

DESIGUALDAD TERRITORIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL. CLAVES PARA UNA LECTURA CRÍTICA DE CIUDAD DE PANAMÁ.

TERRITORIAL INEQUALITY AND SOCIAL EXCLUSION. KEYS TO A CRITICAL READING OF PANAMÁ CITY

Magela Cabrera Arias¹

RESUMEN

La desigualdad es un fenómeno complejo donde interactúan dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, territoriales y cognitivas. En ese marco de ideas, analizamos las expresiones de las desigualdades territoriales que en ciudad de Panamá se reproducen vinculadas a las fuerzas del mercado de suelo, donde el protagonista principal es el Estado a través de sus decisiones de políticas habitacionales e inversión pública.

Palabras clave Desigualdad territorial, exclusión social, mercado de suelo.

ABSTRACT

Inequality is a complex phenomenon where economic, political, social, cultural, environmental, territorial and cognitive dimensions interact. In this framework of ideas, we analyze the expressions of territorial inequalities that proliferate in Panama City linked to the forces of the land market where the main protagonist is the State through its housing policy decisions and public investment

Key words: Territorial inequality, social exclusion, land market

1. Introducción

En el año 2015 los ciento noventa y tres países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que sustituyeron a los Objetivos del Milenio, con el propósito de combatir el cambio climático, mejorar las condiciones de vida y reducir las desigualdades. Desde entonces han sido reiteradas las advertencias de organismos como ONU- HABITAT en relación a, que a pesar del crecimiento económico experimentado por varios países- entre los que se encuentra Panamá-, la pobreza no ha descendido lo suficiente y la desigualdad se mantiene en niveles alarmantemente elevados en América Latina.

En octubre de 2016, la población urbana mundial ya sumaba el 53% con 73 millones de personas incrementándose cada año en las ciudades, en ese momento ONU Hábitat advirtió que al menos 111 millones vivían en asentamientos informales lo que representaba el 23,5 % de la región de América Latina y el Caribe; evidenciando la profundidad del problema (Capeáns, 2016). En ese mismo año, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016) informó que: una de cada tres personas, 165 millones en total, vivían con menos de 2 dólares al día; que cerca de un tercio de la población no tenía acceso a servicios de electricidad o saneamiento básico y aproximadamente 10 millones de niños sufrían de malnutrición. CEPAL vincula esa situación a la desigualdad, la discriminación racial y de género, y al incremento del desempleo (CEPAL, 2018). La exclusión social ha estado presente en Latinoamérica donde ser indígena, negro o mujer o tener alguna discapacidad física lo condena a ser excluido socialmente y, consecuentemente, les impide acceso pleno a los beneficios de la ciudad y del desarrollo. En Panamá un país que se destaca por su amplia diversidad étnica, social y cultural son patentes las enormes diferencias económicas, políticas y sociales que provocan los tratos discriminatorios.

¹ Arquitecta Magela Cabrera Arias, Doctoranda Sociedad de la Información y el Conocimiento Universitat Oberta de Catalunya, Catedrática de la Universidad de Panamá; Apartado postal 0819-01167 República de Panamá, (507)6671-2080; magelaca@gmail.com. El texto es original no ha sido publicado y no está siendo considerado para publicación.

Entre los conflictos que enfrenta América latina están “la falta de productividad y la desigualdad - como problema de fondo- lo que mantiene a la región en crisis posibilitando la cultura del privilegio, que naturaliza la desigualdad y hace que la gente sea discriminada por género, religión y por estado socioeconómico...” (Cepal, mayo 2018) a lo que se suma la corrupción y la evasión fiscal. Esta cultura del privilegio significa que muchos servicios públicos como la educación, la salud, la buena calidad del medio ambiente, la seguridad ciudadana y las condiciones de habitabilidad, entre otros factores, así como el disfrute de los derechos sociales y civiles no llegan de la misma forma a los ciudadanos, es decir que el sistema de reglas y mecanismos que deben garantizar la igualdad de oportunidades ha fracasado.

Ya desde el V Foro Mundial celebrado en Rio de Janeiro en 2010 se señalaba con alarma la tendencia al crecimiento de las ciudades de forma fragmentada entre los que más tienen y los que carecen de lo más básico para llevar una vida digna, dividida entre áreas con buena calidad de vida y otras zonas con grandes carencias tanto de vivienda como de condiciones de infraestructura y servicios. Las situaciones descritas integran una de las dimensiones de la desigualdad, en concreto la desigualdad territorial.

2. La matriz de la desigualdad

Desde la época colonial, la expansión de las ciudades en Latinoamérica ha ido de la mano con las desigualdades sociales económicas y espaciales. En el siglo XVI el origen de las desigualdades se cimento sobre las diferencias étnicas, raciales y de genero determinando desde entonces grandes diferencias de poder y recursos económicos y consecuentemente de clases. Así indígenas y negros fueron absorbidos en la estructura social colonial con grandes desigualdades.

Tilly lo explica a través de lo que él denomina desigualdad reforzada; que es aquella que se origina cuando los factores económicos y políticos que generan desigualdad son asociados a diferencias étnicas ocasionando que la inequidad crezca, lo que se cimenta en la vinculación de categorías internas que separan a un grupo hacendados/campesino, patronos/trabajadores, jefes/empleados, dirigentes/subordinados, que se conjugan con categorías externas (negro/blanco, indígena/europeo, mestizo/blanco, etc. (Tilly, 2002).

También desde la colonia la concentración de la tierra y de los recursos naturales en manos de los conquistadores - en una sociedad cuya base de producción era la agricultura- profundizó las desigualdades y las dificultades para acceder a la riqueza, lo que reforzó la existencia de sociedades profundamente polarizadas. En el caso de la construcción de las ciudades, las diferencias de localización eran radicales entre los españoles y sus descendientes que se asentaban en la traza urbana relegando a los negros e indígenas a los arrabales. El modelo colonial de la desigualdad no se interrumpió después de las guerras de independencia; por el contrario, se transformó y adecuó a los cambios republicanos.

Durante el periodo de auge de la urbanización, iniciado en el siglo XX, la desigualdad territorial y la segregación socio espacial se transformó y amplió para producir áreas beneficiadas con buenos servicios y equipamientos urbanos contrastando con la escasez de las zonas de la periferia donde el hábitat es autoproducido y la calidad de vida es pobre. Las zonas urbanas, particularmente a partir de los años noventa se fueron transformando y presentaron características particulares especialmente en América Latina, luego de un ciclo de urbanización acelerada originado por las olas migratorias y el crecimiento demográfico. Así en un marco de reorganización urbana como resultado directo de los procesos de globalización y de profundización del modelo económico neo liberal, donde se privilegia el negocio inmobiliario,

surge otro modelo de ciudad caracterizada por la fuerza del mercado y su capacidad para determinar el uso del espacio urbano y la mercantilización del suelo (De Mattos 2014).

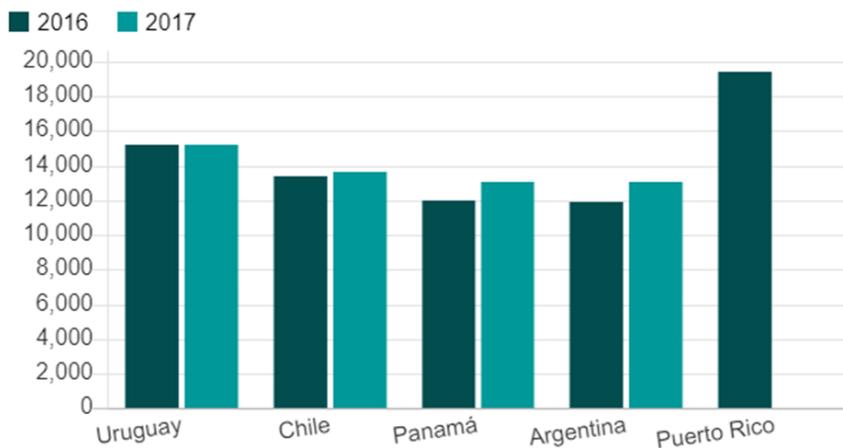
Paralelamente, el rol del Estado se modifica esencialmente en las formas de gobernanza del Estado central y los gobiernos locales. O'Donnell (1982) nos permite entender, a partir del concepto de régimen, la definición de gobernanza que se refiere a un sistema que determina instituciones y actores sociales significativos -públicos y privados- así como los marcos normativos y reglamentarios que disponen una forma de organización del espacio público dentro del acuerdo estado-sociedad civil. Estas reformas en la gobernanza modificaron los procesos de planificación y la orientación de las políticas urbanas. Todo ello enmarcado en la aplicación de políticas neoliberales y en las nuevas maneras de acumulación del capital, transformaron no sólo los mercados de trabajo sino además las posibilidades y formas de acceso a los servicios educativos y de salud.

En medio de esas circunstancias en pleno siglo XXI la desigualdad no solo permanece, sino que adopta nuevas formas de expresión impulsadas por el estilo de expansión de las ciudades y la forma de ocupación del espacio urbano. El entendimiento de estos procesos de reproducción de las desigualdades, parte de reconocer la expresión multidimensional de los fenómenos sociales y su repercusión sobre la dimensión espacial/territorial. Las desigualdades son fenómenos compuestos por diversas dimensiones que se expresan a diferentes escalas en la ciudad y definen el acceso desigual al espacio urbano (De Mattos, 2014); y como expresa (Pírez 2014:99) las desigualdades son “El resultado es la existencia de ámbitos urbanos de muy diferentes y desiguales condiciones y, por ende, de vida urbana: calidad y cantidad de suelo, de vivienda, de infraestructuras, equipamientos y servicios, de condiciones ambientales, etc.”

Los orígenes de la desigualdad en América Latina están condicionados por las formas de producción caracterizadas por una elevada heterogeneidad estructural. Destaca en primer lugar, como determinante de la desigualdad el estrato económico, pero también ocupan un lugar importante las desigualdades de género, las raciales, y la edad de las personas. El componente territorial es un elemento primordial que permite comprender la magnitud de las diferencias y ausencias en el desarrollo de la vida social y en el ejercicio de los derechos de las personas, expresado en los niveles de ingresos, el acceso a recursos productivos, educación, salud, trabajo digno, protección social y espacio de participación (CEPAL, 2016). La desigualdad se muestra entre barrios de una misma ciudad, o entre áreas rurales y urbanas, o entre ciudades de un mismo país; se reproduce incesantemente pues contienen el embrión de su persistencia: posibilidades de acceso a educación y empleo y acceso a servicios básicos de calidad localizados con disparidad en el territorio. Estas diferencias territoriales constituyen situaciones de segregación cuando los ciudadanos no pueden acceder a educación, salud o empleo de calidad por el lugar en que residen, independientemente de sus capacidades o aptitudes. Vinculado a lo anterior, la exclusión social describe una situación de carácter estructural definida por la escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales, y de crédito, a una infraestructura adecuada y al sistema de justicia que tiene vínculos con situaciones de pobreza (BID 2003).

Otra de las dimensiones de la desigualdad es la desigualdad económica que es un fenómeno histórico, cultural y social vinculado al estrato social al género y a la etnia. Se mide a través del coeficiente de Gini, desarrollado por el italiano Conrado Gini quien ideó un mecanismo para medir la desigualdad en la distribución de la riqueza y lo expuso en su libro Variabilidad y mutabilidad. Este método muestra la concentración de rentas existentes en una sociedad (Gráfico 1 y 2), que se establece en cero (0) cuando todas las personas tienen la misma – es decir máxima igualdad- y uno (1) cuando es una sola persona la que acapara todo – máxima desigualdad-.

