

Policy Brief

Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos en la ciudad de Panamá

Objetivos y resultados de la investigación

La investigación estudió los efectos provocados por la política habitacional del Estado panameño sobre la segregación espacial de la ciudad de Panamá y la formación de guetos urbanos. Durante el régimen militar populista, se estableció un pacto interclasista donde el aparato estatal realizó acciones que si bien no eliminaron el déficit habitacional, si lo mantuvieron controlado. A partir de las implementaciones de las políticas neoliberal se incrementaron las desigualdades sociales en una situación de bonanza económica. En materia urbanística implicó relajamiento aún más, de las normas que regulaban el mercado de suelo urbano y el abandono de la producción de vivienda con carácter social. Se adopta un rol de facilitador para agilizar aún más la circulación del capital y permitir su reproducción. La política habitacional responde a los intereses del capital y provoca efectos negativos sobre la composición de la estructura social y su correlato a nivel espacial.

Se propuso demostrar que las acciones del Estado panameño agudizan el fenómeno de las diferencias socio espacial y fomenta una cultura de la segregación en los barrios periféricos de la ciudad de Panamá. Se homogeniza, se segrega y crean dispositivos que permiten la reproducción de la marginalidad. Las urbanizaciones que han sido objeto de algún tipo de intervención estatal muestran signos de desintegración social: altas tasas de criminalidad, presencia de redes de narcotráfico, desempleo, bajos índices de escolaridad. Esto lleva a pensar que los barrios periféricos de la región metropolitana experimentan un proceso de guetización.

Los objetivos de la investigación estaban orientados a estudiar de forma crítica la política habitacional del Estado panameño durante los últimos 30 años, así como los cambios y su relación con los que experimenta la política económica y mucha más atención se les prestó a los efectos que desprenden de estas permutaciones. Para demostrar que la política de vivienda segrega en vez de integrar, se estudió un caso paradigmático y representativo de lo que está experimentando los asentamientos de la periferia una vez que son intervenidos por el Estado. Esto implicó la utilización de un método cualitativo y descriptivo donde se utilizaron fuentes primarias y se analizó los documentos generados por el MIVIOT en sus distintas intervenciones urbanísticas.

Los resultados reflejan que el barrio intervenido experimenta profundas transformaciones; el desarrollo urbano destruye su tejido asociativo, genera conflictos sociales, potencia el surgimiento de la criminalidad (acompañada de la represión policial) y convierte al barrio en un depósito de población del polo marginal. Esto último es la verdadera intención que persigue la política habitacional: eliminar del centro de la ciudad este tipo de elemento para que el capital inmobiliario puedan continuar extrayendo renta diferencial a través de la construcción de condominios de lujo para sectores de altos ingresos. Al segregar, se les niega los pobres la oportunidad de disfrutar los recursos que presenta el sistema urbano, los constantes desplazamientos implica también un costo que impacta negativamente el nivel de ingreso y termina desgastando la calidad de vida de esta población. Lo racional es que se implemente políticas sociales de fuerte impacto que permitan la incorporación de esta población y no su segregación. El Estado evade solucionar el problema y se dedica a transportarlo hacia las afueras. Al hacer esto, se profundiza la segregación espacial y se crean las condiciones que facilitan la formaciones de guetos urbanos. Este no es un fenómeno particular de Panamá, la literatura refleja que los barrios

periféricos de las ciudades latinoamericanas se están guetizando.

Implicaciones políticas específicas

Los resultados de la investigación sugieren que desde la gestión gubernamental se pueden ejecutar proyectos con dos propósitos definidos: que la política habitacional no genere segregación y la reducción de sus efectos para los barrios que ya están en formación. Referidas al primer grupo se pueden mencionar las siguientes consideraciones:

- Para un proceso efectivo de conservación del patrimonio histórico del Centro de la ciudad, no necesariamente debe implicar el desalojo de la población pobre de estos lugares. Las distintas instancias gubernamentales deben buscar mecanismos de incorporación de estos segmentos de la población en la conservación del Casco Antiguo.
- La idea de que para un efectivo proceso de conservación del casco antiguo deben expulsarse a la población pobre, pues ellos no tiene aprecio por el patrimonio, debe ser ampliamente combatida en los círculos tomadores de decisiones, ya que se encuentra difundida entre ellos y es la excusa utilizada para el desalojo de los pobres. El Estado debe implementar políticas de educación popular para generar un proceso de apropiación del patrimonio histórico cultural por parte de los sectores populares. Esto facilitaría su inclusión, evitaría la expulsión hacia la periferia.

