
Chepo	26,066	23,319	49,385	111.8
Chepo (cabecera)	11,207	10,661	17,851	105.1
Cañita	1,436	1,257	2,739	114.2
Chepillo	135	136	241	99.3
El Llano	1,699	1,311	2,667	129.6
Las Margaritas	2,840	2,510	5,474	113.1
Santa Cruz de Chinina	976	714	1,493	136.7
Comarca Guna de Madugandí	2,331	2,244	5,080	103.8
Tortí	5,442	4,486	9,186	121.3

Fuente: Contraloría General de la Rep. Dirección de Estadística y Censo.

2.22.2 Crecimiento natural de la población. Toda población sobrevive a cada uno de los individuos que la integran o componen, lo que quiere decir, que sus componentes se modifican continuamente. El cambio de la población se da por la acción de tres componentes: nacimientos, defunciones y migración.

2.21.3 Tasa de natalidad. Indica el número de nacidos vivos por cada 1,000 habitantes en un determinado año. Para nuestro caso hemos tomado las estadísticas correspondientes a los años comprendidos entre el quinquenio 2001 al 2005 por ser las últimas proporcionadas en este aspecto por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Al respecto, el distrito de Chepo no presenta grandes variaciones en cuanto al número de nacimientos vivos y asimismo es el comportamiento de la tasa bruta de natalidad, que para el 2005 fue de 20.7, lo cual indica que por cada mil habitantes nacen 20 niños.

El corregimiento que presenta el mayor número de nacimientos vivos en el quinquenio analizado es Chepo (cabecera), con 408 nacimientos vivos en el año 2000 y que paulatinamente fue descendiendo y en el año 2005 comienza nuevamente a aumentar. La tasa bruta de natalidad para el 2005 fue de 24.5, es decir que por cada mil habitantes nacen 24 niños.

El corregimiento que presenta los valores más bajos de nacimientos vivos y por ende más baja tasa bruta de natalidad es la comarca Guna de Madugandí con una tasa bruta de natalidad de 8.0. (Cuadro N°7)

Cuadro 7. Nacimientos Vivos en el Distrito de Chepo, según Corregimiento de Residencia de la Madre años: 2001 – 05.

	Nacimientos Vivos									
	Número					Tasa bruta por 1,000 habitantes				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Chepo	837	782	806	764	843	23.1	21.1	21.3	19.1	20.7
Chepo (cabecera)	408	352	349	328	380	31.3	26.5	25.8	21.8	24.5
Cañita	59	46	67	47	47	27.0	20.6	29.4	19.4	19.0
Chepillo	2	6	6	8	9	8.3	24.3	23.7	32.8	37.0
El Llano	100	66	75	75	77	34.4	22.3	24.8	26.5	27.5
Las Margaritas	105	115	87	78	87	22.8	24.5	18.2	15.7	17.2
Santa Cruz de Chinina	29	30	31	35	30	16.5	16.8	17.0	21.1	18.4
Comarca Guna	31	22	14	21	34	9.2	6.4	4.0	5.1	8.0
Tortí	103	145	177	172	179	12.5	17.3	20.7	19.9	20.5

Fuente: Contraloría General de la Rep. Dirección de Estadística y Censo.

2.22.4 Tasa de mortalidad. El término mortalidad se refiere a las defunciones como un componente del movimiento de la población. Es el número de defunciones por cada 1,000 habitantes en un determinado año. Eventualmente, todos los componentes de una población mueren, pero la proporción en que esto ocurre depende de muchos factores y su incidencia puede proporcionar gran cantidad de información acerca del nivel de vida y servicios de salud de una población.

En el año 2005, los registros de estadísticas vitales indican que murieron 112 personas por ocurrencia, es decir donde ocurrió la defunción y 146 defunciones por residencia, es decir, donde reside habitualmente la persona. La tasa de mortalidad del distrito es de 3.6 muertos para cada 1000 habitantes. (Cuadro N°8)

Cuadro 8. Defunciones en el Distrito de Chepo por Lugar de Ocurrencia, Residencia y Sexo, según Corregimiento Año: 2005.

Distrito y corregimiento	Defunciones							
	Ocurrencia				Residencia			
	Total		Sexo		Total		Sexo	
	Número	%	H	M	Número	Tasa	H	M
Chepo	112	1.5	69	43	146	3.6	86	60
Chepo (cabecera)	74	1.0	43	31	79	5.1	44	35
Cañita	6	0.1	5	1	9	3.6	6	3
El Llano	7	0.1	5	2	9	3.2	5	4
Las Margaritas	6	0.1	4	2	19	3.8	15	4
Santa Cruz de Chinina	2	0.0	2	-	2	1.2	2	-
Comarca Guana de Madugandí	3	0.0	1	2	3	0.7	1	2
Tortí	14	0.2	9	5	25	2.9	13	12

Fuente: Contraloría General de la Rep. Dirección de Estadística y Censo.



Ilustración 3. Poblado en Tanara, Chepo, frente a la feria.

2.22.5 Tasa de crecimiento natural. La tasa de crecimiento natural también es denominada tasa de crecimiento vegetativo. Esta tasa es determinada exclusivamente por la diferencia entre los nacimientos y las defunciones. Esta tasa no incluye los efectos de inmigración o la emigración. (Ver Tabla N°9)

Cuadro 9. Nacimientos Vivos, Defunciones, Tasa de Nacimiento, Tasa de Mortalidad y Tasa de Crecimiento Natural del Distrito de Chepo, según Corregimiento Año: 2005.

Distrito corregimientos	Estimación de la Población	Nacimientos vivos	Tasa de Natalidad	Defunciones	Tasa de Mortalidad	Tasa de Crecimiento Natural %
Chepo	40,731	843	20.7	146	3.58	17.1
Chepo (cabecera)	15,510	380	24.5	79	5.1	19.4
Cañita	2,477	47	18.9	9	3.6	15.3
El Llano	2,803	77	27.5	9	6.7	20.8
Las Margaritas	5,066	87	17.2	19	0.4	16.8
Santa Cruz de Chinina	1,634	30	18.4	2	1.8	16.6
Comarca Guna de Madugandí	4,250	34	8	3	5.8	2.2
Tortí	8,748	179	20.4	25	2.8	16.1

Fuente: Estadísticas Vitales. Año 2005. Contraloría General de la República

Las cifras nos indican que el corregimiento de El Llano registró el mayor crecimiento natural en el distrito de Chepo con un 20.8%.

2.22.6 Proyección de la población. El crecimiento de la población, estimación a futuro y tendencias del poblamiento, son variables de las cuales al ser integradas nos permiten definir características y posible evolución de las demandas sociales que ejerce el

crecimiento de la población sobre el medio natural. Por ejemplo, calidad de los cursos de agua, demanda de servicios sociales, entre otros.

Para el análisis tomamos los datos de proyección y estimación de la población del Boletín 16 del Instituto Nacional de Estadística y Censo.

El distrito de Chepo presenta un ritmo de crecimiento de 2.87% anual entre el 2010 y 2015, la población aumentará de 49,385 habitantes en el 2010 a 55,347 habitantes en el 2015, es decir que existirán 5,962 habitantes de más.

El corregimiento de Chepo (cabecera), presenta la más alta tasa de crecimiento medio anual, 3.98% para el quinquenio 2010 – 2015 y 2.40% para el quinquenio 2015 – 2020. Cabe mencionar que el corregimiento de Cañita elevó su tasa de crecimiento de 2.35% en el quinquenio 2010 – 2015 a 2.40 en el quinquenio 2015 – 2020. El corregimiento que presenta las tasas de crecimiento más bajas es el de Santa Cruz de Chinina, 0.68% en el quinquenio 2010 – 2015 y 1.64% en el quinquenio 2015 – 2020. (Cuadro N°10).

Cuadro 10. Población Censada y Estimada, Tasa de Crecimiento Media Anual, según Corregimiento, del Distrito de Chepo Periodo: 2010 - 2020.

Distrito Corregimientos	Población Censada			Población Estimada al 1 de julio		Tasa de crecimiento media anual (por 100 hab.)	
	1990	2000	2010	2015	2020	2010- 2015	2015- 2020
Chepo	29,145	35,500	49,385	55,347	60,345	2.87	2.18
Chepo (cabecera)	8,971	12,734	21,868	25,566	28,112	3.98	2.40
Cañita	1,721	2,140	2,693	2,956	3,251	2.35	2.40
Chepillo	254	237	271	297	324	2.32	2.2
El Llano	12,393	2,839	3,010	3,166	3,430	1.27	2.02
Las Margaritas	3,852	4,500	5,350	5,783	6,301	1.96	2.16
Santa Cruz de Chinina	1,954	1,715	1,690	1,737	1,854	0.68	1.64
Comarca Guna de Madugandí	----- ---	3,305	4,575	5,071	5,428	2.61	1.71
Tortí	----- ---	8,030	9,928	10,771	11,645	2.05	1.97

Fuente: Contraloría General de la Rep. Dirección de Estadística y Censo.

Nota: Fórmula para el cálculo de la tasa de crecimiento media anual de la población:

$P = [(f/s)^{(1/y)}] - 1$; f = población final; s = población inicial; y = 5 años

2.22.7 Migraciones. La migración interna introduce cambios en las variables que definen la estructura y dinámica de la población de un territorio. A su vez, estas variables pueden contribuir a generar desventajas adicionales a los territorios con mayores niveles de pobreza y menores niveles de competitividad porque la migración no sólo implica la transferencia de personas de un territorio hacia otro, sino también las potencialidades de

crecimiento demográfico, competitividad económica y capacidad, dada la selectividad por edad, sexo y educación de la migración.

La migración reciente se refiere a aquella situación en la que los migrantes residen en un lugar distinto al que lo hacían en una fecha fija anterior, normalmente cinco años. La determinación del periodo de referencia es importante porque aporta información relevante para el diseño de políticas públicas.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al calcular las tasas de inmigración y emigración obtenemos que los distritos que presentaron mayor tasa de inmigración (por cada 1,000 habitantes) fueron: Arraiján (44.4), Atalaya (30.7), Chepo (30.4), La Chorrera (28.8), Boquete (27.9), Chitré (27.3), Panamá (26.7), Las Tablas (26.7), Santiago (25.5), Pedasí (25.3) y Pinogana (25.1).

Por el contrario, los distritos con las mayores tasas de emigración (por cada 1,000 habitantes): Tolé (67.6), Las Minas (48.3), San Félix (46.9), Taboga (46.3), Chimán (44.6), Las Palmas (43.9), Remedios (43.8), Macaracas (43.7), Kuna Ayala (42.5), Chepigana (42.3), Tonosí (42.2), Pocrí (41.2), Los Pozos (40.8) y Balboa (40.6).

En el caso de los orígenes de las personas que tuvieron como destino los 11 distritos que presentaron las mayores tasas de inmigración, tenemos que aquellas personas que pertenecían al distrito de Panamá se distribuyeron en los 10 distritos restantes, mostrando las mayores proporciones en Arraiján (41.2%), Chepo (36.0%), La Chorrera (26.4%), Chitré (12.8%) y Santiago (10.3%).

Por lo general, las personas tienden a migrar a los distritos contiguos o a los distritos cabeceras, principalmente por las oportunidades o comodidades que estos ofrecen, tanto de trabajo como de estudios.

El agotamiento de tierras para usos residenciales en el distrito de Panamá ha generado una ampliación horizontal de la ciudad capital. Este proceso ha provocado una rápida expansión de urbanizaciones en las periferias del distrito capital, dado que el precio del suelo es más barato y asequible para su ocupación. Esta situación atrae a los migrantes desde la misma ciudad capital como de otros distritos del interior del país.

En el caso del distrito de Chepo, aparte del distrito de Panamá, que aportó 36.0% de inmigrantes a este distrito, también los de Chepigana (9.4%), San Miguelito (8.1%) y Chiman (4.4%) fueron importantes fuentes de movimiento migratorio; a pesar que el distrito de Chiman está menos distante que Chepigana (Darién), el aporte de inmigrantes de este distrito es el doble, debido a que las personas de dicho distrito buscaron acercarse más a la capital del país en pro de encontrar mejores oportunidades.

2.23. Abreviaturas

ANATI = Administración Nacional de Tierras.

ANAM = Autoridad Nacional de Ambiente.

BHN = Banco Hipotecario Nacional.

CALMAT = Calidad de los materiales.

FMI = Fondo Monetario Internacional.

IDAAN = Instituto de Desarrollo de Agua y Alcantarillado Nacional.

INADHE = Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

INEGI = Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

FUNDADER = Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia.

MEF = Ministerio de Economía y Finanzas.

MOP = Ministerio de Obras Públicas.

MINSA = Ministerio de Salud.

MITRADEL = Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

MIVI = Ministerio de Vivienda.

MIVIOT = Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

ONGs = Organizaciones no-gubernamentales.

PARVIS = Programa de apoyo rápido para viviendas de interés social.

PROAP = Programa de Asentamientos Populares.

PROMEBA = Programa de mejoramiento de barrios.

HBB = Programa Federal Habitar Brasil.

PBV/PNB = Programa Nova Baixada.

SINAPROC = Sistema Nacional de Protección Civil.

CAPÍTULO 3 ANÁLISIS E INTERPRETACION DE DATOS

ANÁLISIS DE LOS DATOS

El distrito de Chepo es el más grande de la provincia de Panamá con una superficie aproximadamente de 4,937.0 Km², abarcando el 58.7% de la superficie total del Provincia de Panamá, convirtiéndose así en un lugar de atracción para la proliferación de asentamientos informales.

Efectivamente, según datos de la Oficina de Enlace de Chepo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial este distrito tiene siete asentamientos informales en propiedades privadas con una población aproximada de 1,500 familias. (Cuadro N°11)

Cuadro 11. Asentamientos Informales del Distrito de Chepo en Propiedades Privadas. Año 2015.

#	SECTORES	CORREGIMIENTO	FAMILIAS	TIEMPO DE INVASIÓN	OBSERVACIONES
1	La Bendición	Chepo, cabecera	300	2 año	Propiedad del Sr. Hernán Delgado
2	El Zapote	Chepo, cabecera	130	2 años	Propiedad de la Flia. De León
3	Madre Vieja	Chepo, cabecera	140	6 meses	Propiedad del Sr. Hernán Delgado
4	Vía Melo	Chepo, cabecera	139	2 años y medio	Propiedad de la Caja de seguro Social
5	Feria de Tanara	Tanara, Chepo	341	2 años y medio	Propiedad del Patronato de la Feria
6	Chichebre	Chepo, cabecera	400	2 dos años y medio	Propiedad en litigio (Agapito Banda vs. Coralia Vda. De Morales)
7	Las Margaritas, sector 5	Las Margaritas	50	2 años	Propiedad del Sr. Alcibíades Cárdenas

Fuente: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Dirección Nacional de Desarrollo Social. Oficina Enlace de Chepo



Ilustración 4. La Bendición en Chepo. Calle y casa en condiciones deplorable.



Ilustración 5. Chichebre en Chepo. Carretera de tierra intransitable en época de lluvia

Además, según la misma fuente el distrito de Chepo cuenta con ocho (8) asentamientos informales que son propiedad del Banco Hipotecario, lo cual da un total de quince asentamientos informales en este distrito. (Cuadro N°12)

Cuadro 12. Asentamientos Informales en el Distrito de Chepo según Levantamientos de Planos en Trámites Ejecutados por el Ministerio de Vivienda son Propiedad del Banco Hipotecario 29/09/2015.

#	SECTORES	FAMILIAS	FINCA	HECTÁREA DE TIERRA. SEGÚN PLANO APROBADO	DE NO	OBSERVACIÓN
1	Unión de Azuero Viejo	343	228046	63		En Trámite para Legalizar (B.H.N).
2	Unión de Azuero Nuevo	356	228043	19		Sin legalizar (B.H.N).
3	Chichibre Viejo	58	228048 doc. 529392	19		Sin legalizar (B.H.N).
4	San Juan de Dios	291	222399 doc. 1478384	No especifica la cantidad de Ha.	la	Sin legalizar (B.H.N).
5	Altos de Tanara, La Cancha	22	292399/rollo 15537	No especifica la cantidad de Ha.	la	Sin legalizar (B.H.N).
6	Colinas del Naranjal	58	Sin registro	No contamos con levantamiento de planos en oficina	con de	Sin legalizar (B.H.N).
7	Brisas del Naranjal	131	Sin registro	No contamos con levantamiento de planos en oficina	con de	Sin legalizar (B.H.N).
8	Alto de Espavé	105	Sin registro	No contamos con levantamiento de planos en oficina	con de	Sin legalizar (B.H.N).

Fuente: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Dirección Nacional de Desarrollo Social. Oficina Enlace de Chepo.

Los asentamientos informales en términos generales, se construyen al margen de las normas vigentes de urbanización y construcción; inicialmente de manera rápida, improvisada y con materiales de segunda mano. No cuentan con los servicios básicos, infraestructura apropiada o espacios comunitarios. Ligado a esto se le suman las deficiencias de su localización, ya que sus emplazamientos se dan en la mayoría de los casos cercana las riberas del río o quebradas, laderas de cerros. La ocupación del suelo es ilegal, ésta tiende a darse en terrenos remotos, abandonados o de poco atractivo para los dueños privados o del Estado, es decir, en tierras que sus dueños legales no están motivados a proteger. En virtud de todos estos factores, la calidad de vida de estos barrios es muy baja, y sus residentes sufren estas deficiencias a lo largo de muchos años.

