

Condiciones habitacionales y déficit de vivienda en la década de la construcción de Panamá

Jhonatan Astudillo
Carlos Garcimartín

Departamento de Países de
Centroamérica, Haití, México,
Panamá y la República
Dominicana

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2332

Condiciones habitacionales y déficit de vivienda en la década de la construcción de Panamá

Jhonatan Astudillo
Carlos Garcimartín

Noviembre 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Astudillo, Jhonatan.

Condiciones habitacionales y déficit de vivienda en la década de la construcción de
Panamá / Jhonatan Astudillo, Carlos Garcimartín.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2332)

1. Housing-Panama-Finance. 2. Housing policy-Panama. 3. Public housing-Panama.
4. Housing prices-Panama. 5. Panama-Social conditions. I. Garcimartín Alférez,
Carlos. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de
Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. III. Título. IV.
Serie.

IDB-TN-2332

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Condiciones habitacionales y déficit de vivienda en la década de la construcción de Panamá

Jhonatan Astudillo y Carlos Garcimartín

Resumen

El fuerte dinamismo de la economía de Panamá en los quince años previos a la pandemia del Covid-19, uno de los crecimientos más altos de mundo, estuvo impulsado en gran medida por la construcción, tanto en obras de infraestructura como en edificaciones residenciales y no residenciales. En ese contexto, se registraron importantes avances en las condiciones de vivienda de la población, aunque todavía persisten deficiencias en algunos aspectos. El principal objetivo de este trabajo es analizar el déficit habitacional en Panamá a partir de las Encuestas de Propósitos Múltiples. Según nuestras estimaciones, el déficit habitacional ampliado, que mide las necesidades de los hogares en materia de vivienda nueva, la necesaria reparación o mejora de las existentes y las que presentan deficiencias en el acceso a servicios básicos, se redujo de forma significativa: del 50,6% de hogares en 2007 al 28,9% en 2019. Este porcentaje, no obstante, sigue siendo relativamente alto, especialmente si se considera que el número de personas que habitan en estas condiciones es aún mayor (el 34,2%). Los hallazgos muestran que este déficit habitacional ampliado guarda estrecha relación con las fuertes desigualdades territoriales que existen en el país. A menor ingreso promedio per cápita de los hogares y mayores niveles de pobreza monetaria y multidimensional en una provincia, mayores son sus carencias en vivienda. Por otro lado, también las características del empleo del jefe del hogar, como la informalidad laboral, y el nivel de ingresos están vinculados al déficit habitacional. Finalmente, cabe destacar que la persistencia de hogares con deficiencia en sus viviendas es de especial relevancia, no solo por su significado para la calidad de vida de la población, sino también por sus implicaciones en la salud pública y porque son más propensos a verse afectados por fenómenos climáticos.

JEL Clasificación: O18, R21, R30, R31, R39

Palabras Clave: Déficit habitacional, vivienda, construcción, desarrollo urbano

I. Introducción

El fuerte dinamismo de la economía de Panamá entre 2007 y 2019, uno de los crecimientos más altos de mundo, estuvo impulsado en gran medida por la construcción, tanto en obras de infraestructura como en edificaciones residenciales y no residenciales. A nivel general se registraron importantes avances en este tiempo en las condiciones de vivienda, pero, pese a ello, todavía persiste una alta proporción con deficiencias en algunos aspectos. El principal objetivo de este trabajo es precisamente analizar la situación del déficit habitacional en Panamá a partir de las Encuestas de Propósitos Múltiples. Según nuestras estimaciones, el déficit habitacional ampliado, que mide las necesidades de los hogares en materia de vivienda nueva, la necesaria reparación o mejora de las existentes y las que presentan deficiencias en el acceso a servicios básicos, se redujo de forma significativa: del 50,6% de hogares en 2007 al 28,9% en 2019. Este porcentaje, no obstante, sigue siendo alto, especialmente si se considera que el número de personas que habitan en estas condiciones es aún mayor (el 34,2%). La problemática con mayor número de hogares afectados es la falta de acceso a servicios básicos, seguido de la necesidad de una vivienda nueva y, finalmente, las necesidades de reparación o mejora.

Este déficit habitacional ampliado guarda estrecha relación con las fuertes desigualdades territoriales del país. A menor ingreso promedio per cápita de los hogares y mayores niveles de pobreza monetaria y multidimensional en cada provincia, las carencias en vivienda son superiores. El caso más extremo es el de las comarcas indígenas, en donde prácticamente la totalidad de los hogares presentan estas carencias. Sin embargo, no es solo un problema en las comarcas, sino también predominante en el mundo rural. De hecho, el grueso de los hogares que viven con algún tipo de carencia en la vivienda se ubica en las áreas rurales (58%) y, más aún, el 61,6% de las necesidades de nueva vivienda o reparaciones se localizan en estas áreas. Aunque esto no quiere decir que no existían hogares con deficiencias en las áreas urbanas, allí este fenómeno está vinculado sobre todo a la vivienda informal y se encuentran principalmente en la zona periférica de las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

Las características del empleo del jefe del hogar, como la informalidad laboral, y el nivel de ingresos también están vinculados con el déficit habitacional ampliado. Por un lado, tanto en los hogares con déficit puramente habitacional, sin contar carencias en servicios básicos, como los que tenían estas carencias, al menos dos tercios de los jefes del hogar no cotizaban al seguro social. En parte esto se debe a que la mitad de ellos laboraban en el sector primario, mientras que la otra mitad que no trabajaba en este sector lo hacía por cuenta propia o en el servicio doméstico. Por otro lado, salvo en Panamá, Panamá Oeste y Colón, en todas las provincias la proporción de viviendas hipotecadas eran inferior al 11% y en algunas (Darién y las comarcas) prácticamente no existe un mercado hipotecario. Por último, los hogares con menores ingresos tienen niveles más altos de déficit habitacional ampliado. En ese sentido, seis de cada diez hogares del quintil más pobre se encontraban en esta condición y casi 4 de cada 10 en el caso del segundo quintil de ingresos.

Finalmente, es importante señalar que la persistencia de hogares con deficiencia en sus viviendas es de especial relevancia, no solo por su significado para la calidad de vida de la población, sino también por sus implicaciones en la salud pública y porque son más propensos a ser afectados por

fenómenos climáticos. La posibilidad de que las enfermedades contagiosas se transmitan dentro del hogar cuando uno de sus miembros se enferma aumenta con el hacinamiento y, además, las carencias en los materiales de construcción, como los pisos de tierra, contribuyen a propagar enfermedades parasitarias (Bouillon, Azevedo y Herrera, 2012). Por otro lado, dada la ubicación de las viviendas con déficit habitacional ampliado y la calidad de sus materiales de construcción, los hogares en esta situación han sido más afectados por fenómenos naturales que los hogares que habitan en condiciones satisfactorias (12,7% en comparación al 6,1% entre 2017 y 2018).

El presente documento se organiza en cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la sección 2 se hace análisis del desempeño del sector construcción y, en particular, del inmobiliario residencial. En la tercera se estudian las tendencias generales de las condiciones habitacionales en el mismo periodo. En la cuarta se define y conceptualiza el déficit habitacional y se describe la metodología utilizada en este estudio. En la quinta se analizan los principales hallazgos, incluyendo los resultados a nivel territorial y por nivel de ingresos y los factores vinculados al déficit habitacional. Por último, se recogen las conclusiones más relevantes.

II. El sector construcción y su rol en el crecimiento

Panamá ha sido una de las economías más dinámicas del mundo en los últimos años. Entre 2007 y 2019 el país tuvo un crecimiento promedio anual del 6,5%, frente al 2,2% de América Latina y Caribe y el 1,5% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Tal ha sido el crecimiento de Panamá que en la clasificación del Banco Mundial para 2018-19 se cambió su estatus de país de ingreso medio alto a país de ingreso alto. Sin embargo, ante la fuerte contracción del PIB en 2020 por la crisis de la pandemia del Covid-19 (-17,9%), el Banco Mundial volvió a catalogar a Panamá como país de ingreso medio alto en 2021.

El elemento catalizador de este crecimiento fue la expansión del Canal de Panamá, no solo a través de su impacto directo, sino también por los efectos inducidos en la inversión privada¹. De hecho, la tasa total de inversión pasó de 27,9% del PIB en 2007 a 41% en 2019, tanto por la construcción de viviendas, como de edificios no residenciales y obras de infraestructura. Precisamente, el sector construcción duplicó su participación en el PIB (Gráfico 2.1) y fue el que más aportó al crecimiento total de la economía durante ese periodo (una cuarta parte del aumento del PIB). La magnitud de la construcción en Panamá ha sido tan excepcional que, según datos de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, en esos años fue el quinto país del mundo con mayor peso de este sector en el PIB.

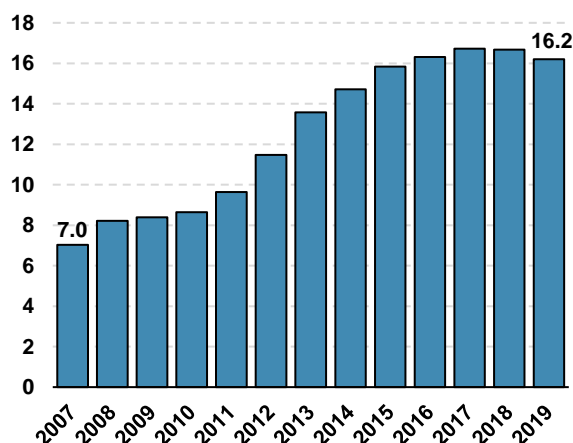
La mayor parte del crecimiento de la construcción se dio en la provincia de Panamá (incluyendo Panamá Oeste) y Colón, aportando el 51,8 y 43,2% de la variación del sector entre 2007 y 2019. La contribución de estas dos provincias marca dos periodos claramente diferenciados (Gráfico 2.2). El primero, entre 2007 y 2014, en donde la de Panamá abarcó casi la totalidad del crecimiento; y el segundo, entre 2015 y 2018, en donde lo fue Colón. En el primer periodo, el crecimiento en

¹ Según Lanzalet et al. (2018), cada dólar invertido en la ampliación del Canal atrajo 1,8 dólares de inversión privada en el mediano plazo.

Panamá fue impulsado, además de por el Canal, por obras de infraestructura en la capital (dos líneas de metro, expansión de puertos, proyectos viales, entre otras) y proyectos privados de construcción residencial y comercial. En Colón lo estimuló proyectos de infraestructura, como una planta de gas natural licuado y la mina de cobre, el proyecto de inversión privada más grande en la historia del país² y el proyecto gubernamental de renovación urbana, entre otros.

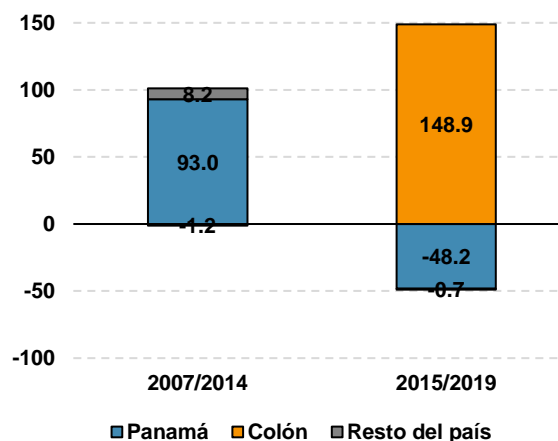
La menor contribución del resto de las provincias al crecimiento de la construcción se debió tanto a su menor tamaño (estas representan una sexta parte del PIB nacional), como al hecho de que en ellas el sector creció a un ritmo más lento. Salvo en Veraguas, en todas las provincias el crecimiento anual de la construcción fue inferior al del sector a nivel nacional; entre 3% y 10,1%, en comparación al 12,6% de ésta última. La contribución en el PIB de esta actividad en dichas provincias fue inferior respecto a Panamá y Colón: en algunas menor al 7% (Darién, Herrera, Veraguas y Los Santos) y en otras entre el 7 y el 10% (Chiriquí, Coclé y Bocas del Toro). En contraste, en Colón y Panamá estuvo entre 12 y 15,4%.

Gráfico 2.1. Construcción como porcentaje de PIB (%)



Fuente: INEC, 2020.

Gráfico 2.2. Aporte al crecimiento de la construcción por provincia (%)



Otra característica notable de la construcción durante estos años fue que provino mayoritariamente de la inversión privada, pese a las grandes obras públicas desarrolladas en estos años. Cerca del 80% de la construcción tuvo origen en el sector privado, aun cuando ambas, la privada y pública, tuvieron un crecimiento promedio de dos dígitos; 18 y 13%, respectivamente, entre 2007 y 2019.

² Significó una inversión de US\$ 6,3 millardos o 12,6% de PIB del país en 2014, año en el que inició.

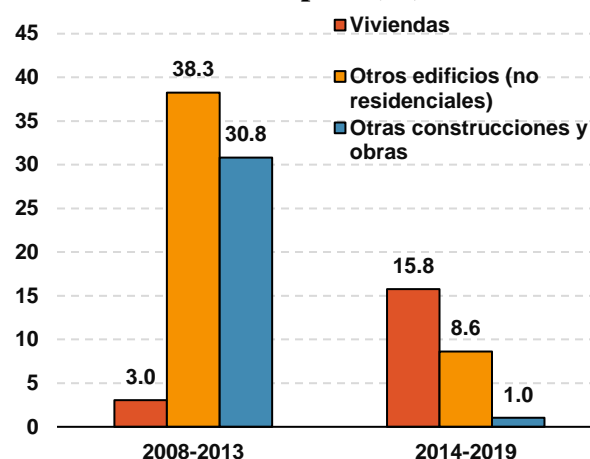
Por último, todos los segmentos de la construcción, de acuerdo con la formación bruta de capital, tuvieron un amplio crecimiento, aunque se aprecian dos periodos diferenciados. Entre 2007 y 2013, los edificios no residenciales y la infraestructura fueron los de crecimiento más alto (entre 30,8 y 38,3% en promedio, frente al 3% de la vivienda). Por el contrario, este último segmento fue con diferencia el que más creció desde 2014

(Gráfico 2.3). El sector inmobiliario residencial ha sido parte integral del crecimiento de la construcción. Diversos factores explican su dinamismo en la época reciente, aunque la mayor parte atañen al Área Metropolitana del Pacífico, donde se ubican las provincias de Panamá y Panamá Oeste³. Entre ellos, está la construcción de obras de infraestructura de transporte, que favoreció la conectividad del país, pero especialmente la de la Ciudad de Panamá, como el puente del Centenario (inaugurado en 2004), que mejoró la conexión con el oeste de la ciudad de Panamá y reforzó el rol de Arraiján y La Chorrera como “ciudades dormitorio” (Municipio de Panamá 2016), así como la Autopista Panamá-Colón, las ampliaciones de los corredores norte y sur y las dos líneas del metro de la capital, que favorecieron el desarrollo inmobiliario en el norte y este de la ciudad. La provincia de Panamá fue la mayor beneficiaria de las inversiones públicas entre 2013 y 2017, recibiendo el 68,5% del presupuesto general y cerca del 70% del presupuesto de inversión en transporte, pese a tener el 52% de la población (Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019).

Adicionalmente, otro de los factores fue la promulgación de leyes que favorecieron la construcción de edificios de altura, casi en su totalidad en la Ciudad de Panamá, en pro de más densidad. En particular, la Ley 49 de 2004, que define la altura de los edificios a construir en función de la densidad de población del terreno y establece que como máximo en ciertas zonas podrá ser de 1.500 residentes por hectárea, dependiendo de la zonificación correspondiente. Antes de esta norma, la altura estaba regulada por la Ley 78 de 1941 y condicionada por el ancho de la vía donde se encontrase la estructura (dos veces el ancho de la calle en zonas comerciales, una vez en las demás; Municipio de Panamá, 2016).

Además, el aprovechamiento de las áreas cercanas al Canal transferidas al Estado bajo los Tratados Torrijos-Carter (Castro-Gómez, 2012) y la promulgación de regímenes especiales para atraer inversión extranjera⁴ impulsaron el desarrollo de estas áreas. Por ejemplo, el régimen de Sedes de

Gráfico 2.3. Crecimiento promedio de los segmentos de la construcción según la formación bruta de capital (%)



Fuente: INEC, 2021.

³ De acuerdo con el Municipio de Panamá (2016), esta área comprende los principales distritos de las dos provincias. No obstante, en este estudio nos referiremos a ella como a toda el área que abarcan estos territorios.

⁴ De hecho, Panamá fue el único país de la región que, a lo largo de la última década (entre 2010 y 2019), atrajo inversiones extranjeras “de forma creciente” (CEPAL, 2019). La inversión extranjera directa alcanzó el 7,7% del PIB en promedio en ese periodo.

Empresas Multinacionales, el Área de Panamá Pacífico y la Ciudad del Saber, que incidieron en la atracción de ejecutivos y mano de obra calificado, dinamizando el mercado de vivienda en los segmentos de precios altos.

Asimismo, se aprobaron leyes que ampliaron el subsidio de la tasa de interés de créditos hipotecarios a un rango más amplio de precios de vivienda nueva⁵. Esto, acompañado a las favorables condiciones crediticias, como la baja tasa de interés de referencia del mercado local hipotecario (la tasa nominal se redujo progresivamente de 6,9 al 5,7% de 2007 y 2019), provocaron un fuerte aumento del crédito hipotecario. El crédito creció al 11,2% en promedio cada año en ese mismo periodo, en donde tanto los préstamos a viviendas con precios superiores a los cubiertos por la ley de interés preferencial como los acogidos por este beneficio crecieron a doble dígito. Adicionalmente, dos factores más fomentaron la demanda de vivienda. En primer lugar, las condiciones macroeconómicas favorables, ilustrado perfectamente por la reducción del desempleo —que en 2011 alcanzó la tasa más baja en los últimos 30 años (4,2%) y se mantuvo inferior al 8% hasta 2019—. Por último, el importante flujo de inmigrantes durante los últimos años, dada la posición geográfica, estabilidad y altas tasas de crecimiento económico del país. Según datos del Servicio Nacional de Migración, se habían aprobado alrededor de 250 mil permisos de residencia temporal, permanente o mediante procesos extraordinarios entre 2010 y 2018, cerca del 6% de la población actual a 2020⁶.

Si bien no existen datos oficiales sobre el aporte del segmento residencial por provincia, las unidades de vivienda de los permisos de construcción de este segmento del INEC —esto es, las casas y apartamentos aprobadas— ofrecen una aproximación razonable para entender la distribución del crecimiento del sector inmobiliario⁷. Pues bien, acorde a la desigual concentración geográfica de la construcción y a los factores analizados previamente, las provincias de Panamá y Panamá Oeste abarcaron más del 70% de las 262.532⁸ unidades de vivienda aprobadas entre 2007 y 2019 (Gráfico 2.4). A estas le siguieron, a gran distancia, Chiriquí, Coclé y Veraguas con entre el 4 y 10% de las unidades aprobadas. El resto de las provincias, incluyendo a las más pobres del país (Bocas del Toro y Darién), representaron menos del 3% cada una. Sorprende, eso sí, el bajo porcentaje de Colón (1,7%), que contribuyó significativamente al crecimiento de la construcción. Esta diferencia entre los permisos y la contribución a este sector en esta provincia podría explicarse a que la actividad estuvo más enfocada en obras de infraestructura y segmentos no residenciales, como la mina de cobre, los puertos y la terminal de gas licuado.

Si se analizan los permisos en proporción a la población (Gráfico 2.5), no solo no existe una predominancia excesiva de las provincias del Área Metropolitana del Pacífico, sino que en la mayoría de los territorios se construyó un número de viviendas relativamente proporcional a su población.

⁵ Véase en el Recuadro 2.1 una descripción más detallada de este subsidio y de las políticas de vivienda en general.

⁶ Este debe ser tomado como proxy, dado no existen censos o encuestas que permitan estimar de forma confiable la población migrante.

⁷ Los permisos de construcción hacen parte del conjunto de estadísticas utilizados por el INEC para estimar el valor agregado bruto de la construcción. Vale mencionar que los datos de los permisos de ocupación contenidos en el Anexo confirman los resultados aquí analizados. Pese a lo anterior, es importante tener cautela, pues la aprobación de los permisos no significa que efectivamente las obras se han ejecutado o que se van a realizar en el año de su aprobación.

⁸ Cabe señalar que esta cifra es cercana a la diferencia entre el total de viviendas de 2019 y 2007 de acuerdo con la Encuesta de Propósitos Múltiples (269.565).

Existen dos excepciones, el caso de Panamá Oeste, que fue la de incidencia más alta (con 120,3 viviendas por cada mil habitantes), y el de Colón, Bocas del Toro y Darién, en donde, como se señaló previamente, se presentó la menor cantidad de unidades aprobadas para construcción. En el resto de las provincias, dicha ratio se mantuvo en un rango de entre 47 (en el caso de Veraguas) a 77 viviendas por cada mil habitantes (Panamá).