Gráfico N°1: Ingreso per cápita de países de América Latina con ingresos altos



Banco Mundial

BBC

Fuente: (BBC News, 2 julio de 2018)

Gráfico N°2: Desigualdad, según índice de Gini en países de Latinoamérica

Desigualdad en países de América Latina - Índice de Gini (de mayor a menor)	
Brasil	51,3
Colombia	50,8
Panamá	50,4
Honduras	50,0
Costa Rica	48,7
Guatemala	48,3
Paraguay	47,8
Chile	47,7
Nicaragua	46,2
República Dominicana	45,3
Ecuador	45,0
Bolivia	44,6
Perú	43,8
México	43,4
Argentina	42,4
Haití	41,1
El Salvador	40,0
Uruguay	39,7

Fuente: Banco Mundial - últimos datos disponibles para cada país

Fuente (BBC News, 2 julio de 2018)

2.1. Desigualdad y Territorio

La desigualdad territorial y social es una característica que ha acompañado a la Ciudad de Panamá desde su fundación, originada en una economía basada en servicios vinculados a la posición geográfica del país y en la tenencia del suelo urbano como base del poder, distintivos que han generado profundos desequilibrios territoriales y sectoriales. Esta situación definió las bases de la desigualdad que han constituido las estructuras de poder, reflejadas actualmente en ámbitos económicos, territoriales, políticos y sociales. En efecto, desde la segunda fundación de la ciudad de Panamá, en 1673, la propiedad urbana estuvo vinculada a los grupos económicos dominantes, para los cuales representó una fuente y un símbolo de poder, lo que fragmentó la ciudad económica y socialmente en dos territorios desiguales; el intramuros la zona más elevada y amurallada que se extendió sobre el mar, y el arrabal abierto desplegado sobre una depresión en la sabana costera. Así la apropiación del suelo urbano y de los inmuebles se distinguen como la primera característica de dominio.

Desde el inicio del siglo XX, la ciudad de Panamá se desenvuelve como centro del movimiento portuario, de oferta de alojamiento y de satisfacción de las necesidades de los viajeros: hoteles, restaurantes, lavanderías y ultramarinos de diversa índole que se van consolidando como un centro de prestación de servicios. Según Jaén Suarez (2013), comerciantes y tenderos -la mayoría chinos- vivían y trabajaban junto con otros pocos terratenientes de profesiones liberales -doctores, boticarios y abogados- en la zona de Salsipuedes conformando aproximadamente la mitad de los propietarios privados.

La riqueza y la opulencia en la propiedad urbana no concierne, en suma, más que al último cuarto de los propietarios privados cuyo número no excede, en esta fecha, a 232 individuos o sociedades que poseen el 75% del valor de los solares e inmuebles de la ciudad. Ellos y sus familias no representan más que, según nuestros cálculos, 5.5% de la población total de la capital de aproximadamente 25 mil habitantes por 1,900. Menos de 1% de la población de la ciudad posee más de la tercera parte del valor urbano. Se trata de siete sociedades anónimas, seis personas naturales en plural (herederos, hermanos) y 16 personajes de la capital del istmo. Estas grandes fortunas urbanas permanecen, por otra parte, bastante homogéneas (Jaén Suárez, 2013 s/p).

Para comprender cabalmente la relación entre territorio y desigualdades se precisa esclarecer algunas nociones. La desigualdad territorial es un concepto que vincula a las sociedades con los espacios que ocupan, develando la complejidad de relaciones sociales abusivas y las asimetrías de poder, orientándose especialmente en los escenarios de aquellos pobladores cuyos derechos de acceso al suelo y a viviendas dignas han sido suprimidos y que circunscriben otras manifestaciones de desigualdades espaciales (Granero, 2017).

Las aludidas asimetrías de poder se manifiestan, entre otras formas, en fenómenos como la segregación residencial que puede ser definido como

el proceso mediante la cual los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan –a través de distintos mecanismos, y de manera no siempre consciente e intencional- las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos de menor poder, resultando en su distribución desigual u otras formas de separación en el espacio físico de la ciudad (Rodríguez, 2014: p.6).

Asimismo, al referirnos a la Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) describimos aquella que vincula a actores sociales definidos por su poder económico o su nivel socio económico en la que el acceso al suelo urbano se determina por el mercado inmobiliario y los mecanismos de renta del suelo (Rodríguez M., 2014). Por tanto, es la renta la que determina los precios de suelo y consecuentemente estipula quienes -en función de su capacidad de pago- tienen las posibilidades objetivas de acceder a las diferentes localizaciones en la ciudad. Además, es

preciso considerar que el precio del suelo no está determinando mayormente por las características del suelo mismo, sino por su localización en la ciudad; lo que significa que una determinada ubicación le ofrece más o menos ventajas. Entre otros elementos que influyen en el precio es preciso considerar: la accesibilidad que está influida por el costo del transporte; las externalidades que modifican el valor por la acción de terceros (no relacionados a la transacción de compra-venta); las expectativas existentes en cuanto al uso y precio que tendrá el suelo en el futuro; las regulaciones que los autoridades nacionales y locales imponen y que establecen cual es el uso autorizado y, finalmente, la carga fiscal que los funcionarios correspondientes le impongan.

Consecuentemente con lo anteriormente explicado, las transacciones ejecutadas en el mercado de suelo se basan en la localización del terreno. Es decir, una parte significativa del precio del suelo se subordina a las condiciones de su entorno inmediato y también a su implantación en el contexto urbano (Smolka, 2013).

Las desigualdades en la capacidad de pago por el suelo urbano explican en parte los conflictos por el acceso, la permanencia y el disfrute de la ciudad, así como las diferencias en la calidad de vida de los residentes de la Ciudad de Panamá. Es evidente que coexisten dos mundos disímiles, el del área metropolitana – con su propias contradicciones internas- y otro aún más deprimido en el interior del país. En los cinturones de pobreza de los suburbios de ciudad de Panamá, tales como: 24 de diciembre, Don Bosco, Pacora, Las Mañanitas, Broklincito, Barrio Colón (en La Chorrera) se evidencian las ausencias de la bonanza y el desarrollo derivado del sostenido crecimiento económico del país. Los patrones de desigualdad territorial se multiplican vinculados a las fuerzas del mercado y a las decisiones estatales sobre cómo, cuándo y dónde se hacen las inversiones públicas en equipamiento e infraestructura básica. El protagonismo en esta propagación de las condiciones de desigualdad, se lo llevan los programas habitacionales estatales que se extienden en las periferias, donde se levanta la ciudad horizontal, con urbanizaciones homogéneas de bajísima calidad en cuanto a tamaño, espacios públicos y equipamientos comunitarios, y donde el precio del suelo es mucho menor que en el conjunto urbano central.

En estos suburbios se reproduce la cultura de *ghetto* (Sabatini 2001), son lugares estigmatizados que surgen en los barrios esencialmente concentrando a jóvenes con bajos niveles educativos y algún nivel de pobreza y donde se evidencia la descomposición del tejido social y las violencias urbanas. En la producción de estos lugares evidentemente existe un factor económico vinculado a los mercados de vivienda y de suelo que han convertido la necesidad de vivienda para las clases populares en un negocio, situación de la que surge nuevamente la segregación, reproduciendo el intramuros y el arrabal de la ciudad de Panamá del siglo XVII, que se explica como un concepto de exclusividad social delimitando los sectores en barrios buenos y barrios malos. Considerando lo que nos muestra la evolución de la ciudad y la historia se podría afirmar que la desigualdad y la segregación han sido parte del status quo de la Ciudad de Panamá ya que han estado presentes siempre las formas de exclusión social derivados de la pobreza y la degradación social y vinculados a una serie de mecanismos sociales, económicos y culturales que impiden que todos tengan acceso igualitario a los beneficios que ofrecen las ciudades y el proceso de desarrollo, enfatizando la situación de penuria de un porcentaje significativo de la población por razones de etnia, raza, género y condiciones físicas.

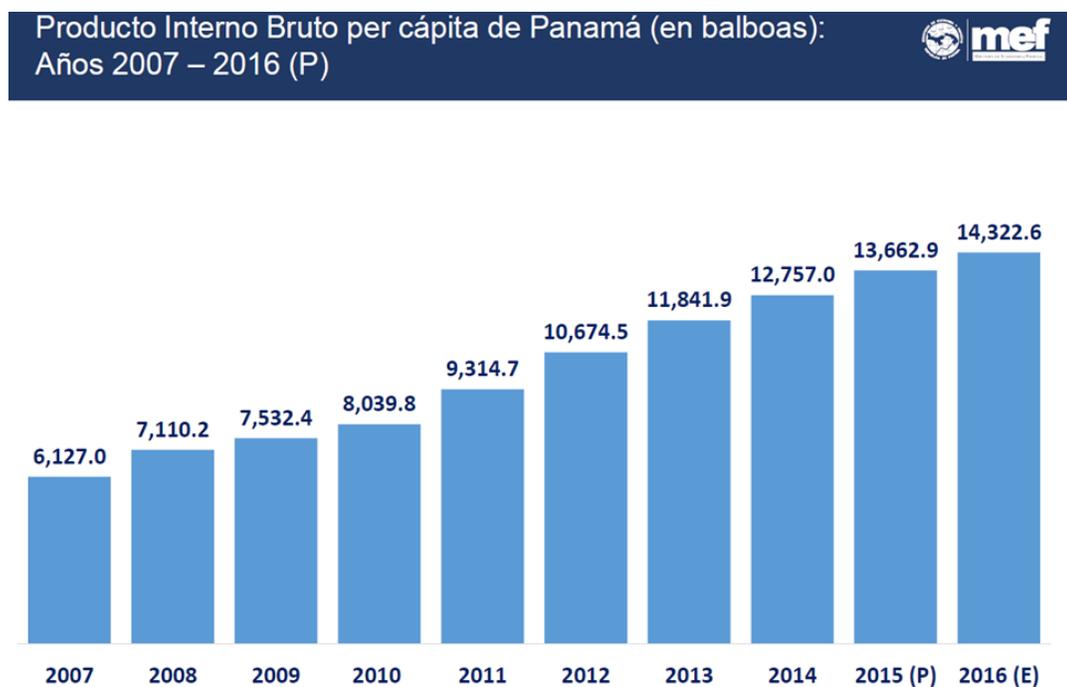
3. Situación socio económica y urbana de Panamá

Elementos contrapuestos sorprenden a quienes examinan el caso de Panamá; reconocida internacionalmente por la robustez de su crecimiento económico, incluso con la posición de líder

de la región (Gráfico 3). Paradójicamente, también sobresale por ser uno de los países más desiguales del continente, destacando incluso a nivel global. Un reciente informe económico nos indica, por ejemplo, que el crecimiento de la economía registró para el 2017 una tasa de 5.4% y sin embargo simultáneamente aumento el desempleo pasando de 5.5% en agosto de 2016 a 6.1 % en agosto de 2017 (MEF 2017).

El crecimiento del Producto interno Bruto (PIB), según el instituto de Estadística y Censo (INEC) argumenta que el alza del PIB en 2017, así como en los otros años – fue consecuencia de las actividades vinculadas al sector externo (Gráfico 4), de las cuales las más destacadas son el Canal de Panamá y servicios aéreos y financieros, que representan el 42% de la producción. Además, se debe tener presente que el 70% de la economía nacional se concentra en el Área Metropolitana de Panamá y de ese porcentaje el 30% corresponde al Distrito de Panamá (Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS 2019).