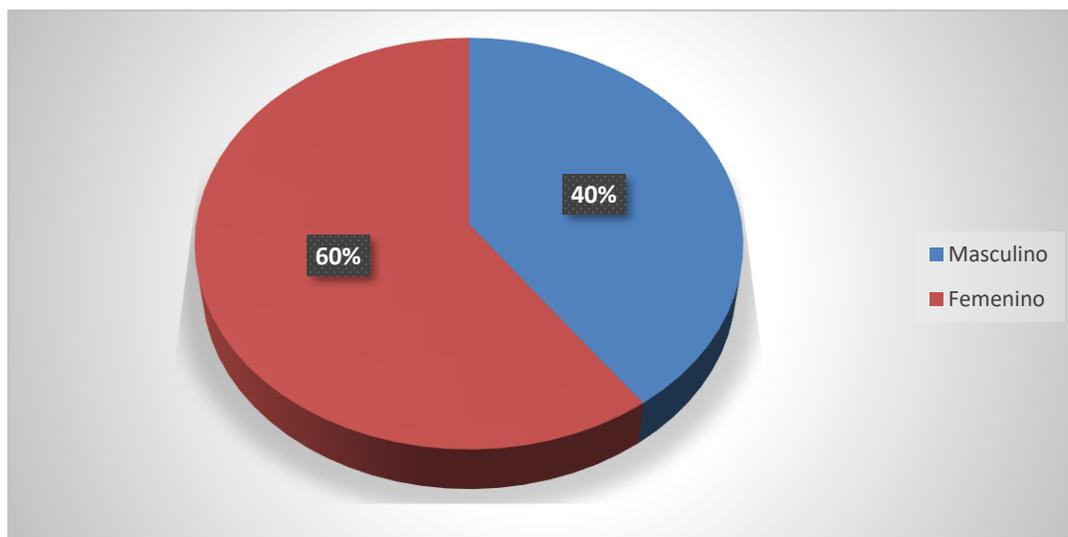
Los asentamientos informales del distrito de Chepo no escapan de esta realidad, veamos más específicamente lo anteriormente descrito en el análisis de las encuestas aplicada a los mismos.

El formato de la entrevista se encuentra en el apartado de Anexos. Se realizaron 30 entrevistas a jefes de familias habitantes en el asentamiento informal Unión de Azuero, del corregimiento de Chepo, con preguntas enfocadas para tratar de entender la situación en la que están viviendo, establecer perfiles de habitantes y sobre todo a determinar si las políticas públicas del Estado con respecto a los asentamientos informales son efectivas.

Durante la realización de las entrevistas, fue necesaria la coordinación con unidades de la policía, dada la peligrosidad del área de estudio, ya que es un riesgo por la incidencia constante de ataque a personas para robarles.

3.3.1. Características generales.

Grafica 3: Sexo de los (as) jefes (as) de familias entrevistada, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de



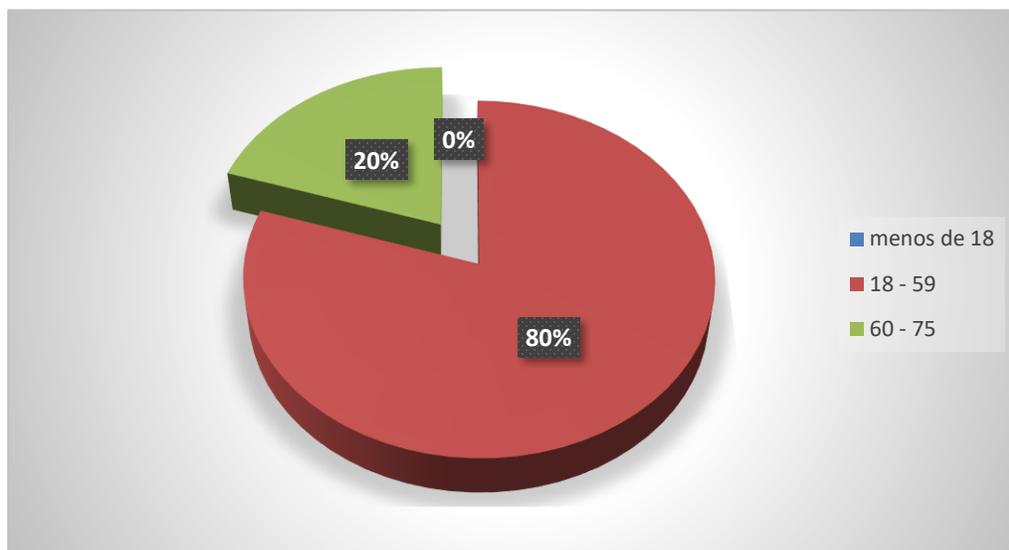
Chepo.

Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

El 60% de la población entrevistada pertenecen al sexo femenino, mientras que el 40% al sexo masculino.

Las familias entrevistadas son procedentes de varios corregimientos del distrito de Chepo en su mayoría de lugares colindantes al área de estudio, de igual forma otros procedentes de provincias centrales que emigraron en busca de mejorar su calidad de vida.

Grafica 4: Edad de los (as) jefes (as) de familias entrevistada, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

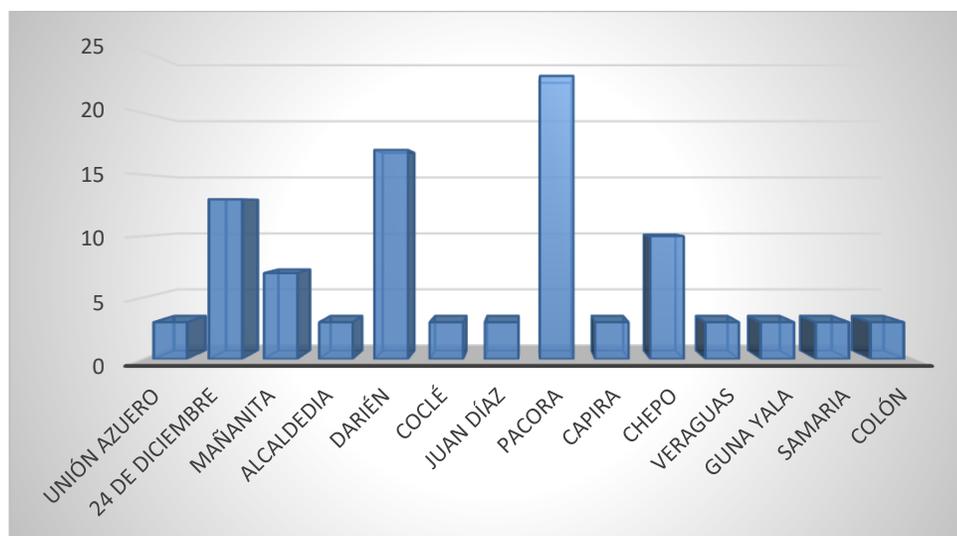


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 80% de la población entrevistada son adultos cuyas edades oscilan entre los 18 a 59 años de edad. De éstos el 43% está entre los 18 a 33 años, el 34% entre los 34 y 49 años y 3% entre los 50 y 59 años. El 20% son adultos mayores.

Las familias que viven en este Asentamiento Informal, expresan que deciden invadir estos terrenos porque no cuentan con los recursos económicos para hacer frente el pago de un canon de arrendamiento; sin embargo, solicitan a la Dirección Nacional de Asentamientos Informales, le otorgue la asignación definitiva que le permita gestionar con el Banco Hipotecario Nacional, el título de propiedad.

Grafica 5: Lugar de procedencia de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

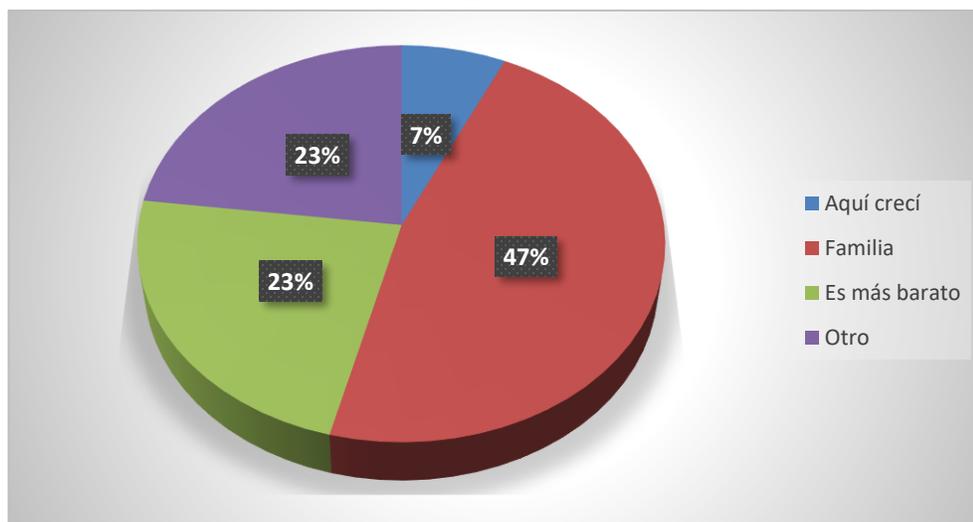


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Las familias que ocupan este asentamiento informal, son el producto de la necesidad urgente de obtención de vivienda de las comunidades urbanas de escasos recursos económicos, o de migrantes llegados de zonas rurales, empujadas a abandonar sus tierras por múltiples motivos, y al no existir, políticas de viviendas que habiliten a estas personas a adquirir por medios legales viviendas dignas, se ven en la necesidad de invadir tierras de forma ilegal.

La mayoría de los entrevistados, el 23 % provienen del corregimiento de Pacora. El 17% vienen de la provincia de Darién y el 13% del 24 de diciembre. Nótese que en mayoría todos proceden de lugares colindantes al área de estudio.

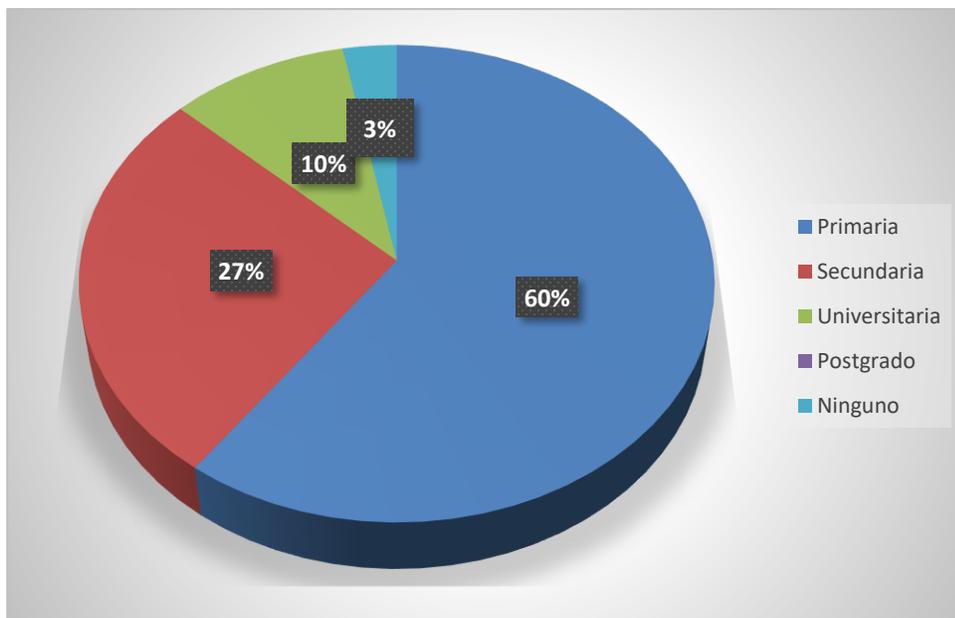
Grafica 6: ¿Por qué deciden vivir en este sitio las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

La mayoría de los habitantes entrevistados, el 47% respondieron que decidieron vivir en éste sitio por necesidad y nos comentaron que la “unión hace la fuerza” y como familia se apoyan para levantar sus casitas. El 23% comentó que es más barato y no tienen otra opción, que no pueden pagar más ya que la mayoría de los hogares gana menos del salario mínimo. El otro 23% manifestó que no tenían donde vivir. Mientras que el 7% lo hace por el hecho de que crecieron y se criaron en el lugar.

Grafica 7: Nivel Educativo de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

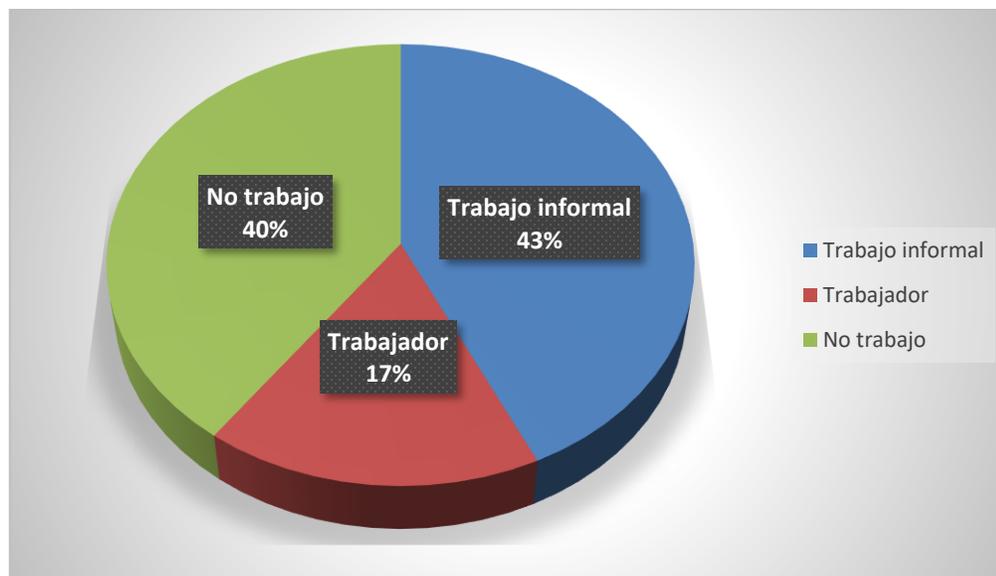


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 60% de la población entrevistada aprobaron el nivel primario, mientras que el 27% son bachilleres. El 27% estudian actualmente en la universidad y el 3% no tienen estudios.

Es importante dotar de herramientas para generar un proceso de aprendizaje y auto asentamiento a través de cursos, talleres y capacitación diseñados para promover a los diferentes grupos participantes.

Grafica 8: Condición laboral de los (as) Jefes (as) fe familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



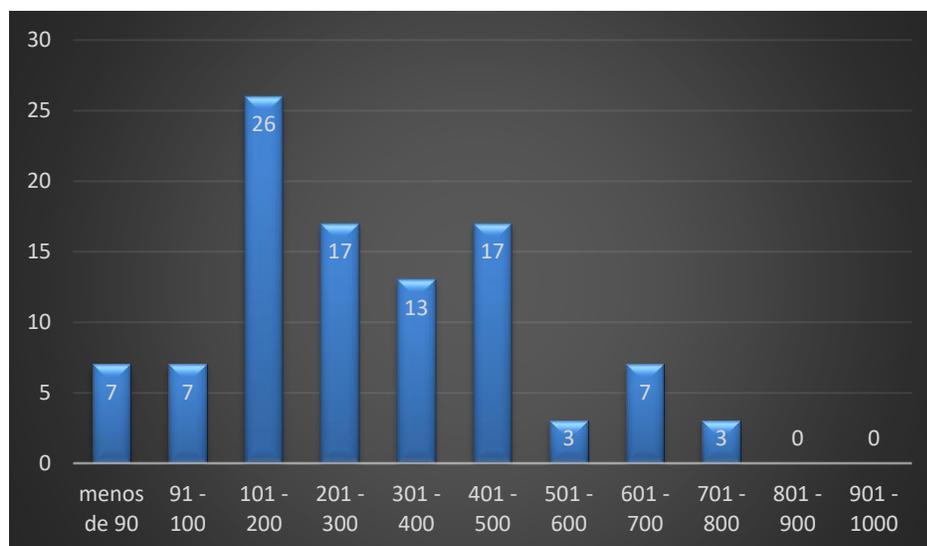
Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Como empleo informal se denomina la actividad laboral de quienes trabajan y perciben ingresos al margen del control tributario del Estado y de las disposiciones legales en materia laboral. El 43% de los entrevistados se dedica a esta actividad (ayudantes de albañiles, vendedores ambulantes, entre otros).

Como empleo formal se denomina aquel que se encuentra debidamente formalizado mediante la celebración de un contrato de trabajo entre el trabajador y el empleador, según el cual el empleado goza de la protección y los beneficios que la ley establece en materia laboral y, por otro lado, se compromete a cumplir con el pago de impuestos, seguridad social y prestaciones, entre otras cosas. El 17% de los entrevistados son trabajadores formales (comercio al por mayor y por menor, transportistas, restaurantes, pescadería,

ganadería y agricultura). EL 40% no está laborando, lo cual pone en riesgo a ésta población de caer en la delincuencia y droga.

Grafica 9: Ingreso económico de los (as) Jefes (as) de Familia entrevistadas, residentes en el Asentamiento Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

En Panamá, con el ajuste general del 8,5% al salario mínimo en todas las actividades económicas del país, que tuvo efecto a partir de enero de 2016, el salario de la región 1 pasaría de US\$624 a US\$677 y en la región 2 de US\$488 a unos US\$529.

Según MITRADEL (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral):

Artículo 5: Para efectos de la aplicación de las tasas de salario mínimo, las regiones en que se ha dividido el territorio nacional, estarán integradas por los siguientes distritos:

Región 1: Panamá, Colón, San Miguelito, David, Santiago, Chitré, Aguadulce, Penonomé, Bocas del Toro, La Chorrera, Arraiján, Capira, Chame, Antón, Natá, Las

Tablas, Bugaba, Boquete, Taboga, San Carlos, Chepo, Guararé, Los Santos, Pedasí, Dolega, San Félix, Barú, Boquerón, Portobelo, Donoso, Santa Isabel, Santa María, Parita, Pesé, Atalaya, Changuinola, Chiriqui Grande.

Región 2: El resto de los distritos del país.