Gráfico 2.4. Distribución de las unidades de vivienda aprobadas en los permisos de construcción, entre 2007 y 2019 (%)

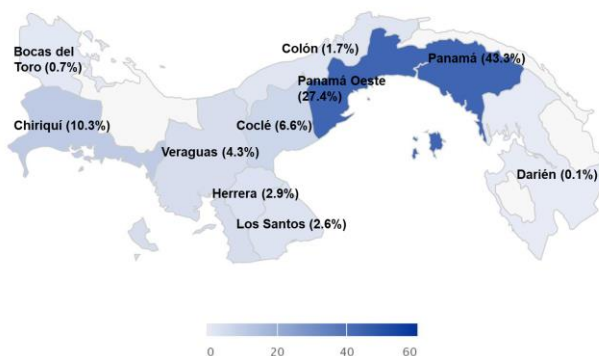
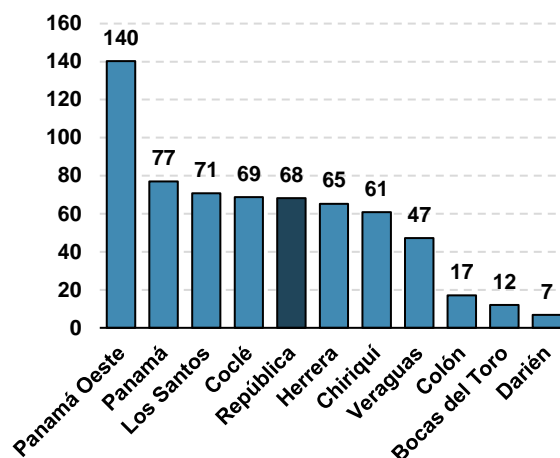


Gráfico 2.5. Unidades de vivienda de los permisos de construcción por cada mil habitantes entre 2007 y 2019



Fuente: elaboración propia con datos del INEC, 2021

Como sugieren las imágenes del *skyline* de la ciudad capital, los edificios de apartamentos predominaron como el tipo de vivienda más construida en estos años en los principales distritos de la provincia de Panamá. Según los datos de construcciones residenciales en proceso (iniciadas en el periodo de referencia) del INEC, entre 2007 y 2019 el 56,3% de las unidades construidas en los distritos de Panamá y San Miguelito —los únicos con datos disponibles— fueron de edificios de apartamentos, seguido de viviendas individuales (40,2%) y dúplex (apenas el 3,5%). Aunque no existen datos para el resto del país, las imágenes de las principales ciudades de estos territorios indican que el desarrollo inmobiliario residencial ha estado más enfocado en casas que en edificios.

Aun cuando no existe información oficial sobre la construcción de vivienda por segmentos de precios, los datos de ventas del Consejo Nacional de Promotores de Vivienda (CONVIVIENDA)⁹ revelan que al “boom inmobiliario” lo acompañó un desplazamiento del mercado hacia segmentos de mayores precios. Mientras que en 2010 más dos tercios de las unidades vendidas tenían un precio inferior a los 65 mil dólares, en 2019 estas eran menos de una quinta parte (Gráfico 2.6). De hecho, en este último año el 40,3% tenían un precio superior a los 95 mil dólares, cuando en 2010 era solo 22%.

Ahora bien, en el caso particular del Área Metropolitana de Panamá, existe una diferencia importante de precios entre el tipo de vivienda construida y su cercanía al centro de la ciudad.

⁹ CONVIVIENDA es la asociación más grande de promotores e inversionistas del sector inmobiliario del país.

Según Scodelaro et al. (2015), los datos de la Cámara Panameña de la Construcción muestran que a 2014 el centro de la ciudad concentraba el 85% de los proyectos de apartamentos, teniendo el 76% de esos desarrollos un precio superior a los US\$120 mil. Por el contrario, el 75% de los proyectos unifamiliares y dúplex se ubicaban al oeste de la ciudad (en Panamá Oeste) y el 89% de ellos tenían un precio inferior a US\$120 mil.

Para tener una idea de la diferencia de los precios de la vivienda y su evolución en la provincia de Panamá, incluyendo a Panamá Oeste, y en el resto del país, como proxy estimamos el pago mensual promedio que realizan los hogares en concepto de hipoteca y de alquiler a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) (Gráfico 2.7). Pues bien, en 2019 el monto del pago de alquiler era un 139,2% más alto en Panamá en comparación con el resto del país, mientras que respecto a la hipoteca esa diferencia era del 46,5%. Por otro lado, el crecimiento de ambos pagos fue superior en Panamá. Así, el alquiler tuvo un aumento de una tasa media de crecimiento anual del 10% desde 2007 en esa provincia, cuando en el resto del país había sido de 5,9%. En el caso las hipotecas, la diferencia fue inferior, pero se mantuvo; en Panamá la tasa media de crecimiento anual fue del 4,7% y en el resto del país 3,2%.

Gráfico 2.6. Distribución de las ventas de unidades de vivienda de CONVIVIENDA por rango de precio (%)

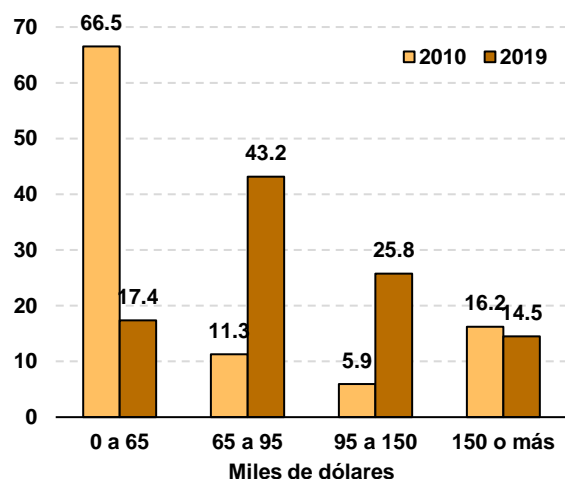
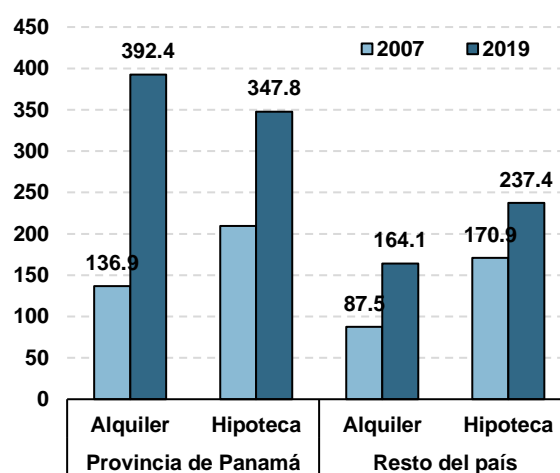


Gráfico 2.7. Pago promedio mensual de hipoteca y alquiler (US\$)



**Nota: la Provincia de Panamá incluye a Panamá Oeste. El resto del país incluye las provincias de Bocas del Toro, Veraguas, Colón, Chiriquí, Los Santos, Herrera y Coclé.*

Fuente: CONVIVIENDA (2020) y elaboración propia con datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples.

Ahora bien, los hogares con menores ingresos enfrentaron una mayor carga del pago de alquiler y la hipoteca sobre sus ingresos, lo que los hacía más financieramente vulnerables (Gráfico 2.8). Concretamente, los hogares más pobres (del primer quintil) enfrentaban una ratio promedio del 35% para el pago de la hipoteca, inferior al endeudamiento máximo permitido usualmente por los bancos en el país (50%), pero superior al límite de asequibilidad de 30% que sugiere la literatura (Hulchanski, 1995; Herbert et al., 2018). Asimismo, realizaban un pago del alquiler que representaba el 31% de sus ingresos, también superior al límite de asequibilidad. En contraste, en

el quintil más rico está se reducía hasta el 11,1% en el caso de la hipoteca y 17,9% en el alquiler. Además, los hogares de menos ingresos tenían menos acceso al financiamiento de vivienda (Gráfico 2.9). Solo el 2,3% del primer quintil tenían una vivienda con hipoteca, mientras que en los hogares del quintil de más ingresos el 25,5% vivían este tipo de vivienda. Lo mismo sucedía en el acceso al mercado de alquiler, aunque la diferencia no era tan acentuada.

Gráfico 2.8. Promedio del pago mensual de hipoteca y alquiler por quintil, 2019 (% del ingreso del hogar)

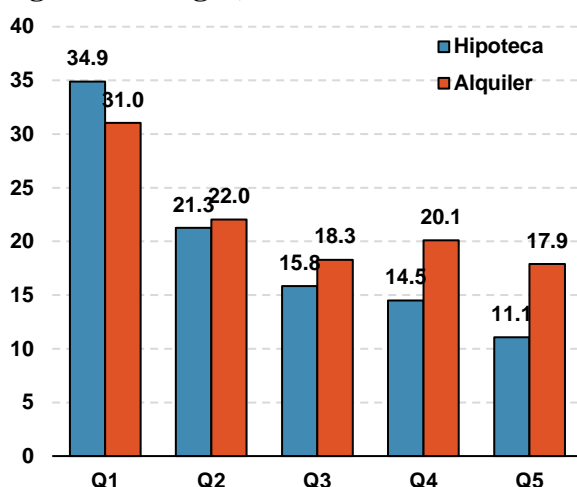
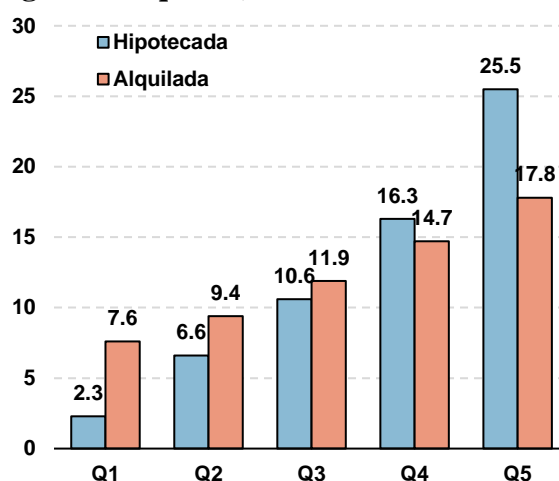


Gráfico 2.9. Hogares con vivienda hipotecada o alquilada, 2019 (% del total de hogares del quintil)



Nota: se consideran los hogares que tienen vivienda hipotecada y alquilada en cada caso.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM).

Recuadro 2.1. La política de vivienda en Panamá en los últimos años

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) es el principal órgano rector de la política de vivienda de Panamá. El gasto ejecutado de esta institución, que ascendía a unos US\$306 millones en 2019 (2,5% del gasto del Gobierno Central y 0,5% del PIB), era pequeño en comparación a otros ministerios. Sin embargo, su gasto de inversión, que era la mayoría (90% del total) tuvo un aumento de 0,2 a 0,5 puntos del PIB de 2007 a 2019. Por otro lado, según datos de la CEPAL, el gasto público en vivienda y desarrollo comunitario (que incluye, por ejemplo, el gasto en urbanización y abastecimiento de agua) alcanzaba un porcentaje del PIB aun mayor (1,8% en 2017, último año disponible) y también presentaba un aumento respecto a 2007 (de 0,5 puntos del PIB). La política de vivienda en los últimos años, por su parte, se ha enfocado principalmente en la legalización de asentamientos informales, el otorgamiento de subsidios para facilitar la compra al sector privado, la promoción de la construcción y mejoramiento de las viviendas deficientes a través de la autoconstrucción y la construcción de viviendas en la categoría de interés social, principal causante del incremento del gasto de inversión.

Entre estos, los programas de mesura y legalización de asentamientos informales, iniciados en los años 70, tienen como objetivo legalizar la tenencia de tierra en terrenos ocupados, generalmente en las áreas periféricas de la capital. Aquellos programas parten de una evaluación socioeconómica de la población para proceder a la legalización de la tenencia de la tierra y a la

generación del trazado de las calles, veredas y espacio público en general. La importancia de este programa no es marginal dado el alto porcentaje de residencias informales, especialmente en el Área Metropolitana de Panamá. Según Espino y Gordón (2015), hasta el 41% de la vivienda a 2014 de esa área fue generada por la vía informal.

Adicionalmente, existen dos tipos de subsidios a la compra de vivienda¹⁰. El primero, denominado Fondo Solidario de Vivienda, consiste en la entrega de un bono de diez mil dólares a los compradores de unidades que tengan un precio igual o menor de US\$70 mil. Entre los requisitos están que las familias deben tener un ingreso que no supere los dos mil dólares y no contar con una vivienda. Desde su creación en 2006, cuando se denominaba Programa de Vivienda Solidaria, tanto el bono otorgado, el precio de la vivienda al que se aplica el programa y el ingreso familiar máximo permitido se han ido ampliando a medida que se han incrementado los precios en el mercado inmobiliario, siendo la última ampliación en 2020.

El otro tipo de subsidio, llamado Ley de Interés Preferencial, se otorga a las tasas de interés de hipotecas para viviendas nuevas cuyo valor esté entre los 40 mil y 180 mil dólares y tengan un plazo de financiamiento inferior a quince años. La cobertura del subsidio, sin embargo, se aplica de tal forma que a mayor el precio menor es el subsidio a la tasa de interés¹¹. Este se financia mediante el Fondo Especial de Compensación de Intereses, que recibe aportes del Estado y recursos de una sobretasa que se aplica a préstamos personales y comerciales superiores a cinco mil dólares. Al igual que en el caso del Fondo Solidario, el precio de la vivienda al que se aplica el subsidio se ha ampliado desde su creación en 1985, siendo su última modificación en 2019.

El tercer programa consiste en la construcción y mejora de viviendas en zonas vulnerables con la participación los miembros de la comunidad. El programa ha evolucionado en los últimos años y en su última iteración se denomina “Techos de esperanza”. En la actualidad consiste en el reemplazo de viviendas en malas condiciones por una unidad básica de 40.8 m² compuesta por dos habitaciones, una sala-comedor, una cocina y un baño con tanque séptico biodigestor. Los aplicantes a este programa deben pasar por un análisis socioeconómico y la superficie de su terreno no debe ser mayor a cinco hectáreas. Como condición, los beneficiarios no pueden vender, alquilar o permutar el inmueble.

En cuanto a la construcción de vivienda de interés social, en los últimos años se han destacado los proyectos de complejos habitacionales que incluyen también el desarrollo de infraestructura urbana (como vías de acceso y espacios comunes). Entre los más importantes están el proyecto de renovación urbana de Curundú, en la ciudad de Panamá, terminado en 2013, que consideró la construcción de mil unidades con un monto de cerca de US\$94 millones e incluía cuarenta locales y área verde. De igual modo, se destaca el proyecto de renovación urbana de Colón, que incluía

¹⁰ En 2019 se destinaron US\$27 millones para el Fondo Solidario de Vivienda y US\$ 113.6 millones para el subsidio de interés preferencial (en total 0,2% del PIB), según el Informe Anual del Contralor 2020. Este último subsidio no es administrado por el MIVIOT y no hace parte de su presupuesto.

¹¹ El subsidio se aplica de la siguiente manera: en las viviendas menores a US\$ 40 mil se cubre la totalidad de la tasa para todo el periodo. En las de US\$40 a 80 mil se cubre 4 puntos porcentuales de la tasa por un periodo no renovable de diez años. En las de US\$80 a 120 mil se cubre 3 puntos por el mismo periodo del intervalo anterior. En el de las US\$120 a 150 mil se cubre 2 puntos por un periodo de cinco años no renovables y para las de US\$150 a 180 mil se cubre 1,5 puntos de la tasa por el mismo periodo del intervalo anterior.

el desarrollo de cinco mil unidades, espacios públicos, la renovación de edificios históricos y mejoras al sistema de drenaje sanitario y pluvial con un costo de alrededor de US\$600 millones.

Otros programas del MIVIOT incluyen la rehabilitación de inmuebles, el otorgamiento de soluciones habitacionales a familias damnificadas y el otorgamiento de fondos a bancos hipotecarios y cooperativas para proveer financiamiento de nuevas viviendas de interés social.

La distribución del gasto público en vivienda fue notablemente desigual. Se destinó especialmente a los proyectos de renovación urbana y la construcción de proyectos de interés social (70%). Seguida de esta, los subsidios de interés preferencial y del Fondo Solidario de Vivienda¹² representaban el 18% y 8% del gasto, respectivamente. El resto de los programas abarcaban el 3% restante.

Una característica de este gasto, a diferencia del gasto de total y el de transporte, es que no se ha concentrado en el Área Metropolitana del Pacífico. En otras palabras, el gasto en este rubro, pese a ser minoritario, no ha contribuido a fomentar las desigualdades territoriales. De 2013 a 2017, el 72% del gasto se destinó a los territorios fuera de la Provincia de Panamá y Panamá Oeste, siendo Colón la mayor receptora, con un tercio del gasto. Por otro lado, ninguna promovía particularmente el alquiler y, al contrario, los subsidios han impulsado el sector inmobiliario privado, especialmente la construcción de viviendas de interés social en el área oeste y este de la Ciudad de Panamá (Varela et al., 2015). Sin embargo, como señalan Espino y Gordon (2015), las acciones de política en relación con el crecimiento informal han sido de tipo reactivo, más que propositivo debido a “la ausencia de una política de suelo urbano que pueda generar proyectos residenciales de bajo costo o asociarse con empresas u organizaciones no gubernamentales para este fin”.

Por último, vale destacar la aprobación reciente de un nuevo tipo de herramienta de política, la regulación del *leasing* inmobiliario de la Ley 179 de 2020. A través de este instrumento se permitirá a los arrendatarios y arrendadores llegar a acuerdos en donde el arrendador pague un canon de arrendamiento por un periodo no menor a cinco años y pueda optar por ejercer la opción de compra del bien inmueble.

III. Tendencias en las condiciones de la vivienda: mejora generalizada, pero persisten fuentes de vulnerabilidad

El crecimiento de la construcción y del sector inmobiliario ha venido acompañado de cambios y mejoras en las condiciones de vivienda. En esta sección se muestra, con estimaciones a partir de la EPM, evidencia de cambios graduales en el tipo y tenencia, mejoras en los materiales de construcción, reducción en el hacinamiento y un aumento general del acceso a los servicios de agua potable, saneamiento, electricidad, combustible para cocinar y recolección de desechos en el

¹² Es importante destacar que como parte de las medidas de reactivación durante la pandemia del Covid-19 se destinaron US\$80 millones para reforzar este programa.

periodo de 2007 a 2019¹³. Pese a estos avances, todavía persiste una importante proporción de viviendas vulnerables en alguno de estos aspectos (como en los materiales del piso, en el tipo de prestación del servicio sanitario y en el método de eliminación de basura) y, en especial, como se verá en la sección V, brechas territoriales considerables.

La persistencia de viviendas vulnerables y de brechas territoriales es de especial relevancia para la política pública, no solo por su significado para la calidad de vida de la población, sino también por sus implicaciones en la salud pública. Por ejemplo, Bouillon, Azevedo y Herrera (2012) señalan que la posibilidad de que las enfermedades contagiosas se transmitan dentro del hogar cuando uno de sus miembros se enferma aumenta con el hacinamiento. De igual modo, las carencias en los materiales de construcción, como los pisos de tierra, contribuyen a propagar enfermedades parasitarias. Igual de importante, la falta de servicios de agua, electricidad y saneamiento dificulta el proceso de preparar y almacenar los alimentos de manera segura y mantener una buena higiene personal, lo que fomenta la transmisión de enfermedades contagiosas. La crisis de la pandemia del Covid-19 ha puesto de manifiesto de forma más clara la relación entre el hacinamiento y el acceso precario a servicios de agua y saneamiento y la propagación de enfermedades contagiosas al dificultar las medidas de distanciamiento físico, de cuarentena y de higiene en general (Corburn et al., 2020; Harlem, 2020; Reyes-Vega et al., 2021).

Las estimaciones muestran que hubo un aumento en la preferencia por las viviendas individuales permanentes, que reemplazaron a los tipos más precarios, como los cuartos de vecindad, las semipermanentes y las improvisadas. Así, de las 1.320.233 existentes en 2019, la individuales permanentes y apartamentos, que ya eran la amplia mayoría (95,3%), presentaron un aumento de casi 5 puntos respecto a 2007. En contraste, las viviendas semipermanentes¹⁴ se redujeron de 5,6 a 3,3%, los cuartos en casa de vecindad¹⁵ de 2,7 a 0,7% y las condenadas de 1,2 a 0,7%.

Por otro lado, ante las condiciones favorables de financiamiento y de aumento del crédito, la vivienda hipotecada¹⁶ fue la de más crecimiento, pasando del 8,3 al 12,6%. Asimismo, también presentó un ligero aumento la residencia alquilada (de 11,4 a 12,3%), mientras que se redujo la de tenencia propia¹⁷ (de 73,3 a 69,5%) y la cedida (de 6,3 a 4,2%).

Pese a todos estos avances, el 0,7% de las viviendas siguen siendo improvisadas, es decir, construidas en “asentamientos espontáneos” y el 0,6% condenadas, i.e., consideradas inhabitables por las instituciones del Estado. Estas últimas, cabe señalar, se encuentra solo en las provincias de Panamá y Colón¹⁸ y, según Espino y Gordón (2015), casi exclusivamente en edificios antiguos de barrios centrales de las capitales de estas provincias.

¹³ Debido a la disponibilidad de datos, se analizará el año 2007 y los años de 2014 a 2019.

¹⁴ A diferencia de las viviendas permanentes, las semipermanentes están contruidos con materiales de mediana o corta duración (como caña, paja, penca, palos o bambú, entre otros) (INEC, 2010).

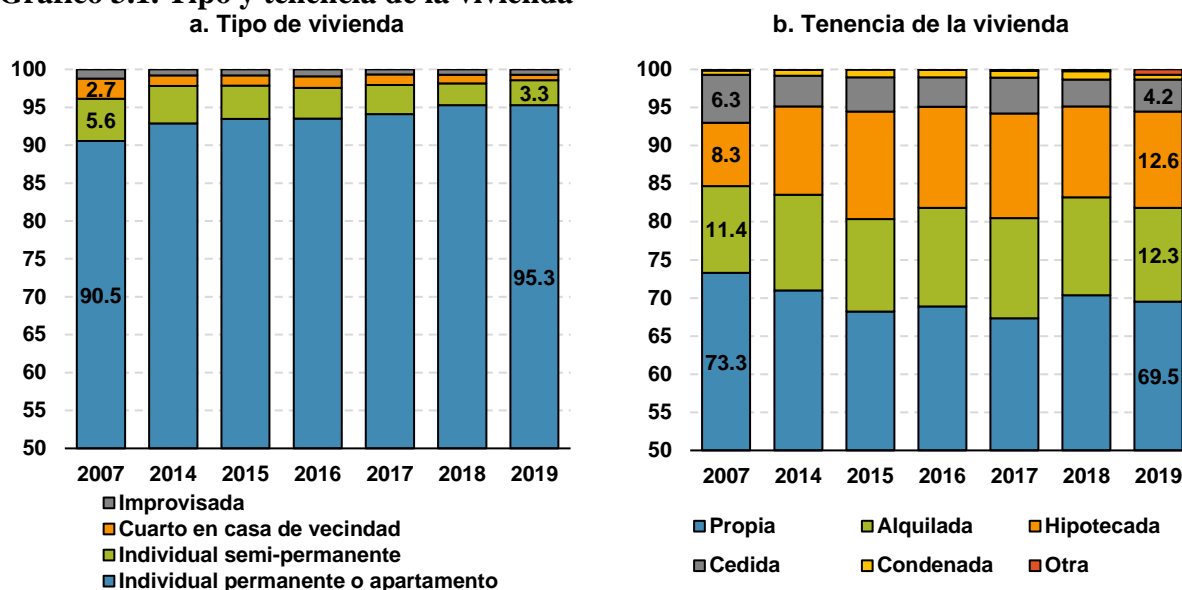
¹⁵ Comprende uno o varios cuartos pertenecientes a una casa, con entrada común y por lo general no cuentan con servicio sanitario, ni baño de uso privado, siendo estos de uso común para todos los hogares.