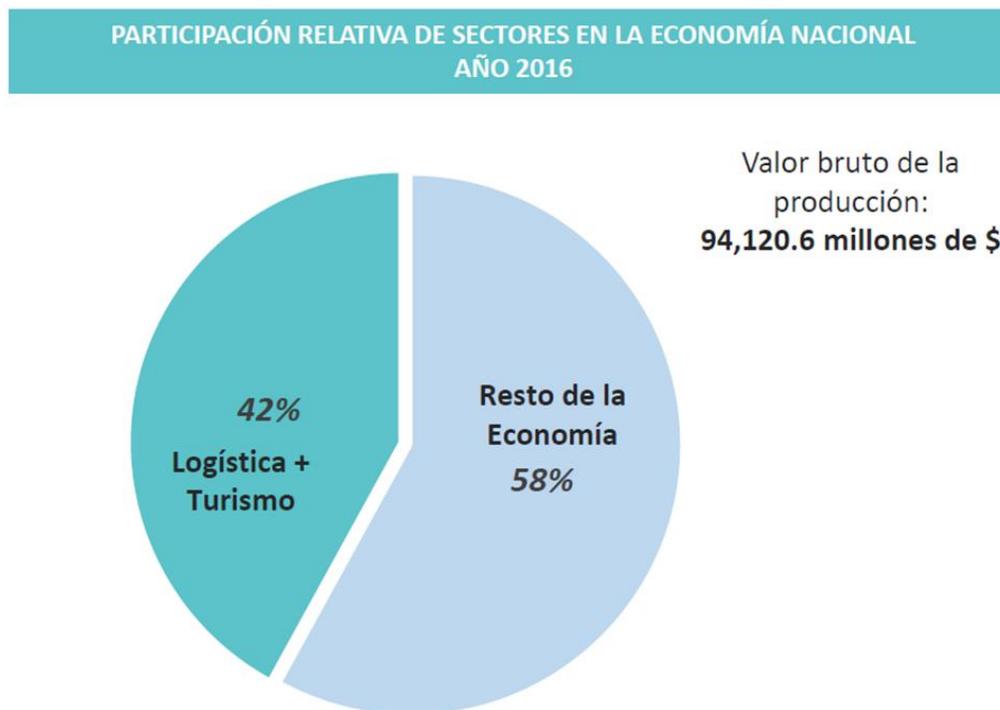
Gráfico N° 3: Producto Interno Bruto per cápita de Panamá (en balboas) años 2007-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, noviembre de 2017, Balance Económico Panamá 2017 y perspectivas 2018

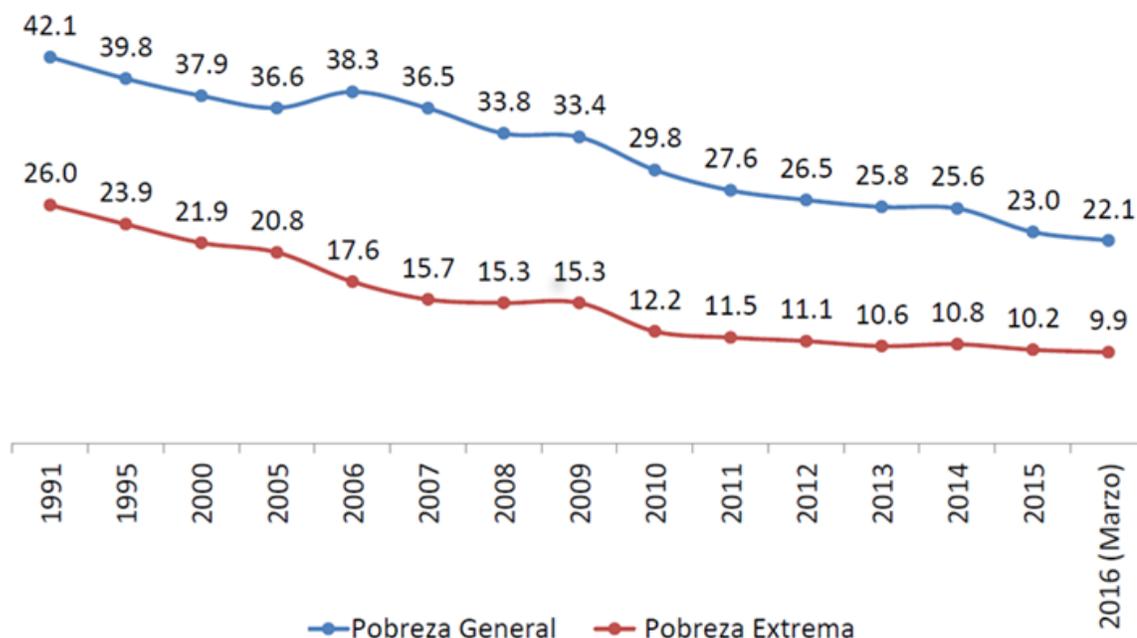
Gráfico N° 4: Participación relativa de sectores en la economía nacional año 2016



Fuente: IDOM, SUMA, COTRANS, 2018, Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

Irrracionalmente, mientras la economía tiene un comportamiento positivo la distribución de la riqueza no mejora y la pobreza no disminuye al ritmo esperado (Gráfico 5). En la misma tendencia, el Banco Monetario Internacional (FMI) pronosticó que en el 2018 Panamá tendrá el producto Interno Bruto (PIB) más alto de Latinoamérica, el cual estará alcanzando la cifra de US\$ 25,712. Si consideramos ese pronóstico como un dato real, ello significaría que cada ciudadano debería recibir US\$ 2,142.66 mensualmente. Datos de la Contraloría General de la Republica muestran, evidentemente, que la realidad está muy alejada de eso. Por ejemplo, el salario promedio en el 2017 fue de US\$ 690.00; ciento noventa mil personas que tienen empleo formal reciben salarios inferiores a US\$ 399.00 al mes y si están insertos en el sector agropecuario el salario es aún menor, US\$ 292.00 mensuales. En el sector del comercio el salario es de US\$ 622.00 al mes y en la industria manufacturera es de US\$620.00 mensuales. Considerando que el costo de la canasta básica se calculó en US\$ 316.00 al mes se confirman los altos niveles de necesidad de un porcentaje significativo de la población, pues apenas un 2.9% de los trabajadores tienen ingresos mayores de US \$ 3,000.00 (Sandoval, 2018).

Gráfico N° 5: Porcentajes de pobreza general y pobreza extrema (años 1991- 2016)

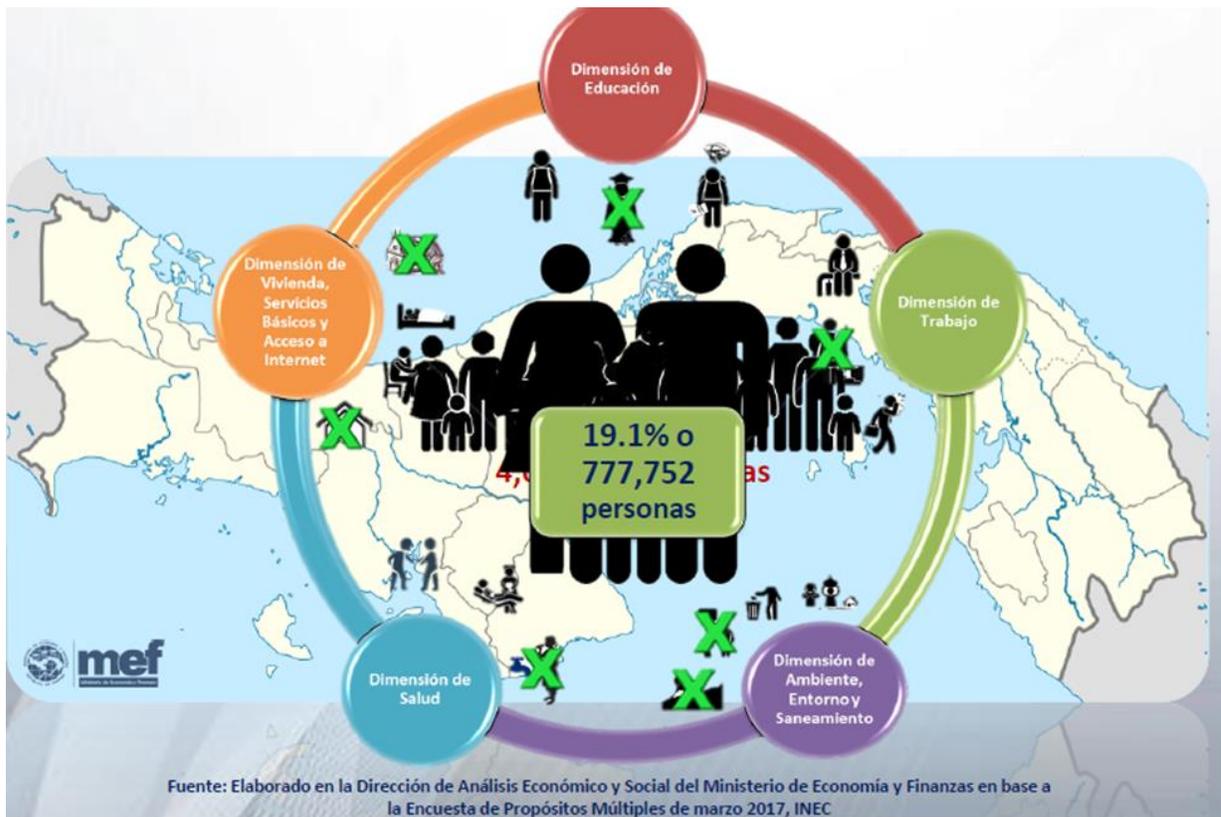


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, noviembre de 2017, Balance Económico Panamá 2017 y perspectivas 2018

La pobreza monetaria se mide en términos de suficiencia de ingresos para cubrir aspectos básicos como alimentación y vivienda; mientras que la equidad/inequidad se refiere a la forma en que se distribuye a riqueza en la sociedad; no hay una relación lineal entre ambos. Así tasas altas de desigualdad existen en países pobres, como en países de ingresos medianos o de altos ingresos, como Panamá. En el gráfico N°6, se muestra como los porcentajes de pobreza monetaria se han ido reduciendo. Expertos señalan que esto se explica debido al sostenido crecimiento económico de la última década y a la gran cantidad de subsidios sociales llamados Red de Oportunidades que el Estado entrega a la población más pobre que vive en áreas indígenas y rurales. La reducción no ha sido homogénea en todas las áreas, sus diferencias responden a la localización geográfica y a la calidad del empleo. Los empleos formales y bien remunerados se concentraron en el Canal de Panamá, el Centro Bancario y la construcción de grandes proyectos de infraestructura localizados en el distrito de Panamá, tales como la expansión del Canal, la primera línea del Metro de la Ciudad de Panamá y la nueva terminal del aeropuerto internacional de Tocumen.