Referidas al segundo:

- Los programas habitacionales promovidos por el Estado en la periferia no deben conllevar a una alteración del tejido asociativo. Este para que sea efectivo debe surgir del seno de las comunidades, y no debe ser impuesto desde el Estado. Cualquier intervención debe considerar las organizaciones de base comunitarias existentes.
- Los proyectos de vivienda dirigidos a los más pobres, no necesariamente deben estar ubicados en la periferia, entre ésta y el centro de la ciudad de Panamá existen muchos espacios de baja densidad (ocupados generalmente por las capas medias) donde pueden dirigirse estos proyectos. Esto generaría un espacio urbano mucho más heterogéneo.
- El centro urbano de la ciudad de Panamá provee de servicios y recursos a la periferia. Los habitantes necesitan de éstos recursos, y por eso diariamente, realizan largos desplazamientos, bajo un sistema obsoleto de transporte público. Los efectos de la segregación generados por la política habitacional pueden ser reducidos por dos vías: un sistema de transporte público, cómodo, eficiente, expedito y seguro que reduzca el tiempo de viaje hacia el de la ciudad; o través, del acercamiento de estos servicios y recursos a la periferia (hospitales, escuelas, bibliotecas, áreas recreativas, etc.)
- Recuperar el rol que el Estado panameño tuvo durante la década del ochenta en cuanto a organización y planificación del espacio urbano.

Implicaciones políticas generales

Los efectos de la política habitacional del Estado panameño en la formación y configuración del espacio urbano (incremento de la segregación y la potenciación de las condiciones para la formación de guetos urbanos) no son privativos de este país. Muchos investigadores ya han señalados estos efectos en las ciudades sureñas, sin embargo en los medios burocráticos y gestores de políticas públicas, la segregación represente un mal menor que trae la solución de un problema mayor: la vivienda. La idea que prima en los gestores de política a nivel latinoamericano es que no importa donde, lo importante es que lo pobres tengan acceso a la vivienda. En otras palabras, los efectos de la segregación aún no se perfilan como un problema que política pública debe enfrentar. Sin embargo, nuestras ciudades ya están

experimentando los efectos de este problema que la política pública no quiere enfrentarlo. Un solución radical implica que el Estado tenga un papel preponderante como organizador y planificador urbano.

Lo anterior implica una mayor intervención sobre el mercado del suelo urbano, mediante algún tipo de medidas, mientras esto no se materialice cualquiera política social orientada a combatir los efectos de la segregación estaría condenada al fracaso, mientras se siga pensando que el mercado es el mejor distribuidor de la población en el espacio urbano, se seguirá expulsando la población marginal hacia la periferia, se incrementaran las desigualdades sociales y se formaran áreas homogéneas internamente, pero heterogéneas con respecto a sus vecinos.

Por otro lado, las clases subalternas son los principales urbanizadores, muestran una capacidad de organización del espacio superior a cualquier agente público o privado. Existen ejemplos concretos en la ciudad de Panamá de barrios que surgieron producto de invasiones clandestinas donde las organizaciones de base comunitaria y la implementación programas que respondían a los intereses colectivos, conllevaron a la formación de comunidades que hoy son barrios modelos. Sin embargo, las intervenciones ejecutadas a través del Programa de Mejoramiento de Barrio, en vez de incorporar las organizaciones ya existentes, termina desarticulándolas e imponiendo las suyas. Esto descompone el tejido social y crea comunidades sin lazos de cohesión. A la hora de ejecutar un programa de desarrollo urbano, lo más sensato es incorporar a las organizaciones ya existentes, cederles espacio para la participación y fortalecerlas.

Las investigaciones realizadas a nivel regional muestran la incapacidad de los Estados Latinoamericanos para resolver estos problemas. En el mejor de los casos, Chile ha sido el único país de la región que ha tenido una política de vivienda sostenida, pero los investigadores chilenos (Mattos, Sabatini y otros) muestran los efectos desastrosos que puede generar la liberalización del mercado del suelo urbano y la segregación cuando se considera un mal menor. Llama la atención que en el medio académico existan pocas propuestas operativas para reducir los efectos. Parece ser que la tendencia de los investigadores y gestores de políticas públicas, tanto en Panamá como a nivel latinoamericano, es relativizar de la importancia del problema

Datos sobre el autor: Azael Carrera Hernández es sociólogo, maestro en Ciencias Sociales por el Programa Centroamericano de Post Grado, trabajo como investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). Su área de investigación gira en torno a la planificación urbana y la exclusión social. Ha trabajado como consultor para el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), también realiza trabajo de acompañamiento y asesorías a las organizaciones de los asentamientos informales ubicados en el Corregimiento de Alcalde Díaz (periferia noreste de la ciudad de Panamá)