¹⁶ Se refiere a las viviendas que al momento de la encuesta estaban hipotecadas, no a las viviendas que fueron compradas a través de una hipoteca.

¹⁷ Los datos no permiten distinguir el porcentaje de viviendas con tenencia segura, es decir, con título de propiedad.

¹⁸ Según la EPM de 2019, existían 7.680 viviendas condenadas, de las cuales dos tercios estaban en la provincia de Panamá y la parte restante en la de Colón.

Gráfico 3.1. Tipo y tenencia de la vivienda



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

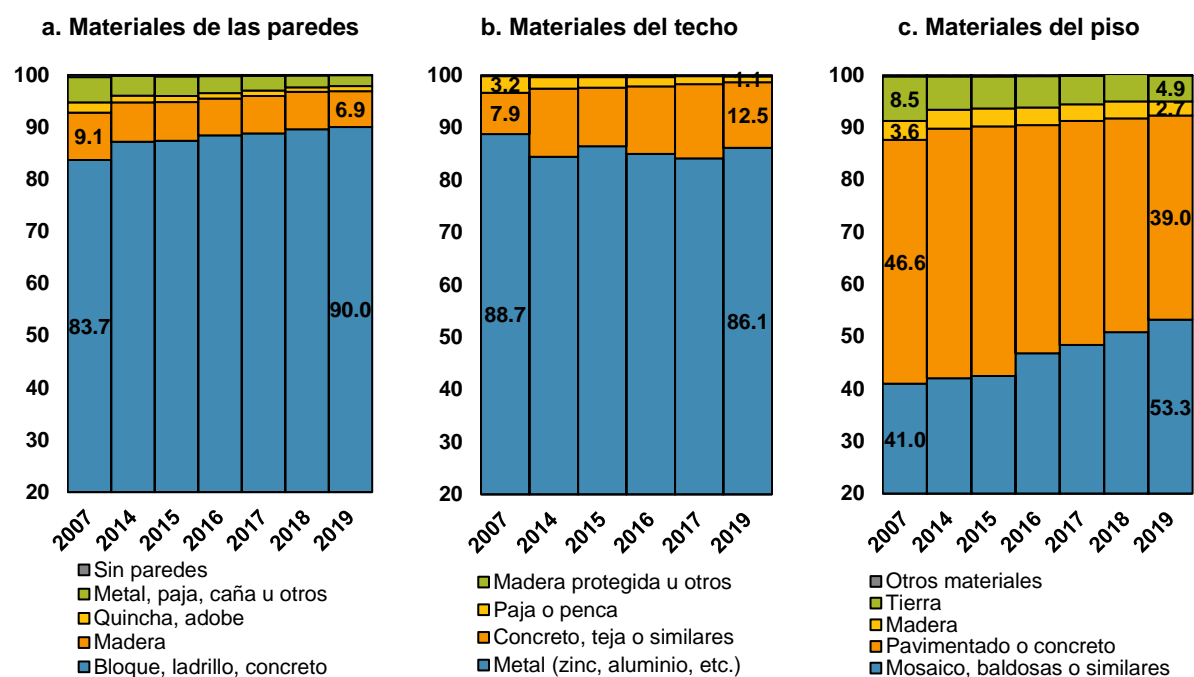
Aunque no todas las residencias comparten las características de la vivienda típica panameña, construida con materiales de larga duración¹⁹, el parque habitacional experimentó una ampliación generalizada hacia estos materiales. Concretamente, en las paredes se consolidaron los materiales duraderos como el bloque, ladrillo y concreto como los más utilizados, alcanzando el 90% en 2019, un aumento de 6,3 puntos respecto a hace 12 años. Esto significó una reducción de las casas con paredes de madera, quinchá o adobe y de materiales precarios como el metal, la paja, así como de las que no tenían paredes (Gráfico 3.2).

En cuanto a los techos, aun cuando el uso del metal (incluyendo zinc, aluminio y similares) continuó siendo predominantes (86,1% en 2019), se presentó un aumento de 4,6 puntos de la utilización del concreto, teja, tejalit o similares, aún más duraderos que los techos de metal, llegando al 12,5%. El resto de los materiales de los techos, como la paja o penca y la madera, considerados de carácter temporal por el INEC, se redujeron de 3,4 a 1,4%.

Por último, se consolidaron el mosaico, las baldosas y el ladrillo, todos materiales de larga duración, como los más utilizados en los pisos. En particular, la proporción de casas con estos tipos de materiales alcanzó el 53,3% en 2019, 12,3 puntos más que en 2017, el aumento más alto de cualquier otra parte de la vivienda. A cambio, se redujo el uso del pavimento y el concreto al 39%, de la madera al 2,7% y de la tierra, asociado a situación de pobreza extrema, al 4,9%. Sobre esta última, sin embargo, conviene subrayar que la alta proporción de viviendas que utilizan piso de tierra hace del suelo la parte de la vivienda con la mayor preponderancia de un material precario.

¹⁹ Entre los materiales considerados permanentes por el INEC (2010) están las paredes de bloque, ladrillo o concreto; el techo de metal tipo zinc (o aluminio), concreto o teja; y el piso de baldosas o mosaico.

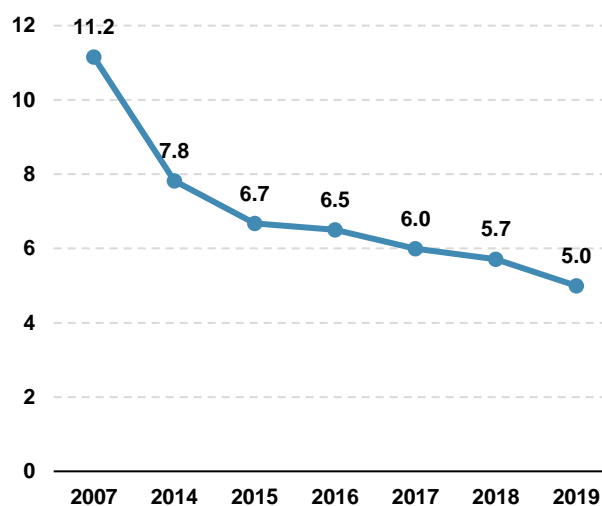
Gráfico 3.2. Materiales de construcción de las viviendas



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

Además de la mejora en los materiales de las viviendas, también se presentó una drástica reducción de los hogares hacinados. El hacinamiento, según la metodología del MIVIOT²⁰, se redujo a más de la mitad de 2007 a 2019: de 11,2 a 5% de 2007 (Gráfico 3.3). Dos tendencias ocasionaron esta reducción: el aumento del número de cuartos y dormitorios por domicilio, y la reducción de las personas que habitaban en ella. En el caso de la primera, por ejemplo, el porcentaje de residencias con 3 o más cuartos pasó del 73 al 82%, reduciéndose las que tenían 1 o 2 cuartos hasta llegar al 18%. Asimismo, cabe resaltar que las casas sin dormitorios también decrecieron (de 13% al 6,1% del total). Por otro lado, las residencias en donde habitaban 4 o más personas pasaron del 38,8 al 31,7%, incrementándose las que tenían 1 a 3 personas al 68,3%.

Gráfico 3.3. Tasa de hacinamiento



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

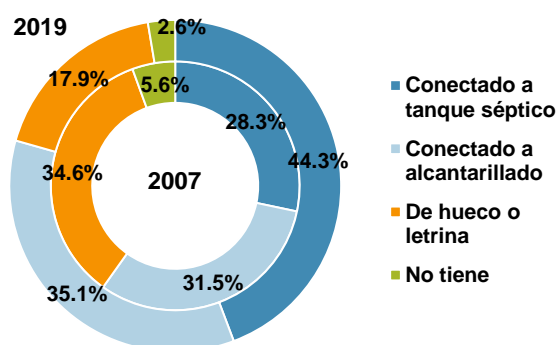
²⁰ Calculado como las viviendas en donde la densidad de las personas del hogar principal por cuarto era superior a 2.

Por último, cabe destacar la mejora en la disponibilidad de servicios básicos²¹. La provisión del saneamiento tuvo el avance más notable; se amplió tanto el acceso mejorado como el uso de instalaciones exclusivas en la residencia (Gráfico 3.4). Aunque esto se debía porque partían de una cobertura más baja que los otros servicios. En particular, las viviendas con servicio sanitario a través de hueco o letrina, que eran mayoría en 2007, se redujeron en prácticamente la mitad; del 34,6 al 17,9% del total en 2019, y las que no tenían instalación sanitaria disminuyeron de 5,6 a 2,6%. Sin embargo, el uso de letrina y de las residencias sin sanitario hacían de este servicio uno de los de más alta preponderancia de hogares con carencias de algún tipo. La dispersión en algunas comunidades, particularmente las indígenas y la dificultad en el acceso vía terrestre son factores que se conjugan para explicar estos resultados. A cambio de la reducción del uso de la letrina y la carencia de sanitario se produjo un aumento de 16 puntos de las conectadas a tanque séptica, ahora predominantes (44,3%), y de 3,6 puntos de las conectadas a alcantarillado (ahora 35,1%).

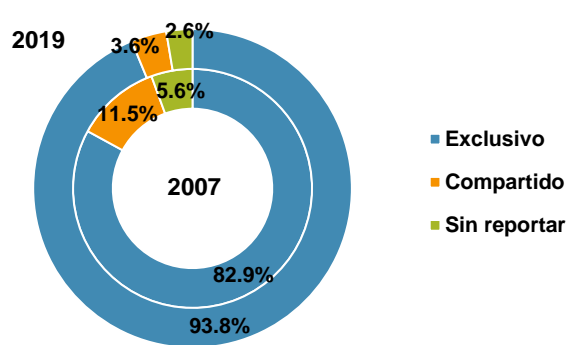
Por otro lado, hubo una reducción del servicio sanitario compartido de 7,9 puntos, para llegar al 3,6% y, en consecuencia, un aumento de las viviendas con instalación sanitaria exclusiva, que alcanzaron más del 90% en 2019.

Gráfico 3.4. Acceso al servicio sanitario

a. Tipo de acceso a servicio sanitario



b. Ubicación del servicio sanitario



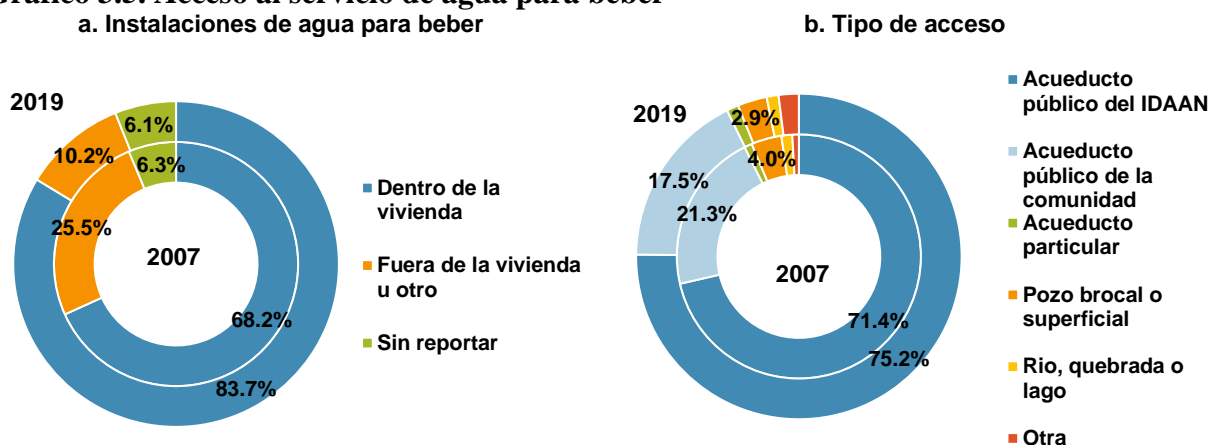
Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

En el acceso a agua para beber se han presentado mejoras paulatinamente en dos aspectos: un incremento de los domicilios con instalación dentro de la vivienda y, en menor medida, ampliación del acceso a través del acueducto público del Instituto de Alcantarillados y Acueductos Nacionales (IDAAAN) (Gráfico 3.5) El avance más destacado, pues, se dio en el acceso a agua para beber a través de instalaciones dentro de la residencia, que tuvo un notable aumento de 15,4 puntos de 2007 a 2019, llegando al 83,7% del parque habitacional, aunque todavía en el 10,2% de éste se bebía mediante instalaciones fuera de ellas. Por su lado, la prestación del agua potable a través del acueducto público llegó al 75,2% de las viviendas, y tuvo un aumento inferior, de 3,8 puntos. Este, no obstante, se debió principalmente a una reducción de los domicilios con acueducto público de

²¹ Nótese que los datos analizados se refieren al porcentaje de viviendas y no al porcentaje de población.

la comunidad (de 21,3 a 17,5%), en lugar de por otro tipo de fuentes más intermitentes y precarias como el pozo, río, quebrada o el lago, que apenas se redujo (pasó del 6,3 al 6,1%).

Gráfico 3.5. Acceso al servicio de agua para beber



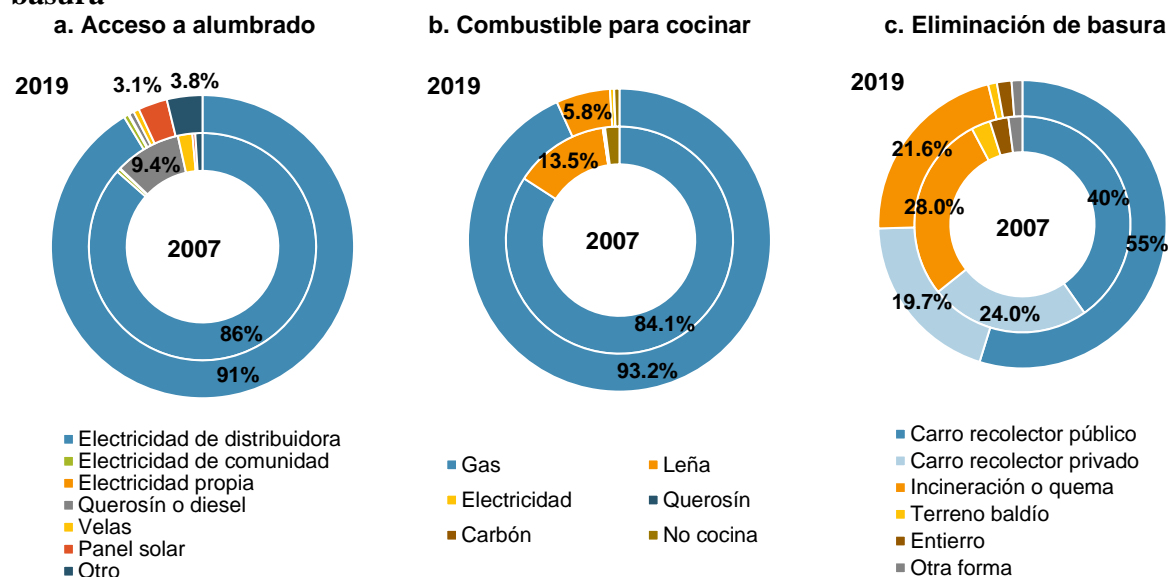
Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

Respecto al servicio de alumbrado, se presentó una ampliación del acceso a electricidad través de las compañías distribuidoras y del panel solar que sustituyeron el uso del querosén y el diésel. En ese sentido, el porcentaje de viviendas con los primeros tipos de prestación mencionados crecieron 4,9 y 2,7 puntos, respectivamente, llegando al 94,5% del total. Vale subrayar que la mitad del aumento de las viviendas con panel solar ocurrió en las comarcas indígenas, territorio en el que la utilización de este tipo de alumbrado alcanzaba el 34,4% de las viviendas en 2019.

En cuanto al combustible para cocinar, se redujo el uso del carbón (0,2 puntos), de las viviendas que no tenían cocina (1,5 puntos) y, especialmente, de las que utilizaban leña (7,7 puntos). En su reemplazo, se amplió el uso del gas (un incremento de 9,1 puntos) y de la electricidad (0,4 puntos), para alcanzar, en conjunto, más del 90% de las residencias.

Finalmente, el método de eliminación de basura seguía siendo un tema complejo y pendiente por resolver. Era el servicio donde más hogares tenían un acceso inadecuado, junto con el servicio sanitario. Más de la mitad de las residencias utilizaban la recolección pública de desechos (55%), aunque ésta presentó un aumento de 14,5 puntos respecto a 2007. Además, ésta sustituyó al carro recolector privado (que disminuyó 4,2 puntos), el terreno baldío (1,9 puntos), el entierro (1,6 puntos) y, especialmente, a la incineración (6,4 puntos). Pese a esto, como se indicaba, una cuarta parte las viviendas seguían utilizando alguno de estos tres últimos métodos precarios de eliminación de basura.

Gráfico 3.6. Acceso a servicio de alumbrado, combustible para cocinar y recolección de basura



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

IV. El concepto de déficit habitacional y su metodología

El déficit habitacional o de vivienda hace referencia a la incapacidad de un grupo determinado de hogares para acceder a una vivienda en condiciones satisfactorias. Esta condición puede deberse a diversos motivos, entre ellos, cuando se habitan en residencias precarias o en una situación inapropiada (por ejemplo, en condición de hacinamiento). El propósito del déficit de vivienda es, entonces, cuantificar las soluciones habitacionales necesarias que tienen como orígenes múltiples y distintas problemáticas, reconociendo, a su vez, que existen unas características mínimas que hacen a una vivienda habitable.

Es importante precisar la diferencia entre el déficit habitacional y la demanda de mercado, conceptos usualmente asociados, pero con importantes diferencias e implicaciones para la política pública. El primero considera únicamente aquel segmento de demanda que tiene un acceso inadecuado a ella y no tiene recursos propios para satisfacerla. Por el contrario, la demanda de mercado incluye el conjunto de preferencias de los agentes económicos por la compra o consumo de viviendas, independientemente de la situación habitacional presente de cada individuo o grupo. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2015), estos conceptos no son mutuamente excluyentes: la demanda habitacional puede incluir al déficit habitacional, mientras que el déficit contiene parte de la demanda.

Partiendo del hecho de que el déficit habitacional está en función de las necesidades actuales de la población, éste se puede dividir, en su acepción más clásica (CEPAL, 1996), en dos: el cuantitativo y el cualitativo. El primero se refiere a las necesidades habitacionales de los hogares o unidades de consumidores que, por la condición de la vivienda en la que habitan, necesitan de una nueva para su uso exclusivo. Este equivale, pues, a la cantidad de unidades de vivienda que habría que

añadir al parque o inventario ya existente. El segundo alude a las deficiencias en la calidad de viviendas ya materializadas, ya sea por su composición, espacio o, en algunos casos, servicios. En otras palabras, mide la cantidad de unidades que por sus atributos necesitan ser mejoradas o reparadas para ser consideradas óptimas para su habitabilidad.

Ahora bien, como señala Galvis (2011), dado que el habitar una vivienda se relaciona estrechamente con los códigos que manejan diferentes culturas y sus necesidades, no existe un acuerdo generalizado de lo que se reconoce como concepto de vivienda habitable. A esta problemática se añade el hecho de que su definición en la práctica está condicionada por la disponibilidad de datos de los censos nacionales, encuestas de hogares o registros administrativos utilizados para el cálculo del déficit habitacional. Además de tener implicaciones en la propia estimación del déficit, la definición de las condiciones de vivienda habitable también afecta a la separación del componente cuantitativo del cualitativo. Asimismo, de considerarse solo los materiales de construcción y los problemas puramente habitacionales, no se nos dice nada sobre cómo convive la población en función de su entorno o si cuenta con los servicios públicos necesarios para llevar una vida digna.

La consecuencia de lo anterior es que no existe una metodología óptima para la estimación del déficit de vivienda, sino que esta depende más bien del propósito del investigador (por ejemplo, haciéndola menos exhaustiva para lograr comparaciones entre países); de las características de sociales, económicas, políticas o culturales del país; y de la información disponible. Precisamente, dadas las diferencias metodológicas de las estimaciones del déficit habitacional que se han hecho para Panamá²² y la presentada en este documento no se realiza una comparación entre ellas.

Reconociendo la ausencia de un consenso en la metodología, la ONU-Hábitat (2015) señala seis recomendaciones a seguir de las cuales consideramos tres que enriquecen la medición del déficit habitacional²³: (i) generar mediciones diferenciadas y mutuamente excluyentes del déficit cuantitativo y cualitativo; (ii) evitar la doble contabilidad y el sub-reporte; y (iii) refinar el análisis de hogares y núcleos familiares allegados.

La definición adoptada en este documento es la considerada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá (MIVIOT, 2011). El objetivo es aplicar esta metodología a la Encuesta de Propósitos Múltiples para los años del boom inmobiliario y de la construcción de Panamá. Además, el carácter sintético del déficit habitacional nos permite entender mejor las condiciones habitacionales a través de una óptica geográfica y de la distribución de los ingresos.

Al igual que la acepción más clásica, en la metodología del MIVIOT se adoptan dos tipos: el cuantitativo y el cualitativo. El primero atañe a cinco problemáticas que requieren de la construcción de viviendas nuevas y que se pueden resumir en tres aspectos: las que por sus condiciones son inhabitables (incluye a las improvisadas, condenadas y los locales no destinados

²² Entre ellas la de Bouillon, Medellín y Boruchowicz (2012), MIVIOT (2011) y el CNC (2016).