Panamá también se distingue por su alto grado de desigualdad en la distribución de las riquezas y ocupa el tercer lugar, después de Brasil y Colombia según datos del Banco Mundial (BBC, 12 julio de 2018), a pesar de que es considerado uno entre los de más altos ingresos per cápita. Algunas de estas desigualdades se hacen patentes en que el 10% de las familias más ricas concentra 37.3 veces más ingresos que el 10% de las familias más pobres del país (La Estrella de Panamá, 2018); o en que cerca de un 25% del total de la población panameña no tiene servicios sanitarios, un 5% no tiene agua potable, un 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas con pisos de tierra (BBC Mundo, 2016); o que entre el 2000 y el 2012 los trabajadores formales disminuyeron su participación en el Ingreso Nacional de 44% al 35%, mientras que las ganancias del sector empresarial nacional pasaron del 40% al 49% (Cajar, 2016).

Gráfico N° 6: Incidencia de la pobreza multidimensional

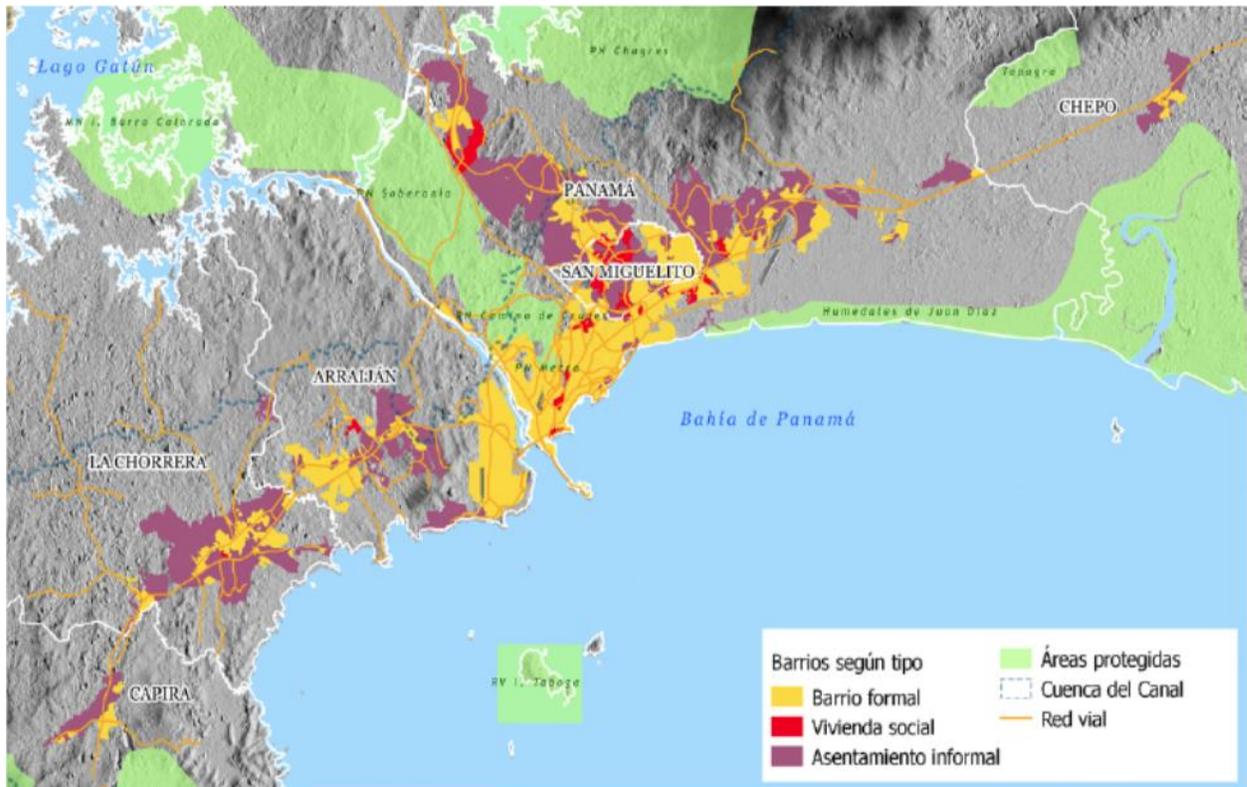


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, noviembre de 2017, Balance Económico Panamá 2017 y perspectivas 2018

Por otro lado, la tendencia desde la última década del siglo pasado evidencia que la dinámica de acumulación de capitales buscando aumentar su rentabilidad dirigió la inversión inmobiliaria a vivienda, oficinas, depósitos y centros comerciales. La concentración de rascacielos en el casco urbano central coadyuvó al incremento de los precios de suelo y las viviendas, con la consecuente expulsión de población que no tienen otra alternativa que ubicarse en las periferias y procurarse vivienda a través de procesos de autoconstrucción. La concentración de la renta en el casco urbano central está vinculada a la ejecución por parte del Estado de programas habitacionales que promueven la formación de barrios homogéneos en las periferias de la ciudad, segregados de los barrios del centro donde reside la clase media y alta (Mapa 1).

Las acciones oficiales tienen un fuerte sentido político dirigidos a facilitar la acumulación capitalista, sus intenciones son ayudar a desocupar las áreas del centro para las futuras intervenciones del capital inmobiliario, depositando su población del polo marginal en la periferia. Para esto, se ponen en práctica desde el desalojo, hostigamientos policiales, supresión de servicios hasta bonos financieros. Estas acciones también requieren la legalización de los asentamientos informales para que permitan alojar a los nuevos vecinos (Carrera y Hernández, 2013: p.4).

Mapa N° 1: Barrios del Área Metropolitana de Panamá, según origen del barrio



Fuente: Espino y Gordon (2015)

El Estado panameño se ha distinguido durante décadas, por una actitud de permisividad e indolencia frente a las acciones de autoconstrucción y tomas de tierra; no ha diseñado políticas para prevenir la informalidad regulando los mercados de tierra urbana, ni ha impulsado programas como lotes urbanizados, unidades básicas piso-techo o vivienda de alquiler. Este descontrol posibilitó que el 41% de las viviendas del área metropolitana se iniciaran de manera informal; y que, en el año 2015, el 42% de los hogares y el 45% de la población se mantuviera en esas viviendas (Espino y Gordon, 2015). Frente a esta realidad de la vivienda informal es importante comprender que para estos pobladores lo más importante es la localización en relación al conjunto urbano central de ciudad de Panamá. Esto es patente al recordar que la localización se asocia a elementos como calidad de vida, condiciones medio ambientales e incluso a la posibilidad de formar parte de una comunidad estable; consecuentemente las tomas de tierra, es decir la posesión del suelo se constituye en un aspecto fundamental para las personas y consecuentemente es un ámbito de disputas y conflictos sociales.

Observando las condiciones de extremas limitaciones en las que viven las personas en los asentamientos informales se podría afirmar que son los excluidos por excelencia. La desigualdad en la distribución del ingreso existente en Panamá, se expresa primordialmente a nivel territorial provocando que los que menos tienen se asienten en lugares alejados de las oportunidades.

4. Resultados y discusión

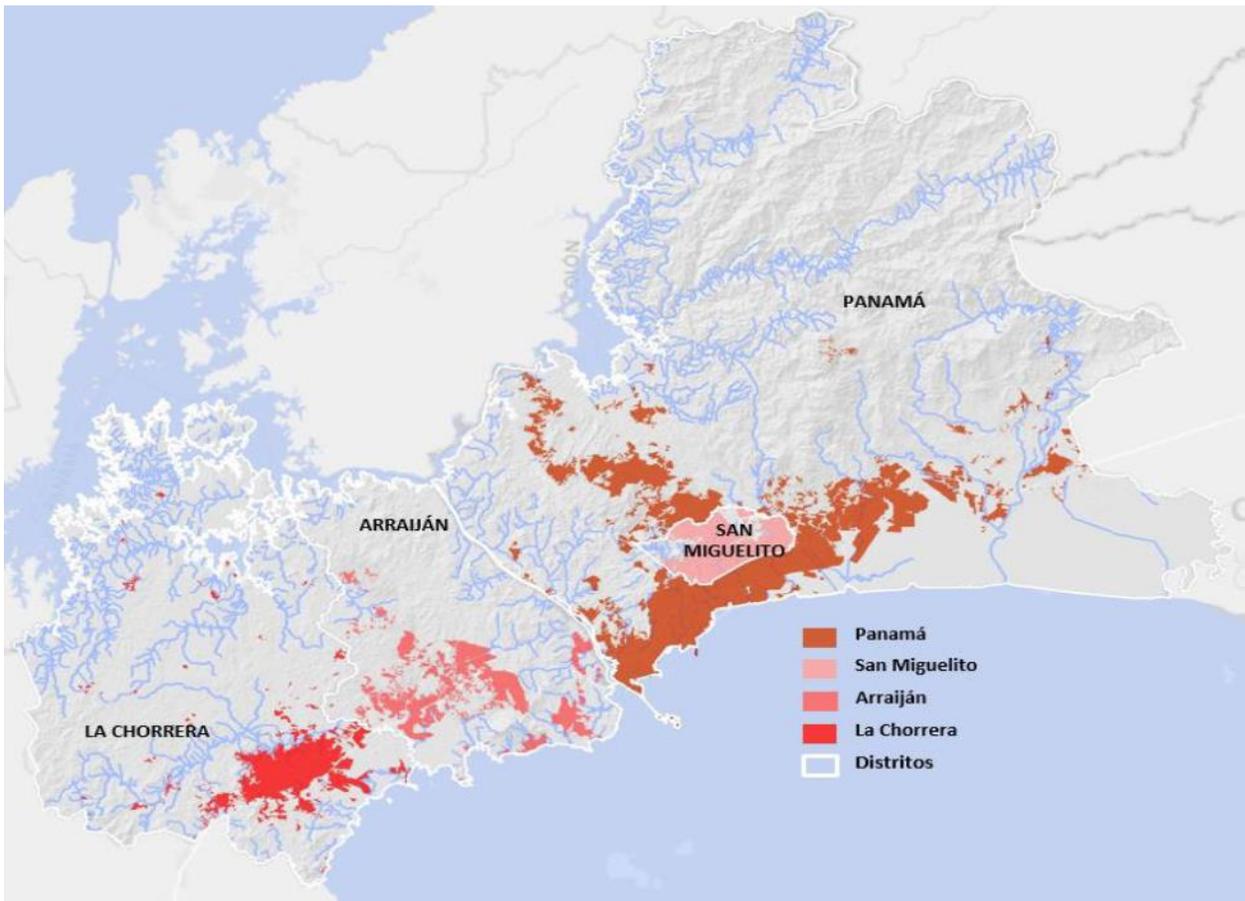
4.1. Escenario en el Área Metropolitana del Pacífico

La zona se caracteriza por su forma alargada, con una mancha urbana continua de más de 80 kilómetros de longitud y un ancho promedio de 9 kilómetros, incluye las zonas urbanas del distrito de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera (Mapa 2). La actividad económica ha atraído a la población hacia el Área Metropolitana donde en apenas el 4% del territorio nacional, se asienta casi la mitad de la población del país.

Este desarrollo urbano disperso del Área Metropolitana ha sido el resultado de un crecimiento sin planificación, impulsado por el negocio inmobiliario y por la presión de grupos sociales que ocupan de hecho tierras públicas o privadas. El Distrito de Panamá, el más poblado del Área Metropolitana paso de 880.691 habitantes en el año 2010 a acoger a 953.288 habitantes en 2014 (Gráfico 7), lo que representó el 55.87% del Área, triplicándose su huella urbana al pasar de 12 mil hectáreas a más de 33 mil hectáreas (Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, 2018). En el caso de ciudad de Panamá, los determinantes de la gestión urbana de la sociedad panameña la llevaron muy rápidamente a la Metropolitización, representada por el predominio del sector terciario de la economía, la concentración de inversiones y población en la zona de tránsito, y por los elevados niveles de inequidad.

