

Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular

Carlos David Castro-Gómez*

Resumen

El artículo describe el contraste entre el espectacular y agresivo crecimiento urbano de la ciudad de Panamá, con perfiles de modernidad – pero anárquico y desordenado –, y la profundización del deterioro del medio ambiente urbano, del hábitat y de la vivienda, principalmente entre los sectores sociales más empobrecidos. Pretende desvelar cómo las políticas públicas de urbanización, los intereses bancarios y la especulación del suelo deterioran el hábitat y producen más exclusión social en este proceso de crecimiento y desarrollo material. En el plano teórico, aborda el tránsito de lo ciudadano a lo urbano identificando actores, tiempos, procesos técnicos, la reducción en los desplazamientos y la ubicuidad que promueve la comunicación inalámbrica, entre otros, y su impacto sobre la creación de nuevas mentalidades y escenarios urbanos propios del mundo postmoderno, pero en el marco de una sociedad desigual e inequitativa.

Palabras clave: Mega crecimiento, multicentralidad, boom inmobiliario.

Abstract

The article describes the contrast between the spectacular and aggressive urban growth in Panama, with modern features –but anarchic and disorderly–, and the increase in the decay of urban environment, of the habitat and housing, mainly among the most impoverished social sectors. It attempts to reveal how public policies of urbanization, banking interests and land speculation deteriorate the habitat and produce more social exclusion in this process of growth and material development. In the theoretical field, it tackles the move from the city aspects to larger urban aspect, identifying actors, times, technical processes, the reduction in displacement and the ubiquity promoted by wireless communication, among others, and their impact on the creation of new urban mentalities and scenarios typical of the postmodern world, but within the framework of an unequal and inequitable society.

Keywords: Mega growth, multi-centrality, real estate boom.

* Sociólogo. Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia). Maestría y estudios de Doctorado en la Victoria University of Manchester (UK). Profesor Titular de Sociología del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

La ciudad es por naturaleza anterior a la familia
y a cada uno de nosotros porque el todo es,
necesariamente, anterior a las partes.

Aristóteles: *Política*

Introducción

Las cifras macroeconómicas de Panamá nos hablan de un país que, en las últimas décadas, ha registrado una de las tasas de crecimiento más altas e impresionantes del continente. El espectacular auge de la industria de la construcción, acompañado del *boom* inmobiliario, ha convertido a la ciudad en una metrópolis de rascacielos, y, en apariencia, en una de las más modernas ciudades del área centroamericana. Quizás por eso el deterioro del ambiente y del hábitat popular, tanto en áreas centrales de la ciudad como en zonas periféricas y marginales, sean fenómenos que aún no se han visibilizado lo suficiente para que se los considere como problemáticos. Se conoce menos, por ejemplo, que Panamá es el segundo país del continente que tiene la peor distribución del ingreso después de Brasil (Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial (MEF/BM), 2003).

El propósito de esta ponencia es develar cómo las políticas públicas de urbanización, en colusión con las nuevas gobernanzas urbanas que conjugan los intereses de los gobiernos con los de los sectores privados, financieros e inmobiliarios (Solinis, 2005: 16-17), han contribuido, en cierta forma, a devaluar el hábitat urbano y a producir más exclusión social en el proceso de crecimiento y desarrollo material. Este proceso, desde luego, no es uni-causal, ni se da de manera lineal o mecánica. Por el contrario, en el mismo intervienen actores, tiempos y procesos técnicos en donde la revolución en las telecomunicaciones, la información y el transporte, la reducción en los desplazamientos, la ubicuidad que promueve la comunicación inalámbrica y la transmisión simultánea de mensajes interactúan hologramáticamente con nuevas mentalidades y escenarios urbanos propios del mundo postmoderno.