²³ Las otras tres recomendaciones son: reconocer la diversidad de situaciones habitacionales que requieren de atención por parte de la política pública; analizar el parque desocupado de viviendas; y desarrollar sistemas integrados y permanentes de información para el monitoreo y la proyección del déficit habitacional.

para habitación); hogares en cohabitación o allegamiento²⁴, es decir, hogares secundarios en viviendas compartidas; y los que tenían hacinamiento. Por su lado, el déficit cualitativo se refiere a las residencias particulares ocupadas que presentan deficiencias parciales en las estructuras de las paredes, piso y techo y, por tanto, necesitan ser reparadas o mejoradas.

Si bien la metodología está diseñada para elaborarse con el Censo de Población y Vivienda de 2010, todos salvo uno de los componentes del déficit habitacional se pueden calcular con la EPM. Así, el único que no es posible estimar es el de “locales no destinados para habitación”²⁵, ya que la encuesta tiene como unidad de muestreo solo a las viviendas. Pese a esto, este era el componente con menor importancia relativa del déficit habitacional total estimado por el MIVIOT (2,1% del cuantitativo y 1,3% del total)²⁶, por lo que es esperable que su ausencia no afecte significativamente los resultados.

Adicionalmente, siguiendo a Rojas y Medellín (2011) y a Escalera y Córdova (2016), estimamos el nivel acceso que tienen los hogares a los servicios de alumbrado (electricidad), saneamiento y agua potable. En el caso del saneamiento y el agua potable nos fijamos tanto en el tipo de acceso (por ejemplo, si es a través del alcantarillado o del acueducto) y en la forma de la instalación (por ejemplo, si es acceso compartido o si es dentro del hogar). No obstante, en lugar de considerarlo como parte del déficit cualitativo, agregamos un componente de “déficit de servicios básicos”. El propósito es entender mejor las condiciones de vida de la población, más allá de la sola situación habitacional. La suma de este componente más los anteriores es lo que denominamos “déficit habitacional ampliado” (Figura 4.1).

Figura 4.1. Tipología del déficit habitacional



²⁴ El allegamiento o cohabitación alude a una situación en la que dos o más hogares (o familias, en tanto unidades requirentes de vivienda) comparten una misma unidad habitacional (ONU-Hábitat, 2015).

²⁵ Incluye cualquier local o espacio en donde habita un hogar particular, pero que no está diseñado para residir.

²⁶ Esto según la recopilación hecha por Uniapravi (2018), ya que en el documento de metodología del MIVIOT no se encuentran el número de viviendas con déficit habitacional.

Es importante subrayar que en ningún caso se incluye a las personas que no tienen vivienda al estar en condición de damnificados, indigentes o que habiten en hogares colectivos, puertos, internados o instalaciones similares. De igual modo, como se señaló previamente, no se incluyen el total preferencias de los hogares o individuos por vivienda (por ejemplo, los jóvenes que desean emanciparse del núcleo familiar).

Por último, cabe resaltar que los tipos de déficit son mutuamente excluyentes, es decir, los hogares con déficit cuantitativo no se contabilizan en el déficit cualitativo o el déficit de servicios básicos, aun cuando algunos de estos hogares compartan los criterios de estos componentes. El motivo es evitar la doble contabilidad. Además, existe una jerarquía entre los componentes: si un hogar se clasifica dentro del déficit cuantitativo, pero tienes problemas en el acceso a servicios, se contabiliza solo dentro del déficit cuantitativo. El razonamiento es que la necesidad de construir una vivienda nueva prima sobre la de proveerle servicios básicos. En la Tabla A.1 del Anexo se encuentra una descripción de los componentes y la metodología del cálculo a partir de la EPM.

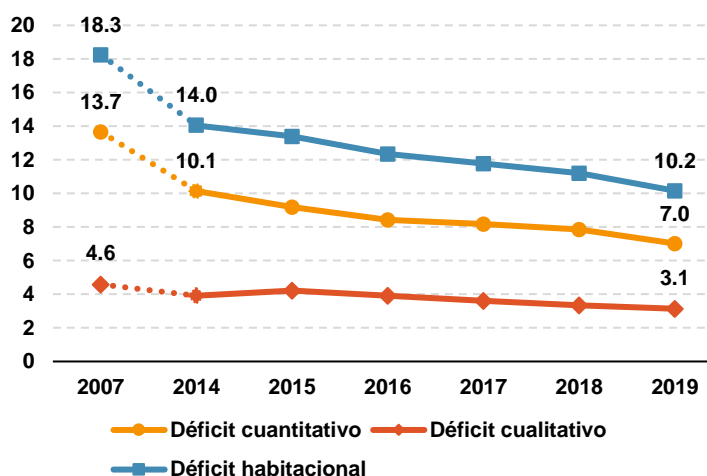
V. Resultados de la estimación del déficit de vivienda

Nuestros cálculos basados en las encuestas de hogares revelan que para 2019 el déficit puramente habitacional era de 118.383 viviendas, lo que representaba el 10,2% del total de hogares. El grueso correspondía al déficit cuantitativo, 7% de los hogares, por lo que se requería la construcción de 81.818 viviendas para suplir a la población que vivía en condiciones inhabitables. A su vez, el cualitativo llegaba a 36.564 viviendas que necesitaban ser reparadas o mejoradas (3,1% de los hogares).

El segundo hallazgo más importante es la caída de este déficit. De 2007 a 2019, se redujo notablemente en términos absolutos y en porcentaje del total de hogares: unas 37.770 necesidades habitacionales menos (una variación del -24,2%) y una reducción de 8,1 puntos porcentuales del total de hogares. La disminución del déficit es apreciable considerando que hubo un aumento del 36,2% del total de hogares que se tuvo que suplir.

La mayor parte de esta caída se debió a la disminución del déficit cuantitativo, que se redujo 6,6 puntos del total de hogares. Por el contrario, el cualitativo se redujo solo 1,4 puntos porcentuales. La disminución del déficit, por otro

Gráfico 5.1. Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (% del total de hogares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

lado, parece haberse acelerado ligeramente a partir de 2014: de 2007 a dicho año, bajó en promedio 0,6 puntos por año, mientras que de 2014 a 2019 lo hizo 0,8 puntos por año.

Otro hallazgo destacable tiene que ver con la principal problemática que da origen al déficit puramente habitacional (Tabla 5.1). En el caso del cuantitativo, más de la mitad de los hogares que requerían una vivienda nueva estaban en condición de hacinamiento. Ahora bien, es importante destacar que el hacinamiento puede cambiar drásticamente si en lugar de calcularse como la densidad sobre cuartos —como sugiere la Metodología del MIVIOT— se estima sobre dormitorios. De esta manera, los hogares solo en hacinamiento pasarían de 49.155 a 172.492, lo que elevaría el déficit cuantitativo del 7% del total de hogares al 17,6%. Tras éste, el segundo problema eran los hogares con dos componentes o condiciones precarias a la vez y los que habitaban en casas condenadas únicamente. Sobre estas últimas, vale destacar que se encontraban casi exclusivamente en edificios antiguos de barrios centrales de las ciudades de Panamá y Colón, representando cerca del 3% de los hogares de ambos distritos. Por su lado, en cuanto el cualitativo, el piso de las viviendas —principalmente el piso de tierra— era el problema que más aquejaba a los hogares.

Tabla 5.1. Estimación del déficit habitacional y sus componentes

Componentes	2007	%	2019	%	Var. relativa (%)	Diferencia p.p.
Déficit cuantitativo	116,924	13.7%	81,819	7.0%	-30.0%	-6.6%
Allegamiento	7,293	0.9%	10,636	0.9%	45.8%	0.1%
Solo Improvisada	4,451	0.5%	4,538	0.4%	2.0%	-0.1%
Solo Condenada	3,536	0.4%	6,054	0.5%	71.2%	0.1%
Solo Deterioro total	5,286	0.6%	2,101	0.2%	-60.3%	-0.4%
Solo Hacinamiento	81,393	9.5%	49,155	4.2%	-39.6%	-5.3%
Dos componentes a la vez	14,320	1.7%	9,259	0.8%	-35.3%	-0.9%
Más de dos componentes a la vez	645	0.1%	76	0.0%	-88.2%	-0.1%
Déficit cualitativo	39,229	4.6%	36,564	3.1%	-6.8%	-1.4%
Deficiencias en el techo	3,462	0.4%	4,519	0.4%	30.5%	0.0%
Deficiencias en las paredes	2,917	0.3%	2,765	0.2%	-5.2%	-0.1%
Deficiencias en el piso	23,116	2.7%	23,938	2.1%	3.6%	-0.6%
Dos componentes a la vez	9,734	1.1%	5,342	0.5%	-45.1%	-0.7%
Déficit habitacional	156,153	18.3%	118,383	10.2%	-24.2%	-8.1%
Sin déficit habitacional	699,133	81.7%	1,046,903	89.4%	49.7%	8.1%
Total de hogares	855,286	100.0%	1,165,286	100.0%	36.2%	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

Ahora bien, si analizamos las condiciones de vida más allá de las puramente habitacionales y nos fijamos en el acceso satisfactorio a agua potable, saneamiento y electricidad, las estimaciones muestran que el 26,5% de los hogares mostraban carencias en la provisión de al menos uno de estos servicios. Además, como ya se indicó en la sección III, hubo una ampliación generalizada de

los servicios, con una reducción de 26,1% o 22,4 puntos del total hogares respecto a 2007 de las viviendas con este tipo de carencias.

De los hogares que necesitaban una vivienda nueva o la mejora de la actual, el 77,4% de ellos presentaban carencias en al menos uno de los servicios esenciales. Estos hogares, que habitaban en viviendas con la doble condición de hacinamiento o carecer de materiales apropiados y también de, por ejemplo, saneamiento o agua potable, representaban el 7,8% del total en 2019, también con una importante reducción respecto a 2007 (8,7 puntos).

Por su lado, los hogares que no estaban en condición de déficit habitacional, pero sí presentaban deficiencias en la provisión de servicios básicos, representaban un porcentaje aun mayor que los anteriores (una quinta parte del total de hogares) aunque también se redujeron fuertemente en el periodo analizado. En particular, en 2019 existían 217.808 viviendas en esta situación, el 18,7% del total de hogares, pero se habían reducido en 13,7 puntos porcentuales respecto a 2017. La problemática más urgente era el acceso inadecuado al saneamiento (por el uso de hueco o letrina y las instalaciones compartidas), seguido del de agua potable (por la carencia de acceso vía acueducto y las instalaciones fuera de la vivienda) y la falta del servicio de electricidad.

En suma, la mejora en las condiciones de vivienda es indiscutible, el déficit habitacional en su sentido más amplio (Tabla 5.2) —esto es, el agregado del cuantitativo, cualitativo y el de servicios básicos— pasó de representar la mitad del total de hogares a algo menos de un tercio de 2007 a 2019. En números absolutos, esto se tradujo en que cerca de cien mil hogares dejaron de habitar en condiciones precarias. Este avance se explicó principalmente por la disminución de las tres problemáticas más relevantes, dos de las cuales pertenecían a los servicios esenciales: las viviendas que tenían dos carencias en materia de servicios de forma simultánea (por ejemplo, acceso precario a la electricidad y al agua potable), las que habitaban en hacinamiento y las que solamente carecían de saneamiento. Estas tres problemáticas aportaron el 43,6%, 33,3% y 25,8%, respectivamente, de la caída del déficit total. Pese a este avance, la situación en algunos componentes empeoró ligeramente, entre ellos, las residencias con provisión deficiente de agua potable, las que solo carecían acceso a electricidad, las que tenían condición de allegamiento y las que estaban solo condenadas.

Tabla 5.2. Estimación del déficit de servicios básicos y del déficit habitacional ampliado

Componentes	2007	%	2019	%	Var. relativa (%)	Diferencia p.p.
Hogares con carencias en servicios básicos	417,645	48.9%	308,557	26.5%	-26.1%	-22.4%
Hogares con déficit habitacional y carencias en servicios básicos	140,800	16.5%	90,749	7.8%	-35.5%	-8.7%
Hogares sin déficit habitacional y con carencias en servicios básicos (Déficit de servicios básicos)	276,845	32.4%	217,808	18.7%	-21.3%	-13.7%
Solo sin acceso agua potable	24,747	2.9%	36,346	3.1%	46.9%	0.2%
Solo sin acceso servicio sanitario	116,314	13.6%	91,383	7.8%	-21.4%	-5.8%
Solo sin acceso a electricidad	1,851	0.2%	4,441	0.4%	139.9%	0.2%
Dos componentes a la vez	105,324	12.3%	63,128	5.4%	-40.1%	-6.9%

Tres componentes a la vez	28,609	3.3%	22,510	1.9%	-21.3%	-1.4%
Déficit habitacional ampliado	432,998	50.6%	336,191	28.9%	-22.4%	-21.7%
Sin déficit habitacional ampliado	422,288	49.4%	829,095	71.1%	96.3%	21.7%
Total de hogares	855,286	100.0%	1,165,286	100.0%	36.2%	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

Por último, también hay que tener en cuenta que el porcentaje de población que habitaba en hogares con déficit habitacional ampliado alcanzaba el 34,2% en 2019 (Tabla 5.3), un porcentaje superior al cálculo sobre hogares dada la condición de hacinamiento y al, por lo general, mayor número de personas por hogar en los que tenían déficit.

Tabla 5.3. Número de personas que habitan en hogares con déficit habitacional ampliado y sin acceso a servicios básicos

Componentes	2007	%	2019	%	Var. relativa (%)	Diferencia p.p.
Déficit habitacional ampliado	1,835,337	52.8%	1,444,218	34.2%	-21.3%	-18.6%
Déficit habitacional	836,050	24.1%	654,588	15.5%	-21.7%	-8.5%
Cuantitativo	704,529	20.3%	529,846	12.6%	-24.8%	-7.7%
Cualitativo	131,521	3.8%	124,742	3.0%	-5.2%	-0.8%
Déficit de servicios básicos	999,287	28.8%	789,631	18.7%	-21.0%	-10.0%
Sin déficit habitacional ampliado	1,640,404	47.2%	2,774,590	65.8%	69.1%	18.6%
Hogares con carencias en servicios básicos	1,738,211	50.0%	1,268,017	30.1%	-27.1%	-20.0%
Hogares con déficit habitacional y carencias en servicios básicos	738,924	21.3%	478,387	11.3%	-35.3%	-9.9%
Total de personas	3,475,741	100.0%	4,218,808	100.0%	21.4%	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPM.

- **La incidencia a nivel provincial es muestra de las desigualdades territoriales**

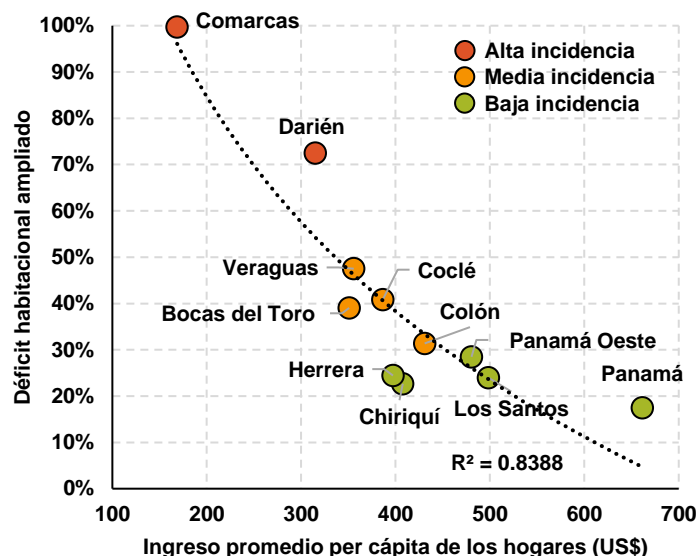
Las disparidades en la incidencia del déficit habitacional ampliado en las provincias es señal de las fuertes desigualdades territoriales del país. En 2019 el porcentaje de hogares que no habitaban en condiciones satisfactorias era de más del 70% en las comarcas indígenas y Darién, los territorios más pobres del país, mientras que, en la provincia de Panamá, la de ingreso más alto, era inferior al 20%. De hecho, como se observa en el Gráfico 5.2, a menor ingreso promedio per cápita de los hogares en cada provincia la incidencia de las carencias en sus viviendas era más alta.

Esta desigualdad territorial en el acceso a la vivienda en condiciones satisfactorias está relacionada con otros tipos de desigualdad que acentúan los desequilibrios territoriales en Panamá. En Astudillo, Fernández y Garcimartín (2019) se indica que la fuerte concentración de la actividad económica, especialmente a favor de la zona interoceánica, que ya se daba antes del período de

expansión económica, ha aumentado aún más desde entonces. Además, la inversión en el sector inmobiliario se focalizó primordialmente en Panamá y Panamá Oeste

En el gráfico 5.2 se pueden identificar asimismo tres grupos de territorios diferenciados según la incidencia del déficit habitacional ampliado. En primer lugar, los de alta incidencia (marcadas en rojo), que incluye a Darién y las comarcas indígenas, los territorios con menor ingreso per cápita, los más rurales y dos de los que tenían tasas de pobreza monetaria y multidimensional más altas. En estos lugares más de la mitad de los hogares vivían en condiciones precarias, es decir, con déficit habitacional ampliado. Además, estos se caracterizan por contar con escasa población, que además vive dispersada o conglomerada en poblados pequeños. Entre ellos, la situación de las comarcas era la más singular; prácticamente la totalidad de los hogares tenían algún tipo de carencia en sus viviendas (99,7%).

Gráfico 5.2. Relación entre ingreso per cápita y déficit habitacional ampliado por provincia, 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Es importante destacar las particularidades de las viviendas indígenas para tener una comprensión más profunda del déficit habitacional ampliado en las comarcas. Según Almanza (2010), algunos pueblos indígenas, como los Gunas, habitan en dos estructuras de vivienda con propósitos diferentes. Una de estas, conocida como “casa de fuego” (*so-nega*), se utiliza para la elaboración de alimentos y labores domésticas. La otra, llamada “casa grande” (*nega-tumat*), se usa como dormitorio donde se cobijan todos los miembros de la familia sin separación alguna. Este espacio, que sirve para estar y dormir, era “pequeño o amplio” de acuerdo al número de personas que acoge y no contaba con divisiones, lo que generaba para mediciones estándares, no indígenas, un aparente alto hacinamiento. Además de estos diseños, en algunas comunidades existe una preferencia por materiales que serían considerados no duraderos bajo los estándares del MIVIOT, aunque podrían ser catalogados como idóneos y de importante significado cultural para el medio ambiente de las comarcas (Del Popolo, 2005). En el caso de algunas comunidades indígenas Buglé y Ngäbe, existen tipos de vivienda tradicional, como la “casa cabeza” (*judogwä*), de forma redonda, con estructura de madera, techo de palma o paja, construcción artesanal y de una sola pieza, es decir sin divisiones (Quintero, 2017). Lo anterior muestra que los resultados de algunos indicadores de la calidad de vivienda, como el hacinamiento medido en términos estructurales (i.e., número de personas por cuarto) y la deficiencia en materiales de construcción, pudieran ser más bien una constatación o reflejo de las formas de vida de algunos pueblos indígenas, en lugar de una medición

real de condiciones habitacionales deficientes²⁷ (CEPAL, s.f.). Por tanto, los resultados hay que tomarlos con cautela dadas estas características particulares de las viviendas en estas comunidades²⁸.

El segundo grupo de provincias, las de incidencia media (señaladas en amarillo), incluye a Veraguas, Bocas del Toro, Coclé y Colón. Estas contaban con entre el 30 y 50% de sus hogares en condición de déficit habitacional ampliado. Casi todas estas provincias eran rurales (con porcentaje de viviendas en áreas rurales superior al 50%), con la notable excepción de Colón. Además, tenían elevadas tasas de pobreza monetaria y multidimensional, aunque inferiores a los niveles del grupo uno, siendo Bocas del Toro la única irregularidad en este caso, pues era la segunda provincia de todo el país con mayor tasa de pobreza monetaria y multidimensional.

Por último, el grupo de baja incidencia (marcadas en verde), estaba compuesto por las provincias en donde el déficit era menor al 30%; Herrera, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Panamá Oeste. La menor incidencia en este grupo no es ninguna sorpresa pues se caracterizaban por tener las tasas más bajas de pobreza monetaria y multidimensional. Asimismo, todas eran territorios más bien urbanos, con la excepción de Los Santos, el único del país que lograba combinar un bajo porcentaje de viviendas con carencias habitacionales y más del 50% de residencias en áreas rurales. En cambio, conviene subrayar que, como se destaca en el Recuadro 5.2, pese a que la provincia de Panamá tiene la menor incidencia del país, esto se debía en gran medida a la situación de la ciudad de capital, por lo que en algunas partes de la periferia la incidencia superaba el 30%.

Las estimaciones sugieren, pues, que el déficit habitacional ampliado no es solo un problema de las comarcas indígenas, sino que es predominante en provincias rurales, con las excepciones de Colón (urbana y con alto déficit) y Los Santos (rural y con bajo déficit). De hecho, el grueso de los hogares que vivían con algún tipo de carencia en su residencia se ubicaba en áreas rurales (58%) y, más aún, el 61,6% de las necesidades habitacionales (nueva vivienda y reparaciones) se localizaban en estas áreas. Aunque esto no quiere decir que no existían hogares con deficiencias en las áreas urbanas. Allí este fenómeno estaba ligado sobre todo a la vivienda informal y se ubicaban principalmente en la zona periférica del Área Metropolitana del Pacífico. Por otro lado, se sugiere una fuerte relación directa entre la incidencia del déficit ampliado y el nivel de pobreza a nivel territorial. En ese sentido, existe una alta correlación tanto entre el déficit y la pobreza multidimensional (0,91) como entre el déficit y la pobreza monetaria general (0,93)²⁹.

²⁷ Por este motivo, algunos autores recomiendan tomar en consideraciones otros factores que pueden informar sobre situación de hacinamiento, vivienda culturalmente apropiada, entre otros (Véase por ejemplo <https://publications.iadb.org/es/indicadores-de-bienestar-y-pobreza-indigena>).