Esa desorganizada ocupación del espacio muestra sus consecuencias en una distribución desigual de servicios e infraestructura. Datos del censo de 2010 confirman los déficits de cobertura y calidad a nivel nacional e indican que 4,858 hogares no tienen acceso al alumbrado público; 17,358 hogares no tienen acceso a la red pública de agua potable; 87,617 hogares no están conectados a la red de alcantarillado público del IDAAN o a tanques sépticos (BID, 2014). Además, otro desafío muy importante es la segregación residencial y la desigualdad territorial, ya que una parte significativa de la población está excluida del acceso al mercado formal de vivienda, resultado del encarecimiento de la vivienda en el conjunto urbano central de la ciudad, donde, además, están la mayoría de los empleos (Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, 2019).

Mapa N° 2: Área Metropolitana del Pacífico



Fuente: BID/MUPA, Crecimiento Urbano 2016 y Expansión Datos Macro

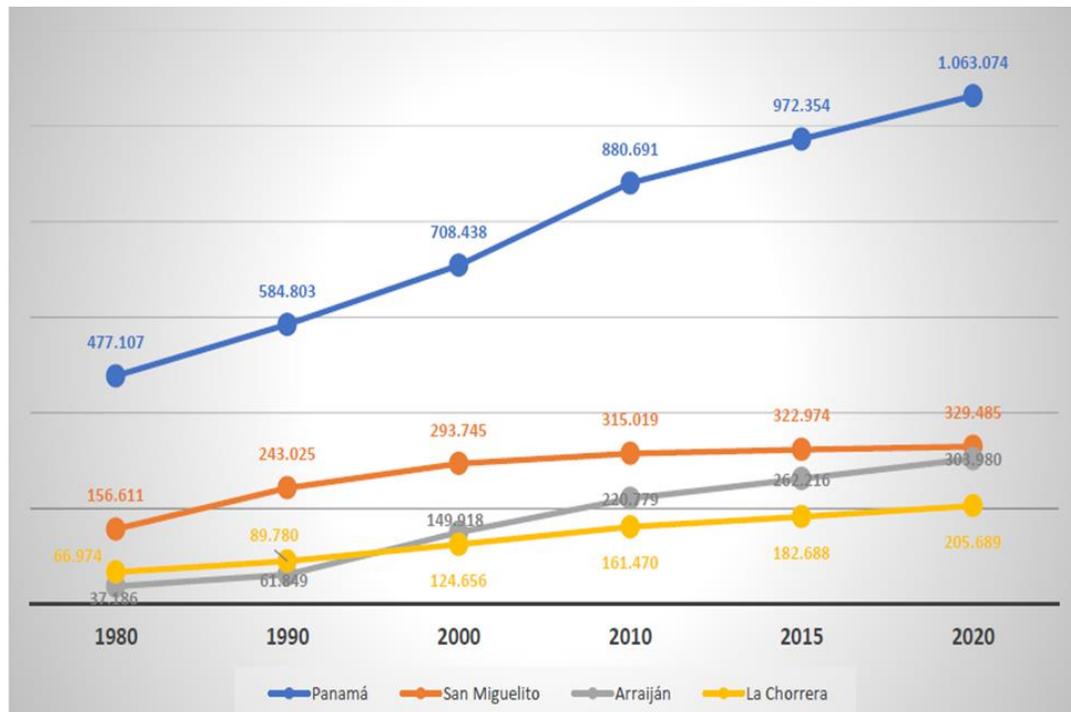
En los corregimientos centrales del distrito de Panamá – entre Ancón y Juan Díaz- se alberga el 25% de la población que está en el rango de los que reciben los mayores ingresos y donde se concentra el 89% del empleo, agrupando así las fuentes de empleo y los residentes en un espacio central. Los costos de la vivienda en este centro urbano cada vez están más alejados de la capacidad de pago de la mayoría de los habitantes del distrito de Panamá, a los que no les queda otra alternativa que residir en las periferias oeste, norte y este contribuyendo así a la congestión vehicular y pagando un alto costo social por las horas invertidas en el traslado desde sus casas a los centros de trabajo. (Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, 2019).

Otro elemento de gran desigualdad es la escasez de parques, plazas y aceras y espacios públicos en general. También hay gran desequilibrio en la distribución de las áreas verdes cuya consecuencia más grave es la falta de oportunidades de recreación por una gran parte de la población.

La distribución y calidad del equipamiento de saneamiento y de acueductos también evidencia enormes diferencias dependiendo del área donde se localiza la vivienda. En el Distrito de Panamá 44,481 viviendas aún están conectadas a letrinas, otras 48,961 a un tanque séptico. Las viviendas en esta situación están localizadas en Las Cumbres y Ernesto Córdoba, Ancón, Tocumen, Las Mañanitas, 24 de Diciembre, Chilibre y Alcalde Diaz, Pacora, San Martín y Las Garzas. Apenas 153,745 poseen una conexión al alcantarillado público y son las viviendas en las zonas de San

Felipe, El Chorrillo, Santa Ana Calidonia, Curundú, Betania, San Francisco, Bella Vista, Parque Lefevre, Pueblo Nuevo, Rio Abajo y Juan Diaz (Gráfico 8, Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, 2019).

Gráfico N° 7: Evolución demográfica y proyección en el Área Metropolitana 1980-2020



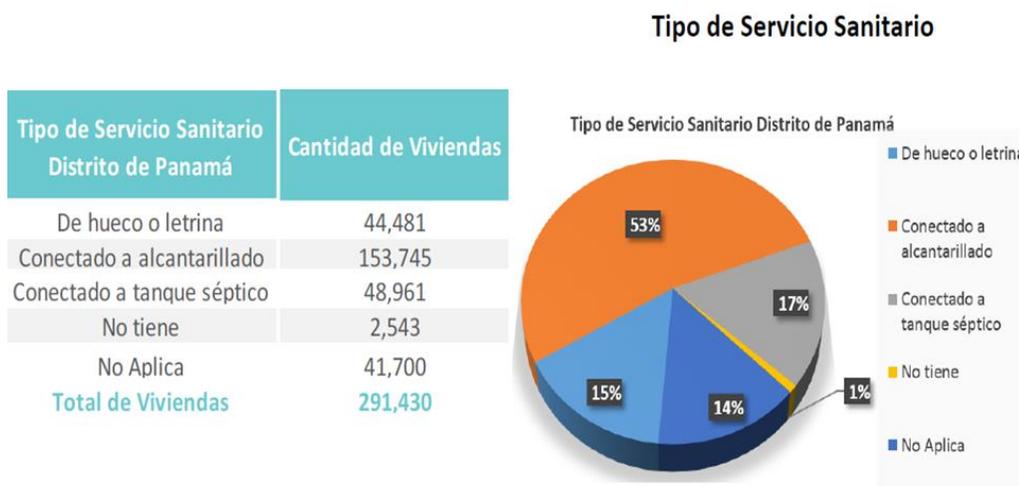
Fuente: IDOM, SUMA, COTRANS, 2018, Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

En relación al abastecimiento de agua, la cobertura a través del acueducto público del IDAAN es de 82%. No obstante, la frecuencia de la distribución del agua no es regular. El servicio es mejor en las zonas más cercanas al casco urbano central, sin embargo, en las más alejadas como Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba, Tocumen, Las Mañanitas, 24 de Diciembre, Chilibre y Alcalde Diaz, Pacora, San Martin y Las Garzas la frecuencia no es la adecuada incidiendo profundamente en la calidad de vida de las personas.

Además, se abastecen a través de un acueducto público de la comunidad un 2.23%; un 0.91% por carro cisterna; un 0.24% obtiene agua a través de un pozo sanitario; un 0.017% compra agua embotellada, y el resto lo obtiene de un río o quebrada, por pozo brocal no protegido, pozo superficial, agua de lluvia u otro (Gráfico 9, Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, 2019). Los datos expuestos permiten identificar ámbitos esenciales que confirman que el eje estructurador de los desafíos del desarrollo urbano de Panamá reside en la relación de la sociedad y el territorio – incluyendo la dimensión ambiental. Ambos están atravesados por los fenómenos sociales, es decir que las actividades de las personas impactan los territorios transformándolos de diversas formas. Por tanto, podemos afirmar que el territorio es el resultado de los procesos sociales, económicos, políticos, culturales, así como de las formas de gobierno que ha adoptado la sociedad panameña y, consecuentemente, el resultado de esas relaciones determina el patrón territorial y ambiental.

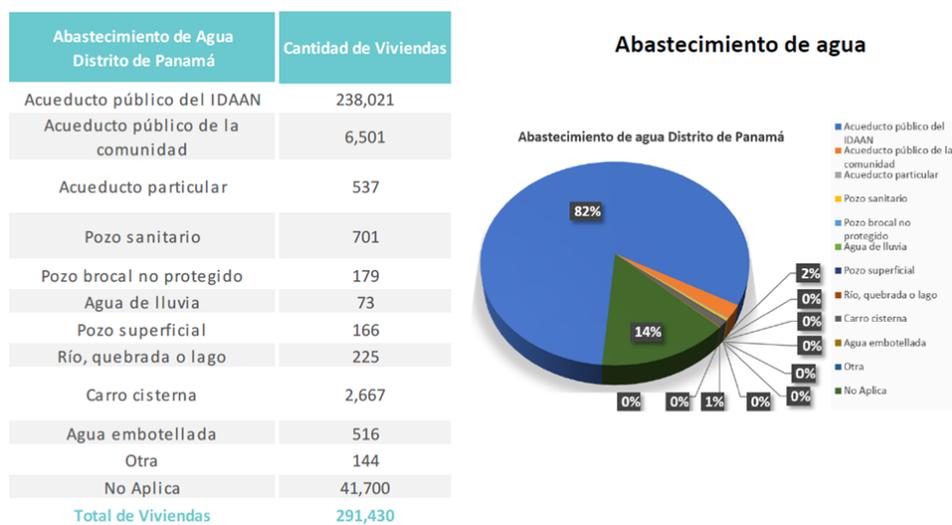
Las consecuencias sociales y ambientales de la forma de expansión del Área metropolitana del Pacífico demuestran la debilidad de las instituciones de planeación, gestión urbana, territorial y ambiental permitiendo un uso desordenado y peligroso del territorio sin medidas de previsión de riesgo ambiental, o de dotación de infraestructura y servicios de forma de garantizar la calidad de vida a la población. Este estilo de ocupación territorial da cuenta, además, de escenarios contrapuestos donde el crecimiento económico y el acceso a bienes de consumo impulsado por una sociedad consumista ha ocultado las enormes diferencias entre los barrios y las prácticas espaciales de quienes los ocupan.

Gráfico N° 8: Tipo de servicio sanitario Distrito de Panamá



Fuente: IDOM, SUMA, COTRANS, 2018, Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

Gráfico N° 9: Abastecimiento de agua Distrito de Panamá



Fuente: IDOM, SUMA, COTRANS, 2018, Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

4.2 Mercado creciente y Estado reducido

Cuando el Estado de Bienestar empezó su ocaso a finales de la década de los años sesenta del siglo pasado, empezó la decadencia de los procesos de planificación que hasta ese momento había ejercido el Estado, abriendo el camino para que germinaran novedosas dinámicas sociales y económicas con significativas secuelas en el espacio urbano. Esto fue el resultado de la disminución del alcance de los programas e inversiones del Estado, de la liberalización de la economía y de la eliminación de muchas políticas públicas dirigidas a asegurar la satisfacción de las necesidades y reivindicaciones sociales. Todo lo anterior se ejecutó siguiendo la receta de ajustes estructurales dictada por el llamado Consenso de Washington que se convirtió en muchos países, incluyendo Panamá en el decálogo para las reformas económicas.