Artículo 7: Se fija el salario mínimo mensual para el Servicio Doméstico así: Panamá, Colón, San Miguelito, David, Santiago, Chitré, Aguadulce, Penonomé, Bocas del Toro, La Chorrera, Arraiján, Capira, Chame, Antón, Natá, Las Tablas, Bugaba, Boquete, Taboga, San Carlos, Chepo, Guararé, Los Santos, Pedasí, Dolega, San Félix, Barú, Boquerón, Portobelo, Donoso, Santa Isabel, Santa María, Parita, Pesé, Atalaya, Changuinola, Chiriqui Grande. B/.250.00

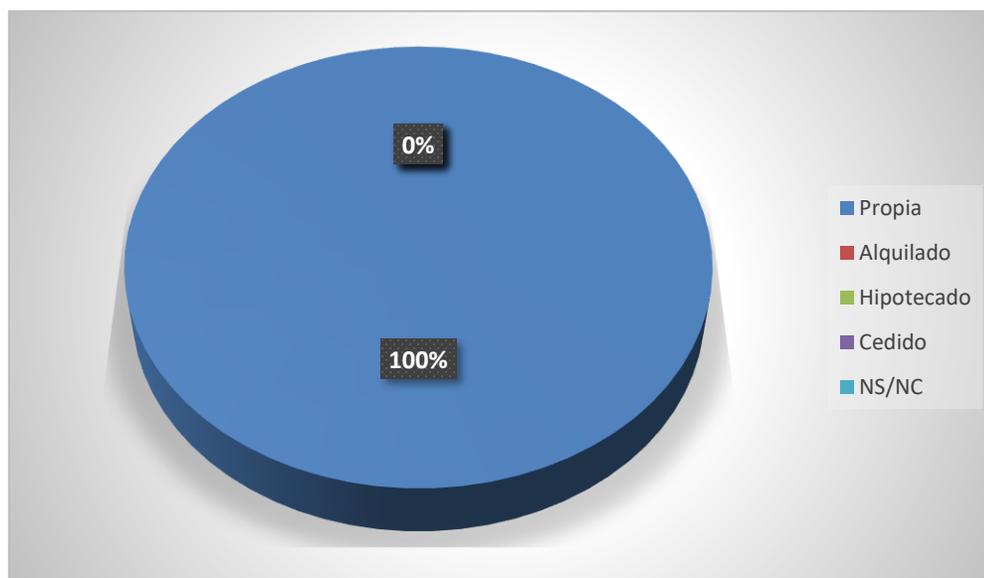
El resto de los distritos del país. B/.225.0

En la población entrevistada en el área de estudio sólo el 10% superan el salario mínimo. En otras, palabras el 90% de la población está por debajo del salario mínimo.

En su mayoría (26%) tiene un salario entre (B/.101 – B/.200). Salarios comprendidos entre (B/.201 – B/.300 y B/.401 – B/.500) ambos el 17% respectivamente. El 14% está entre (menos de B/.90 y B/.100). Otro 13% tiene un salario entre (B/.301 – B/.400) y sólo el 3% tienen un salario de B/.800.

3.3.2 Características de la vivienda

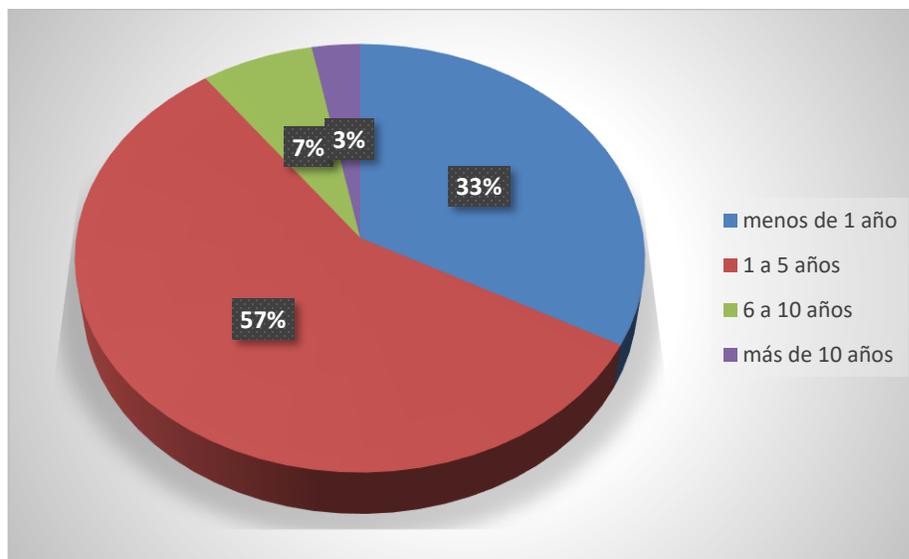
Grafica 10: Tenencia de la Vivienda de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

La tenencia de la vivienda se refiere a la relación que existe entre los residentes y la propiedad de la vivienda, sin referencia al terreno en el cual está ubicada la misma. Cuando el régimen de la vivienda es propiedad se entiende que el propietario de la vivienda es uno de los residentes en ella. En los asentamientos en estudio el 100% de los entrevistados manifestó tener la categoría de viviendas en propiedad.

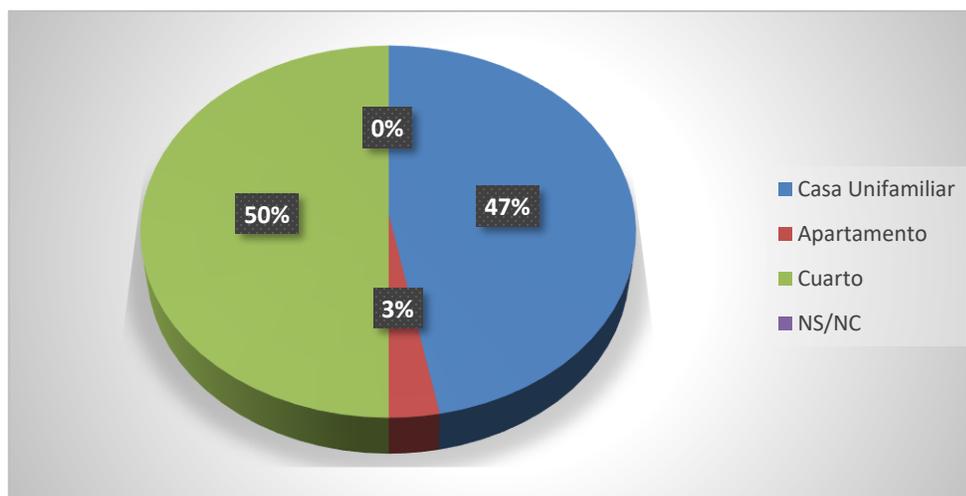
Grafica 11: Tiempo de Residencia de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 57% de la población entrevista tiene entre 1 a 5 años de residir en el lugar. Esto es indicativo del acelerado crecimiento de la población en el distrito de Chepo y la proliferación actual de asentamientos informales. Con una extensión territorial de 4,937.0 Km² y una baja densidad de población (9,3 hab./km²), lo cual resulta atractivo para la proliferación de asentamientos informales. Lo anteriormente descrito se corrobora con el 33% de la población entrevistada tiene menos de 1 año de residir en el área. Tanto el 7% como el 3% de población entrevistada son en su mayoría los fundadores del emplazamiento de los asentamientos informales.

Grafica 12: Tipo de Vivienda de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



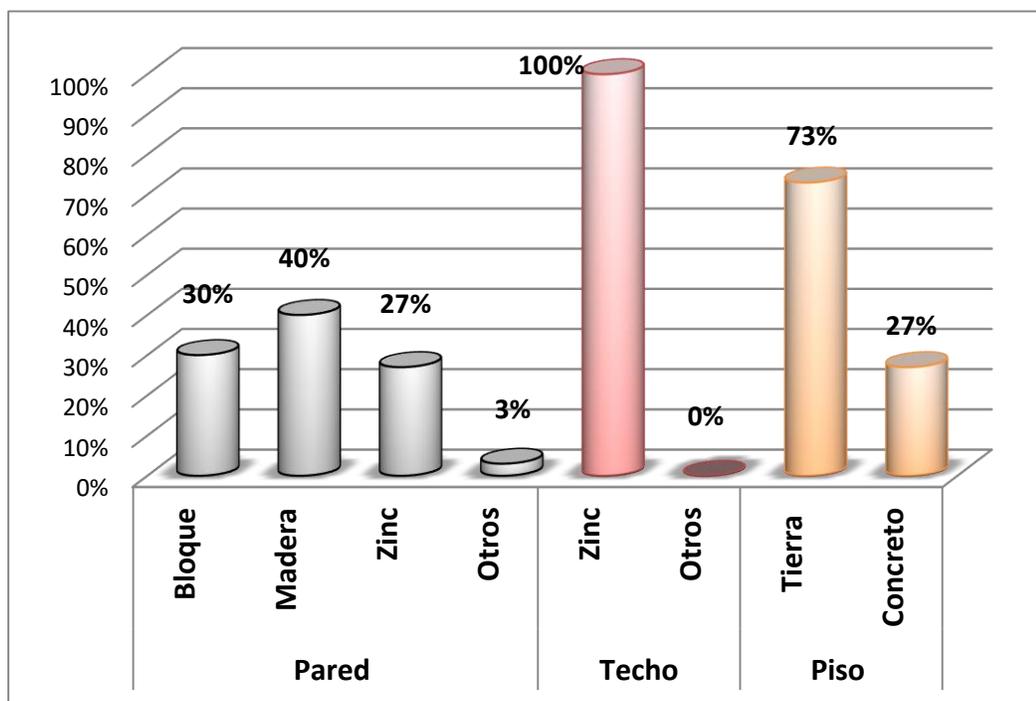
Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

La vivienda es un espacio cubierto y cerrado que sirve como refugio y para descanso. De esta manera, quienes la habitan encuentran en ellas un lugar para protegerse de las condiciones climáticas, desarrollar actividades cotidianas, guardar sus pertenencias y tener intimidad.

Según las entrevistas realizadas en el área de estudio, el 50% de las viviendas son cuartos, caracterizados por ser de una sola pieza, con divisiones internas hechas con cortinas generalmente. El 47% son vivienda unifamiliar, éstas son habitadas por una sola familia o persona y suelen tener uno o dos pisos, también divisiones internas hechas con

bloques o madera. El 3% son cuartos de usos múltiples, hecho generalmente con bloques y a veces anexados o adosados a la vivienda principal.

Grafica 13: Estado de las Viviendas donde residen los (as) jefes(as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

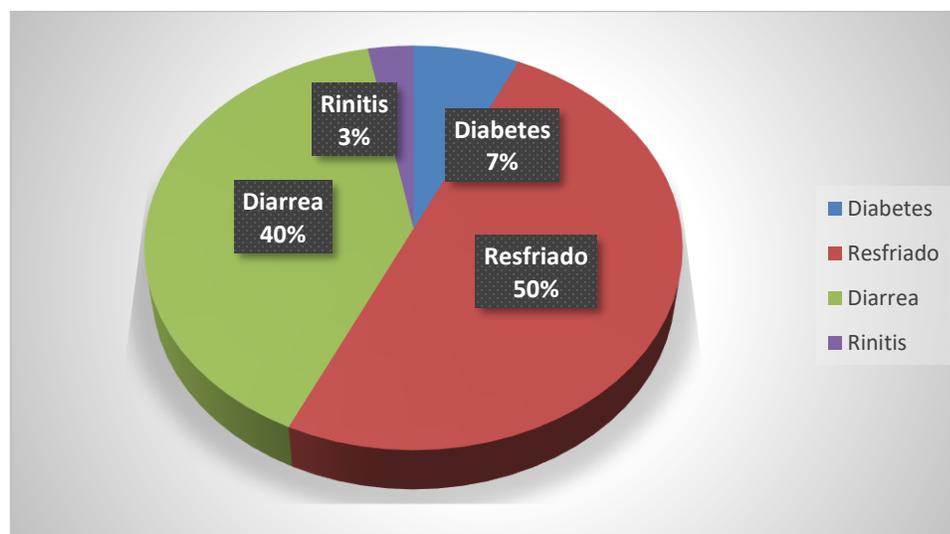
Pared: Una particularidad de los asentamientos informales es invadir inmediatamente el terreno, el emplazamiento es espontáneo sin tomar en cuenta las características del lugar, van levantado e improvisando casa de cartón y madera para darle pertinencia al lugar. En efecto el 40% de las casas de los asentamientos en estudio es de madera. Una vez emplazados y si no hay reclamos ni restricciones al respecto, comienzan a construir con bloques, así el 30% es de bloque. El 27% de zinc y sólo el 3% son de lona, pertenecientes a aquellos invasores con menos adquisición económica.

Techo: Independientemente del tipo de pared, ya sea de madera, bloque, zinc o lona, el 100% de las casas donde se entrevistó, tiene techo de zinc nuevos y otros de segunda laborar con filtraciones en época de lluvia.

Piso: El 73% de las casas donde se entrevistó, el piso es de tierra, lo que denota la precariedad y pobreza de sus habitantes. El 27% es concreto rústicos.

En términos generales dados las condiciones descritas anteriormente de la estructura de la vivienda del área de estudio (tipo de pared, techo, piso), muchas de las viviendas están en pésimas condiciones, sólo algunas pocas están catalogadas como buena.

Grafica 14: Enfermedades más Frecuentes de los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Dado el hecho que el 30% de la población entrevista utiliza leña para cocinar y el 40% quema la basura, podría ser la causa que el 50% de esta población sufra de resfriado común y el 3% de rinitis.

El 17% de la población toma agua de los ríos y quebradas y el 26% del suministro del carro cisterna, además el 87% utiliza letrinas y están en malas condiciones, estas características podrían ser una causal de los problemas de diarrea, que representa el 40%. Sólo el 4% de la población sufre de diabetes, que generalmente es una enfermedad congénita.

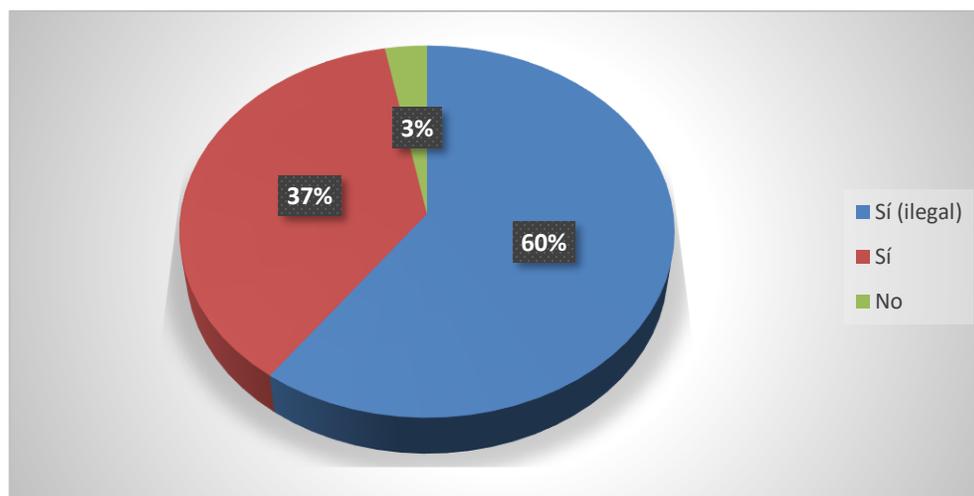
3.3.3 Servicios públicos. Servicios públicos son el conjunto de actividades y prestaciones permitidas, reservadas o exigidas a las administraciones públicas por la legislación en cada Estado, y que tienen como finalidad responder a diferentes imperativos del funcionamiento social, y, en última instancia, favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social. Suelen tener carácter gratuito, ya que los costos corren a cargo del Estado (gasto público).

Actualmente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, lugar donde se realizó la investigación, las familias carecen de los servicios básicos, como el agua potable, calles entre otros.



Ilustración 6. Tendido eléctrico en Unión de Azuero 2.

Grafica 15: Posesión de Luz Eléctrica en las viviendas de las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

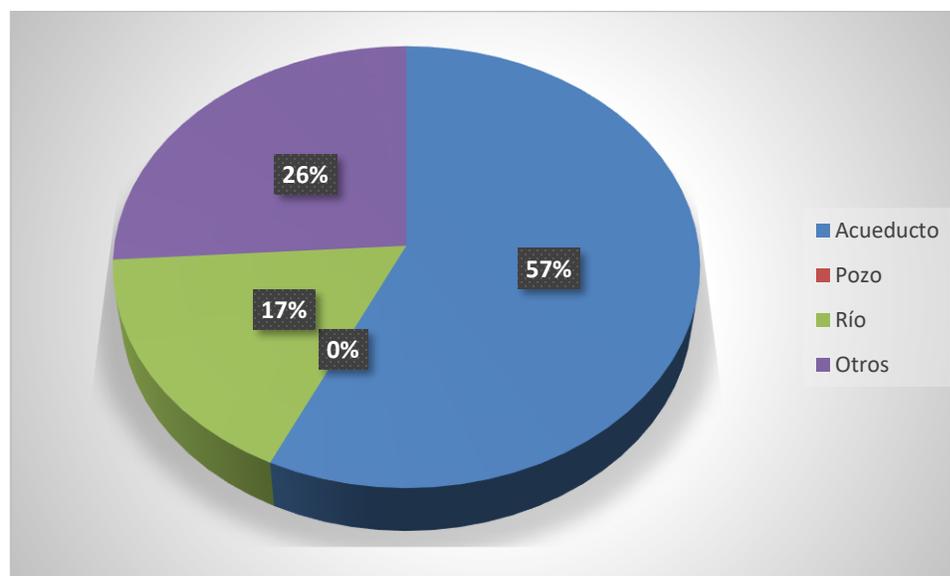


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

La luz eléctrica es uno de los servicios más requeridos por la población que aumenta el nivel de vida de un sector. Se considera cubierta esta necesidad cuando se dispone de una red de electrificación que abastece a la vivienda.