²⁸ De hecho, el plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas de Panamá identifica el déficit habitacional en tanto en áreas comarcales como urbanas como problemática que requiere atención y soluciones culturalmente pertinentes (Véase en <https://www.mingob.gob.pa/plan-de-desarrollo-integral-de-los-pueblos-indigenas-de-panama/>).

²⁹ Estos coeficientes deben tomarse con cautela dados los grados de libertad. Un ejercicio similar a nivel de corregimiento sería una aproximación más robusta, pero la EPM no es representativa a ese nivel de división territorial.

Tabla 5.4. Incidencia del déficit habitacional ampliado, tasa de ruralidad, pobreza monetaria general y pobreza multidimensional (% del total de hogares cada provincia), 2019

Provincias	Déficit habitacional ampliado	Tasa de ruralidad	Pobreza monetaria general	Pobreza multidimensional
Comarcas indígenas	99.7	100.0	81.4	90.7
Darién	72.5	88.8	43.7	35.9
Veraguas	47.5	65.6	34.5	17.2
Coclé	40.8	58.3	25.6	19.3
Bocas del Toro	39.0	51.4	44.8	41.1
Colón	31.4	27.0	17.0	16.3
Panamá Oeste	28.5	17.3	8.6	15.5
Herrera	24.4	38.6	14.0	5.1
Los Santos	24.0	55.4	10.1	4.0
Chiriquí	22.6	41.1	19.5	11.9
Panamá	17.4	5.8	13.4	10.2

Fuente: elaboración propia con datos de la EPM y MEF.

En todas las provincias, salvo en las comarcas, el problema prioritario era el acceso inadecuado a los servicios básicos. Particularmente, de los hogares que tenían viviendas sin problemas de habitabilidad, es decir, que no tenían déficit habitacional cuantitativo o cualitativo (columna D de la Tabla 5.5). En este aspecto, el acceso al saneamiento era el servicio que más aquejaba a los hogares en todas las provincias. En particular, por el uso de hueco o letrina, que incluso superaba el 30% de los hogares en Darién, Coclé y Veraguas. La excepción a este caso eran Bocas del Toro y Colón, en donde la problemática principal era el acceso al agua potable³⁰, debido a que dos de cada diez de los hogares en esas provincias no tenían instalación dentro de la vivienda.

Por su lado, la particularidad de las comarcas no se debe a que este problema no estuviese presente en el grueso de las viviendas que en ella habitan. De hecho, casi el cien por ciento de las residencias tenían deficiencias en al menos uno de los tres servicios esenciales, pero especialmente en los servicios de agua potable y saneamiento. Como consecuencia, en los pueblos indígenas la carga de enfermedades contagiosas, como las que ocasionaban diarrea entre niños y niñas, era desproporcionalmente mayor, con 130 muertes prematuras anuales y 1 millón de casos de diarrea en infantes menores de cinco años (Banco Mundial, 2017). Por otro lado, la particularidad de que el déficit de servicios básicos fuera bajo en las comarcas se debía, más bien, al alto porcentaje de hogares con necesidad de vivienda nueva y mejorada, que prima sobre la provisión de servicios.

El segundo déficit más importante a nivel territorial después del de servicios básicos era el cuantitativo, aunque no era así en todas las provincias. Así, en las Comarcas, Bocas del Toro, Colón, Panamá, Panamá Oeste y Chiriquí la mayor parte del déficit no era mitigable, es decir, era necesaria la construcción de nuevas viviendas. Resaltan especialmente los casos de Bocas del Toro y Colón, en donde este tipo de déficit era superior incluso al de provincias más pobres como Darién o Veraguas. Ahora bien, en estas y en todos los territorios el hacinamiento era la principal causa

³⁰ Conviene subrayar que otras dimensiones del acceso al servicio de agua potable, como las interrupciones, tienden a correlacionarse con los niveles de pobreza entre los territorios (Banco Mundial, 2017).

de esta problemática. En cuanto a las provincias en donde la reparación o mejora de vivienda era más urgente, estos eran Darién, Veraguas, Coclé, Herrera y Los Santos. El uso de pisos de tierra era el factor que más favorecía la generación del déficit cualitativo en estos y en todo el país.

Otro patrón destacable es que, por lo general, los territorios en donde la necesidad de vivienda nueva y mejorada (Columna C) era más alta fueron también los que tenían más hogares con problemas en la provisión de servicios básicos (Columna G). Entre ellas se encontraban, por ejemplo, las comarcas indígenas, Darién, Veraguas, Coclé y Bocas del Toro. En estas provincias, por tanto, es más imperiosa la necesidad de una política de vivienda multisectorial, es decir, que no se limite no solo a la construcción o mejora de viviendas, sino que también vaya acompañada de la prestación de servicios básicos.

Tabla 5.5. Incidencia de los componentes del déficit habitacional ampliado por provincia (% del total hogares de cada provincia), 2019

Provincias	(A) Déficit cuantitativo	(B) Déficit cualitativo	(C) Déficit habitacional	(D) Déficit de servicios básicos	(E) Déficit habitacional ampliado	(F) Hogares con déficit habitacional y carencias en servicios básicos	(G) Hogares con carencias en servicios básicos
Comarcas indígenas	47.4	27.1	74.5	25.2	99.7	74.5	99.7
Darién	7.8	11.8	19.6	52.9	72.5	18.3	71.2
Veraguas	6.4	8.0	14.5	33.1	47.5	13.8	46.9
Coclé	2.6	6.0	8.6	32.3	40.8	8.0	40.3
Bocas del toro	13.4	3.3	16.7	22.3	39.0	10.8	33.1
Colón	9.0	1.1	10.1	21.3	31.4	6.4	27.7
Panamá Oeste	5.2	1.5	6.6	21.9	28.5	5.2	27.1
Herrera	1.5	3.3	4.8	19.7	24.4	4.5	24.2
Los Santos	0.8	2.5	3.3	20.7	24.0	2.6	23.3
Chiriquí	3.8	2.2	6.0	16.6	22.6	4.4	21.0
Panamá	5.5	0.7	6.2	11.3	17.4	3.0	14.3

Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

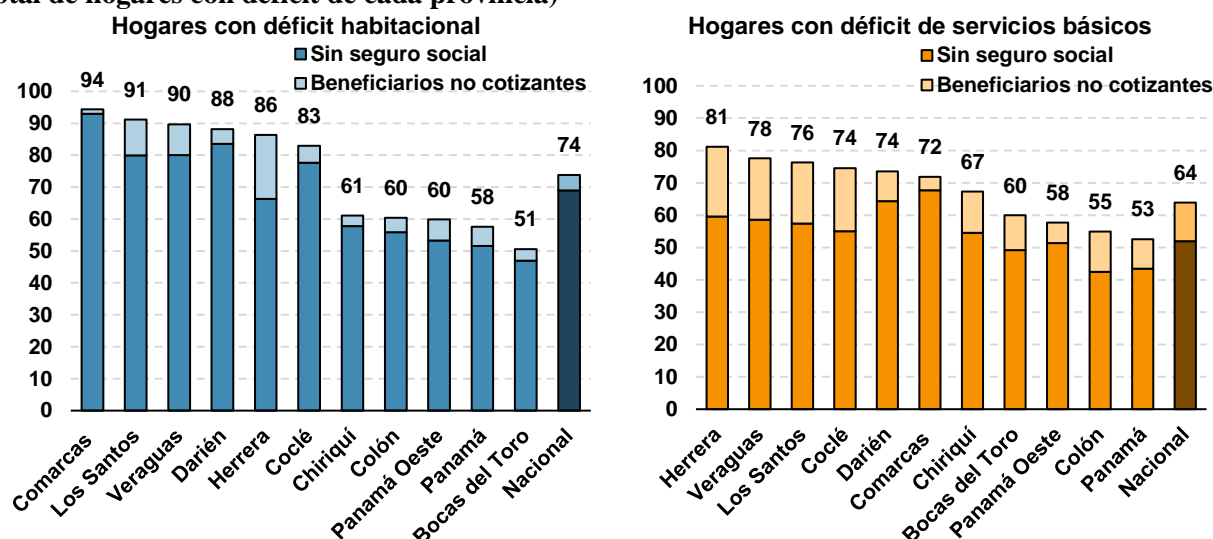
- **La informalidad es mayor y el porcentaje de viviendas hipotecadas menor en las provincias con mayor déficit habitacional**

El tipo de inserción en el mercado laboral que tienen los jefes o jefas del hogar desempeña un papel importante en explicar por qué estos hogares no pueden acceder a una vivienda adecuada. En el caso de los hogares con déficit habitacional, en el 74% de ellas el jefe del hogar no contaba con seguro social o eran beneficiarios, pero no eran cotizantes activos, es decir, no tenían un empleo formal. En parte esto se debe a que la mitad de ellos laboraban en el sector primario, mientras que la otra mitad que no trabajaba en este sector lo hacía por cuenta propia o en el servicio doméstico (un 72% de éstos). En consecuencia, estos hogares tenían un acceso muy limitado al financiamiento hipotecario no solo porque los empleos de las personas responsables del hogar eran de bajos ingresos (la mediana salarial en el sector agropecuario y en el servicio doméstico era entre un 48 y 57% más baja que a nivel nacional), sino también porque al no ser cotizantes activos en el seguro social, enfrentaban dificultades en demostrar sus ingresos frente a los arrendadores y

especialmente las entidades financieras. La situación era similar en el caso de los hogares con déficit de servicios básicos. Casi dos tercios de los jefes del hogar no eran cotizantes activos. De ellos, un tercio trabajaba en el sector primario y el 70% de los que no tenían su empleo en ese sector lo hacían por cuenta propia o en el servicio doméstico.

Lo anterior se repite a lo largo de todas las provincias del país, aunque en unas de forma más acentuada. En todas ellas más de la mitad de los que eran cabeza de hogares con déficit habitacional o déficit de servicios básicos no eran cotizantes a la seguridad social. Sin embargo, en el caso particular de los hogares con déficit habitacional, en algunos de los territorios con las tasas de pobreza e incidencia más altas, como las comarcas indígenas, Veraguas, Darién y Coclé, y en otros con menores niveles de pobreza e incidencia como Los Santos y Herrera, el porcentaje de jefes del hogar que eran cotizantes al seguro social superaba el 80%. En el resto de las provincias este porcentaje se ubicaba entre el 51 y 61%. Algo similar ocurría en los hogares con déficit de servicios básicos. Las provincias del primer grupo mencionado contaban con un porcentaje de jefes del hogar sin seguro social superior al 70% y en el resto estaba en un rango de 53 al 67%. En ambos casos sorprendía la provincia de Bocas del Toro por su baja proporción, pese a ser una de las más pobres y de alta incidencia del déficit³¹.

Gráfico 5.3. Hogares con déficit en los que el jefe o jefa del hogar no tiene seguro social, 2019 (% del total de hogares con déficit de cada provincia)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

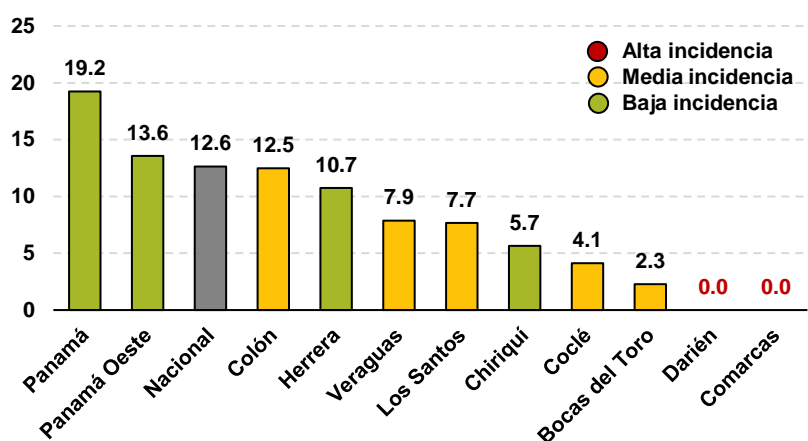
Adicional a la alta informalidad, salvo en Panamá y Panamá Oeste, en todas las provincias la proporción de viviendas hipotecadas³² era inferior al nivel nacional (12,6%). En las provincias con

³¹ La principal hipótesis sobre esta excepción es que una parte importante de los jefes del hogar que sí tenían acceso al seguro social, pero su hogar tenía déficit habitacional, trabajan sobre todo en las empresas bananeras, por lo que, pese a ser formales, tenían ingresos inferiores a los de otros sectores. En ese sentido, el 72,3% de los jefes de hogares con déficit habitacional y que eran cotizantes de esa provincia trabajaban en el sector primario.

³² Se refiere a las viviendas que en 2019 estaban hipotecadas, no a todo el acervo de viviendas que fueron compradas a través de una hipoteca.

el déficit habitacional más alto (excepto Colón) esta proporción era inferior al 10%, y en Darién y en las comarcas indígenas prácticamente no había ninguna vivienda hipotecada.

Gráfico 5.4. Porcentaje de viviendas hipotecadas, 2019



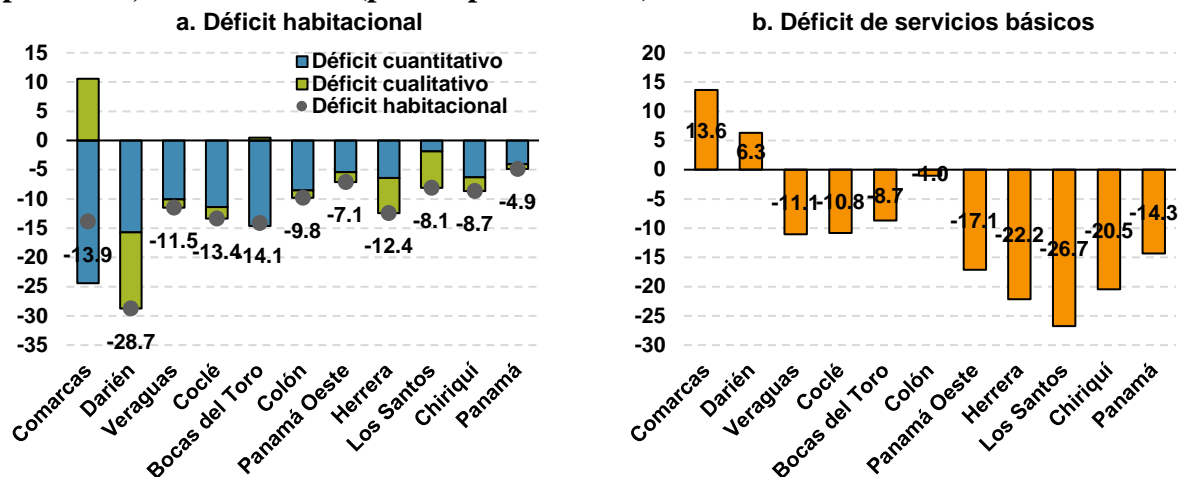
Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

- **Tendencias en la evolución de la incidencia por provincia: convergencia en el déficit habitacional, pero desigualdades en el aumento de servicios básicos**

El análisis de la evolución del déficit ampliado desde 2007, que permite entender en donde ocurrió la mejora de las condiciones habitacionales, revela patrones distintos en el déficit habitacional y el de servicios básicos. Por un lado, hubo cierta convergencia en la reducción de las necesidades vivienda nueva y reparada, pues fue mayor en los territorios más pobres y donde más alta era la incidencia. En las provincias con incidencia superior al 30%, salvo Colón, el déficit cuantitativo y el cualitativo se redujo por lo menos 12 puntos porcentuales en cada una. Al contrario, en el resto este se redujo menos de 8 puntos, siendo Herrera la excepción (se redujo 12,4 puntos). Las comarcas indígenas son nuevamente un caso especial, si bien se presentó una reducción del déficit cuantitativo, este fue reemplazado por el aumento del cualitativo y el de servicios básicos. Dicho de otro modo, hubo mejoras en algunos aspectos de la vivienda (por ejemplo, algunos materiales o reducción de hacinamiento), pero las mejoras alcanzadas no fueron suficientes para que las viviendas tuvieran las características mínimas que las hicieran habitables en condiciones satisfactorias, lo que parece indicar que estas viviendas se mejoraron a partir de procesos de autoconstrucción o vivienda incremental.

En cuanto a la reducción del componente de servicios básicos, la situación era la opuesta. En los territorios del grupo de baja incidencia, este déficit se redujo más de 15 puntos, y en el resto menos de 10 puntos. Si bien el déficit de servicio básicos se refiere solo a los hogares sin déficit habitacional, este patrón se observó también en el conjunto total de los hogares, como se observa en los gráficos A.3 y A.4 del Anexo.

Gráfico 5.5. Variación de la incidencia del déficit habitacional y de servicios básicos por provincia, de 2007 a 2019 (puntos porcentuales)

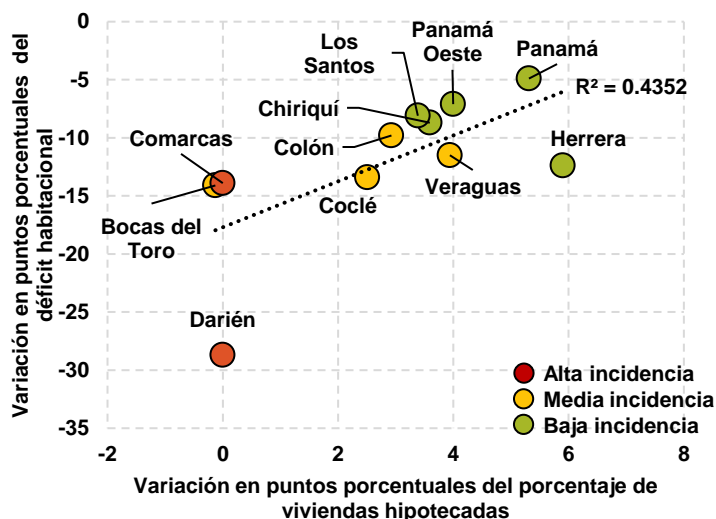


Fuente: elaboración propia con datos de la EPM

En suma, la provisión de electricidad, agua potable y saneamiento aumentó en todos los territorios, pero de forma inferior en las provincias más pobres y con mayor déficit habitacional (Comarcas, Darién, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas). En comparación, la mejora en materia de viviendas nuevas y reparadas tuvo una mejora más destacada en los territorios con mayor incidencia.

Dos factores ayudan a entender esta situación. En primer lugar, el gasto público en vivienda y servicios comunitario en los últimos años ha sido relativamente modesto (1,8% del PIB anual en promedio entre 2007 y 2017 según la CEPAL), y del gasto específico en vivienda, su mayoría se concentró en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón (dos tercios del gasto público de vivienda). Por otro lado, la reducción del déficit habitacional en las provincias más pobres no parece haber sido por el desarrollo del mercado hipotecario. Al contrario, se vislumbra una relación inversa entre la reducción del déficit habitacional y el aumento de las viviendas hipotecadas entre 2007 y 2019 (Gráfico 5.6). En otras palabras, el mercado hipotecario se desarrolló sobre todo en las provincias con más ingresos y donde menos se redujo este déficit.

Gráfico 5.6. Variación del déficit habitacional y de la vivienda hipotecada, 2007-2019 (% de hogares)



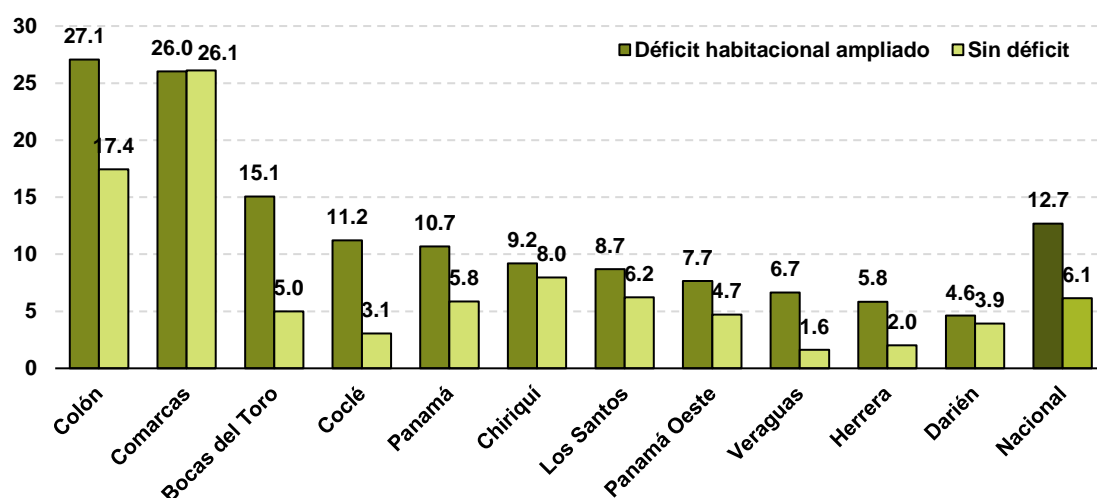
Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Recuadro 5.1. La vulnerabilidad climática de los hogares con déficit de vivienda

Además de enfrentar un mayor riesgo a enfermedades infecciosas, los hogares con déficit de vivienda también eran más propensos a ser afectados por fenómenos climáticos. A nivel nacional, el 12,7% de los hogares que estaban en condición de déficit habitacional ampliado reportaron que entre marzo de 2017 y 2018 sufrieron daños en su hogar o en sus bienes por algún tipo fenómeno natural (incluyendo, por ejemplo, inundaciones, deslizamientos, marejadas, fuertes vientos o sequías prolongadas). En contraste, solo el 6,1% de los hogares sin déficit habían sido perjudicados. La ubicación de las viviendas y la calidad de los materiales de construcción explicaban en buena medida su vulnerabilidad de los hogares con déficit a los desastres naturales.

Como se observa en el gráfico 5.7, la situación se repetía en todas las provincias con la excepción de las comarcas indígenas, donde los desastres naturales aquejaban a los hogares con y sin déficit por igual. Por otro lado, Colón, las comarcas, Bocas del Toro y Panamá eran las más afectadas por estos fenómenos, con más del 10% de hogares con déficit habitacional perjudicados. Las menos afectadas eran, por el contrario, Veraguas, Herrera y Darién, por lo que no parecía haber una relación entre ingresos o ubicación geográfica con haber sufrido daños por estos fenómenos.