Las explicaciones para la eliminación de controles y normas relativos al desarrollo urbano se sostenían en que los instrumentos de planificación permitían al Estado intervenir sobre el crecimiento natural de las ciudades lo que había coadyuvado a producir caos y a estancar la economía; por lo que era evidente que para revertir esa situación la ciudad debía desenvolverse según los cánones del libre mercado y que la desregulación era el camino correcto, especialmente en lo referido al mercado del suelo. De esta forma, el Estado se fue retirando gradualmente de la dirección del crecimiento y ordenación de las ciudades y la planificación urbana cayó en declive; así el mercado asumió un papel protagonista en la definición y distribución del espacio induciendo una paulatina fragmentación socio-espacial. Al ser la ciudad el resultado de una compleja interrelación de procesos espaciales y sistémicos que acogen la visión y el liderazgo entre los sucesivos gobiernos, el sector privado, la población organizada o no, y los mercados inmobiliarios; el resultado de la retirada del Estado se mostró en una creciente expansión de los asentamientos informales, en la disminución de la población con acceso a los servicios urbanos y en el deterioro de la calidad de vida.

Progresivamente, el entonces Ministerio de Vivienda (MIVI) -hoy Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (MIVIOT) - fue modificando las normas de zonificación y eliminando controles con el objetivo de estimular la inversión privada, y así, en los años setenta del siglo pasado empezaron a aprobarse normativas que respondían a la presión del sector inmobiliario, eliminando los controles hasta entonces existentes. Posiblemente la más significativa desde el punto de vista de "hacer ciudad" fueron la eliminación de las limitaciones a las alturas y la elevación de densidades hasta 1,500 habitantes/ha. Se redujo la relación de área libre, se eliminó el coeficiente de edificabilidad limitado hasta entonces a dos y medio veces. Asimismo, en 1982, se creó la bonificación cuyo objetivo es lograr excepciones a la norma para permitir mayores densidades. Con el argumento de que el constructor ofrece un beneficio público al construir un área social, el Estado le permite aumentar la densidad y la altura establecidas en la norma. No obstante, al estar el área social dentro del edificio se trastoca el sentido de espacio público, se presiona en demasía la capacidad prevista de las infraestructuras urbanas- acueductos, alcantarillados, calles y aceras- y se altera la escala humana de la ciudad contribuyendo al perfil vertical y denso del centro urbano. El resultado fue un conjunto de medidas que llevó, de una u otra forma, a desestimar la normativa de zonificación ya que en la práctica las autoridades aceptaban los cambios de densidad solicitados lote por lote.

En las postrimerías de siglo pasado y ante la inminencia del retorno a la administración panameña de grandes territorios (Áreas Revertidas) el Estado intentó retomar algunas acciones de planificación al producir tres estudios que orientaran el uso de tales tierras. El Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica (Plan Regional), el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (Plan General) y el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (Plan Metropolitano).

El Plan Metropolitano se diseñó en 1997 concibiéndolo como un plan de Desarrollo Urbano para ordenar en la zona del Pacífico a la ciudad de Panamá y áreas aledañas y en el Atlántico a la ciudad de Colón y áreas aledañas. Se orientó a controlar el crecimiento de Ciudad de Panamá con proyecciones hasta el 2020 (contención de la escala regional y descentralización de la Ciudad de Panamá a través de nodos de actividad económica); así como a la expansión y descentralización de la ciudad de Colón. Se promulgo en el año 2001 pero solo a partir de 2004 se empezaron a ejecutar algunos criterios allí contenidos, pero de forma parcial y laxa.

En el 2007, después de casi una década de un apresurado periodo de construcción en un ambiente de escasa regulación de las autoridades se fueron evidenciando las consecuencias en el deterioro funcional, medio ambiental y estético, así como en un menoscabo significativos en la calidad de vida urbana de los habitantes. Ese intenso proceso urbanizador sumado a las deficiencias de la implementación del Plan Metropolitano y a las dificultades para el acceso a vivienda digna y servicios de agua potable y saneamiento, aceleró el ritmo de expansión de los asentamientos informales. Esto lo corrobora un informe elaborado en 2015 que afirma que el 41% de las viviendas de la región metropolitana se iniciaron de manera informal, y que en ese año el 42% de los hogares y el 45% de la población vivía en ese tipo de viviendas (Espino y Gordon, 2015).

El Estado intenta enfrentar el caos urbano en el año 2009, y promulga la Ley 61, y al año siguiente emprende la actualización del Plan Metropolitano, proceso que culminó en el año 2016. No obstante, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial (MIVIOT) se ha quedado relegado en su difusión y aplicación; mientras que el gobierno local del distrito de Panamá ha ejecutado varios estudios como el Plan de Acción, el Plan Estratégico Distrital y Panamá Resiliente. Lamentablemente la coordinación entre ambas entidades es escasa pesar de que la Ley 6 de ordenamiento territorial estipula que trabajen estrechamente.

En efecto los problemas mencionados son diagnosticados en un estudio del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (IPLES) realizado en el 2017, donde se afirma que el país enfrenta serias dificultades para la aplicación de políticas de desarrollo territorial:

La centralización en la capital de las actividades económicas y la toma de decisiones políticas generando asimetrías económicas y de participación entre los territorios;

- disparidades en el desarrollo, en los ámbitos de la educación y la salud, que se concentran desfavorablemente en las provincias y comarcas indígenas;

- ausencia de procesos y mecanismos de planificación por parte de las instituciones públicas, sin perjuicio de que se han desarrollado en esa línea recientes instrumentos legales, que orientan las acciones del Estado;

- poca participación de las comunidades en sus procesos de desarrollo;

- un bajo nivel de confianza de la población hacia sus instituciones afectando las posibilidades de potenciar las capacidades para el desarrollo, de los territorios más rezagados y

- baja capacidad técnica (administrativa y financiera), de los gobiernos locales para asumir los roles dispuestos en la Ley No.66 que descentraliza la administración pública (Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, Plan Estratégico, 2019: p.76).

La desigual accesibilidad a los servicios básicos y avanzados de infraestructura, la persistencia del crecimiento del sector informal de vivienda y los patrones de deterioro ambiental muestran las limitaciones de la gestión efectuada en Panamá en el que destacan la ausencia de coordinación entre las instituciones del Estado, y fundamentalmente la ausencia de planificación para ejecutar las inversiones públicas. Es notorio que tales condiciones sumadas a la persistencia de la

concentración de la renta en pocas manos contribuyen a mantener las desigualdades sociales, territoriales, la pobreza, el deterioro ambiental y la privatización de espacios públicos y bienes comunes.

Borja (2003), afirma que el mercado es esencial para las ciudades, puesto que son lugares privilegiados para el intercambio y para asignar bienes y servicios. Sin embargo, también advierte sobre los riesgos de un mercado que no esté sujeto a las regulaciones que deben imponer los estados para reducir los desequilibrios propios de un mercado sin las limitaciones de las normas. Explica que en plena libertad en sociedades y países con grandes desigualdades los mercados tienden a demandas desiguales que se expresan espacialmente creando guetos de ricos y guetos de pobres, áreas funcionales, y áreas deprimidas, parques tecnológicos, etc.

Lo anterior evidencia la necesidad de que el Estado haga cumplir las regulaciones, normas, planes de ordenamiento y utilice instrumentos de gestión urbana para, por ejemplo, establecer cesiones de suelo obligatorias para distintos usos, evitar que se hagan urbanizaciones homogéneas, exigir que se incluyan viviendas protegidas en todas las áreas residenciales, fortalecer el respeto al espacio público, y otras condiciones que obliguen al sector inmobiliario a respetar compromisos para asegurar un equilibrio de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

4.3. Ciudad desigual

El Distrito de Panamá, muestra una imagen urbana de evidentes desigualdades territoriales agravadas por una exigua cohesión social. Existe un grave déficit en la calidad y distribución de Espacios Públicos como consecuencia del modelo de crecimiento de la ciudad orientado a maximizar la acumulación capitalista, lo que ha ido expulsando del centro de la ciudad a la población de bajos ingresos, con efectos trágicos sobre las disparidades de clase y el bienestar de las personas menos privilegiadas.

Los cambios en la ciudad evolucionaron circunscritos en procesos propios de la sociedad panameña tales como: el debate de la conveniencia de la descentralización municipal – decidido en el año 2015-, los efectos derivados de la revolución tecnológica, otro ciclo de transición demográfica y nuevas tendencias en el estilo de vida y en los hábitos de consumo derivados de los cambios en la movilidad de las personas, de los bienes y de los cambios tecnológicos propios de la Sociedad de la Información.

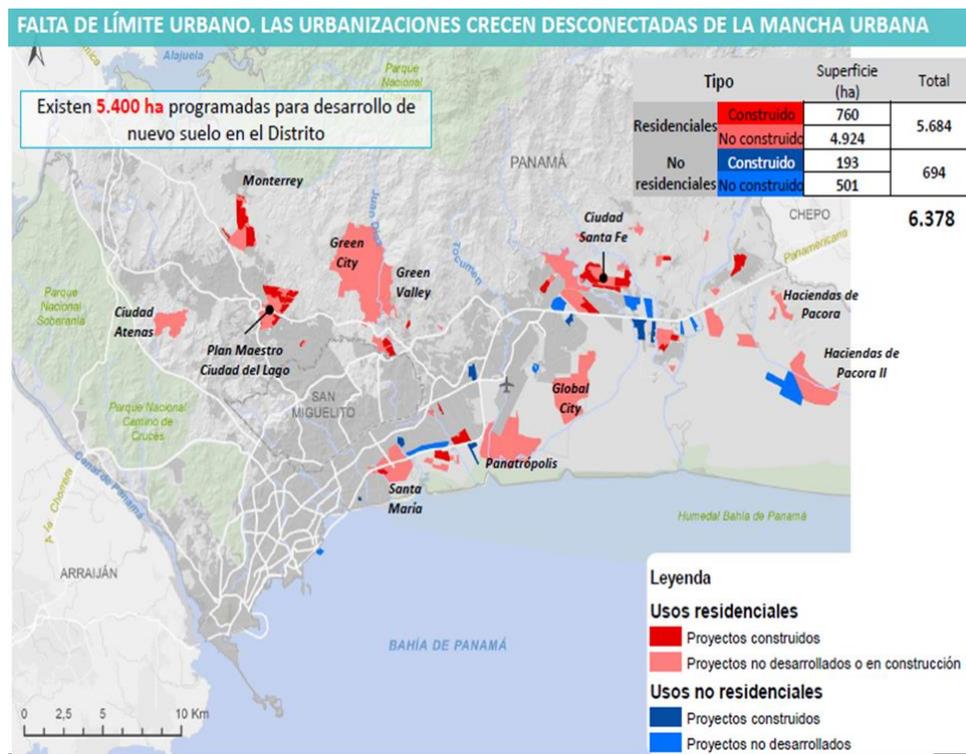
Aunque se pudiese argumentar que los enormes déficits habitacionales existentes en la década de los años 80 han disminuido, es necesario precisar la forma y los costos sociales. Panamá ha bajado el déficit apoyándose en un sistema de subsidios del gobierno y con la participación de la empresa privada controlando los lugares de construcción y las tipologías de vivienda. Este mecanismo que combina ahorro del poblador, bono de vivienda (subsidios) de Estado y crédito de la banca privada se ha impulsado en varios países latinoamericanos bajo el apoyo de agencias internacionales.