No obstante, el lugar donde se realiza la investigación se hace referencia según datos de los (as) familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, que el 37% de las casas tiene energía eléctrica, pero sobresale el hecho de que el 60% tiene energía eléctrica ilegal, es decir que las familias están conectadas de telarañas, situación de riesgo para los residentes del lugar. Sólo el 3% se ilumina con vela

Grafica 16: Posesión de Agua Potable en las viviendas de las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



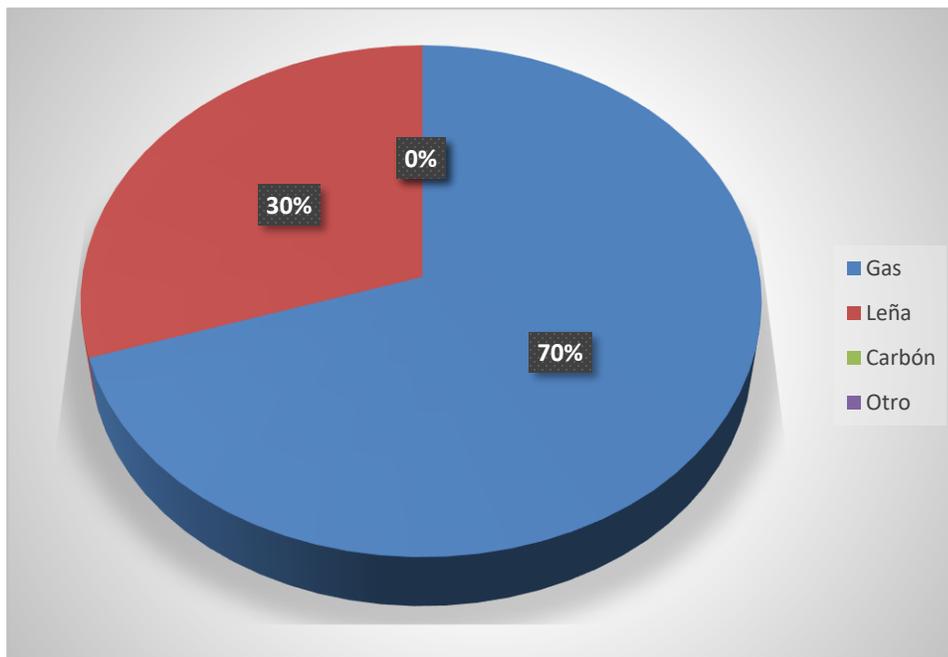
Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Según datos del MINSA (Ministerio de Salud), en el año 2010 el suministro de agua potable en distrito de Chepo por acueducto fue del 45.65%, mientras que el suministro a través de ríos y quebradas fue del 7.0% y de 5.4% por medio de carro cisterna.

Se considera cubierta esta necesidad cuando el sistema de captación, tratamiento y conducción del agua, se realiza a través de la red pública.

En los asentamientos informales estudiados, efectivamente el suministro de agua potable, el 57% se hace a través de acueducto. El 17% por medio de ríos y quebradas. El 26% se obtiene a través de agua de lluvia y carro cisterna.

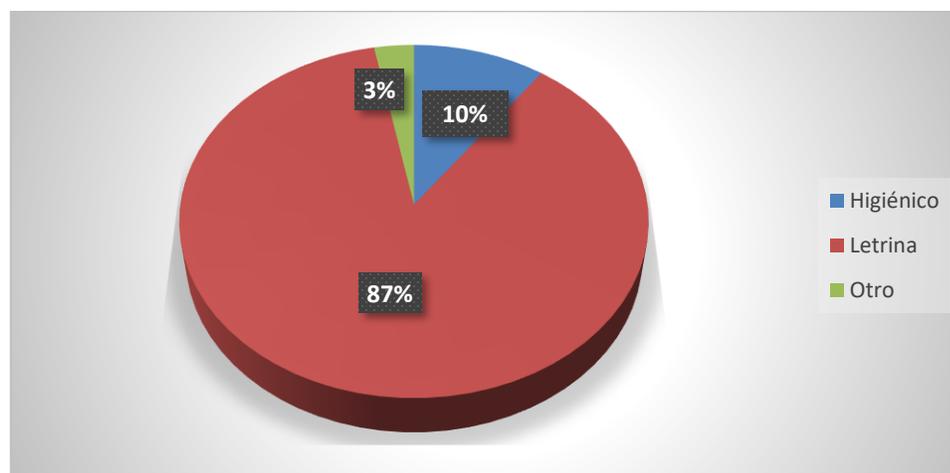
Grafica 17: Combustible para cocinar que utilizan los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Respecto al combustible para cocinar, el análisis de la entrevista revela que el 70% utilizan gas y el 30% leña. El porcentaje que cocina con leña es porque no disponen de los recursos económicos para solventar este gasto.

Grafica 18: Servicio Sanitario que utilizan los (as) jefes (as) de familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

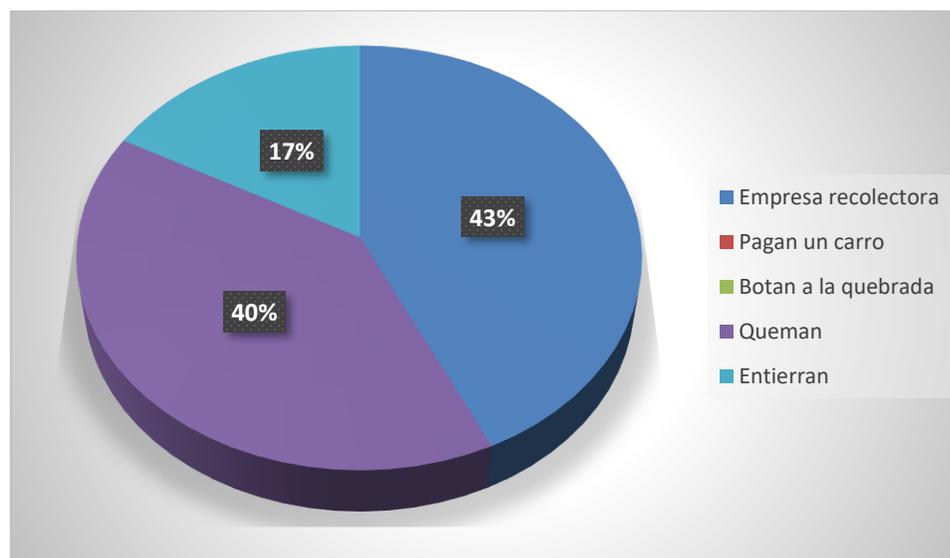


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El grado de este servicio es una manera de medir la calidad de vivienda, no obstante, en la investigación los resultados muestran el 87% de las viviendas en que se realizó la entrevista utiliza letrinas o “servicio de hueco” pero en su mayoría no están bien acondicionados. El 10% tiene servicio higiénico y el 3% manifestó que hacen sus necesidades en casa de una familia fuera de las invasiones.

El acceso al servicio de alcantarillados o eliminación de excretas son servicios imprescindibles para poder disfrutar de un ambiente saludable y condiciones de vida aceptable, la carencia de los servicios ocasiona la persistencia de enfermedades intestinales y parasitarias, así como la proliferación de insectos nocivos y ratas, de igual forma la transmisión de agentes infecciosos.

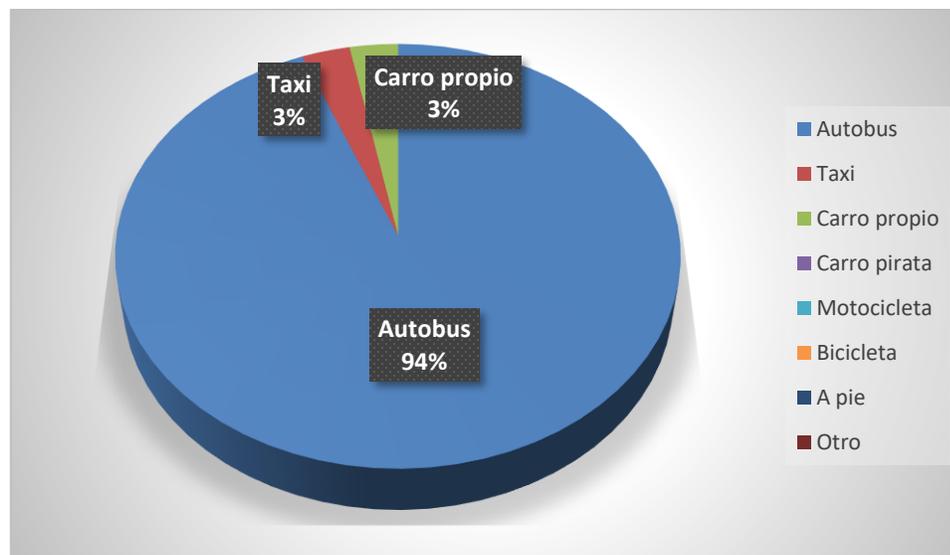
Grafica 19: Disposición de Desechos que utilizan las familias residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

El mecanismo de disposición de los desechos en el distrito de Chepo en el decenio 2000 – 2010 revela que el 51.30% se hace a través de carro colectores, el 38.47% lo depositan en terreno baldío, el 4.51% lo tiran a las quebradas o ríos y el 2.5% lo incinera o queman. En los asentamientos informales en estudio, el 43% lo hacen por medio de la empresa recolectora, el 40% lo queman y el 17% lo entierran. Cabe destacar el hecho que no tiran estos desechos a las quebradas o ríos.

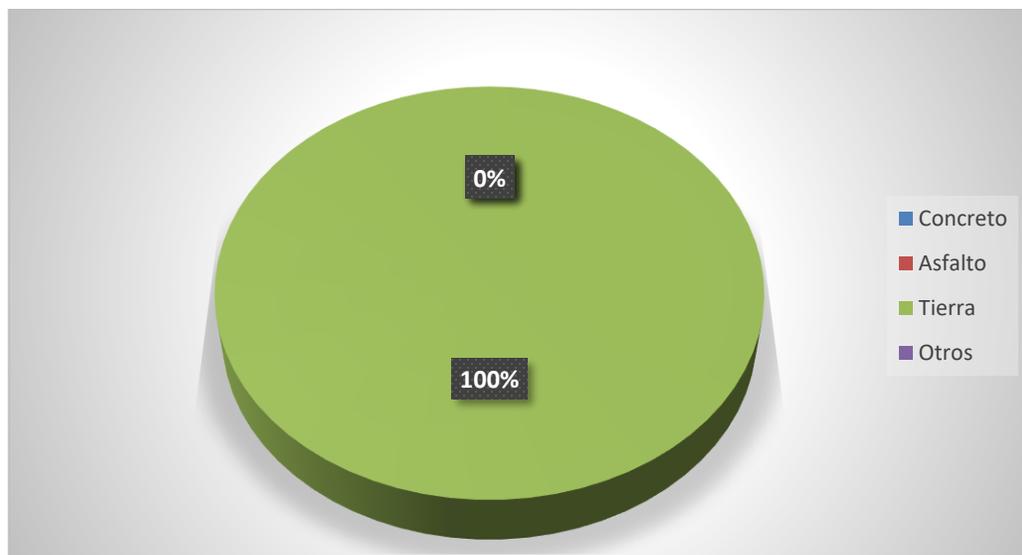
Grafica 20: Tipos de Transporte que utilizan las familias residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Referente al sistema de transporte utilizado, el 94% de la población entrevistada utiliza autobús, característico de una población pobre. La utilización tanto de taxi y carro propio representan ambos un 3%.

Grafica 21: Materiales del Acceso a la Vivienda de las familias entrevistadas, residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

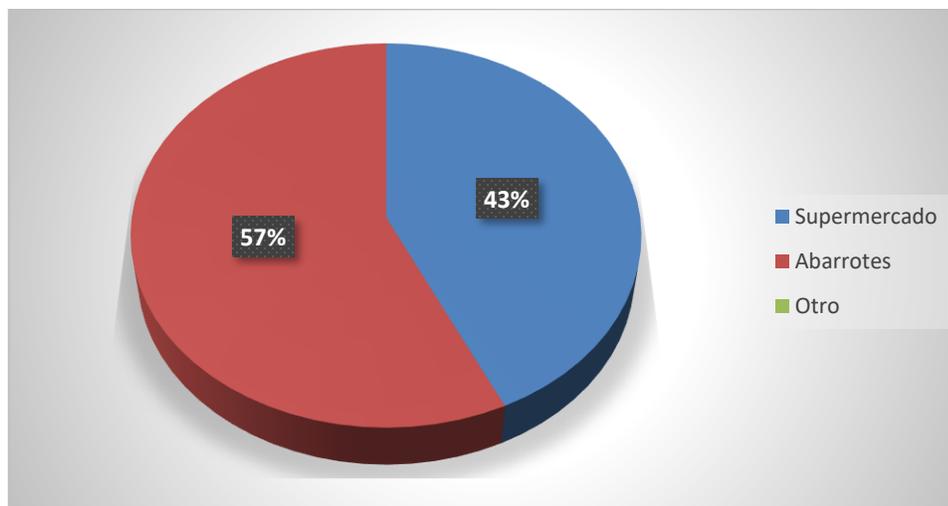


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 100% de los entrevistados declaró que el acceso a sus viviendas lo hace por caminos de tierra, que en época de lluvia se vuelven intransitables, obstaculiza a quienes circulan a pie o con vehículo.

En los asentamientos informales es notorio este tipo de situaciones puesto que no se tiene la legalidad de las tierras que permite gestionar calles para mejorar el tránsito de los moradores, evidenciando un indicativo de la pobreza del lugar-

Grafica 22: Lugar donde realizan sus compras las familias residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

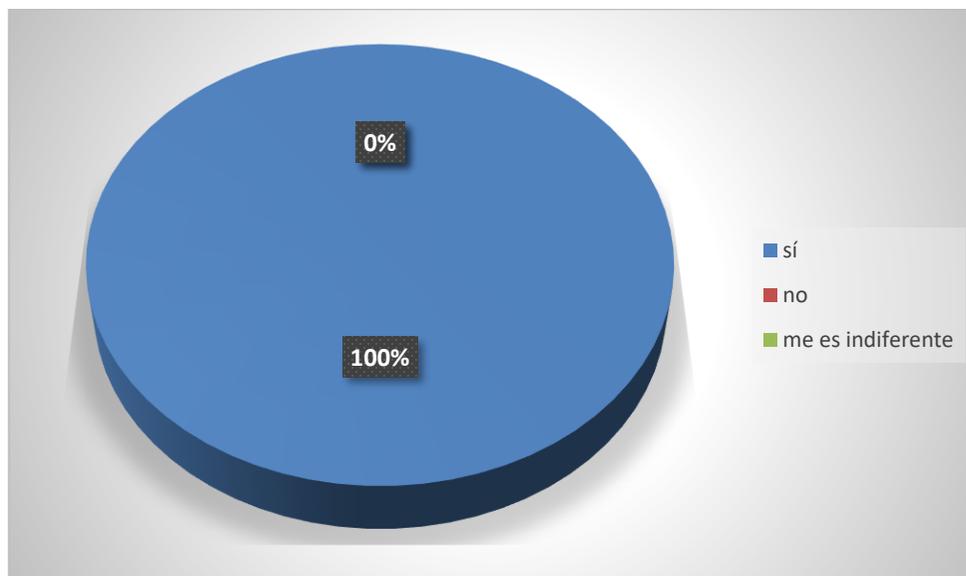


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

El 57% de los habitantes de los asentamientos investigados, compran en los supermercados, mientras que el 43% adquiere los productos de la canasta básica en las abarroterías.

Es importante resaltar que en el asentamiento informal de Unión de Azuero, solo existe una abarrotería de Chinos y dos tiendas pequeñas, dueños de invasores que residen en el lugar.

Grafica 23: Sentido de pertenencia a su comunidad en la opinión de las (os) entrevistados, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

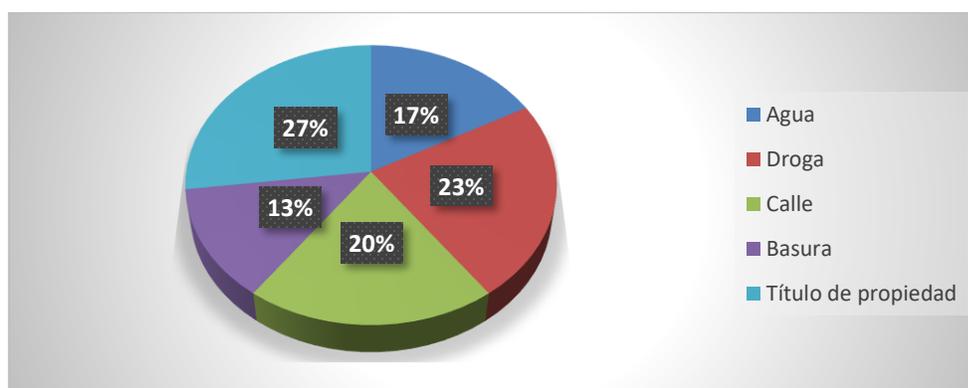
El 100% de los entrevistados manifestaron sentirse parte de la comunidad, ya que con tantos problemas de índole social, económica y ambiental que caracterizan a estos asentamientos, se mantienen unidos en comunidad para hacerles frente a los mismos.

Resaltamos la integración al programa Vecinos Vigilantes que lleva a cabo la Policía Nacional, la comunidad sintió la necesidad de tener más seguridad ante la situación de los robos y hurtos. Esta directiva esta anuente y vigilante a las anomalías y esperan que frene la delincuencia.

De igual forma existe un comité organizador que gestionan y dan seguimientos a las necesidades apremiantes que se requieren en la comunidad, por ejemplo, están

pendiente cuando hay daños en las tuberías de agua, y dan seguimientos al proceso de la titulación de las tierras que ocupan.