Gráfico 5.7. Hogares que habían sufrido daños por algún fenómeno natural, 2017-18 (%)



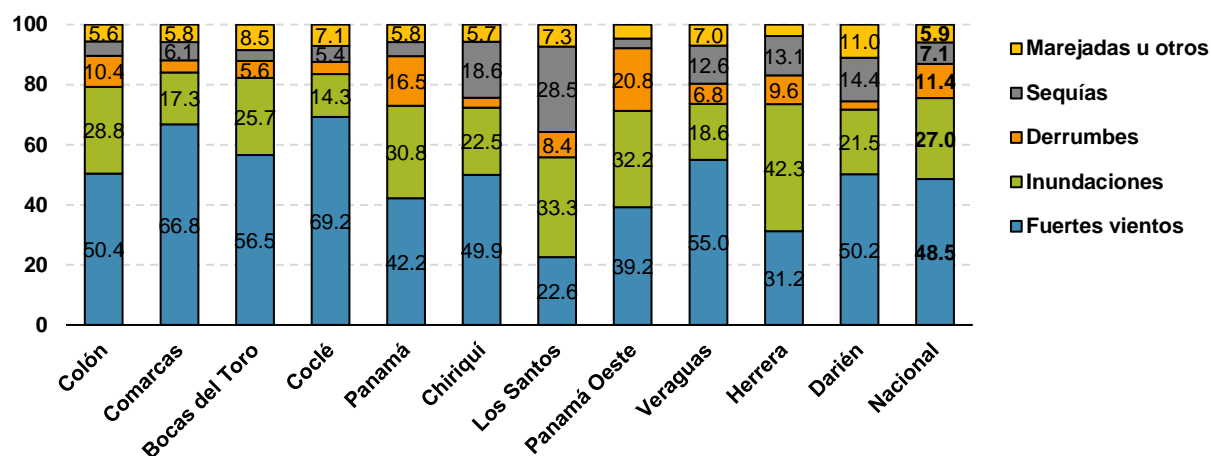
Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Respecto al tipo de fenómeno natural, los fuertes vientos fueron el que más perjudicó a los hogares con y sin déficit, seguido de las inundaciones y los derrumbes, pero había diferencias entre las provincias. Específicamente, los fuertes vientos predominaban como causa de daños en las comarcas indígenas y en Coclé, mientras que las inundaciones predominaban en Herrera, los derrumbes en Panamá y Panamá Oeste, las sequías en Los Santos, y Chiriquí y las marejadas en Darién.

Ahora bien, dado el corto periodo al que hace referencia la encuesta, estos datos no tienen en cuenta las afectaciones producidas por desastres naturales de alto impacto. Por ejemplo, el Huracán Eta (2020), que afectó a las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la comarca Ngäbe

Buglé con inundaciones, deslizamientos y fuertes vientos; y el Huracán Otto (2016), con estos mismos tres fenómenos a las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Colón, Panamá y Panamá Oeste. En ese sentido, para un periodo más extenso (de 1990 a 2013), Gordón (2014) encontró que la magnitud de los impactos se ha incrementado en los últimos años (especialmente, los de origen hidrometeorológico), debido tanto a “un rápido y desordenado proceso de crecimiento económico y urbano, como a la intensificación de los eventos hidrometeorológicos como consecuencia del cambio climático”. Esto pone de manifiesto la necesidad de atender los hogares con déficit habitacional ante su mayor vulnerabilidad a estos fenómenos.

Gráfico 5.8. Tipo de fenómeno natural que produjo daños en el hogar, 2017-18 (% de hogares afectados)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

- **Los hogares con déficit de vivienda se concentraban en las provincias más pobladas**

En el caso de la distribución geográfica del parque de viviendas en condición de déficit habitacional ampliado, cerca de la mitad se concentró en tres de las provincias más ricas y de menor incidencia, en Panamá, Panamá Oeste y Chiriquí, por ser las más pobladas del país (Gráfico 5.9). En las primeras dos provincias, el déficit se concentraba principalmente en la periferia, como se indica en el Recuadro 5.2. No obstante, se presentaron algunas diferencias a nivel de componentes. En el caso particular del déficit habitacional, las comarcas indígenas, comprendían cerca del 30% de las necesidades de vivienda nueva y mejorada, seguida de Panamá (24,7%) y Panamá Oeste (9,8%).

Esta concentración significa, por ejemplo, que con la construcción o reparación de cerca del 30% de las necesidades habitacionales del país se reduciría completamente el déficit habitacional en todas las provincias no comarcales con incidencia superior al 10%, que eran, a su vez, las de menores ingresos (Darién, Bocas del Toro, Veraguas, Coclé y Colón). En números absolutos, esto representa la construcción de alrededor de 20 mil viviendas y la mejora en materiales de 14 mil residencias.

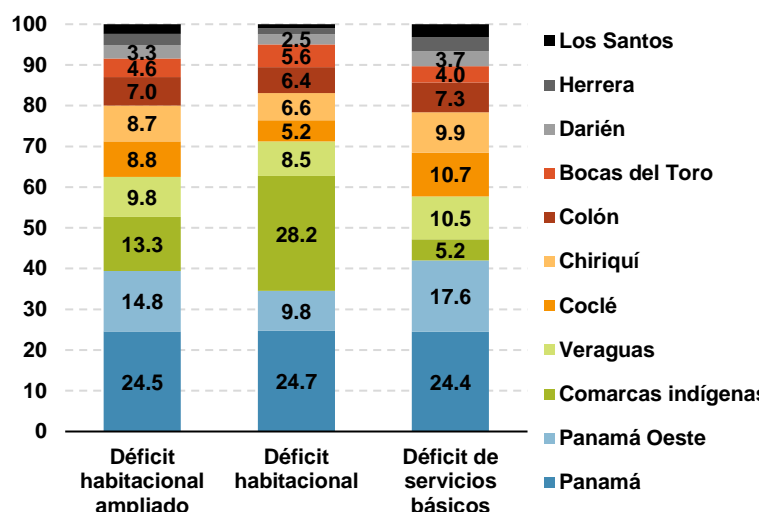
Por su lado, el grueso de las residencias con deficiencias en los servicios básicos, se concentraban en el Área Metropolitana del Pacífico, es decir, las provincias de Panamá y Panamá Oeste, con el 42% del total. A estas le seguían Coclé, Veraguas y Chiriquí, con cerca del 10% cada una.

En el caso de la reducción del déficit habitacional ampliado, como se indicó anteriormente, se redujo por cerca de 97 mil viviendas de 2007 a 2019, de las cuales alrededor 38 mil fueron por la disminución de las necesidades de residencias nuevas y de mejora de materiales. Chiriquí y Panamá fueron las que más contribuyeron a la caída del este último tipo de déficit, aportando el 41,3% (Gráfico 5.9). Justamente, estas provincias fueron dos de las que se concentró la construcción de viviendas nuevas, como se analizó en la sección II. Por el contrario, en las comarcas hubo un drástico aumento de las viviendas con este

déficit, por lo que su aporte fue negativo (18,5%, respectivamente). Aunque esto parezca sugerir un patrón entre el nivel de ingreso y la reducción del déficit habitacional en estos términos, la situación en el resto de las provincias no parece confirmar este patrón.

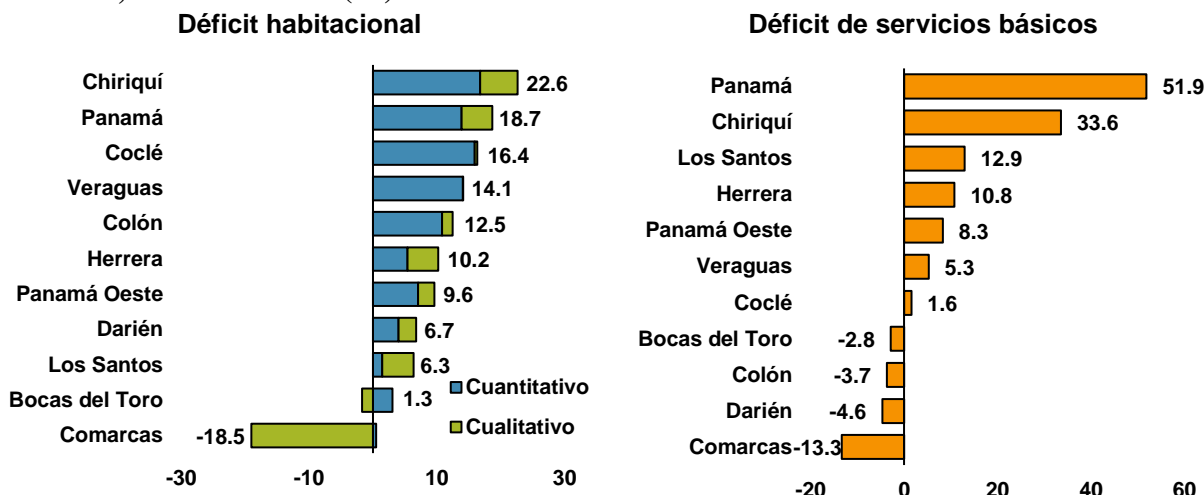
En cuanto a las viviendas sin una conexión adecuada a los servicios esenciales, que se redujeron por casi 60 mil, la dinámica anterior se mantiene, nuevamente Panamá y Chiriquí explican en gran medida esta disminución. Estos dos territorios representaron conjuntamente el 85% de la caída. Tras estas, Los Santos y Herrera aportaron el 23% de dicha reducción. Por último, en un número superior de provincias, la mayoría de bajos ingresos y altos niveles de pobreza, tuvieron un aumento absoluto en las residencias con deficiencias en el acceso a servicios esenciales. Estas fueron, Bocas del Toro, Colón, Darién y sobre todo las comarcas indígenas. Esto último parece confirmar que durante estos años no mejoró la provisión de servicios básicos en gran parte de los territorios más pobres del país —pero sí en los de ingresos más altos—, y, peor aún, en el caso de las comarcas, tampoco la provisión de viviendas en condiciones satisfactorias bajo los estándares aquí analizados.

Gráfico 5.9. Distribución geográfica del déficit habitacional ampliado en 2019 (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Gráfico 5.10. Contribución a la caída del déficit habitacional ampliado del país por provincia, de 2007 a 2019 (%)



Nota: Los números negativos se debe a que esos territorios tuvieron un aumento del déficit.

Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Recuadro 5.2. El déficit habitacional en el Área Metropolitana del Pacífico

El Área Metropolitana del Pacífico (AMP) tiene como núcleo central la Ciudad de Panamá, donde se concentra la actividad económica del país. Alrededor de esta se ubican, al este, los distritos de Chepo y Chimán, parte de la provincia de Panamá, y al oeste, los distritos de Arraiján y La Chorrera, en Panamá Oeste. En general, la periferia de la Ciudad de Panamá, pero especialmente estos dos últimos distritos, funcionan como ciudades o barrios dormitorio en donde habitan sobre todo hogares de ingresos medios e ingresos bajos.

El AMP representa la mayor parte de los hogares con deficiencias habitacionales en sus viviendas y de servicios básicos del país; el 39,4% del déficit ampliado. El déficit en esta gran área se caracterizaba por tener un carácter urbano. De hecho, el 73,3% de las necesidades habitacionales y de mejora de servicios en áreas urbanas del país se concentraban en este territorio.

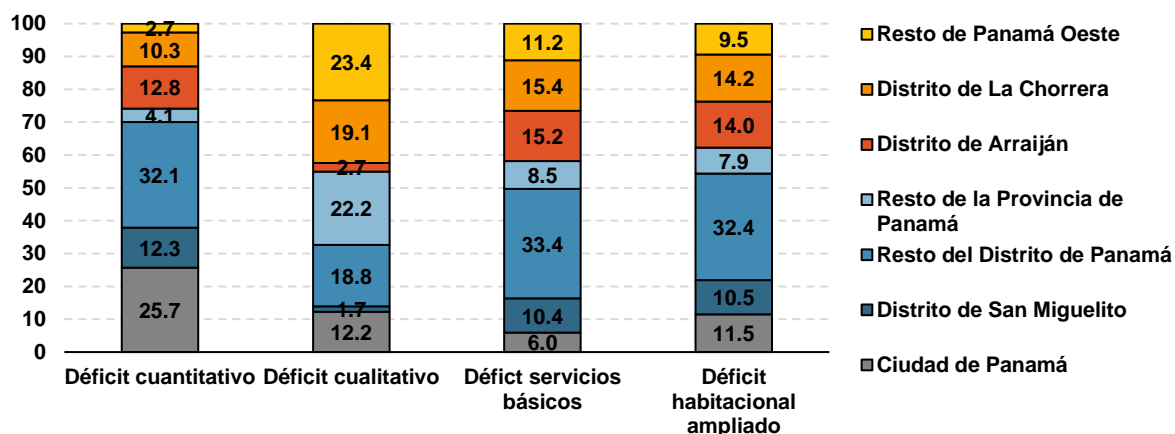
El déficit habitacional urbano guarda estrecha relación con el fenómeno de los asentamientos informales. Estos se generan ante la imposibilidad de la población de encontrar opciones en el mercado de vivienda y se construyen, según Espino & Gordón (2015), bajo las siguientes condiciones: (i) en tierras que no eran propiedad legal de sus ocupantes; (ii) sin seguir las normativas vigentes de urbanismo y edificación; y (iii) con viviendas autoconstruidas a partir de materiales de piso, techo y pared precarios. Ante esta situación, por lo general, estos asentamientos están ubicados en los lugares más alejados de la periferia de la ciudad en forma de barrios mal diseñados y con deficiencias en la infraestructura de servicios básicos.

En la época reciente, este fenómeno tiene su origen no solo en la migración interprovincial (el AMP recibió el 70% del flujo migratorio interno reciente al 2010), sino también en el incremento del costo de la vivienda generado por el boom inmobiliario analizado en la sección II. Como consecuencia, se “detonó la toma ilegal de tierras” y se presentó un aumento descontrolado de la

autoconstrucción por parte de la población de menos ingresos en la periferia (Municipio de Panamá, 2019). Además, se exacerbó la dispersión de las unidades adquiridas en el mercado, dado que las empresas urbanizadoras eligen los suelos más baratos y, por tanto, más alejados para desarrollar proyectos de vivienda asequible (Scodelaro et al., 2015). En ese sentido, según Espino & Gordón (2015), alrededor del 2014, el 41% de los hogares no podían pagar la vivienda más barata del mercado considerando sus ingresos, el costo de la vida y la informalidad.

Los datos de la EPM confirman que las viviendas en condiciones precarias y sin acceso adecuado a los servicios básicos se ubican en gran medida en la periferia (Gráfico 5.11). En el caso de las necesidades de nuevas residencias, la zona adyacente al distrito de Panamá (zona norte y este) representaba un tercio de estas y, si se incluye toda el área periférica a la ciudad, alcanzaban casi dos tercios. Las necesidades de mejora de vivienda, por su parte, se ubicaba principalmente en las áreas más alejadas de la provincia de Panamá y Panamá Oeste (casi la mitad, en conjunto). Respecto a las deficiencias en infraestructura de servicios, se localizaban, de igual modo, en la periferia del Distrito de Panamá y en los Distritos de La Chorrera y Arraiján (en conjunto, casi dos tercios).

Gráfico 5.11. Déficit habitacional en el Área Metropolitana del Pacífico, 2019 (%)



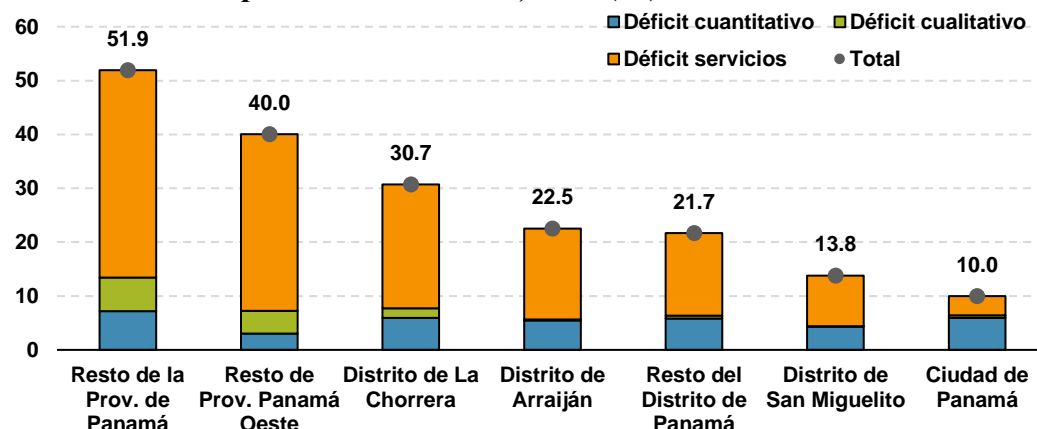
Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Los indicadores de incidencia también muestran una vasta diferencia en las condiciones de vivienda entre la Ciudad de Panamá y el resto del Área Metropolitana (Gráfico 5.12). Mientras que en la ciudad de Panamá³³ la incidencia era del 10%, la mitad del nivel nacional, en las zonas más alejadas del Área Metropolitana la incidencia superaba el 40%, llegando a los niveles de provincias con altos niveles de pobreza como Bocas del Toro y Veraguas. De hecho, los datos muestran que en cuanto más se alejaban los hogares del núcleo de la ciudad, mayor era la probabilidad de vivir en condiciones precarias. Por otro lado, como en gran parte del resto del país, las deficiencias en el servicio sanitario era la carencia más urgente en la periferia (cerca de

³³ Conviene señalar que un tercio del déficit en el centro de la Ciudad eran viviendas condenadas, es decir, viviendas en edificios antiguos de barrios centrales como el Chorrillo y Santa Ana (Espino & Gordón, 2015).

un quinto de los hogares tenían acceso mediante hueco o letrina), seguido de las carencias en el agua potable (con 13,2% con instalaciones compartidas o sin acceso mediante acueducto).

Gráfico 5.12. Incidencia del déficit habitacional ampliado y sus componentes en el Área Metropolitana del Pacífico, 2019 (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

- **El déficit habitacional ampliado está ligado a los hogares de menores ingresos**

La relación entre hogares con menor ingreso y un déficit habitacional más alto se ilustra en el Gráfico 5.13: seis de cada diez hogares del quintil más pobre se encontraban en esta condición y casi 4 de cada 10 en el caso del segundo quintil de ingresos. Además, existe también una diferencia de prioridades entre los hogares del quintil más pobre y el resto. En particular, solo en ese grupo el déficit puramente habitacional (construcción y reparación de viviendas) era tan urgente como el acceso a servicios esenciales en los hogares sin déficit habitacional. En el resto de los quintiles con más ingreso, por el contrario, la prioridad era la provisión de dichos servicios³⁴.

Respecto a la evolución de la incidencia desde 2007 (Gráfico 5.14), la mayor reducción de la del déficit ampliado se presentó sobre todo en los primeros dos quintiles (entre 26 y 27 puntos), mientras que en los hogares de más ingresos fue menos de 22 puntos. Por otro lado, los hogares más pobres presentaron una reducción más alta de la incidencia del déficit puramente habitacional que de la de servicios. En otras palabras, la prestación de servicios mejoró poco en los hogares más pobres, en comparación con los demás ingresos, pese a la mejora en las condiciones de vivienda.

³⁴ Otra diferencia notable entre los dos quintiles de menores ingresos y los de mayor ingreso es que los primeros se ubicaban en áreas rurales (entre 60 y 77%). Por el contrario, los quintiles cuatro y cinco se concentraban en áreas urbanas (entre 65% y 70%).