En el caso panameño esta fórmula ha sido doblemente exitosa por la promulgación de la Ley de Intereses Preferenciales, aprobada en el año 1985 y aún vigente. Así se incentivan las inversiones con la construcción masiva de conjuntos habitacionales, se dan subsidios que benefician a las empresas las cuales tienden a maximizar sus ganancias a través de encontrar las localizaciones más baratas (que resultan ser siempre las más alejadas del centro de la ciudad), utilizando más tecnología y menos mano de obra y convirtiendo a la vivienda en una mercancía. Las secuelas de esta política determinan la formación de barrios en las periferias que terminan siendo zonas segregadas física y socialmente; y por otro lado dejan a un porcentaje significativo de la población sin la posibilidad de acceso una vivienda ya que no tienen capacidad de pago.

El estado, a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, así como otras instituciones que determinan los impuestos prediales y los derechos y tasas de servicios públicos configuran de forma directa el espacio urbano. Sin embargo, la que más impacto tiene sobre el patrón espacial son las políticas habitacionales que tienden a ser más estables que, por ejemplo, la localización de ofertas de empleo que se establecen más lentamente.

La ciudad no tiene límites definidos de crecimiento, la ocupación del suelo es ineficiente con un patrón de urbanización disperso de baja densidad; esa ocupación horizontal provoca elevados costos económicos, sociales, ambientales amén de que induce a que los costos de construcción y mantenimiento de los servicios básicos y del transporte sean elevados (Mapa 3).

Mapa N° 3: Huella urbana Distrito de Panamá

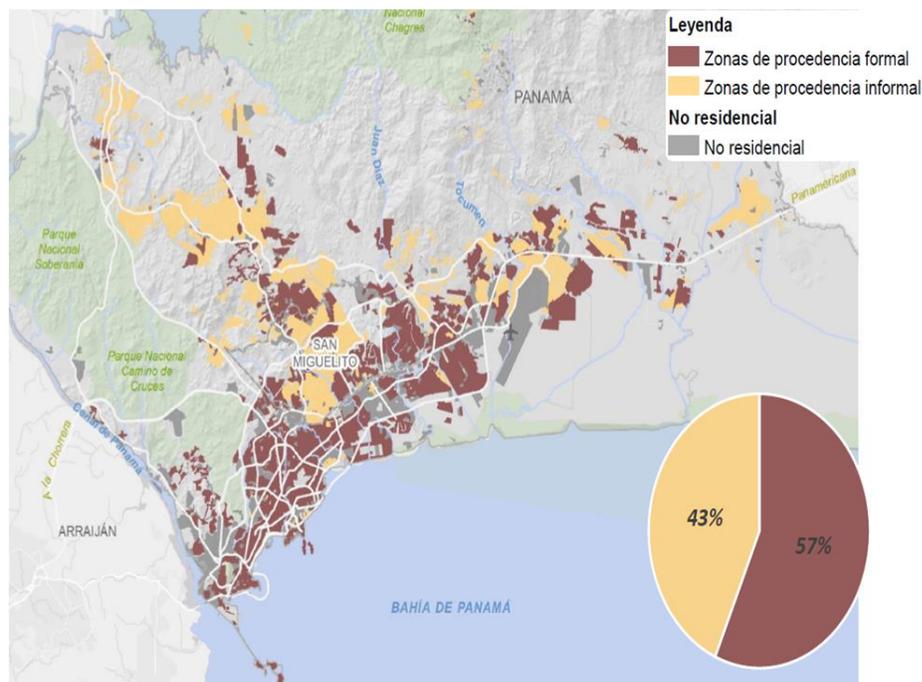


Fuente: IDOM SUMA; COTRANS, 2019, Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

La ausencia de límites urbanos, la falta de voluntad política y capacidad técnica para hacer cumplir lo establecido en los planes de ordenamiento territorial y la complacencia de las normas con el sector inmobiliario ha propiciado que se construyan urbanizaciones desconectadas de la mancha urbana, unidas a una vía de la red vial principal pero desconectadas entre ellas y cada vez más alejadas del casco urbano central. Mientras simultáneamente se han deteriorado áreas centrales bien servidas de infraestructuras y servicios y otras se abandonan por resultar poco atractivas para el mercado. El conjunto de estas situaciones ha determinado que existan severas congestiones en el casco urbano central donde se concentran las altas rentas diferenciales de suelo y se invierta exceso de tiempo en desplazamiento con mala calidad de transporte para trasladarse hacia las periferias, particularmente las que no están servidas por las líneas del Metro de Panamá (Cabrera Arias, 2014).

Las dificultades para acceder a un terreno urbanizado en las zonas más cercanas al conjunto central urbano por parte de los sectores populares, propicia las prácticas propias de un sistema no regulado que por tanto fomenta la informalidad; a ello se añade que las tomas de tierra no solo se efectúan en zonas sin servicios y equipamientos básicos, también se hacen en las zonas protegidas y en las cuencas hidrográficas, o en áreas peligrosas -riesgos de inundación- y en grandes bolsas de suelo sin zonificar (Mapa 4). Así se constata en las afirmaciones aparecidas en un reciente documento en línea del BID: “un crecimiento exacerbado de las periferias urbanas, en varios casos a partir de asentamientos informales, tales como espacios de baja calidad con deficientes servicios básicos, muy distantes de la oferta de empleo, y con un transporte público poco viable” (Blog Ciudades sostenibles BID, s/f).

Mapa N° 4: Zonas de procedencia formal/informal en Distrito de Panamá



Fuente IDOM, SUMA, COTRANS, 2018), Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

Las causas de la informalidad se originan en la incapacidad estatal de ofrecer vivienda, en la ausencia de aplicación de las normas urbanas, en la inversión pública desequilibrada de la infraestructura urbana, en el clientelismo político, en el incumplimiento del marco legal que estipula la función social de la propiedad y por tanto en la permisividad del estado frente a la especulación del suelo urbano.

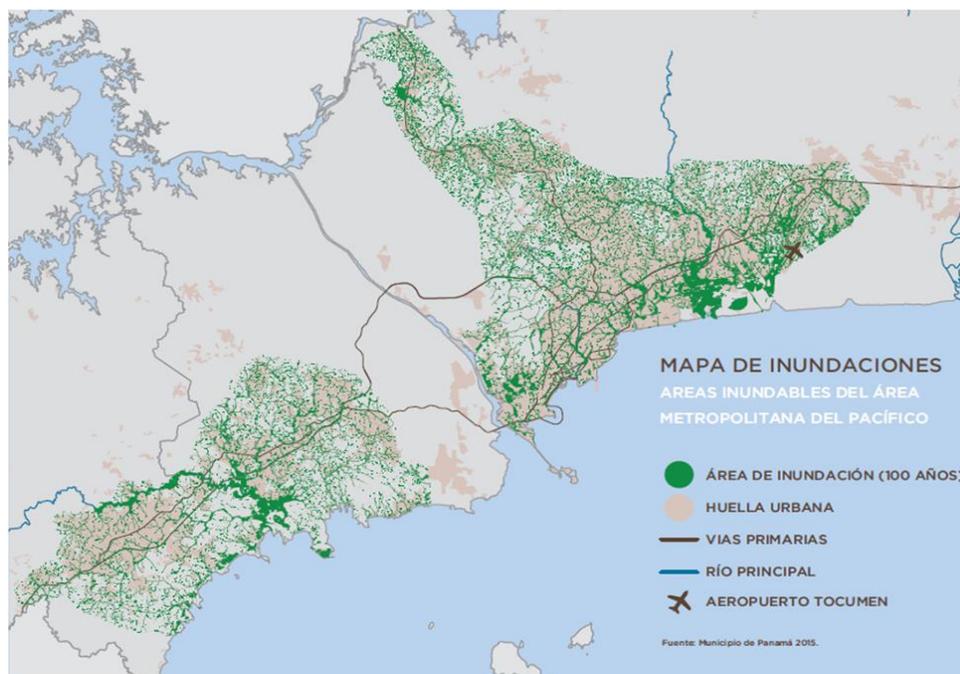
Diagnósticos recientes corroboran las tendencias negativas y conflictos ya señalados, derivados de la ausencia de acciones de planificación que orienten el crecimiento y aseguren desarrollo dirigiendo y limitando los impulsos del mercado inmobiliario. Según el documento Panamá Resiliente, un 13% de la población total del distrito de Panamá está bajo la línea de pobreza (147,519 habitantes) y un 12.7% del total de habitantes del distrito de San Miguelito (44,135 personas). Además, se indica que esta población se concentra en áreas básicamente rurales en las zonas norte y este de ambas ciudades, donde es evidente la ausencia de equipamiento y servicios adecuados.

Los poderes públicos han tomado decisiones trascendentales en cuanto a cómo, dónde y a quién dirigir intervenciones e inversiones en infraestructura y equipamiento. Ha sido evidente que tales decisiones no han sido sustentadas en una concepción de un Estado planificador y gestor que ampara a los más necesitados. Otros elementos señalados en el estudio Panamá Resiliente son el incremento de la violencia y de los homicidios, la vivienda informal, los bajos niveles de escolarización, los problemas de discriminación racial, social y hacia las minorías sexuales; además de la violencia de género. También se resaltan otros aspectos problemáticos como la expansión de la huella urbana y la destrucción de los humedales - que permiten regular el régimen hídrico- y que es causado por los rellenos hechos por las compañías inmobiliarias con proyectos en la zona aumentando así los riesgos de inundación –especialmente en el área de la cuenca hidrográfica de Juan Díaz- (Mapa 5, Alcaldía de Panamá, 2019).

Harvey (2007) se apoya en dos elementos para explicar la segregación en las ciudades, la accesibilidad y la proximidad. Describe los efectos de la segregación social del espacio argumentando que los mecanismos que determinan la localización territorial de los recursos en la ciudad son generadores fundamentales de las desigualdades territoriales, a ello suma una segunda explicación que indica que la relocalización de recursos produce cambios en las formas espaciales de la ciudad que a su vez inducen a cambios en la distribución del ingreso. Con esto se refiere a que los ingresos familiares se ven afectados por la distribución en el espacio urbano de las oportunidades de empleo en relación a la ubicación de las viviendas.

Según la Alcaldía de Panamá en el diagnóstico elaborado para el Plan Distrital de Panamá, el nivel de segregación socio territorial es muy elevado. Las clases desfavorecidas se localizan fundamentalmente en las periferias; la mayoría de las zonas residenciales, con excepción del conjunto urbano central de la ciudad no disfrutan de una red de equipamientos y espacios públicos y una parte importante del patrimonio cultural se ha deteriorado o perdido (IDOM, SUMA, COTRANS, 2018).

Mapa N° 5: Áreas inundables del área Metropolitana del Pacífico



Fuente IDOM, SUMA, COTRANS 2018, Plan estratégico distrital, políticas locales y Plan local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

De acuerdo a la CEPAL en Panamá y el resto de América Latina los problemas de desigualdad afloran en todas las circunstancias ya que prevalece una cultura del privilegio, que naturaliza la desigualdad y permite que la gente sea discriminada por raza, por género, por religión, por estado socioeconómico (CEPAL, 28 mayo de 2018). Esta llamada cultura del privilegio hace referencia a que los bienes públicos –tales como, salud, educación, seguridad, habitabilidad, medio ambiente, así como los derechos civiles y sociales- no están al alcance de forma similar por todos los ciudadanos.