Grafica 24: Problemas Sociales de las familias entrevistadas, residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



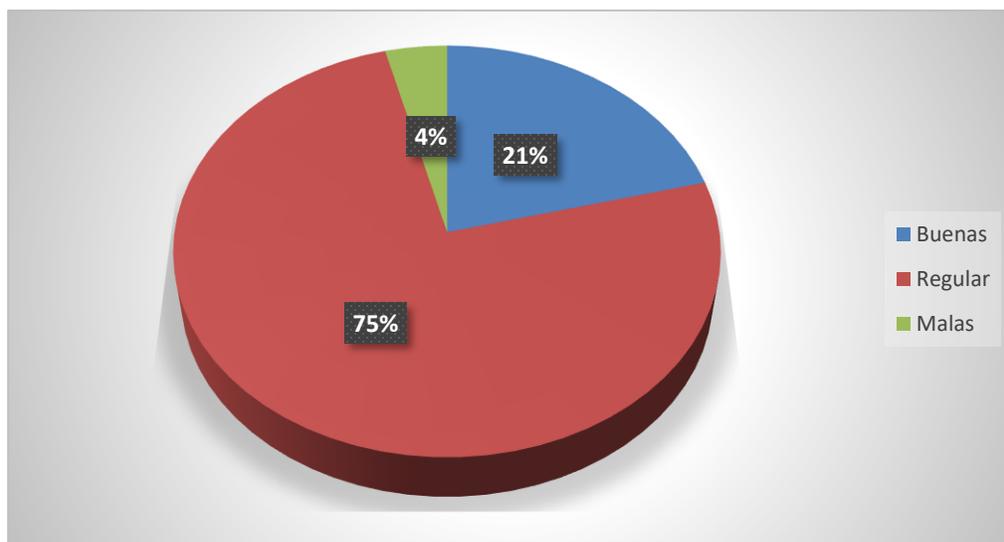
Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

Entre los problemas que más aquejan a la población entrevistada, sobresale con un 27% la adquisición del título de propiedad, documento éste con el que se sentirían realmente como dueño de su propiedad. El 23% destacó lo más grave en estos lugares son el consumo de la droga y las bandas, que se han convertido en una amenaza latente para la población. Por su parte un 20% manifestó que el problema de las calles, que en su mayoría son de tierra y que para la época lluviosa se agrava más.

Otro problema es la disposición del agua un 17% "constantemente se va el agua" argumentan. Un 13% opina que el problema de la basura, si bien es cierto el carro colector la recoja, él mismo no es constante.

Esto representa que la calidad de vida de las familias no sean los más favorables, el acelerado crecimiento de las ciudades sin planificación previa, en función de las urgencias habitacionales, por ello importantes áreas son invadidas sin un estudio previo de las características del medio físico y la compatibilidad de usos, generando de esta manera zonas de vulnerabilidad ambiental caracterizadas por la pobreza, las enfermedades, la delincuencia, la contaminación, la degradación del ambiente natural.

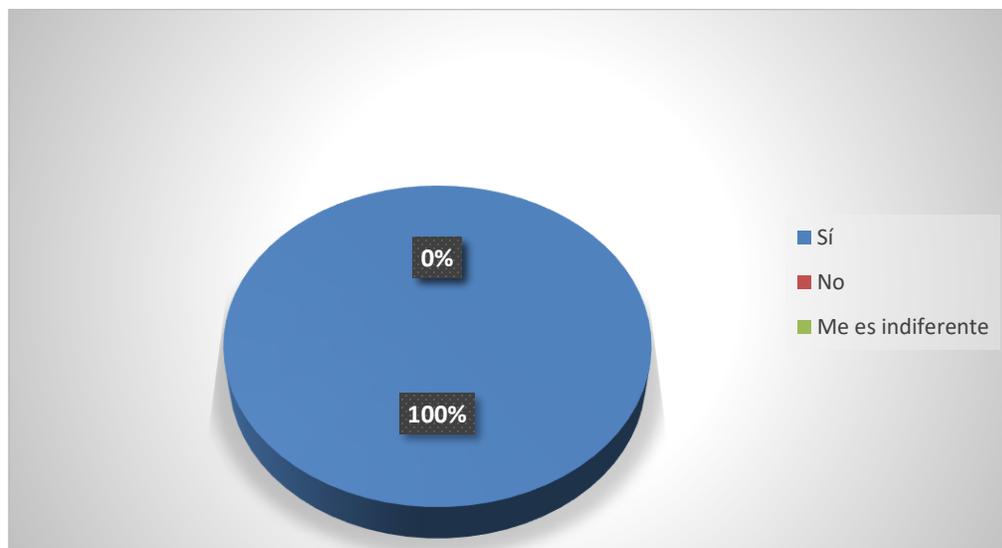
Grafica 25: Naturaleza de las Relaciones Familiares de las familias entrevistadas, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

A pesar de que el 100% de la población entrevistada manifestó sentirse no cómodamente del lugar habitable; no obstante, agrega que los problemas se caracterizan por la parte económica y social, el 75% respondió las relaciones familiares son regulares por todos los problemas sobre todo de índole social y económica que los particulariza, ellos buscan calidad de vida para sus generaciones. Sin embargo, 21% cree que si tiene una buena relación familiar y afecto entre ellos y el 4% contesto malas por el modo de vida y la crianza para sus hijos.

Grafica 26: Sentimientos frente a la obtención de sus Título de Propiedad en la opinión de los (as) entrevistados (as), residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

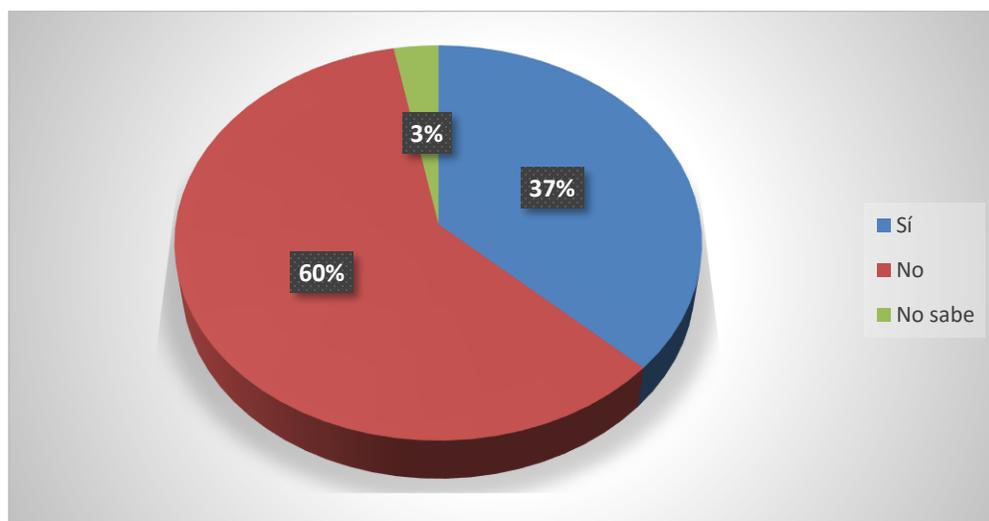


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Un título de propiedad es un documento que, tal como lo indica su nombre, acredita a una persona como dueño o propietario de algún bien, principalmente inmueble como una casa o local comercial. En él se debe de especificar la fecha y forma en la que se adquirió la propiedad, así como las características de la misma.

El 100% de la población entrevistada estuvo totalmente de acuerdo de que se sentirían con más seguridad si reciben la certificación que los acreditan como asignatarios provisionales de sus lotes de tierras, con este documento tan anhelado, ellos pueden gestionar con el Banco Hipotecario Nacional, el pago de la tierra para la obtención del título de propiedad.

El otorgamiento de los títulos de propiedad es vital para estas familias puesto que, esto le garantizan recibir asistencia individual para aplicar a los programas habitacionales que ejecuta el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, además de las ayudas que pueden gestionar a través de otras instituciones referentes a las necesidades básicas de luz eléctrica, agua potable, alcantarillados, calles, seguridad, entre otros.

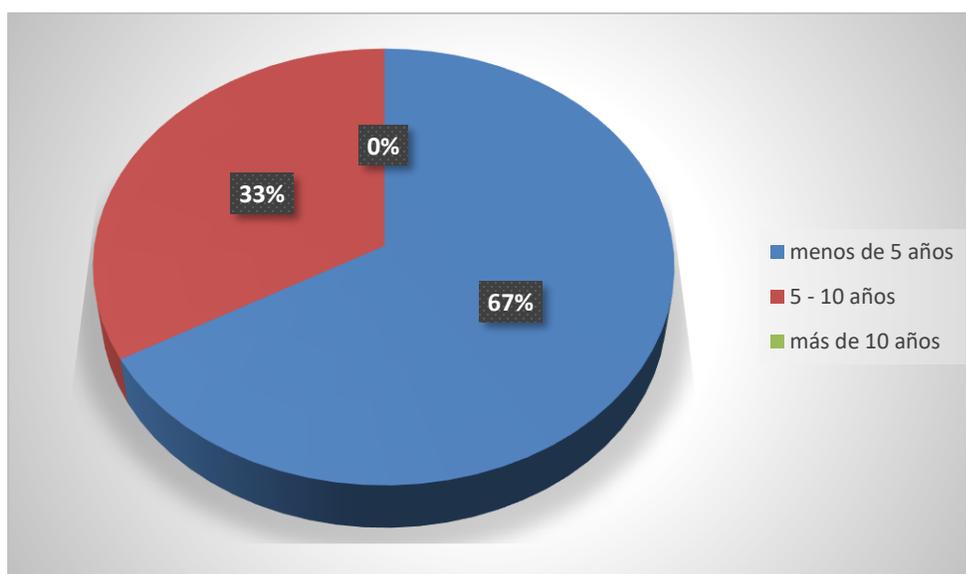
Grafica 27: Políticas Públicas del Estado Referente a los Asentamientos Informales.

Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Respecto a las políticas públicas del estado, si están encaminadas a solucionar los problemas de los asentamientos informales, el 60% de los entrevistados manifestó que no. La percepción de ellos es que estas políticas realmente no llegan a las familias que invaden, a las familias que realmente necesitan una vivienda digna y se sienten engañados. Contrariamente, el 37% dijo sí estar de acuerdo con las políticas públicas respecto a los asentamientos informales, reconocen que con el transcurrir el tiempo el Estado le ha autorizado ocupar las tierras y la gestión de legalizar las mismas, solo el hecho de saber que no serán desalojados, les garantizan esperanza, mientras que un 3% no sabe del tema.

3.4 Análisis de información recopilada de Líderes Comunitarios entrevistados, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.

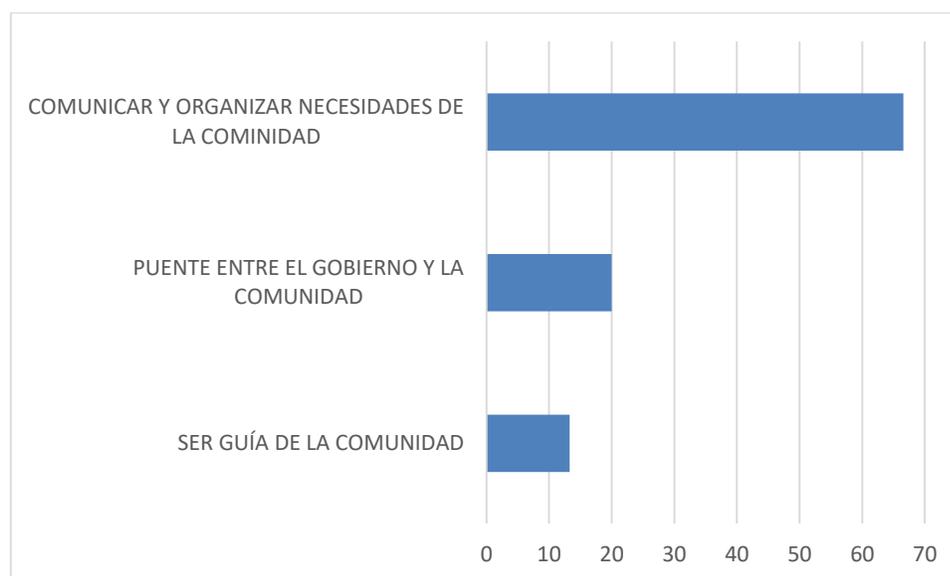
Grafica 28: Tiempo de ejercer como Líder Comunitario residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

Fueron 15 líderes de comunidad entrevistados, residentes en el lugar. El 67% de los mismos tienen menos de 5 años de ejercer como tal, lo cual es indicativo que la población dada la situación de exclusión social a la que se ve sometido en los últimos años, ha tomado conciencia recientemente de las problemáticas que los aqueja.

Grafica 29: Función del Líder de la Comunidad residente en el Asentamiento Informal Unión de Azuero.



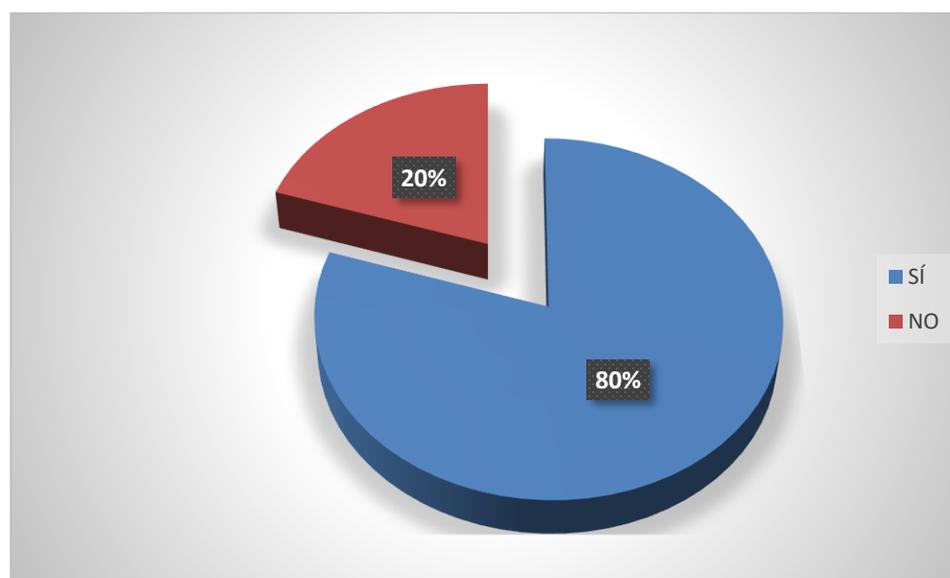
Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

El papel de un líder comunitario es representar y movilizar a su comunidad para resolver los problemas que la afectan, y así pueda ser autosuficiente y salir adelante frente a todas las tareas que esta se enfrente en su diario vivir, hacen un trabajo serio, orientando y educando a la comunidad para que la misma marche por el sendero del bienestar y el progreso, para que en un futuro puedan vivir en una sociedad más justa.

A pesar que el 67% de los líderes de la comunidad tienen menos de cinco años de ejercer como tal, los constantes problemas que aquejan a la población les han permitido organizarse para hacerle frente a los mismos. El enlace entre los líderes y la población se

da en 65% para comunicar y organizar las necesidades de la comunidad. El 20% opino que su labor es ser puente entre el gobierno y la comunidad y el 15% consideran ser guía de la comunidad.

Grafica 30: Componente Humano y Organizacional de la Comunidad.

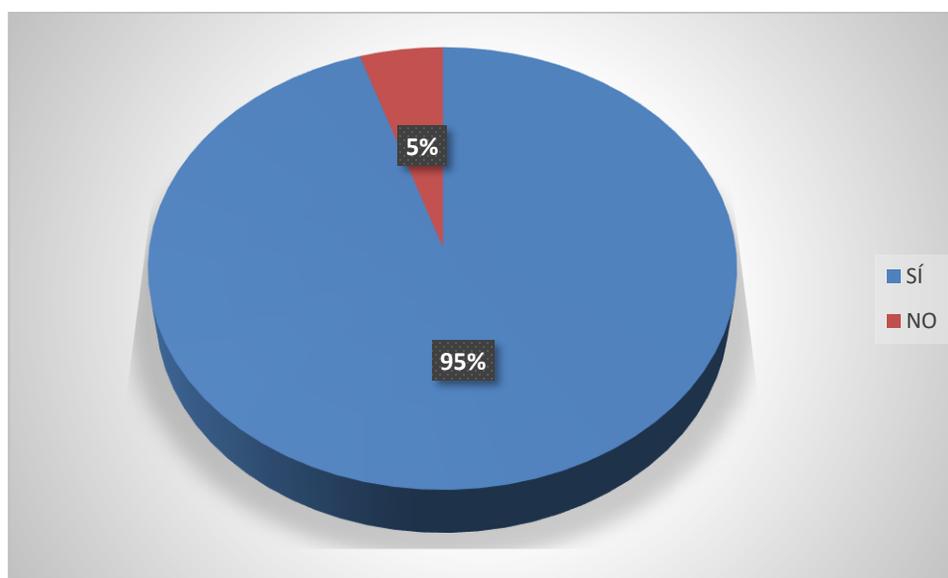


Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 80% de los líderes opinó que, en todo este proceso en busca de soluciones a los problemas de la comunidad, lo primero que hacen es la participación ciudadana, comunicar a todos cada uno de los habitantes tanto los avances como los obstáculos frente a su labor como enlace entre la comunidad y el gobierno. Sin embargo, un 20%, es decir 3 líderes opinó que este componente es muy complejo, “hay gente muy reacia que quieren solución

de ya para ya”, en lo que se trata de problemas en sí de la comunidad los consultan, pero cuando se trata de enlace con el gobierno van solo y después comunican.

Grafica 31: Colaboración de los Habitantes en los Problemas de la Comunidad, residentes en el Asentamiento Informal Unión de Azuero, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo.