El análisis que proponemos no responde a ningún prejuicio urbanista, anti-moderno o postmoderno, o ni siquiera a una posible animadver-

sión des-urbanista contra los nuevos procesos y las modalidades de modernización de las infraestructuras urbanas en cuanto tales. Esta ha sido una tendencia que se ha desarrollado entre urbanistas latinoamericanos en las últimas dos décadas, particularmente del Cono Sur, que nos recuerdan mucho a los procesos de de-construcción urbana que se dieron en Europa y Estados Unidos en el siglo pasado (Araya Godoy, 2005; Choay, 2009; Harvey, 2008). Se trata de algo mucho más modesto y sencillo, que es proponer un análisis crítico mediante el cual se pueda evidenciar la relación existente entre un agresivo mega proyecto de reordenación y modernización urbana, y la ausencia de modelos alternativos para frenar sus efectos en materia de habitabilidad, ordenamiento y regularización tanto en áreas centrales de la ciudad como en la periferia.

Para muchos, lo aquí expuesto representa el encuentro de corrientes contradictorias de crecimiento e inequidad social que parecieran conducirnos hacia modelos de desarrollo urbanístico tendentes a transformar los esfuerzos modernizadores en fuentes de caos y crisis. Desde luego, estas reflexiones están muy lejos de cualquier pretensión dirigida a proponer paradigmas urbanísticos alternativos, pues ello está fuera de sus posibilidades y objetivos. Consideramos, sin embargo, que referenciar algunos aspectos críticos ayudará a entender mejor una compleja realidad espacial y social de la cual no tenemos antecedentes en razón de su rapidez y relación con mega procesos mundiales globalizadores.

El punto de partida de nuestro análisis son dos desarrollos recientes que reclaman una atención especial y, por tanto, un mayor esclarecimiento:

- El crecimiento urbano rápido, pero anárquico y des-ordenado (territorialmente) del centro urbano de Panamá con respecto al resto de la mancha urbana y su impacto sobre la misma, y
- El deterioro del hábitat y la vivienda, en áreas céntricas y periféricas, con especial incidencia sobre los sectores de más bajos ingresos. Este deterioro no se limita a lo material, sino que afecta por igual las esferas de lo institucional y lo simbólico.

Estos procesos, lejos de ser autárquicos, independientes o simplemente coincidentes, están íntimamente correlacionados y en su conjunto produ-

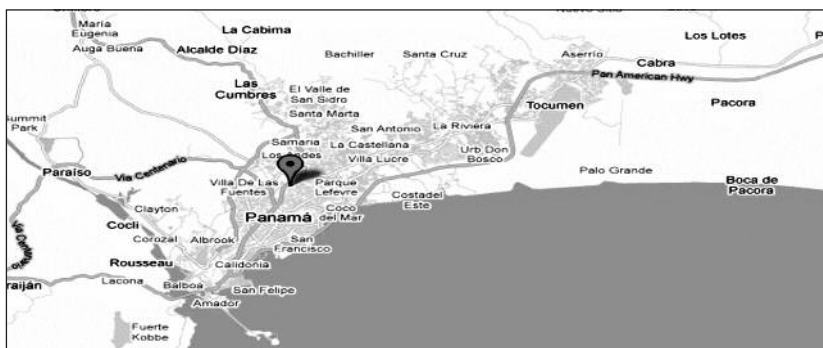
cen un tipo específico de calidad de vida urbana que reclama cierta apropiación conceptual y teórica.

La ciudad de Panamá y el área metropolitana

La ciudad de Panamá es la capital y la mayor ciudad de la República de Panamá. Ocupa un área de 275 km² en un país que cuenta con una extensión territorial de 75.517 km² y una población estimada de 3'322.576 habitantes, según cifras preliminares del censo de 2010. Fue fundada el 15 de agosto de 1519 por Pedro Arias Dávila (Pedrarias), y recibió el título de ciudad el 15 de septiembre de 1521 mediante Cedula Real. Está localizada a orillas del golfo de Panamá, en el océano Pacífico, al este de la desembocadura del Canal de Panamá. En el 2009, la ciudad contaba con una población de 813.097 habitantes, el mayor núcleo poblacional dentro del “área de la ruta”, región o Área Metropolitana de Panamá (AMP), que cuenta en su conjunto con 1'206.792 habitantes. En este momento, el AMP está constituida por el distrito capital, que incluye a la ciudad de Panamá, el distrito de La Chorrera, Arraiján y la ciudad-distrito de San Miguelito, único distrito 100% urbano.