Todo ello puede evitarse con un Estado que fije condiciones para el respeto al espacio público estableciendo cesiones de suelo para distintos usos, no admitiendo operaciones urbanas absolutamente homogéneas e incluyendo porcentajes de viviendas protegidas, entre otras medidas dirigidas a que los sectores inmobiliarios actúen respetando compromisos y equilibrios relativos a espacio público, equipamiento, diversidad de ofertas, precios y otros.

La ciudad de Panamá, de forma similar a otras ciudades en América Latina, se expande de forma fragmentada dando lugar a una espacialidad confusa (Soja, 2008) que muestra una estratificación social y de división en clases; enmarcada en un discurso contradictorio de inclusión social basado en otorgamiento de subsidios para atenuar la pobreza, pero, simultáneamente, en ausencia de una aplicación rigurosa de la planificación urbana que limite la dinámica del libre mercado y que se enfoque en lograr equilibrar los costos y beneficios de la ciudad.

5. Conclusiones

La ciudad es un espacio de conflictos con incertidumbres, dinámicas y contradicciones propias de todo proceso social; para avanzar en lograr mejores condiciones para sus habitantes habría que partir por acordar escenarios deseables de futuro en procesos de debate y participación ciudadana para definir el tipo de ciudad deseada, enmarcado en un proceso de planeamiento estratégico, que establezca el marco de referencia con actuaciones deseables en búsqueda de las oportunidades para realizarlas.

El acceso al suelo urbano está en función directa del ingreso; la ciudad refleja la desigualdad de ingresos en la localización segregada de los grupos sociales. Los esquemas de desigualdad se reproducen vinculados a las fuerzas del mercado de suelo y a las decisiones de inversión pública en equipamiento e infraestructura básica.

La ausencia de políticas que regulen el mercado del suelo, conjugada con políticas financieras y fiscales al servicio del mercado, además de la falta de mecanismos que limiten los desbordes del capital y fortalezcan el ascenso social, sumado al incumplimiento de los planes urbanos ha propiciado la expansión caótica de la mancha urbana donde la segregación residencial socio económica está íntimamente vinculada con el poder para apropiarse de las rentas del suelo.

Es fundamental que el estado panameño articule políticas públicas expresamente dirigidas a controlar la especulación sobre el suelo urbano y aproveche las condiciones que los mercados de suelo regulados ofrecen para lograr integración social aplicando la ley 6 de ordenamiento territorial, particularmente referidos a la función social de la propiedad.

Las políticas públicas de vivienda no tienen como objetivo principal mitigar el déficit habitacional sino más bien estimular e impulsar el desarrollo de las empresas constructoras, favoreciendo los intereses inmobiliarios; lo que ha profundizado la segregación socio-espacial de los barrios periféricos.

La ciudad de Panamá ha perdido su función de integrador social como resultado de políticas neoliberales y populistas que han provocado la profundización de las desigualdades sociales, económicas y territoriales. A pesar del crecimiento económico, la desigualdad territorial y económica y la segregación residencial persistirán debido a que la naturaleza de la economía

panameña -basada en servicios vinculados a la posición geográfica del país y en la tenencia del suelo urbano como base del poder- seguirá generado profundos desequilibrios.

Las ciudades siempre han sido un reflejo del tipo de sociedad que las habita; actualmente el neoliberalismo produce sociedades desiguales, por tanto, una sociedad desigual construye ciudades y territorios desiguales. Para disminuir la desigualdad territorial y la exclusión social es necesario empezar a cambiar la sociedad.

Es claro que el crecimiento económico del país y las intervenciones de los sucesivos gobiernos nacionales y locales no han reducido las desigualdades territoriales; por el contrario, se han exacerbado con el crecimiento de la población en el Área Metropolitana y es más evidente al observar las condiciones de vida de la población en los asentamientos informales de sus periferias.

La reciente iniciativa de diálogo para impulsar una Política Nacional de Ordenamiento del Desarrollo territorial pareciera una oportunidad para que el país desarrolle un proceso de concertación técnico -administrativo que coordine los esfuerzos del gobierno central y los gobiernos locales, que establezca objetivos que integren una perspectiva rural/urbana, además de las dimensiones económicas, sociales y ambientales- y que integren instrumentos de planificación participativa con facultad para tomar acciones que posibiliten habitar la justicia espacial.

Bibliografía

- Borja J. (2003). *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza editorial.
- Borja, J. y Castells, M. (2001). *Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información*. España, Taurus, Alfaguara, S.A. y United Nations for Human Settlement (Hábitat).
- Cabrera Arias, M. (2017). *Aplicación de instrumentos de recuperación/movilización de plusvalías para el fomento de la vivienda social y la transformación urbana en el área metropolitana de Panamá*. Tesis de Maestría en Vivienda social, Universidad de Panamá.
- Cabrera Arias, M. (2014). *Cien años de informalidad, una mirada a los barrios de la gente, en Casa de Infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?* Ediciones Abda-Yala, Quito-Ecuador.
- Cabrera Arias, M. (1993). *Crisis urbanas y movimientos sociales - Panamá 1970-1992*. Imprenta Universitaria, Panamá.
- Cajar, R. (2015). *Cambio estructural de la economía de Panamá: impacto de los megaproyectos*. Conferencia patrocinada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 22 de julio de 2015. Ciudad de Panamá.
- Carrera Hernández, A (2014). Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá, en *Revista Crítica y Emancipación* N°11, Buenos Aires.
- Capeans, J. (2016). *Que es la nueva Agenda Urbana*, recuperado de: <<http://ecosistemaurbano.org/urbanismo/nueva-agenda-urbana/>>, acceso enero de 2017.
- CEPAL (2018). *Llegó la hora de plantear seriamente la legalización de la droga*, Alicia Bárcena. Recuperado de:<https://elpais.com/internacional/2018/05/28/america/1527524242_768466.html>, acceso mayo de 2018.

- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf>, acceso, 13 de febrero de 2018.
- CEPAL (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe* recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf>, acceso Mayo de 2018.
- CEPAL (2018), *La ineficacia de la desigualdad*, recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf>, acceso 3 de noviembre de 2018.
- Consejo Municipal, acuerdo N°07 (2019), Por el cual se adopta la Estrategia de Resiliencia para la Ciudad de Panamá, recuperado de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28710_B/71387.pdf>, acceso 9 de febrero de 2019.
- Davis, M. (2013). *Planeta Favela*. São Paulo: Ed Boi tempo.
- De Mattos, C. (2014). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Organización Latinoamericana t del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito.
- Harvey, D., (2007). *Urbanismo y Desigualdad social*. México, Siglo XXI. Primera edición 1979.
- Durham University, Urbicide: The Killing of cities?, recuperado de: <<http://www.geography.dur.ac.uk/conf/urbicideworkshop/Overview/tabid/866/Default.aspx>>, Acceso febrero de 2017.
- Espino A. Gordon C. (2015). *Los Asentamientos Informales en el Área Metropolitana de Panamá*, Universidad Católica de Panamá (USMA) Ciudad de Panamá.
- Fernández, E. (2016). La cuestión urbana en Brasil, en *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Michael Cohen, María Carrizosa, Margarita Gutman editores). Café de las Ciudades.
- Granero, R. (2017). *Territorios de la Desigualdad -política urbana y justicia social*, recuperado de: <<http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-DesigualdadGuadalupeGraneroRealini.pdf>> acceso octubre de 2017.
- Jaén Suarez, O. (2013). *Intramuros y arrabal Disparidades y desigualdades*, recuperado de: <https://www.prensa.com/Intramuros-arrabal-Disparidades-desigualdades_0_3796120382.html>, acceso 3 de abril de 2017.
- O'donnell, G. (1982). *Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. En revista *Territorios*, 18(34), 86–112, recuperado de: <<http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n34/n34a05.pdf>>, acceso marzo de 2018.
- Rodríguez Merkel G. M. (2014). Que es y que no es segregación residencial. Contribuciones para un debate pendiente. *Biblio 3W*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 25 de junio de 2014, Vol. XIX, nº 1079 [ISSN 1138-9796]. Recuperado de: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1079.htm>>, acceso 26 de febrero de 2018.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf> acceso 27 de junio de 2015.
- Tilly, Charles (2002). *Stories, Identities, and Political Change*, Rowman & Littlefield.

Fuentes documentales

- Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS (2019) Plan Estratégico Distrital, políticas locales, pacto local territorial.
- Alcaldía de Panamá, Panamá Resiliente (2019). Disponible en <<https://www.100resilientcities.org/wp-content/uploads/2018/08/Panama-City-Resilience-Strategy-Spanish-PDF.pdf>>, acceso 1 de enero de 2019.
- Alcaldía de Panamá (2016) Plan de Acción.
- BBC News Mundo, 12 Julio de 2018, 6 gráficos que explican el nivel de ingresos en los países de América Latina y como se compararan con el resto del mundo. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44802756>>, acceso 12 de mayo de 2018.
- Banco Mundial, (2016) los vulnerables de Latinoamérica. Disponible en <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/01/29/vulnerables-latinoamerica-mas-cerca-clase-media-pobreza>>, acceso 20 diciembre de 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2003). Exclusión social: causas y remedios. Disponible en <<https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2003-05-29/exclusion-social-causas-y-remedios%2C2004.html>>, acceso 2 de junio de 2017.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Blog Ciudades sostenibles Panamá: cómo ordenar la metrópoli que creció en torno al Canal. Disponible en <<https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2018/08/24/panama-como-ordenar-la-metropoli-que-crecio-en-torno-al-canal/>>, acceso 11 de noviembre de 2018.
- CEPAL (2018), Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 20130 para el desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Recuperado de:<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/1/S1800146_es.pdf > acceso mayo de 2018.
- Ministerio De Desarrollo Social (MIDES), Gobierno de la República de Panamá, 26 de Junio de 2017. Recuperado de:<<http://www.mides.gob.pa/panama-presenta-su-primer-indice-de-pobreza-multidimensional-y-adopta-la-medicion-anual/>>, acceso 14 de mayo de 2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de la República de Panamá (MEF) noviembre de 2017. Balance económico de Panamá del 2017 y perspectivas para el 2018.
- UN -HABITAT, State of the World's Cities 2010/2011- Cities for All: Bridging the Urban Divide. Disponible en <<https://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20102011-cities-for-all-bridging-the-urban-divide/> > acceso 4 de abril de 2016.
- ONU-Hábitat (2012), Estado de las Ciudades en América Latina y el Caribe.
- Rodríguez M. (2018). Se incrementa la desocupación laboral, en diario *La Estrella de Panamá*, 26 febrero 2018. Recuperado de: <<http://laestrella.com.pa/economia/incrementa-desocupacion-laboral/24050357>>, acceso 2 de junio de 2018.
- Sandoval Y. (2018). Análisis económico en diario *La Prensa*. Recuperado de: <https://impresaprensa.com/economia/salario-promedio-pais-crece_0_4992250762.html>, Acceso 30 de marzo de 2018.
- Simons, R., (2019). Panamá encamina sus pasos hacia la resiliencia, en diario *La Prensa*, 20 febrero de 2019. Recuperado de: <https://impresaprensa.com/panorama/Panama-encamina-pasos-resiliencia_0_5107739211.html>