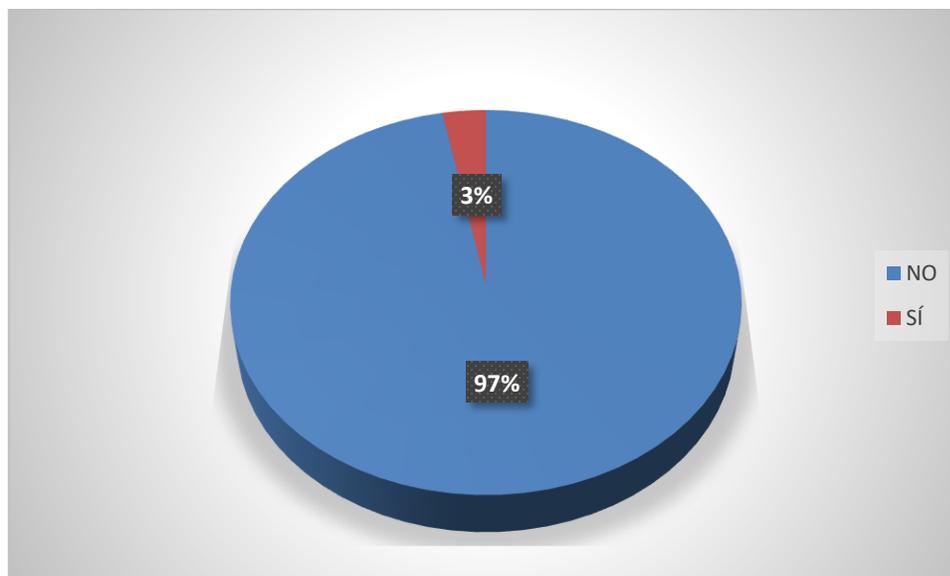
Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017

Con la participación de la población en el proceso de desarrollo local, se garantiza la responsabilidad, la comunidad se hace responsable, vigila su propio desarrollo. Se origina así una nueva actitud de los pobladores ante las autoridades locales, al no esperar

que éstas atiendan todos sus problemas, si no que la población resuelva los que estén dentro de sus posibilidades, tratando así de asegurar el bienestar general.

Con la participación la población puede colaborar en el mejoramiento y cuidado de los servicios públicos de su comunidad.

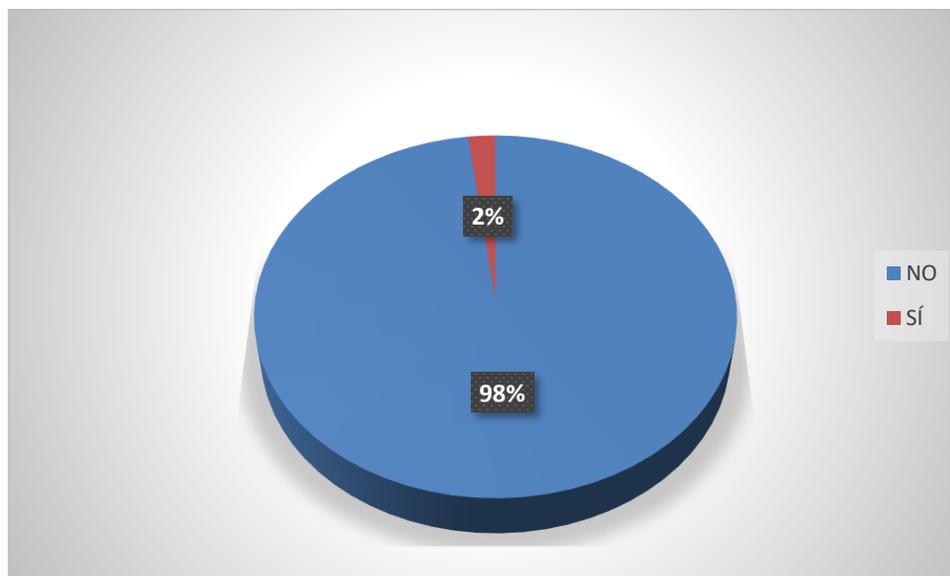
De acuerdo a los resultados de la entrevista el 95% de los líderes considera que la población es muy cooperadora y se organiza frente a los problemas cotidianos que enfrentan. El 5% piensa que hay gente muy apática y problemática y solo quieren resolver sus problemas personales.

Grafica 32: Políticas Públicas del Estado Vs. Comunidad.

Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 97% de los líderes no están de acuerdo con las políticas públicas del estado respecto a los asentamientos informales, ya que esta es una problemática de décadas y ningún gobierno incluyendo al actual les ha dado soluciones. Sólo el 3% considera que sí, ya que a través del MIVIOT se trata de dar respuesta a uno de los problemas principales con es la legalidad de la tierra que ocupan.

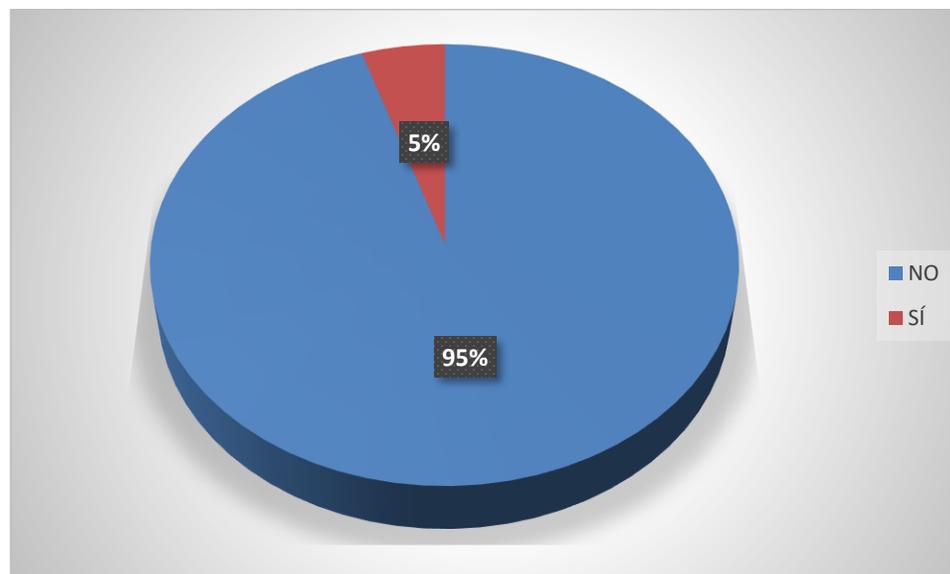
Grafica 33: Participación de la Población en las Políticas del Estado.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 98% de los líderes opinó que no se sienten partícipes de las políticas públicas del estado porque así fuera le darían el título de propiedad a los que cumplen con lo establecido y controlarían las invasiones. Además no hubiera tanto problema de infraestructura y de servicios públicos así como de delincuencia y droga.

Grafica 34: Estrategia de Intervención del Estado en la opinión de los entrevistados.



Fuente: Investigación realizada por la autora. Septiembre de 2017.

El 95% opinó que no está de acuerdo con las estrategias de intervención del estado, debido a que se debe trabajar de la mano con las familias, comunidades y autoridades. Además, muchas de esas estrategias son inconsultas e impuestas por el gobierno, tal como ocurrió con la llamada “operación humanitaria” en un asentamiento informal en Arraiján.

3.5 RESULTADOS DE ENTREVISTA APLICADAS A EXPERTOS EN VIVIENDAS

(ASENTAMIENTOS INFORMALES)

Se realizaron 15 entrevistas a expertos en viviendas de asentamientos informales dentro del MIVIOT. La entrevista fue realizada presencialmente por la autora y los resultados aquí los presentamos.

Pregunta

1. ¿Qué cargo ejerce usted en la institución?

- Trabajadora Social: 5
- Jefe encargado: 1
- Analista y Secretaria: 2
- Analista de Proyecto: 2
- Analista de información socioeconómica: 5

Pregunta

2. ¿Qué opina usted de los asentamientos informales?

- Es una alternativa habitacional para los más necesitados.
- Son parte de la realidad social pero excluida de la misma con sus problemas legales.
- No estoy de acuerdo, ya que hay muchos que realmente no lo necesitan.
- No comparto la forma de ubicación de las familias.
- No lo justifico, pero tienen que recurrir a la ocupación ilegal de tierra, por su condición de pobreza y la inaccesibilidad de suelo apto para vivienda para la población de escasos recursos.

Pregunta

3. ¿En los asentamientos informales existen diferentes tipos de problemas sociales, ambientales, económicos, culturales? ¿Cuál es su percepción?

En términos generales todos opinaron lo siguiente:

- La permisividad de las autoridades, la tolerancia de la ilegalidad, la falta de control de uso de suelo, ha propiciado todo esto, permitiendo que el territorio sea usado como un control político, pasando por alto el bienestar real de la población.

Pregunta

- 4. ¿Qué opina usted de las políticas del Estado respecto a los asentamientos informales?**
- Ningún gobierno ha logrado darle solución a esta problemática. Es un problema arraigado que ha sido constituido y fomentado por las mismas autoridades.
 - Las autoridades locales han aprovechado esa condición para controlar a este sector de la población para obtener beneficio político.

Pregunta

- 5. ¿Qué alternativa ofrece el Estado para resolver el problema de los asentamientos informales?**
- La legalización, desalojo y reubicación de asentamientos asentados en áreas de alto riesgo, pero estos procesos o alternativas debe ser previamente consultados tanto como por los líderes, así como con la población afectada.

Pregunta

- 6. ¿Considera usted que el Estado antes de implementar leyes, programas o políticas respecto a los asentamientos informales, debe involucrar a la población?**
- Debe ser el componente principal entre el gobierno y las comunidades para lograr efectividad en los mismos.

Pregunta

- 7. ¿Está usted de acuerdo con las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de los barrios?**
- El mejoramiento integral de los barrios es una iniciativa que ha dado excelentes resultados en países como Colombia y Chile, es un proceso integral de todos los actores sociales, principalmente de las comunidades afectadas para lograr óptimos resultados.

**CAPÍTULO 4 CONCLUSIÓN, RECOMENDACIONES Y CITAS
BIBLIOGRÁFICAS**

PROGRAMA PILOTO DE ACCIÓN SOCIAL Y CAPACITACIÓN DIRIGIDO A 25 MUJERES CABEZA DE FAMILIA DEL ASENTAMIENTO INFORMAL UNIÓN DE CHEPO.

4.1 Nombre del Proyecto: Caja de Herramientas.

Caja de Herramientas es un programa piloto de acción social y capacitación dirigida a 25 mujeres cabeza de familia del asentamiento informal Unión de Azuero en Chepo, en el que se intenta no “perder” el conocimiento y el trabajo que se desarrolla durante cursos de capacitación. Muchas veces, se hacen cosas maravillosas, que quedan en el olvido, este proyecto puede ser utilizado, revisado, mejorado por todas las personas interesadas en promover procesos educativos de participación, diagnóstico y mejora de problemas sociales que les afectan en una comunidad.

4.2 Políticas Institucionales y Pertinencia del Proyecto.

El programa que proponemos está respaldado por el Acompañamiento Social que ejecuta el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y por el Meduca quien reglamenta los cursos de capacitación y formación laboral y profesional a través del decreto n° 234 del 21 de noviembre de 1996 publicado en gaceta n° 23,176 de 3 de diciembre de 1996.

4.3 Fundamentación

4.3.1 Antecedentes. Según datos de la Oficina de Enlace de Chepo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, este distrito tiene siete (7) asentamientos informales en propiedades privadas con una población aproximada de 1,500 familias.

Además, según la misma fuente el distrito de Chepo cuenta con ocho (8) asentamientos informales que son propiedad del Banco Hipotecario, lo cual da un total de quince asentamientos informales en este distrito.

Estudios realizados por el MIVIOT señala que los ocupantes ilegales o habitantes de asentamientos informales tienen mayor riesgo de contraer enfermedades y por lo tanto, una mayor mortalidad debido a los niveles de pobreza.

En efecto, el diagnóstico realizado a los asentamientos informales en estudio a través de la encuesta, reveló que la gran mayoría de las viviendas, son de autoconstrucción que los habitantes van construyendo poco a poco con los materiales que tengan a la mano. Así, el 40% de las viviendas es de madera y el 27% de zinc. Mientras que el 73% tiene piso de tierra, el 87% letrinas y sólo el 37% cuenta con luz eléctrica.

El 57% de las viviendas tiene agua potable, pero es muy irregular, por lo cual 26% recoge agua de lluvia y de carro cisterna, mientras que el 17% utiliza los ríos y quebradas.

Entre los problemas sociales que más aquejan a la población, un 27% opinó que la adquisición del título de propiedad, 23% problemas de droga, 20% problemas de calles, ya

que el 100% del acceso a la vivienda se hace por caminos de tierra y un 13% problemas de disposición de los desechos sólidos.

Debido a las condiciones antes descritas, el 40% opinó que el estado de la vivienda en términos generales está en pésimas condiciones, mientras que el 30% en condiciones regular.

El 75% opinó que no es un buen lugar para criar a su familia, pero debido a la necesidad de una vivienda, de un techo, que el gobierno no ha podido garantizar y que de alguna u otra manera estas familias tienen que asegurarse de un albergue que los cobija de la interperie.

Cabe destacar que el 43% de los encuestados se dedica al trabajo informal (ayudantes de albañiles, vendedores ambulantes entre otros, en su mayoría hombres. Del 57% de la población femenina encuestada, el 40% no trabaja, en su mayoría mujeres cabeza de familias que se la “juegan” como se dice en buen panameño para llevar el sustento a casa realizando actividades como: rifas, ventas de frituras, entre otras. El 17% de la población encuestada se dedica al trabajo formal, entre éstos hombres y mujeres.

Respecto a las políticas públicas del estado, si están encaminadas a solucionar los problemas de ellos comentaron que estas políticas realmente no llegan a las familias que invaden, a las familias que realmente necesitan una vivienda digna y se sienten engañados.

4.3.2 Justificación. Del diagnóstico socioeconómico de los asentamientos informales en estudio descrito en los antecedentes, se derivan problemas de drogas, agua y disposición de residuos sólidos, mal estado de las viviendas y del acceso a ellas (calles de tierra) y sobre todo falta de un título de propiedad. Sin embargo, atender todos estos problemas sería factible, pero a largo plazo y se necesitaría la integración de todos los actores sociales al respecto. Por otro lado, ningún gobierno ha podido definir una política sobre los asentamientos informales y por ende tienen paralizada la legalización de los mismos.

Es imperativo cambiar la estrategia habitacional del Estado panameño, que ha creado una “ciudad neoliberal” caracterizada por la desigualdad, desempleo, pobreza, degradación de la calidad de vida, injusticia, crisis ambientales, violencia y criminalización de los pobres, frustración y desesperación (Foro Social Urbano, 2010). Con el cambio se podría construir un nuevo modelo de ciudad inclusiva, basada en valores que desafíen y contraríen al mercado, en vez de servirlo dócilmente.

Ahora bien, el entorno familiar es uno de los pilares clave del desarrollo personal, tanto a nivel cognitivo como, sobre todo, emocional. La importancia de la familia en términos de exclusión radica, asimismo, en la función socializadora que ejerce, ya que en su seno se transmiten y se aprenden los principios y las normas básicas de pensamiento, acción y relación que permitirán a los individuos ser reconocidas y reconocerse como miembros de la sociedad. La familia actúa como moduladora de las realidades individuales, tanto en sentido positivo como negativo: puede ejercer de soporte para contrarrestar las

desigualdades, pero, por otro lado, también puede actuar como un agente de bloqueo que induzca a la exclusión social.

Sin embargo, uno de los aspectos que más llamó la atención del diagnóstico fue el hecho que del 57% de la población femenina el 40% está desempleada y en su mayoría son mujeres cabeza de familias. Por tanto, dada nuestra formación en “Promoción Familiar” queremos y necesitamos tomar la iniciativa para romper el círculo vicioso de la pobreza que se da en estos asentamientos informales.

Nuestra motivación viene de las grandes carencias económicas y sociales del barrio, así como el deseo de ayudar y hacer algo por las personas más desfavorecidas.

Este trabajo es una forma de identificar la realidad que viven las mujeres afectadas por la situación económica tan desfavorable, que además de desempleadas o con pocos recursos económicos asumen la jefatura del hogar, los retos y las adversidades que deben enfrentar y vencer para sacar adelante a sus hijos, que se convierten en prioridad; y analizar detalladamente las posibilidades de trabajo y de educación que se brindan para que éstas puedan cumplir con su responsabilidad y superarse a sí mismas.

Muchas de las mujeres encuestadas están dispuestas a trabajar en este proyecto y así llevar el sustento a sus hogares. Ante el problema expuesto de la falta de trabajo, la falta de educación, la falta de capacitación laboral, y falta de oportunidades, vamos a potenciar el deseo de las madres de ayudar a sus hijos junto al afán de superación propio de la juventud. Contamos con personas con tiempo libre, así como instituciones del Estado

como el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADHE), la Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia (FUNDADER) entre otros, que están dispuestos a ayudar en la capacitación y mantenimiento en general del proyecto.

4.4 Objetivos del Proyecto

- Generar un proceso de aprendizaje y auto sostenimiento a la mujer cabeza de familia, a través de la enseñanza de cursos de bisutería, muñequería, modista de ropa exterior y bordados.
- Incentivar a mujeres cabeza de familia a conformar empresas solidarias para mejorar la calidad de vida de su familia.
- Capacitar a las cabezas de familia la influencia que tiene la familia en relación a los diferentes problemas que se presentan a diario.

4.5 Descripción del Proyecto

El proyecto comprende tres partes:

4.5.1 Localización del local. Escuela Primaria Unión de Azuero, se requiere de cinco: cuatro aulas para los talleres y capacitaciones y un aula para las reuniones o plenarias. Los cursos pueden desarrollarse los fines de semana o en ciclos nocturnos para que no choque con el horario de los estudiantes de dicha escuela.