Con una población de 74.409 habitantes en 1930 y una extensión de apenas 3.330 km² (excluyendo los alrededores o las afueras), en 1990 la ciudad de Panamá alcanzaba una población superior al medio millón de habitantes distribuidos en una extensión de 261.072 km². En este momento, la ampliación de la Carretera Transistmica Panamá-Colón, de 80 km, se acompaña de una carretera alterna o Autopista Panamá-Colón, de cuatro carriles (dos de ida y dos de vuelta), inaugurada en 2009, cuya primera fase cubre 55 km. Esta obra ha recortado significativamente la distancia entre las ciudades terminales de Panamá y Colon, y, desde luego, entre las zonas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico en un irreversible proceso de conurbación a través del corredor transístmico. Esto ha implicado la integración de servicios multimodales portuarios y ferroviarios (así como comerciales y financieros), lo cual indudablemente ha tenido un significativo impacto sobre el crecimiento y la expansión de la ciudad de Panamá.

Fotografía 1
Centro urbano de Panamá y áreas periféricas



Fuente: Map Data © 2010 Google

El crecimiento de la ciudad de Panamá

Los cambios que conducen al mega crecimiento de la ciudad de Panamá —de los cuales el *boom* inmobiliario, los corredores metropolitanos Norte y Sur, y el crecimiento urbano sin ordenamiento territorial son algunos de los aspectos importantes a considerar y que van más allá de los cambios morfológicos de la ciudad (proliferación de rascacielos o surgimiento de nuevos barrios)— rebasan el alcance de los factores que lo causaron (económicos y demográficos), es decir, trascienden lo territorial o espacial y tienen que ver con la transformación cualitativa de la ciudad.

En efecto, a principios de la década del ochenta, la política pública del Gobierno en materia de vivienda social permitió al capital privado, y particularmente al capital inmobiliario, invertir el excedente acumulado durante el período 1960-1972. De esta manera se cumplía con el ciclo de producción, circulación y consumo. Así mismo, se ampliaba de manera lenta pero sostenida el perímetro urbano de la ciudad, y la población se concentraba cada vez más en el centro urbano y la periferia, creciendo tanto en función de la migración interna campo-ciudad como por el descenso de la mortalidad infantil. Igualmente, aumentaba la presión sobre la vivienda, el transporte y los servicios públicos de educación y salud.

Este trasfondo económico y demográfico, junto con las políticas privatizadoras de principios de la década del noventa, crearon las condiciones materiales para el cambio. Sin embargo, los verdaderos factores desencadenantes de la explosión urbanística deben ubicarse a finales del siglo pasado y, particularmente, después de las condiciones estructurales e institucionales creadas a partir de la reversión del Canal de Panamá a los panameños, en el año 2000, y la promesa de su ampliación.

Como antecedentes de todo este proceso, hay que resaltar el hecho de que, desde la década del sesenta, el crecimiento de la ciudad se ha caracterizado por la toma ilegal de tierras y el aumento descontrolado de la autoconstrucción (20.000 viviendas, 74.000 viviendas y 151.000 viviendas en 1959, 1970 y 1980, respectivamente). Ocurre que el mercado se ha dedicado a atender, básicamente, la demanda de vivienda de las clases medias y altas, tanto en el centro como en la periferia. El Estado, por su parte, ha ensayado acciones aisladas que se mueven, en algunos momentos, hacia programas asistencialistas y, en otros, hacia proyectos populistas, estos últimos especialmente entre 1970 y 1990. Las particularidades de este crecimiento han creado una serie de realidades que merecen ser identificadas en tanto definen una nueva realidad urbanística.