Gráfico 5.13. Incidencia del déficit habitacional ampliado por quintil de ingreso, 2019 (% de hogares)

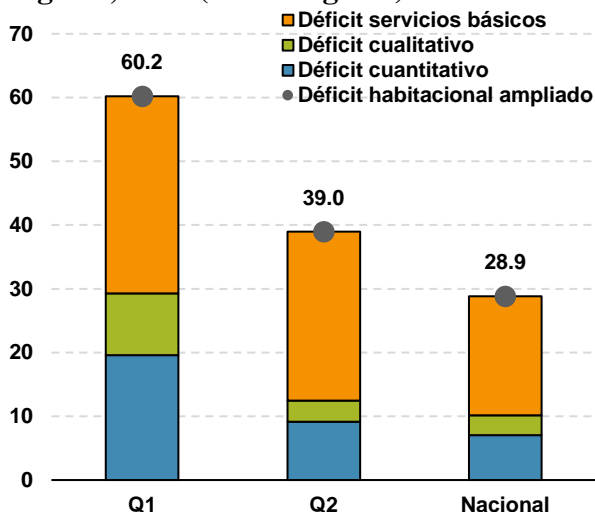
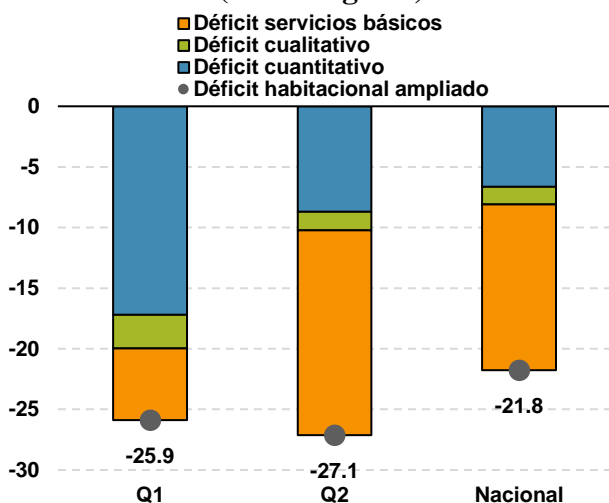


Gráfico 5.14. Variación de la incidencia del déficit habitacional por quintil de ingreso, de 2007 a 2019 (% de hogares)

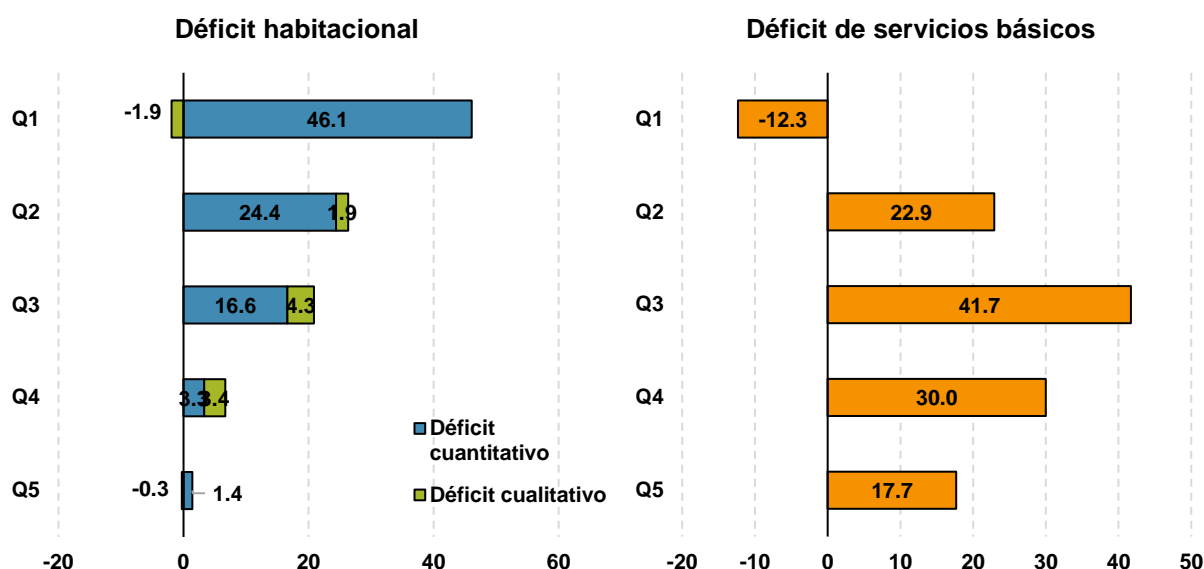


Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

El progreso en las condiciones habitacionales se debió en gran medida a la mejora en los hogares de menores ingresos. Así, la disminución de los hogares inhabitables y que necesitaban mejoras en el primer quintil de ingreso representó casi la mitad de la caída total de estos de 2007 a 2019, mientras que el segundo quintil representó una cuarta parte y la parte restante otra cuarta parte.

En cambio, en el acceso a los servicios básicos, la reducción de los hogares con este tipo de carencias se debió especialmente a la mejora en el quintil del medio. De hecho, llama la atención el aumento de los hogares en el primer quintil que carecían de estos servicios, lo que se explica porque en una parte de los hogares en donde se presentó una mejora en las condiciones habitacionales (déficit cuantitativo y cualitativo), continuaron teniendo problemas accediendo a este tipo de infraestructura. En ese sentido, pasaron del déficit habitacional al de servicios y, por tanto, no alcanzaron las características mínimas que las hicieran habitables en condiciones satisfactorias, como fue el caso en las comarcas indígenas, previamente señalado.

Gráfico 5.15. Contribución a la caída del déficit habitacional del país por quintil de ingreso de 2007 a 2019 (%)



Nota: Los números negativos se debe a que esos deciles presentaron un aumento del déficit.
Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

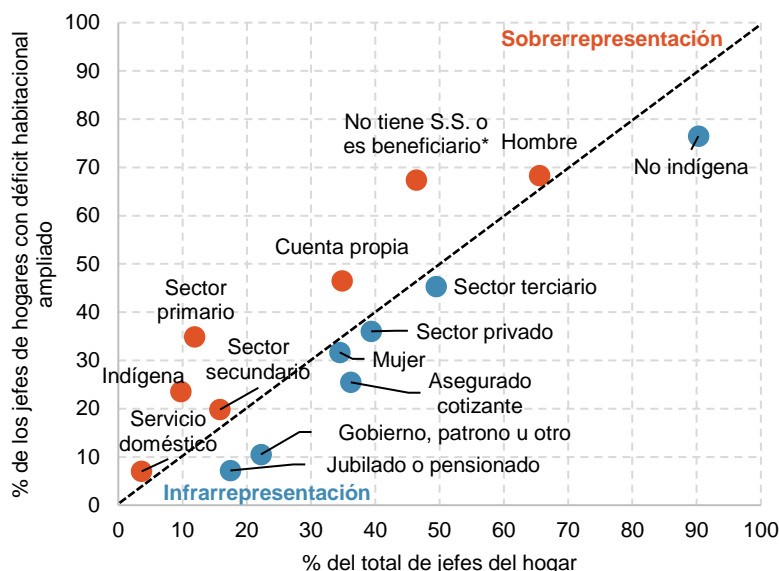
- **Perfil del hogar con déficit habitacional ampliado: diferencias entre grupos sociales**

Aunque el perfil de perfil del jefe o jefa del hogar con déficit habitacional ampliado es, por lo general, un reflejo de las características del jefe de todos los hogares³⁵, existe una sobrerrepresentación de determinados grupos sociales (en rojo en el Gráfico 5.16). En particular, esto sucede entre los jefes del hogar indígenas, los que trabajaban en el sector primario, y los que trabajan por cuenta propia y en servicio doméstico. Por otro lado, las estimaciones revelan que los jefes del hogar que pertenecían justamente a esos grupos sociales tenían mayores niveles de incidencia que los grupos restantes (Gráfico 5.17). Así, el 70% de las cabezas de familia que eran indígenas habitaban en viviendas con déficit habitacional ampliado, más del doble que los afrodescendientes y el resto de la población. En el caso del sector en donde trabajaban, la incidencia era del 69,8% de los jefes del hogar que laboraban en el sector primario, en comparación al 23,7% de los que trabajaban en otros sectores. Además, la incidencia era del 60,6% de los que trabajan en el servicio doméstico y del 41,9% de los que trabajaban por cuenta propia, en contraste con el 28,8% en el sector privado y 14,6% en el sector público. La diferencia se explica porque, por lo general, los empleos en estos últimos dos sectores tienden a ser más estables y con salarios más altos. Respecto a los que no tenían seguro social o eran beneficiarios sin cotizar, la incidencia era del 74,8%. Naturalmente, a la dificultad para demostrar sus ingresos lo que limita su acceso a

³⁵ Estas características son: un hombre no indígena que trabaja en el sector terciario y no tenían seguro social. El único caso diferencial es que la mayoría de los responsables del hogar con déficit trabajan por cuenta propia, el grueso de los jefes del hogar de todos los hogares trabajaba en empresas privadas.

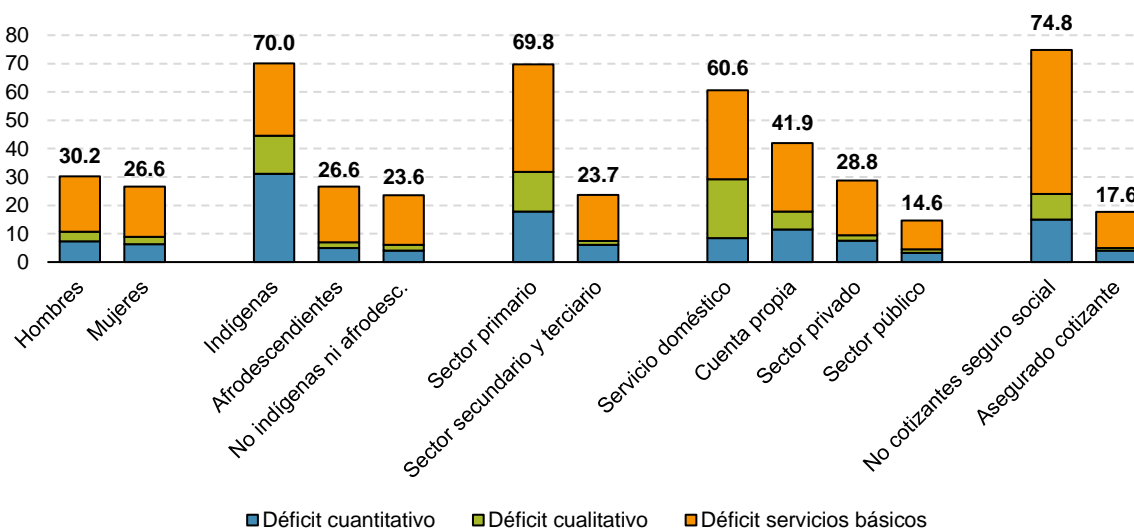
una hipoteca o en algunos casos al alquiler. En comparación, esto solo aplicaba para el 17,6% de los que sí eran cotizantes, la diferencia más grande entre los grupos analizados.

Gráfico 5.16. Sobrerrepresentación e infrarrepresentación de los jefes de hogares con déficit habitacional ampliado según características socioeconómicas, 2019 (%)



*Nota: jefe del hogar sin seguro social o beneficiario no cotizante. *Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.*

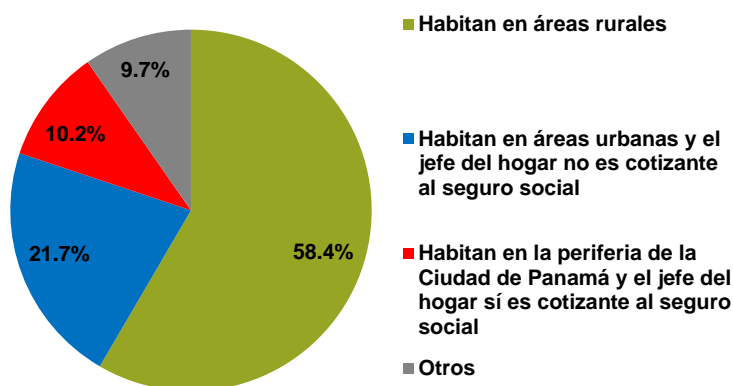
Gráficos 5.17. Incidencia del déficit habitacional ampliado según características del jefe del hogar (% de los hogares de cada categoría)



*Nota: jefe del hogar sin seguro social o beneficiario no cotizantes. *Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.*

Simplificando, y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, los hogares con déficit habitacional ampliado se pueden dividir en cuatro grupos. El primero, el de mayor tamaño (58,4% del total), corresponde al de los hogares en esta condición que habitan en áreas rurales. Seguidamente, el segundo grupo lo componen los que habitan en áreas urbanas, pero en donde el jefe del hogar no es cotizante al seguro social (21,7%). El tercer grupo incluye los hogares en donde el jefe del hogar sí es cotizante al seguro social y que, a su vez, habitan las áreas urbanas de la periferia de la Ciudad de Panamá (10,2%). En el grupo restante se encuentran los que no cumplen ninguna de las características ya mencionadas (9,7%).

Gráfico 5.18. Distribución de los hogares con déficit habitacional ampliado según clasificación simplificada (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Con el objetivo de analizar la magnitud del impacto de las características del jefe del hogar previamente estudiadas en la probabilidad de que un hogar esté en condición de déficit de habitacional y déficit de servicios básicos estimamos a continuación un modelo probit binomial a partir de los datos de la EPM 2019. Este tipo de modelos han prevalecido como los más utilizados para caracterizar a los hogares con déficit, así como para determinar las decisiones de tenencia de vivienda, dada la naturaleza dicotómica de este tipo de variables. En el caso del déficit habitacional, algunos ejemplos son: Galvis (2011) para Barranquilla y Soledad, Colombia; Alvarado (2012) para Honduras; Escalera & Córdova (2016) para Bolivia; y Restrepo (2019) para Bogotá, Colombia. Por otro lado, para el caso de la determinación de la tenencia de la vivienda se encuentra Desormeaux & Vespa (2005) para Chile; Sarmiento & Velandia (2016) para Colombia; y Rubio & Coronel (2018) para Ecuador.

Al igual que en la mayoría de estos modelos, utilizamos como variables explicativas el ingreso total del hogar (per cápita y en logaritmo), si el hogar habita en un área rural y variables que representan las principales características sociodemográficas del jefe del hogar (la edad y tres variables dicotómicas que indican si es mujer, si es indígena y si posee al menos educación secundaria, respectivamente). Además, consideramos algunas de las variables de su situación económica estudiadas anteriormente, todas de naturaleza dicotómica: si el jefe del hogar trabaja en el sector primario, si lo hace por cuenta propia, si trabaja en el servicio doméstico y si no tiene seguro social. Por otro lado, ante la correlación entre algunas variables independientes³⁶, se han

³⁶ En particular, el ingreso tenía una correlación cercana o mayor al 40% con la educación secundaria del jefe del hogar y con que no fuera cotizante a la seguridad social. De igual modo, la condición de trabajo por cuenta propia tenía una correlación del 46,3% y que el hogar estuviera en un área rural tenía una correlación del 46,9% con que el jefe del hogar trabajara en el sector primario (ver la matriz de correlación en el Cuadro A.4. del Anexo).

estimado tres modelos: (1) el primero incluye todas las variables ya mencionadas; (2) el segundo excluye al ingreso del hogar y a la condición de trabajo del jefe del hogar por cuenta propia; y (3) el tercero excluye, además de las anteriores, a la variable que indica que el hogar habita en áreas rurales. Cabe destacar que el modelo está ajustado con los factores de expansión de la encuesta.

Los resultados de los modelos son consistentes con el análisis descrito en el apartado anterior. En primer lugar, todas las variables resultaron significativas al 1% en los tres modelos, aunque presentaron ligeras variaciones en el porcentaje de observaciones predichas correctamente (con punto de corte a 0,50), manteniéndose en un rango entre 79,92% (el primer modelo) y 77,89% (el tercer modelo).

En segundo lugar, en el caso del primer modelo las variables que tuvieron una relación negativa con la probabilidad de tener déficit habitacional ampliado fueron: el ingreso, la educación (tener al menos educación secundaria específicamente), la edad y que la jefa del hogar sea mujer. Por el contrario, tenían una relación positiva si el hogar habitaba en áreas rurales, si el jefe del hogar era indígena y todas las variables sobre la situación económica de dicho jefe (si trabajaba en el sector primario, si lo hacía en el servicio doméstico y si no era cotizante al seguro social), excluyendo a si trabajaba por cuenta propia, en donde la relación era negativa. Estos resultados se mantienen en el segundo y el tercer modelo con la excepción de la variable que indica si el jefe del hogar es mujer, en cuyo caso tenía una relación positiva con el déficit habitacional ampliado, en lugar de negativa.

En tercer lugar, en el caso del primer modelo, las variables cuyo impacto (positivo) era más grande en la probabilidad de habitar con déficit eran habitar en áreas rurales, que el jefe del hogar fuera indígena, y que trabajara en el sector primario, en ese orden, mientras que las que disminuían la probabilidad de habitar en esta condición eran en mayor medida el que el jefe del hogar tuviera educación secundaria y el ingreso per cápita del hogar. En el caso del segundo modelo, las variables con mayor impacto en aumentar la probabilidad de habitar con déficit de vivienda eran, de igual modo, que el jefe del hogar fuera indígena, que habitara en áreas rurales y que trabajara en el sector primario. Por último, en el tercer modelo, la variable con impacto más grande era, además de que el jefe del hogar fuera indígena y de que trabajara en el sector primario, que no fuera cotizante al seguro social.

Tabla 5.6. Modelo probit de la relación entre el déficit habitacional ampliado y características del jefe del hogar, 2019

Variable Dependiente:	(1)	(2)	(3)
Log (Ingreso del hogar per cápita)	-0.307*** (0.002)		
Habita en área rural	0.676*** (0.003)	0.757*** (0.003)	
Tiene educación secundaria	-0.411*** (0.003)	-0.571*** (0.003)	-0.684*** (0.003)
Edad	-0.010*** (0.000)	-0.011*** (0.000)	-0.010*** (0.000)
Mujer jefa del hogar	-0.029***	0.041***	0.055***

	(0.003)	(0.003)	(0.003)
Indígena	0.655*** (0.005)	0.788*** (0.005)	0.892*** (0.005)
Trabaja en el sector primario	0.401*** (0.005)	0.448*** (0.005)	0.828*** (0.004)
Trabaja por cuenta propia	-0.015*** (0.004)		
Trabaja en servicio doméstico	0.171*** (0.008)	0.192*** (0.008)	0.212*** (0.008)
No tiene seguro social	0.222*** (0.003)	0.362*** (0.003)	0.422*** (0.003)
Constante	1.471*** (0.012)	-0.292*** (0.006)	-0.141*** (0.006)
N	1116127	1116127	1116127
Pseudo R ²	0.257	0.236	0.197
Prob > χ^2	0.000	0.000	0.000
Porcentaje predicho correctamente	79.92%	79.35%	77.89%

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

VI. Conclusiones

El objetivo principal de esta investigación ha sido estimar el déficit de vivienda y las condiciones habitacionales durante los años de alto crecimiento económico impulsado por la construcción. Este crecimiento ocurrió tanto en obras de infraestructura como en edificaciones residenciales y no residenciales. En el caso del segmento inmobiliario residencial, cabe destacar que se concentró en el Área Metropolitana del Pacífico (provincias de Panamá y Panamá Oeste). Diversos factores contribuyeron a su dinamismo. Entre ellos, el hecho de que el desarrollo de la infraestructura de transporte se concentró en esas áreas, el cambio en las normas de edificación en altura en pro de mayor densidad, los subsidios al financiamiento hipotecario y las favorables condiciones macroeconómicas. Paralelamente, el mercado se desplazó hacia la clase media, principalmente en la provincia de Panamá, mientras que los hogares de menores ingresos enfrentaron menor acceso a una vivienda hipotecada. De hecho, según nuestras estimaciones, el pago promedio mensual de hipoteca y alquiler que realizan los hogares no solo era más alto en la provincia de Panamá que en el resto del país, sino que había crecido a una tasa superior entre 2007 y 2019.

En este contexto, a nivel general se presentaron cambios y mejoras en las condiciones de vivienda, pero todavía persiste una alta proporción de ellas con deficiencias en algunos aspectos. En particular, se presentaron cambios graduales hacia las residencias individuales, un incremento del alquiler y la vivienda hipotecada, mejoras en los materiales de construcción, reducción en el hacinamiento y un aumento general del acceso a los servicios de agua potable, saneamiento, electricidad, combustible para cocinar y recolección de desechos. Pese a estos avances, se mantenían altas deficiencias en los materiales del piso (principalmente por el uso del piso de tierra), en el tipo de prestación del servicio sanitario y en el método de eliminación de basura.

El déficit habitacional ampliado, que mide las necesidades de los hogares en materia de vivienda nueva, la reparación de la que habitan o los que presentan deficiencias en el acceso a servicios

básicos, pasó de representar la mitad del total de hogares a algo menos de un tercio de 2007 a 2019, lo que muestra el importante avance logrado. En el caso del déficit habitacional, que considera las necesidades de vivienda nueva (déficit cuantitativo) y de mejora o reparación de vivienda (déficit cualitativo), el 10,2% del total hogares se encontraban en esa condición en 2019. El grueso del déficit habitacional correspondía al componente cuantitativo (7% de los hogares), principalmente por habitar en hacinamiento. En comparación a 2007, hubo una reducción del déficit habitacional de 8,1 puntos de los hogares, siendo la mayor parte de esta caída debida al déficit cuantitativo (se redujo 6,6 puntos). En cuanto al déficit de servicios básicos, era superior al déficit habitacional, pero también se ha reducido fuertemente desde 2007. En particular, en 2019 el 18,7% de los hogares vivían en esta situación, una reducción de 13,7 puntos. El problema principal era el acceso inadecuado al servicio de saneamiento.

Por otro lado, el análisis a nivel territorial del déficit habitacional ampliado indica que existen disparidades geográficas en la incidencia, señal de las fuertes desigualdades territoriales del país. Así, en 2019 a menor ingreso promedio per cápita de los hogares y mayores niveles de pobreza monetaria y multidimensional en cada provincia la incidencia de las carencias en sus viviendas era superior. Los casos más extremos eran los de las comarcas indígenas y Darién, los territorios más pobres del país, en donde el porcentaje de hogares que no habitaban en condiciones satisfactorias era de más del 70%, mientras que, en la provincia de Panamá, la de ingreso más alto, era inferior al 20%. Por otro lado, el déficit habitacional ampliado era predominante en provincias y áreas rurales, mientras que en las zonas urbanas este fenómeno estaba ligado sobre todo a la vivienda informal y se ubicaban principalmente en la zona periférica del Área Metropolitana del Pacífico. Otro patrón destacable es que, por lo general, los territorios en donde la necesidad de vivienda nueva y mejorada era más alta fueron también los que tenían más hogares con problemas en la provisión de servicios básicos. El déficit puramente habitacional tuvo una mejora más destacada en los territorios con mayor incidencia (Comarcas, Darién, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas), mientras que la provisión de electricidad, agua potable y saneamiento, aunque aumentó en todos los territorios, lo hizo en menor medida en las provincias más pobres y con mayor déficit habitacional.

Las características socioeconómicas de los hogares están correlacionadas con la probabilidad de tener déficit habitacional. En primer lugar, los hogares con menores ingresos tuvieron niveles más altos de déficit habitacional ampliado: 6 de cada 10 hogares del quintil más pobre se encontraban en esta condición y casi 4 de cada 10 en el caso del segundo quintil de ingresos. No obstante, desde 2007 el progreso en las condiciones habitacionales se debió en gran medida a la mejora en los hogares de menores ingresos. En cambio, en el acceso a los servicios básicos, la reducción de los hogares con este tipo de carencias se debió especialmente a la mejora en el quintil del medio. En segundo lugar, se encontró que la incidencia de déficit habitacional era superior en los hogares en donde el responsable del hogar era indígena, laboraba en el sector primario, servicio doméstico o por cuenta propia y no era cotizante activo al seguro social.