4.5.2 Equipamiento. La segunda es equipar estas aulas con los muebles, útiles e insumos necesarios.

4.5.3 Ejecución del proyecto.

Actividades: La capacitación se imparte a través de un taller inicial o de una serie de talleres, diseñados para proveer a los diferentes grupos de participantes con la oportunidad de analizar, interactuar, discutir y desarrollar un nuevo significado para el Principio Centrado en la Mujer Cabeza de Hogar.

El taller puede ser planificado para ser realizado de dos formas diferentes:

- Un solo taller, con una serie de sesiones continuas que gradualmente involucrarían al grupo total de mujeres cabeza de hogar de la comunidad.
- También puede ser planificado en una serie de cuatro diferentes talleres, uno de cada una de las manualidades, con sesiones específicamente dirigidas a detectar las áreas en las cuales cada mujer se identifica.

Objetivos de los talleres. Capacitar al personal en los procesos de elaboración de productos de artes manuales como los son los muñecos, los bordados, la bisutería, el bordado líquido y el corte y confección de ropa.

Sensibilizar a la comunidad en relación a la necesidad de tener a las mujeres, específicamente las cabezas de hogar participando en el proceso de aprendizaje y la capacidad que tienen para hacerlo.

Desarrollar un plan de acción para la participación de Mujeres cabeza de familia en un programa permanente y establecer un mecanismo, a nivel de comunidad y de proyecto, para monitorear y documentar el proceso llevárselo a los objetivos.

Programas de capacitación.

Bisutería.

Descripción: Capacita artesanos para el manejo adecuado de herramientas y materiales no preciosos propios de la bisutería, y proporciona los elementos necesarios para el diseño y la elaboración de collares, pulseras, cinturones y demás accesorios decorativos que estén a la vanguardia de la moda.

Perfil ocupacional: La mujer será una persona capacitada para ejercer su actividad artesanal en talleres de artesanos, almacenes y negocios de bisutería, elaborando collares, pulseras, cinturones, tejidos con chaquiras y otros accesorios decorativos para su comercialización y venta; como auxiliar en montajes de acabados básicos de piezas decorativas en talleres de diseño de modas; para diseñar y elaborar accesorios para la venta en su propio taller.

Requisitos: Mujer cabeza de hogar

Edad mínima requerida: 18 años cumplidos

Grado escolaridad mínimo exigido: Ninguno

Estructura temática:

Nivel 1. Concepto básico de composición para el diseño. Teoría del color y la forma. Conocimientos básicos de Bisutería. Figuras tejidas con chaquiras y perlas Variedad de collares y accesorios.

Nivel 2. Elementos conceptuales de la estética Elaboración de accesorios.

Nivel 3. Ventas, costos y presupuestos para pequeños negocios de la idea a la empresa El entorno y la microempresa.

Muñequería:

Descripción: Capacita en habilidades manuales para realizar diseños creativos de variedad de muñecos en distintos materiales.

Perfil ocupacional: La mujer será una persona capacitada para ejercer su actividad laboral como artesano en empresas de muñequería, como orientadores de la venta en almacenes de insumos y venta de regalos. Igualmente podrá realizar sus diseños para ofrecerlos en ferias artesanales, almacenes o en su propio negocio.

Requisitos: Mujer cabeza de hogar

Edad mínima requerida: 18 años cumplidos

Grado escolaridad mínimo exigido: Ninguno

Estructura temática.

Nivel 1: Conceptos básicos y fundamentos de diseño Muñecos tradicionales

Nivel 2: Muñecos de peluche Figuras en media velada Figuras en Fome

Nivel 3: Crea y planea tu negocio Ventas, costos y presupuestos para pequeños negocios

Modista ropa exterior.

Descripción: brinda los conocimientos básicos necesarios sobre toma de medidas, materiales, máquinas e insumos de la modistería, diseño, escalado y patronaje, corte, confección de vestuario femenino e infantil, en diferentes estilos y arreglo de prendas, para desempeñarse como modista y generar su propio empleo.

Perfil ocupacional: La mujer será una persona con capacidades para confeccionar prendas de vestir, elaborar y escalar correctamente, moldería de las prendas de vestir, interpretar y desarrollar figurines, realizar el corte y confección de prendas de vestir femeninas e infantil, arreglar cuidadosamente prendas de vestir.

Requisitos: Mujer cabeza de hogar.

Edad mínima requerida: 18 años cumplidos.

Grado escolaridad mínimo exigido: tercer grado aprobado.

Estructura temática:

Nivel 1: Básico instrucciones de modistería. Escalado y patronaje básico. Corte y confección de vestuario femenino Corte y confección de vestuario infantil

Nivel 2: Corte y confección de pijama femenina. Corte y confección de chaqueta informal. Interpretación y desarrollo de figurín. Arreglo de prendas de vestir

Nivel 3: Gerenciando mi vida. Emprendedores: crea y planea tu negocio

Bordados.

Descripción: Brinda los conocimientos básicos necesarios sobre el bordado para elaborar hermosas artesanías sin mucho esfuerzo. Este curso tiene como finalidad dar las bases para que a través de la imaginación se hagan trabajos más completos y complejos como bordadora y generar su propio empleo.

Perfil ocupacional: La mujer será una persona con capacidades para bordar prendas de vestir, prendas de lencería de hogar, interpretar y desarrollar figurines, revistas y moldes.

Requisitos: Mujer cabeza de hogar

Edad mínima requerida: 18 años cumplidos

Grado escolaridad mínimo exigido: Ning

Estructura temática

Nivel 1: Básico instrucciones de bordado. Escalado básico. Puntadas básicas. Puntadas en hilo.

Nivel 2: Bordado en cintas. Interpretación y desarrollo de figurín y revistas.

Nivel 3: Administrando el hogar. Emprendedores: crea y planea tu negocio Ventas.

Mercadeo, administración y contabilidad.

Descripción: Brinda los conocimientos básicos necesarios sobre Mercadeo, administración y contabilidad para poder comprar, vender y administrar sus ingresos de manera segura. Este curso tiene como finalidad dar las bases para que a través de la administración y recursos pueda mejorar sus ingresos en su propio empleo.

Perfil ocupacional: La mujer será una persona con deseos de aprender un sistema que la ayude a medir e incrementar de manera oportuna sus ingresos.

Requisitos: Mujer cabeza de hogar

Edad mínima requerida: 18 años cumplidos

Grado escolaridad mínimo exigido: primer ciclo.

Estructura temática

Nivel 1: Matemática básica, contabilidad básica.

Nivel 2: Matemática intermedia, contabilidad, media, charlas de inversión en negocios productivo a corto, mediano y largo plazo.

Promoción y desarrollo de la mujer y la familia

Descripción: Brinda charlas sobre la autoestima, género, inteligencia emocional, violencia de género, entre otros. Estos temas tienen como finalidad dar conocimiento para que puedan superar su parte emocional y afectiva tanto personal como familiar.

Perfil: La mujer será una persona capaz para ejercer su liderazgo como cabeza de familia y tomar decisiones acertadas para su futuro y el de su familia.

Requisitos: Mujer cabeza de hogar

Edad mínima requerida: 18 años cumplidos

Grado escolaridad mínimo exigido: Ninguno

Estos cursos capacitan con cierta rapidez y eficacia a las mujeres para ganar su sustento trabajando en casa, así como para colocarse en grandes talleres si hacen un curso completo de aprendizaje.

El Proyecto procura desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes como sujeto de derechos, crítico y responsable, a través de la reinserción en el sistema educativo no formal, y su inserción en el mundo del trabajo. Busca ofrecer una oportunidad educativa flexible, amplia y que se conecte con el mundo del trabajo. Se trata de invitar un grupo de mujeres cabeza de familia, a transitar por un programa educativo que se configure como una experiencia social en la que puedan conocerse en sus capacidades, a la vez que van

enriqueciendo sus relaciones con los demás, adquiriendo conocimientos teóricos y prácticos.

Una de las preocupaciones centrales tiene que ver con instalar un espacio de respeto por las mujeres, un ámbito hospitalario donde se reconozcan y valoren los talentos de todo tipo, de forma que se limite el fracaso escolar y se evite el sentimiento de exclusión y de falta de futuro a un grupo de mujeres.

4.6 Estrategias e Implementación del Proyecto

Para realizar este trabajo se escogió a 25 mujeres cabeza de familia del asentamiento informal en estudio como muestra de la población, es allí donde como investigadora, con el apoyo de las autoridades locales y de los líderes comunitarios, entramos a jugar un papel primordial en lo que concierne a la elaboración y ejecución del proyecto, acerca de la importancia de los niveles de participación y el desarrollo favorable que puede generar, cuando en grupo se contribuye a decisiones en pro de la misma, y sobre todo cómo la capacitación en diferentes artes manuales puede traerles beneficios.

En este sentido, la propuesta presenta la siguiente línea estratégica:

Línea Estratégica 1: Acciones de Sensibilización y Promoción

La sensibilidad y la promoción constituyen el corazón que bombea la sangre que lleva el entusiasmo, confianza, compromiso y amor, para dar cuenta de la vida del proyecto en todas sus expresiones: dificultades y facilidades, cooperación y solidaridad; frustración y motivación, auto organización y desarrollo.

4.6.1 Guía informativa sobre el Proyecto. Antes de iniciar el proceso de capacitación de las mujeres lo más importante es la información sobre el proyecto. Las familias deben saber: ¿de qué se trata el proyecto? ¿Cómo les va a beneficiar?

Lo más importante de este proceso es el acompañamiento y apoyo que brindemos a las personas que participarán en este programa. La idea es que les presentemos una guía sobre el proyecto, explicándoles de qué se trata el proyecto y en qué consiste.

4.6.2 Talleres participativos. Los talleres participativos permitirán conocer y expresar las dudas, capacidades, disposiciones, actitudes, valores, procesos organizativos en vía al desarrollo del proyecto. Es también un espacio para la información y para compartir la incertidumbre propia del proyecto; y que la misma no sea una responsabilidad de las autoridades locales, sino también de la población.

4.6.3 Formación de monitores. Se deben identificar los posibles monitores comunitarios, a fin de construir un puente de comunicación permanente con la comunidad, un catalizador y ayuda para sostener la confianza y la disposición a participar. Estos monitores deben ser capacitados.

4.7 Beneficiarios del Proyecto

4.7.1 Población beneficiaria directa. En los cursos de capacitación (bisutería, muñequería, modista y bordados): cinco (5) mujeres por curso, más cinco (5) mujeres que trabajarán para sacar la producción. En total 25 mujeres beneficiadas pero que las mismas sean agentes multiplicadores para capacitaciones futuras.

Mujeres de escasos recursos económicos, residentes en el área de estudio. Sin trabajo fijo remunerado. De bajo nivel escolar, incluidos analfabetos. Jóvenes que han abandonado los estudios y con riesgo de caer en la delincuencia; incluidas madres adolescentes.

4.7.2 Población beneficiaria indirecta. En este apartado se incluirán primero las familias de los beneficiados directos, sus hijos, hermanos, padres ancianos... unas 500 personas.

En segundo lugar, las empresas auxiliares que venden telas, hilos, útiles escolares.

En tercero, los habitantes del barrio que verían disminuir los problemas de delincuencia.

Con esta propuesta, dada nuestra formación en Promoción Familiar, se quiere lograr llevar a cabo cursos de capacitación respaldado con acompañamiento social en forma organizada metodológicamente, para un mejor proceso de enseñanza aprendizaje a mujeres cabeza de familia y llegar al objetivo de incentivar a estas mujeres participantes a conformar empresas solidarias para romper el círculo vicioso de la pobreza que se da en estos asentamientos informales.

4.8 Plan de Trabajo de Actividades

PROCESO	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	ACCIONES DE PROMOCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN
Ordenamiento de las intervenciones		Diagnóstico	Recoge toda la información socioeconómica de los asentamientos en estudio, la comunidad y la familia.
		Acercamiento inicial al terreno.	La parte más importante de este proceso es el acompañamiento y apoyo que le brindemos a la población. ¿De qué se trata el proyecto? ¿Cómo los va a afectar? ¿Cómo pueden participar?
Desarrollo del tejido social: la oportunidad de una educación de calidad, de desarrollar talentos y capacidades, de disfrutar de los bienes de la sociedad para la expansión del espíritu y la emocionalidad, son condiciones que permiten entretejer redes de	<p>Capacitar al personal en los procesos de elaboración de productos de artes manuales como los son los muñecos, los bordados, la bisutería, el bordado líquido y el corte y confección de ropa.</p> <p>Sensibilizar a la comunidad en relación a la necesidad de tener a las mujeres, específicamente las cabezas de hogar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Guía informativa sobre el Proyecto • Talleres participativos 	<p>Convivencia y talleres: serán parte del Programa de Capacitación para el bienestar social, es una interface de la sensibilización y promoción.</p> <p>Capacitación de monitores, diseñar un plan de capacitación integral, capitalizando los recursos institucionales de la comunidad, del INADHE, FUNDADER etc.</p>

<p>relaciones de la familia con la comunidad y el territorio.</p>	<p>participando en el proceso de aprendizaje y la capacidad que tienen para hacerlo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de monitores 	
<p>Formulación de soluciones y alternativas compartidas</p>	<p>Desarrollar un plan de acción para la participación de Mujeres cabeza de familia en un programa permanente y establecer un mecanismo, a nivel de comunidad y de proyecto, para monitorear y documentar el proceso llevárselo a los objetivos.</p>	<p><i>Programas de capacitación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Bisutería.</i> • <i>Muñequería</i> • <i>Modista ropa exterior</i> • <i>Bordados</i> • <i>Mercadeo, administración y contabilidad</i> • <i>Promoción y desarrollo de la mujer y la familia</i> 	<p>Desarrollar talleres y programas de capacitación.</p>

4.9 Resultados Esperados

Que las mujeres interesadas tengan una formación profesional que les abra las puertas a una formación técnica superior o a un empleo calificado. Que el barrio cuente con una o varias asociaciones vecinales que luchen por sus derechos cívicos sin distinciones políticas, y que uniéndose puedan arreglar sus problemas de infraestructuras. Que aumente el nivel laboral del barrio, el número de empleados, y disminuya la delincuencia y drogadicción.

4.10 Presupuesto

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	MONTO	TIEMPO
Ordenar las actividades	Diagnóstico y entrevista a los líderes comunitarios	-----B/ 150. 00	2 Meses
Realizar acercamiento inicial al terreno	Acompañamiento y sensibilización a la población del área de estudio. Capacitación de monitores (talleres)	.....B/. 1,500.00	2 Meses
Desarrollar talleres y programas de capacitación	Capacitación curso de bisutería (facilitador)	.....B/ 1,000.00	2 Meses
	Capacitación curso muñequería(facilitador)	.....B/1,000.00	2 Meses
	Capacitación curso de modista (facilitador)	.....B/1,000.00	2 meses
	Capacitación curso de bordados (facilitador)	.....B/1,000.00	2 Meses
Conseguir equipamiento y logística	Equipo: hojas blancas, lápices, bolígrafos.....	..... B/500.00	
	computadora (1)	..... B/ 300.00	
	Impresora (1).....	..... B/ 600.00	
	Máquina de coser (15)	..... B/ 1,000.00	
	Subtotal.....	..... B/ 1,950.00	
	Insumos para los cursos Subtotal.....	.....B/1,950.00	
Imprevistos.....	.		
	TOTAL	B/ 10,000.00	12 Meses

CONCLUSIONES

Las personas por naturaleza siempre a través del desarrollo humano han buscado el bienestar, comenzando dicho objetivo desde el mismo momento de la concepción y después reforzado sistemáticamente dentro del seno familiar, siempre y cuando éste sea sano.

Como consecuencia de la agitación y el fanatismo político en los años recientes ha ocurrido mucha violencia en el seno familiar. Padres e hijos como enemigos; hermanos que no se hablan; familias enteras, que tradicionalmente eran muy unidas, hoy día están radicalizadas y colocadas en extremos opuestos de esta gran batalla.

La familia es el fundamento de toda sociedad bien construida, indispensable para el logro del bien común y además aparece como la unión más natural y necesaria a la comunidad; siendo además anterior a cualquier otra institución; es primera en el orden de la naturaleza, en relación con las demás agrupaciones en las que el hombre y la mujer se pueden encontrar.

Existe una gran cantidad de familias que por sus pobres recursos o por ser migrantes a la ciudad se ven compelidas a vivir en inquilinatos mientras mejora su situación o se deciden por construir una vivienda precaria. Estas familias inquilinas integran la demanda potencial de las urbanizaciones informales y de los barrios ilegales por estar económicamente más a su alcance que los lotes formales o la denominada Vivienda de interés social.

Las Urbanizaciones informales son globos de terreno localizados en zonas periféricas o centrales, dependiendo de tres factores fundamentalmente: topográficos, sociales y económicos. Las urbanizaciones informales ocupan los terrenos en condiciones topofiguras menos favorables, las zonas áridas y erosionadas, las colinas irregulares y de difícil adecuación para construcción vertical, o las aéreas comparativamente pobres y sensibles a inundaciones periódicas de los cursos de agua. Son barrios ilegales porque surgen sin cumplir ciertos requisitos estatales sobre la constitución de nuevas urbanizaciones.

Ahora bien, el conjunto de prácticas aplicadas en el proceso de invasión y apropiación de tierras intervienen diversos actores sociales, desempeñan variadas actuaciones, de manera deliberada o no, en momentos disímiles y con diferentes grados de participación. Cada uno actúa en función de sus intereses, generalmente contrapuestos. Pero los necesitados de tierra, desde el momento que gestan la idea de tomar el terreno comandan el proceso. Ejercen rol protagónico, se convierten en sujetos practicantes de principios de participación, logran identidad colectiva, realizan un conjunto de acciones con un propósito establecido: obtener la tierra.

A través de convergencias y confrontaciones, las familias de poco o ningún recurso logran establecer contactos con aquellos que poseen el poder para acceder, entre otros aspectos, a recursos, a bienes. Es por ello, que ante la necesidad de estas familias y en un contexto pleno de improvisación e inmediatez podemos considerar las prácticas aplicadas en la ocupación de tierras como una gestión válida para tratar de dar solución a parte de

sus problemas o quizás será más valedero señalar que así tratan de aliviar parte de sus penurias.

Para los invasores, el proceso continuará. Haberse apropiado de una tierra es sólo el logro de una gestión, el primer eslabón de un proceso del cual se sabe el inicio, más no su culminación. Es el origen de un plan de alcance mayor. Luego vendrán la implantación de viviendas y la provisión de servicios y así, las escenas se repetirán con actores sociales y actuaciones similares. Pero los ocupantes de tierra ya cuentan con experiencia y poder para proseguir en la lucha. El disfrute de un mejor lugar para vivir dependerá de las acciones que emprendan. Un reto difícil, pues en el contexto latinoamericano descuella la inequidad, la injusticia social.

Respecto a las mujeres, después de analizar las circunstancias vitales de las Mujeres Cabeza de Familia, nos dimos cuenta gracias a la investigación que la exclusión social que tiene diariamente estas mujeres es un problema social y cultural. A pesar que se cuenta con normas y facilidades educativas y culturales, las condiciones socioeconómicas de muchas mujeres siguen siendo críticas y ligadas a las condiciones sociales de marginalidad en las cuales sigue viviendo una franja importante de la población.

Aun así, La Ley N °3 (de 17 de mayo de 1994), ha significado un gran avance para las mujeres cabeza de familia, en virtud de haberse convertido en instrumento de desarrollo legal para favorecerlas; sin embargo, estas mujeres continúan experimentando condiciones de desequilibrio en aspectos como salud, empleo y educación.

En su gran mayoría, las mujeres cabeza de familia frente a la sociedad, sobreviven de manera precaria, debido, entre otros, a la ausencia de instrumentos que permitan cuantificar y cualificar la especificidad de sus necesidades, unido ello, a su bajo nivel educativo y su alejamiento de una economía que las beneficie con herramientas productivas concretas. Este hecho evidencia la feminización de la pobreza en cabeza de las jefas de hogar, tema que ha generado debate y polémica ya que son ellas las que acusan mayor atención en razón a la especificidad de sus problemas, que se tornan más vulnerables cuando, además de ser pobres, sólo cuentan con un adulto en capacidad de proveer económicamente.

Las mujeres aportan en una doble dimensión con esta su presencia masiva en el mercado de trabajo en general y además con todo lo que es a través del trabajo doméstico vinculado con la transformación de bienes para hacerlos consumibles por el conjunto de la familia. Sin embargo, debido a que las mujeres, casi siempre, tienen varios hijos que cuidar y hay una concepción tradicional de la mujer vinculada al hogar, una mejor solución sería capacitarlas para realizar un trabajo desde el hogar. De ahí, la inquietud de lanzar una propuesta para las mujeres cabeza de familia de los asentamientos informales en estudio.

Los programas de intervención y promoción familiar tienen como objetivo no sólo dar fin a la conducta de maltrato/abandono infantil, sino lograr la rehabilitación del núcleo familiar; Para esto, la formación de la identidad personal no resulta suficiente el conocimiento adquirido, las representaciones y percepciones de la realidad que deviene de los vínculos familiares y que le permiten orientarse en la realidad. Además de esta dimensión cognitiva debe existir una dimensión afectiva, y es en esa unidad de lo cognitivo

y lo afectivo que la cultura familiar cobra significado a través de las vivencias que provocan las experiencias intrafamiliares reconociéndose como diferente. Aunque aparecen los sentimientos de pertenencia, la identificación con los padres y siente que comparte tradiciones, costumbres y patrones que lo identifican como miembro de esa familia. La cultura familiar no es la única influencia en la formación de la identidad, con el ingreso del niño a la escuela, la cultura que le es propia a esta institución también impacta en la conformación de esta formación.

Este tipo de formación origina un trabajo con las siguientes características: no dependiente, asequible a su condición de primaria básica, a realizarse entre varias personas (familiar, vecinal) pues no hay suficiente capital, exige bajos costos de producción, de efecto rápido en el mercado (buena salida).

Por otro lado, la población asume los programas de capacitación positivamente ya que ven la oportunidad de salir adelante con excelentes mecanismos y poder generar su propio ingreso sin necesidad de depender obligatoriamente de un patrono que muchas veces se aprovecha de la situación de los empleados y los menosprecia o simplemente hacen de su trabajo una forma de lucrarse y les pagan un mínimo a las señoras, también es bueno para ellas por la condición del tiempo, muchas de estas señoras no tienen apoyo para que hagan una actividad diferente a las actividades cotidianas de su hogar, y mentalmente es positivo para su bienestar.

RECOMENDACIONES

El proyecto y la capacitación debe estar dirigida a situaciones derivadas de desestructuración familiar o de ausencia o falta de hábitos de conducta o de habilidades básicas para abordar crisis familiares, causadas por dificultades en la relación y convivencia entre todos o alguno de los miembros de la familia y que pueden llevar a situaciones de riesgo, como pueden ser: salud, educativa, económica y social.

Con la experiencia que se generará durante la realización de la propuesta, podemos realizar las siguientes recomendaciones:

Con relación a los entes del estado, sería recomendable que estos implantaran procedimientos más abiertos hacia los terceros, que permitieran al ciudadano común presentar y realizar proyectos o programas interesantes y productivos para la comunidad en general.

A la Universidad le sugerimos dar a conocer a todos los estudiantes, de todas las facultades, desde el primer semestre, los grandes programas de acción social que se adelantan en alianza con otras entidades. Esto podría empujar a muchos a que participen activamente.

A los estudiantes de la Escuela de Trabajo Social, que trabajemos en el área de acción social, ejecutemos programas sociales, la satisfacción final es indescriptible.

A todos los que tengan este documento en sus manos, que conozcan la necesidad que muchos seres humanos tienen, las dificultades que afrontan algunas mujeres en nuestro país, y especialmente que le demos gracias a Dios por tantas bendiciones que nos ha dado y nos permita compartir un poquito con los que tienen muy poco.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, Jordi. (1973). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Siap,
- BORJA, Jordi. (1988). Participación ¿Para qué? *Revista Urbana*, N° 9, p. 25-44.
- BOLÍVAR, Teolinda. (1995). (coord.). *Hacedores de ciudad*. Caracas: Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Central de Venezuela.
- BOLÍVAR, Teolinda, (1997). *Principios claves en la regularización de la tenencia de la tierra*. Caracas: Fundacomún.
- BOLÍVAR, Teolinda (2004). Red y autonomía: el camino de la razón. *Boletín Ciudades de la gente*, p.1.
- CASTELLS, Manuel (1986). *La ciudad y las masas Sociología de los movimientos urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- CHOURIO, Medís; GONZÁLEZ, Marina (1999). La invasión en Maracaibo: de la coyuntura a la estructura de un proceso. En: Actas del V Encuentro Nacional de la Vivienda I Encuentro Binacional, (San Cristóbal 4-7 de octubre), N°. 22, s.p.
- CLICHEVSKY, Nora (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre políticas de urbanización*. Santiago de Chile: CEPAL/NACIONES UNIDAS. Serie Medio Ambiente y desarrollo. No. 75.

- CORDOVA, Nery (1995). La participación: camino para la organización comunitaria. En AMODIO, Emanuele; ONTIVEROS, Teresa. (ed.). *Historias de identidad urbana Composición y recomposición de identidades en los territorios populares urbanos*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos Ediciones Faces-UVC. p. 131-138.
- DAVIES, Vanesa (2003). “Imparques denuncia invasión de 759 hectáreasde parques”. El Nacional, Venezuela, B16.
- DUHAU, Emilio (1993). La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos? En AZUELA, Antonio (coord.). *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. p. 19-30.
- ECHEVERRÍA, Andrés (1995). *Los asentamientos irregulares en el proceso de urbanización de Maracaibo*. Informe inédito. Maracaibo. Trabajo de ascenso. Universidad del Zulia.
- FADDA, Giuletta 1988. Revisión crítica del concepto de participación como base para la formulación de un instrumento de análisis. *Revista Urbana*, N° 9, p. 109-126.
- FADDA, Giuletta (1990). *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana Universidad Central de Venezuela.
- FERNÁNDEZ, Beatriz (1992). Lo colectivo de la sobrevivencia: entre la solidaridad informal y la debilidad formal. En CARIOLA, Cecilia. (coord.). *Sobrevivir en la*

pobreza: el fin de una ilusión. Caracas: CENDES Editorial Nueva Sociedad. p. 191-222.

FRIEDMANN, John (1988). Del poder social al poder político Auto capacitación colectiva y cambio social. *Revista Urbana*, N° 9, p. 83-99.

GUÁNCHEZ, Xiomara (1995). “Una experiencia amarga superada”. En BOLÍVAR, Teolinda (coord.). *Hacedores de ciudad*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

GODOY, R.(2001), Participación ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile. (En Línea). Santiago de Chile: Universidad de Chile, septiembre <<http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>>.

SEGURA, Mariana (2006). Comenzando a “enredarse”: una visión sobre los movimientos sociales y el mundo globalizado. (En línea). Porto Alegre: Seminario Gestao Democrática das Ciudades. <<http://www.flacso.org.ar/areaproyectos/proyectos/pppga.publicaciones.jsp/pdf/3.pdf>>.

HERNÁNDEZ, Tosca (2004). Develando sus intenciones. *Boletín Ciudades de la gente*, p.6.

HUAMÁN, Elías (1998). *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*. México: El Colegio Mexiquense A.C.

- KATZMAN, Rubén (coord.) (1999). *Modalidades de participación popular urbana en los 90: los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Montevideo. Borrador de informe final*. Montevideo: PNUD – CEPAL.
- KULLOCK, David (1996). et al *Nuevas oportunidades: participar y planificar*. Caracas: École polytechnique Fédérale de Lausanne Fondation pour le Progrés del’Homme Universidad Central de Venezuela.
- LOVERA, Alberto (1997). Se busca espacio habitable Las formas de acceso al espacio habitable y su legitimación. En BOLÍVAR, Teolinda. et al (coord.). *Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión*. Caracas: UCV Fundacomún Fundación Gual y España, p. 107-129.
- PEARSE, Andrew., STIEFFEL, Matthias. (1980), Participación popular: un enfoque de investigación. *Revista Socialismo y participación*, N° 9, p. 89-108.
- RUEDA, Nicolás (2000). La ciudad que queremos. En GUTIÉRREZ, Jorge. (coord.). *Cien años de arquitectura en Colombia XVII Bienal de Arquitectura*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Arquitectos, p. 100 -111.
- SIERRA, JUAN (2001). Pachacútec o el sueño de la lechera. En PIÑÓN, Juan (coord.) *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: CICI, p. 284 – 303.
- SEGURA, Mariana (2002). Comenzando a “enredarse”: una visión sobre los movimientos sociales y el mundo globalizado. (En línea). Porto Alegre: Seminario Gestao Democrática das Ciudades, <<http://www.>

flacso.org.ar/areaproyectos/proyectos/pppga.publicaciones.jsp/pdf/3.pdf> (25 de febrero de 2006).

TOMAS, Francois (1995). La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina. *Revista mexicana de sociología*, N° 1/95, p. 27-34.

UN-HÁBITAT (2003). *Guía para el monitoreo de la Meta 11 “para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

WIESENFELD, Esther (2001). *La autoconstrucción Un estudio psicosocial del significado de la vivienda*. Caracas: Comisión de Estudios de Postgrado Facultad de Humanidades y Educación – Universidad Central de Venezuela.

ANEXOS

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN POLÍTICA, PROMOCIÓN E INTERVENCIÓN FAMILIAR

ENTREVISTA DIRIGIDA A FAMILIAS RESIDENTES EN ASENTAMIENTOS
INFORMALES DEL DISTRITO DE CHEPO

A. UBICACIÓN _____

B. CARACTERIZACIÓN DEMOFIGURA

1. Edad _____
2. Sexo
 - a) M
 - b) F
3. Nivel Educativo
 - a) Primaria
 - b) Secundaria
 - c) Universitaria
 - d) Postgrado (Maestría y Doctorado)
 - e) NS/NC
4. ¿Por qué decidieron vivir en este sitio?
 - a) Aquí crecí
 - b) Familia
 - c) Es más barato
 - d) Otros:
5. ¿A qué se dedica?
 - a) Trabajo informal
 - b) Trabajador
 - c) No trabajo
 - d) Otros:
6. ¿De dónde viene? _____
7. ¿Cuánto Tipo tiene de vivir aquí? _____
8. ¿Cuál es el ingreso mensual por hogar? _____
9. ¿Qué problemática social siente que se vive más? _____

10. ¿Siente que forma parte de una comunidad?
- a) Si
 - b) No
 - c) Me es indiferente
11. ¿Cree que es un buen lugar para criar una familia?
- a) Si
 - b) No
 - c) Me es indiferente
12. ¿Se sentiría con más seguridad si le dieran un título de propiedad de su vivienda?
- a) Si
 - b) No
 - c) Me es indiferente
13. ¿Cuántas Personas Residen en la casa
- a) Menores de 18 _____
 - b) Adultos (18-60) _____
 - c) Adultos Mayores (Más de 60) _____
14. ¿Considera ud. que las políticas públicas del Estado con respecto al asentamientos informales están encaminadas a solucionar los problemas de los mismos?
- a) Sí ¿Por qué?
 - b) No ¿Por qué?

C. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA

15. Tenencia de la Vivienda
- a) Propia
 - b) Alquilado
 - c) Hipotecado
 - d) Cedido
 - e) NS/NC

16. Tipo de Vivienda

- a) Casa Unifamiliar
- b) Apartamento
- c) Cuarto
- d) NS/NC

17. Estructura de la Vivienda

- a) Sala _____
- b) Comedor _____
- c) Habitaciones _____
- d) Baños _____

18. Tipo de Pared

- a) Bloque
- b) Madera
- c) Zinc
- d) Otros Materiales _____

19. Techo

- a) Zinc
- b) Penca
- c) Paja
- d) Otros Materiales _____

20. Piso

- a) Concreto
- b) Tierra
- c) Otro _____

21. Estado de la Vivienda

- a) Buena
- b) Regular
- c) Mala
- d) Pésima

22. Tipo de Acceso a la Vivienda

- a) Concreto
- b) Asfalto
- c) Tierra
- d) Otro_____

D. SERVICIOS PÚBLICOS

23. ¿Tiene Luz Eléctrica?

- a) Sí
- b) No

En caso de no contar con Luz Eléctrica, presenta otras Fuentes de Energía

- c) Lámpara de Keroseno
- d) Guaricha
- e) Vela
- f) Otros_____

24. Agua Potable

- a) Acueducto
- b) Pozo
- c) Río o Quebrada
- d) Otros_____

25. Tipo de Combustible para Cocinar

- a) Gas
- b) Leña
- c) Carbón
- d) Otros_____

26. Servicio Sanitario

- a) Higiénico
- b) Hueco o Letrina
- c) Otros

27. Sistema de Disposición de desechos.

- a) Empresa de Recolección de Basura
- b) Pagan un Carro
- c) La Botan al Río o Quebrada
- d) La Quemán

e) La Entierran

28. ¿Dónde hace la compra de víveres?

- a) Supermercado
- b) Abarrotes/frutería
- c) Otros: _____

29. Enfermedades más Frecuentes

30. Transporte

- a) Autobús
- b) Taxi
- c) Carro Propio
- d) Carro Pirata
- e) Motocicleta
- f) Bicicleta
- g) A pié
- h) Otro _____

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN POLÍTICA, PROMOCIÓN E INTERVENCIÓN FAMILIAR

ENTREVISTA DIRIGIDA A LOS LÍDERES DE LAS COMUNIDADES EN

ASENTAMIENTOS INFORMALES:

1. ¿Qué tiempo tiene de ejercer esta figura?

1 – 5 años _____ 5 – 10 años _____ 10 y más años _____

¿Cuáles son los principales problemas de la comunidad que usted dirige?

2. ¿De qué se encarga como líder de la comunidad?

3. ¿Qué opina usted de los asentamientos informales?

4. En los asentamientos informales existen diferentes tipos de problemáticas, sociales, ambientales, económicas, culturales. ¿Cómo enfrentan ustedes estos problemas?

5. ¿Qué opina usted de las políticas del Estado respecto a los asentamientos informales?

6. ¿Considera usted que el Estado antes de implementar leyes, programas o políticas respecto a los asentamientos informales, debe involucrar a la población?

7. ¿Está usted de acuerdo con las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de los barrios?

Sí _____ No _____ ¿Por qué?

8. ¿Qué opina usted de la tragedia denominada “Operación Humanitaria” ocurrida recientemente en Arraiján?

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN POLÍTICA, PROMOCIÓN E INTERVENCIÓN FAMILIAR

ENTREVISTA DIRIGIDA A EXPERTOS EN VIVIENDAS
(ASENTAMIENTOS INFORMALES)

Se realizaron 15 entrevistas a expertos en viviendas de asentamientos informales dentro del MIVIOT. La entrevista fue realizada presencialmente por la autora que realizó las encuestas.

1. ¿Qué cargo ejerce usted en la institución?

2. ¿Qué opina usted de los asentamientos informales?

3. ¿En los asentamientos informales existen diferentes tipos de problemas sociales, ambientales, económicos, culturales? ¿Cuál es su percepción?

4. ¿Qué opina usted de las políticas del Estado respecto a los asentamientos informales?

5. ¿Qué alternativa ofrece el Estado para resolver el problema de los asentamientos informales?

6. ¿Considera usted que el Estado antes de implementar leyes, programas o políticas respecto a los asentamientos informales, debe involucrar a la población?

7. ¿Está usted de acuerdo con las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de los barrios?

Si____ No____ ¿Porque?