Por último, cabe señalar que la persistencia de hogares con deficiencia en sus viviendas es importante no solo por su significado para la calidad de vida de la población, sino también por sus implicaciones en la salud pública y porque aquellos son más propensos a ser afectados por

fenómenos climáticos. Así, la posibilidad de que las enfermedades contagiosas se transmitan dentro del hogar cuando uno de sus miembros se enferma aumenta con el hacinamiento y, además, las carencias en los materiales de construcción, como los pisos de tierra, contribuyen a propagar enfermedades parasitarias (Bouillon, Azevedo y Herrera, 2012). Por otro lado, dada la ubicación de las viviendas con déficit habitacional ampliado y la calidad de sus materiales de construcción, los hogares en esta situación habían sido más afectados por fenómenos naturales que los hogares que habitaban con en condiciones satisfactorias (12,7% en comparación al 6,1% entre 2017 y 2018).

VII. Referencias

- Almanza, A. (2010). “Hacinamiento en Panamá”. Atlas Social de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.
- Alvarado, H. (2012). “Factores que inciden en la exclusión social en el mercado habitacional de la población vulnerable en Honduras 2001-2009. Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Astudillo, J., Fernández, M., & Garcimartín, C. (2019). “La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas”. Nota técnica N° IDB-TN-1703. BID.
- Astudillo, J., Garcimartin, C., & Schneider, C. (2021). “Hacia el desarrollo y la sofisticación del sector financiero de Panamá”. N° IDB-TN-2106. BID.
- Banco Mundial. (2017). “Las Conexiones entre Pobreza y la Provisión de Agua, Saneamiento, e Higiene (ASH) en Panamá: Un Diagnóstico”. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bouillon, C., Azevedo, V., & Herrera, K. (2012). “Pisos y calles de tierra: Los mercados de vivienda sí cuentan”. Capítulo 1 del libro “Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe”. Desarrollo de las Américas. BID. ISBN 978–1-59782–154–4.
- Bouillon, C., Medellín, N., & Boruchowicz, C. (2012). “Retrato de un problema: el sector de la vivienda”. Capítulo 2 del libro “Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe”. Desarrollo de las Américas. BID. ISBN 978–1-59782–154–4.
- Cabrera, M. (2013). “Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica”. Capítulo parte del libro “Los lugares del hábitat y la inclusión”. FLACSO-CLACSO.
- Castro-Gómez, C. (2012). “Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular”. Capítulo del libro “Dimensiones del hábitat popular latinoamericano”. CLACSO-FLACSO.
- Carrera, A. (2013). “Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá”. CLACSO.
- CEPAL. (1996). “Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: Una metodología”. Serie B, N° 114. CEPAL.

CEPAL. (s.f.). “Viviendas en Situación de Hacinamiento”. Recuperado de: https://celade.cepal.org/redatam/ryesps/sisppi/webhelp/viviendas_en_situacion_de_hacinamiento.htm

CEPAL. (2019). “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019”. ISBN: 978-92-1-047944-8.

CNC. (2016). “El déficit habitacional en Panamá”. Edición No. 293. Centro Nacional de Competitividad.

Contraloría General. (2020). “Informe del Contralor General de la República. Año 2019”.

CONVIVIENDA. (2020). “Resultados 2019 y Proyecciones 2020”.

Corburn, J., Vlahov, D., Mberu, B., Riley, L., Teixeira Caiaffa, W., Faiz Rashid, S., Ko, A., Patel, S., Jukur, S., Martínez-Herrera, E., Jayasinghe, S., Agarwal, S., Nguendo-Yongsi, B., Weru, J., Ouma, S., Edmundo, K., Oni, T. & Ayad, H. (2020). “Slum Health: Arresting COVID-19 and Improving Well-Being in Urban Informal Settlements”. *Journal of Urban Health* 2020 Jun;97(3):348-357.

Del Popolo, F. (2005). “ATLAS sociodemográfico de los pueblos indígenas de Panamá”. CEPAL-BID. Proyecto ATN/SF-8043-RG: “Los Pueblos indígenas y la población afrodescendiente de los censos”.

Desormeaux D. & Vespa, E. (2005). “¿Arrendar o comprar? Un análisis empírico de los factores que determinan la decisión de compra o arriendo de la vivienda”. Cámara Chilena de la Construcción.

Escalera, N., & Córdova, P. (2016). “Déficit habitacional cualitativo: una aproximación para el caso boliviano. Investigación & Desarrollo, No. 16., Vol 2: 68-86 (2016). Universidad Privada Boliviana.

Espino, N. & Gordón, C. (2015). “Los asentamientos informales en el área metropolitana de Panamá. Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda y urbanismo”. Informe de investigación No. 1 – abril 2015, Foro y Observatorio Urbano de Panamá.

Galvis, L. (2011). “Geografía del déficit de vivienda urbano: Los casos de Barranquilla y Soledad”. Documentos de trabajo sobre Economía regional, No. 138. Banco de la República de Colombia.

Gordón, C. (2014). “Caracterización de la ocurrencia e impacto por desastres de origen natural en Panamá. 1990- 2013”. Invest. pens. crit Vol. 2, No. 5, septiembre-diciembre 2014. pp. 04-25. Universidad Santa María La Antigua.

Guerra Rodriguez, J. (2020). “Pobreza e indigencia por ingreso 2019”. Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá.

Harlem, G. (2020). “Descriptive analysis of social determinant factors in urban communities affected by COVID-19”. *Journal of Public Health* Vol. 42, No. 3, pp. 466–469.

- Herbert, C., Hermann, A., & Mccue, D. (2018). “Measuring Housing Affordability: Assessing the 30-Percent of Income Standard”. Joint Center for Housing Studies of Harvard University.
- Hulchanski, J. David. (1995). “The concept of Housing Affordability: Six contemporary Uses of Housing Expenditure-to-Income Ratio”. *Housing Studies*, Vol. 10, No. 4, 1995.
- INEC. (2010). “Censo de Población y Vivienda 2010”. Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá.
- INEC. (2014). “Distribución territorial y migración interna de Panamá: Censo 2010”.
- Lanzalot, M., Maffioli, A., Stucchi, R., & Yañez-Pagans, P. (2018). “Infrastructure Investments and Private Investments Catalyzation: The Case of the Panama Canal Expansion”. *Development through the Private Sector Series*, TN No. 9. BID Invest.
- Moreno, O., Guerra, J. & Diéguez, J. (2019). “Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá – Año 2018”. Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá.
- MIVI. (1997). “Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico”. Ministerio de Vivienda de la República de Panamá.
- MIVIOT. (2011). “Metodología utilizada para calcular el déficit habitacional”. Ministerio de vivienda y Ordenamiento Territorial de la República de Panamá.
- Municipio de Panamá (2016). “Estudio de Crecimiento Urbano”. Municipio de Panamá, Banco Interamericano de Desarrollo, IDOM, IH Cantabria.
- Municipio de Panamá (2019). “Plan local de ordenamiento territorial del Distrito de Panamá. Tomo 5”.
- ONU-Hábitat. (2015). “Déficit habitacional en América Latina y El Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Quintero, B. (2017). “La casa Ngäbe y Bugle. Ni Tä Nüne Ju Kwatibe Te. Vivimos en la misma Casa.” Universidad de Panamá.
- Restrepo, C. (2019). “Determinantes del déficit habitacional urbano, cuantitativo y cualitativo, para Bogotá: una comparación entre 2010 y 2015”. Universidad de La Sabana.
- Reyes-Vega, M., Soto-Cabezas, M., Cárdenas, F., Martela, K., Vallea, A., Valverdec, J., Vidal-Anzardob, M., Falcón, M., Munaycoa, C. & Peru COVID-19 Working Group. (2021). “SARS-CoV-2 prevalence associated to low socioeconomic status and overcrowding in an LMIC megacity: A population-based seroepidemiological survey in Lima, Peru”. *EClinicalMedicine*. Vol 23, 100801, April 2021.
- Rojas, E., y Medellín, N. (2011). “Housing policy matters for the poor: Housing conditions in Latin America and the Caribbean, 1995 – 2006”. IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-289.

Rubio, J. & Coronel, J. (2018). “La tenencia de vivienda propia desde una perspectiva de género”. Cuestiones Económicas, 28(3), Banco Central del Ecuador.

Sarmiento, V. & Velandia, C. (2016). “Determinantes de la probabilidad de tener vivienda propia en las áreas urbanas de Colombia para el periodo comprendido entre 2009-2012”. Universidad Santo Tomás.

Scodelaro, F., Gaitán, N., Terraza, H., Leaño, J., Banfield, R., Treuherz, A., Mendoza, R. & Trute, M. (2015). “Plan de acción Panamá Metropolitana sostenible, humana y global”. Banco Interamericano de Desarrollo, Municipio de Panamá.

Uniapravi. (2018). “Metodología aplicada para la medición del déficit habitacional en países de América Latina y el Caribe”. Cuaderno N° 257. Unión Interamericana para la Vivienda.

Varela, M., Atencio, E., & Lombardo, T. (2017). “Sector de la Construcción en Panamá: Años recientes y perspectivas”. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

VIII. Anexo

Gráfico A.1. Distribución de las unidades de vivienda de permisos de ocupación, 2010-2019 (%)

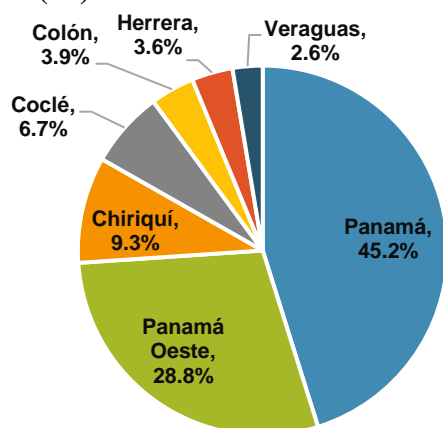
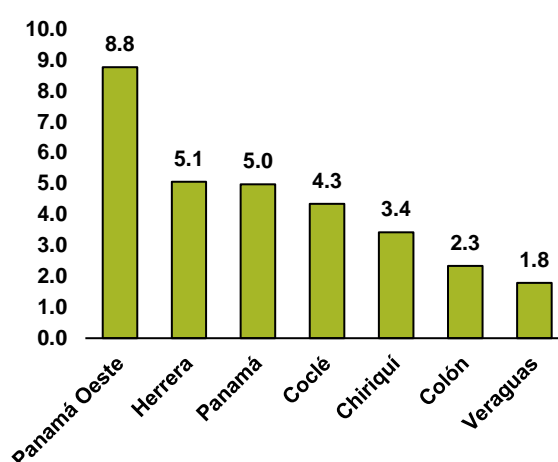


Gráfico A.2. Unidades de vivienda de permisos de ocupación por cada mil habitantes, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Tabla A.1. Componentes y metodología del déficit habitacional

Componente y problemáticas	Descripción y metodología
Déficit cuantitativo	
Viviendas improvisadas	Viviendas construidas con carácter provisional que generalmente forman parte de “asentamientos espontáneos” o “barriadas de emergencia”.
Viviendas condenadas	Son las consideradas inhabitables por las entidades del Estado que, por su mal estado, sus condiciones higiénicas y deterioro constituyen grave peligro para la seguridad y la salud de las personas que las habitan.
Viviendas con deterioro total o materiales insuficientes	<p>Aquellas que presentan deficiencias en la totalidad de las estructuras de sus paredes, piso y techo.</p> <p>La variable se construye a partir de las preguntas sobre los materiales de construcción de las viviendas de la EPM. Suma de las viviendas que reúnen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiene paredes que están hechas de metal (zinc, aluminio, etc.); de palma, paja o penca; de otros materiales (que no sean bloque, madera o quinchá); o las viviendas sin paredes. • Tiene techo de madera; palma, paja o penca; u otros materiales (que no sea de concreto, teja, tejalit o metal). • Tiene piso de tierra u otros materiales (que no sea mosaico, cemento, ladrillo o madera).
Allegamiento o cohabitación (Hogares adicionales)	<p>Hogares que comparten la vivienda con el hogar o núcleo principal que la habita. Estos hogares están constituidos por un grupo de personas que por lo general no tienen vínculos de parentesco al hogar principal, pero que habitan bajo un mismo techo.</p> <p>Se construye a partir de la suma de los hogares que no son los principales o primarios de la vivienda en la EPM.</p>
Núcleos que generan hacinamiento en los hogares	<p>Se refiere a los hogares en donde el núcleo familiar presenta condición de hacinamiento en la vivienda. El núcleo familiar se refiere al Grupo de personas que reside bajo un mismo techo, comparte una vida en común y están vinculados por lazos de parentesco de sangre, adopción o matrimonio. Se considera sólo los lazos de consanguinidad hasta el primer grado descendente o ascendente (padre e hijo).</p> <p>Para el cálculo de esta variable se consideran las viviendas en donde la densidad de las personas del núcleo familiar por cuarto es superior a 2. Como cuarto se considera cada uno de los aposentos o piezas usadas para fines de alojamiento, incluyendo sala, comedor y dormitorio. El núcleo familiar solo se pregunta en el Censo, por lo que, para el caso del cálculo con la EPM, el núcleo se calcula a partir de la pregunta de parentesco en el hogar principal (contando solo las personas del hogar que son jefes, cónyuges o hijos).</p>
Déficit cualitativo	
Viviendas con deterioro parcial	<p>Aquellas que presentan deficiencias en una o dos de sus tres partes (paredes, piso o techo), pero que no están consideradas en el déficit cuantitativo.</p> <p>Se construye a partir de preguntas sobre los materiales de construcción de las viviendas en el censo y la EPM. Suma de las viviendas que reúnen una o dos de las características mencionadas en el cálculo de las viviendas con total deterioro o materiales insuficientes.</p>
Déficit de servicios básicos	
Viviendas sin acceso adecuado a servicios básicos	<p>Aquellas con deficiencias en el acceso en al menos uno de los servicios de electricidad, agua potable o saneamiento. Se excluyen los hogares con déficit cuantitativo o cualitativo.</p> <p>Se construye a partir de las preguntas sobre los servicios básicos de las viviendas de la EPM. Suma de las viviendas que reúnen al menos una de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtiene agua a través de pozo, río, quebrada, lago, agua envasada, de lluvia, carro cisterna u otra que no sea a través de un acueducto. • La instalación para beber agua está fuera de la casa.

Componente y problemáticas	Descripción y metodología
	<ul style="list-style-type: none"> Tiene servicio sanitario a través de hueco o letrina o no tiene. El uso del servicio sanitario es compartido. El alumbrado es de querosín, diésel, gas, velas, panel solar u otro que no es electricidad de distribuidora, de la comunidad o propia.

Fuente: elaboración propia con base en MIVIOT (2011).

Gráfico A.3. Deficiencia en servicios básicos por provincia 2019 (% de hogares)

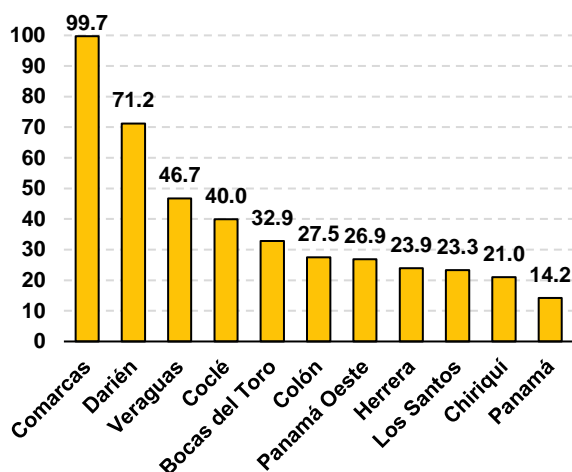
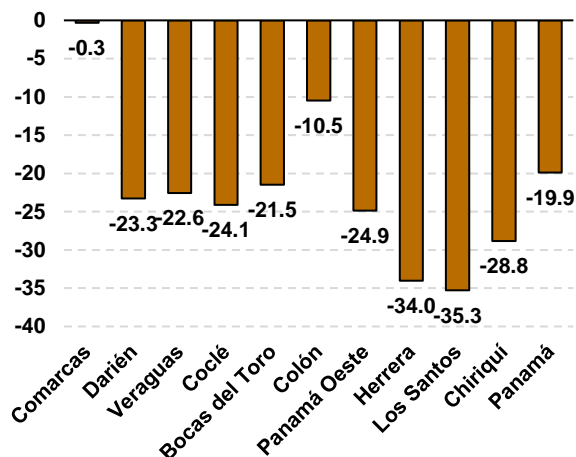
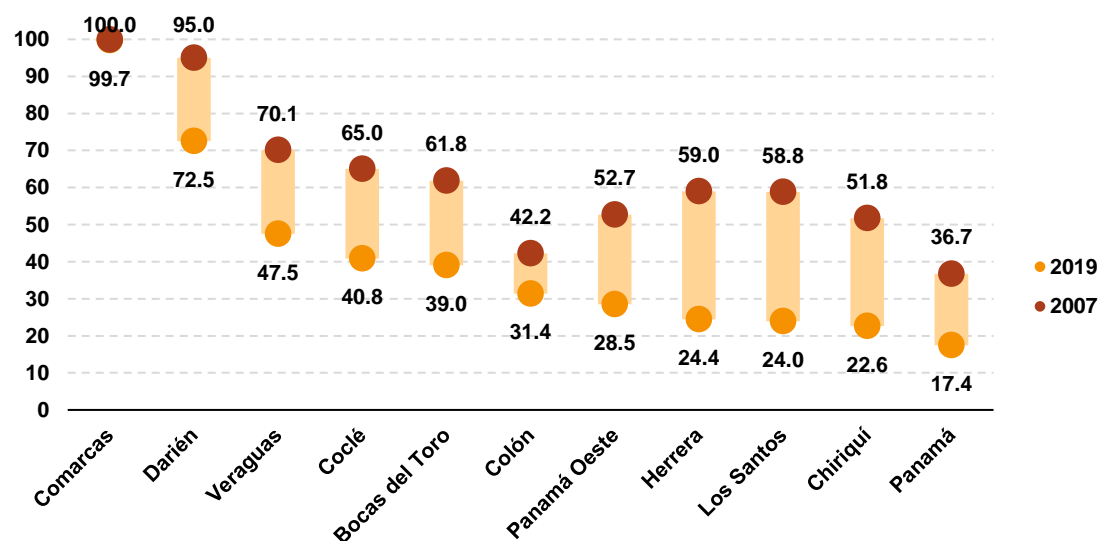


Gráfico A.4. Variación de la deficiencia en servicios básicos por provincia, 2007-2019 (% de hogares)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Gráfico A.5. Déficit habitacional ampliado por provincia, 2007 y 2019 (% de hogares)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Tabla A.2. Hogares con déficit habitacional ampliado por provincia y componentes, 2019

Provincia	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit habitacional	Déficit de servicios básicos	Déficit habitacional ampliado	Sin déficit habitacional	Total de hogares
Bocas del Toro	5,307	1,302	6,609	8,801	15,410	24,069	39,479
Coclé	1,859	4,340	6,199	23,336	29,535	42,819	72,354
Colón	6,715	842	7,557	15,916	23,473	51,361	74,834
Chiriquí	4,974	2,867	7,841	21,552	29,393	100,394	129,787
Darién	1,200	1,799	2,999	8,093	11,092	4,205	15,297
Herrera	567	1,223	1,790	7,402	9,192	28,422	37,614
Los Santos	265	838	1,103	6,932	8,035	25,509	33,544
Panamá	26,159	3,104	29,263	53,244	82,507	390,481	472,988
Veraguas	4,464	5,572	10,036	22,941	32,977	36,430	69,407
Panamá Oeste	9,047	2,551	11,598	38,278	49,876	125,286	175,162
Comarcas indígenas	21,262	12,126	33,388	11,313	44,701	119	44,820
República	81,819	36,564	118,383	217,808	336,191	829,095	1,165,286

Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Tabla A.3. Distribución de los componentes independientes del déficit habitacional ampliado por provincia (hogares), 2019

Provincias	Improvisada	Condenada	Vivienda con materiales insuficientes	Hacinamiento en cuartos	Allegamiento	Vivienda con deterioro parcial	Acceso a agua potable	Acceso a electricidad	Acceso a servicio sanitario
Bocas del Toro	365	-	54	4,657	605	1,861	8,651	6,328	7,950
Coclé	-	-	82	1,648	129	4,732	14,317	9,821	25,452
Colón	175	2,647	-	3,700	532	1,536	15,168	4,761	13,089
Chiriquí	351	-	101	3,205	1,418	4,041	16,293	2,979	21,994
Darién	68	-	65	1,062	115	2,100	7,705	2,705	9,024
Herrera	198	-	29	198	142	1,432	4,354	1,816	7,608
Los Santos	64	-	-	201	-	902	4147	1152	5654
Panamá	1,377	5,033	179	15,920	5,914	5,393	31,783	5,228	55,091
Veraguas	2,084	-	279	2,330	283	8,421	23,368	13,973	28,646
Panamá Oeste	2,320	-	125	6,463	1,386	5,889	22,167	4,038	41,194
Comarcas	1,433	-	5,340	18,841	112	26,466	40,523	40,055	43,535
República	8,435	7,680	6,254	58,225	10,636	62,773	188,476	92,856	259,237

Nota: se refiere a los hogares que se encuentran en la condición determinada. La suma de estos no es igual al déficit habitacional ampliado porque no se excluyen los hogares que comparten las condiciones señaladas.

Fuente: elaboración propia con datos de la EPM.

Tabla A.4. Matriz de correlación entre las variables independientes del modelo probit

	Log (Ingreso del hogar per cápita)	Área rural	Edad	Secundaria	Mujer	Indígena	Cuenta propia	Servicio doméstico	Sector primario	No tiene seguro social
Log (Ingreso del hogar per cápita)	1.000									
Área rural	-0.379	1.000								
Edad	0.034	0.046	1.000							
Secundaria	0.432	-0.338	-0.250	1.000						
Mujer	-0.054	-0.063	0.055	0.038	1.000					
Indígena	-0.302	0.245	-0.078	-0.160	-0.025	1.000				
Cuenta propia	-0.249	0.202	-0.033	-0.166	-0.101	0.092	1.000			
Servicio doméstico	-0.074	0.011	-0.049	-0.068	0.177	-0.015	-0.105	1.000		
Sector primario	-0.304	0.469	0.024	-0.279	-0.189	0.225	0.291	-0.064	1.000	
No tiene seguro social	-0.391	0.236	-0.215	-0.200	-0.049	0.137	0.463	0.089	0.235	1.000