Multicentralidad, intersección y pobreza

El análisis precedente nos lleva al análisis de tres problemas puntuales y pertinentes:

- El desarrollo de la multicentralidad, la fragmentación y la dispersión. El crecimiento poblacional y la anárquica expansión de la mancha urbana, al igual que en otros países de Latinoamérica, ha hecho colapsar los límites territoriales y de identidad de los habitantes de la ciudad, lo que les impide verla como una unidad. Hasta la década del sesenta, el barrio de San Felipe (centro histórico de la ciudad) y el arrabal santanero (barrio de Santa Ana) eran los referentes físicos y simbólicos del capitalino. La expansión de la ciudad hacia el norte, este y oeste ha sido más que un proceso de expansión territorial; de hecho,

ha desdibujado esta imagen convencional, frente a la pluralidad de la población citadina, pavimentando el tránsito de la ciudad central hacia la multicentralidad, con todas sus consecuencias. Esto trae al tapete el problema centro/periferia, al igual que el de la fragmentación y la dispersión.

- El encuentro de lo moderno con lo tradicional.
Concurrente con la multicentralidad, es notable que ésta no se ha limitado a la emergencia de otros centros locales conectados con la ciudad, sino que también ha incluido la intersección de lo tradicional con lo moderno, lo que ha modificado sustancialmente los estilos de vida, la composición de la población, social y económicamente, y la ubicación y dispersión de actividades comerciales, industriales, habitacionales y de servicio en la periferia. Algunos de estos centros ya preexistentes se ubican en las ciudades adyacentes de Arraiján y La Chorrera, al oeste de la ciudad, al igual que en las áreas revertidas (de la antigua Zona del Canal) ubicadas en la ribera occidental de la vía acuática y al norte de la ciudad, devenidas hoy, paulatinamente, en localidades suburbanas centrales con su propia dinámica espacial y poblacional, sus propios centros comerciales, de servicios institucionales y de oficinas, e incluso su propia identidad cultural. Igual ocurre con el cada vez más denso eje Pacora-Chepo, al este de la ciudad.

Otros centros son, sin embargo, relativamente más nuevos y han surgido articulados con y por intereses económicos muy puntuales, vinculados a agendas inmobiliarias (proyectos habitacionales, comerciales y de servicios), como el complejo conformado por los centros comerciales de Los Pueblos/Metro Mall –en áreas suburbanas de clase media al noreste de la ciudad (Cerro Viento, San Antonio, Villa Lucre, El Crisol y otras)–, el centro comercial de Tocumen –en Juan Díaz– y el centro comercial de La Doña –al este, en el corregimiento 24 de diciembre. Proyectándose más hacia el este y a través de la línea costera, entre Panamá centro y el del aeropuerto de Tocumen, encontramos el nuevo centro urbano de Costa del Este. Este nuevo espacio territorial que empezó a edificarse a finales de la década de los noventa, se ha convertido, virtualmente, en una suerte de ciudadela exclusiva, confi-

gurada como un espacio perimetral cerrado y excluyente, y concebido desde la lógica de la seguridad, el automóvil y el consumo de clase media y media alta, así como desde los intereses de exclusivos sectores económicos (nacionales y extranjeros) de altos ingresos. A su vez, el desarrollo y expansión del Corredor Sur ha servido enormemente para el crecimiento de Costa del Este, en la medida en que ha sido la punta de lanza para el despliegue de costosísimos proyectos inmobiliarios, a lo largo de la línea costera, dirigidos a estos grupos de altos ingresos, ostentadores de símbolos y valores propios de un escenario urbano moderno excluyente. Por otro lado, el Corredor Norte está sirviendo, igualmente, como catalizador de otras áreas exclusivas al norte de la ciudad, dentro de la misma lógica modernizadora y urbanística de Costa del Este.

Sin embargo, lo importante aquí no es tanto el tránsito o pasaje de lo tradicional a lo moderno, de la calle comercial o de las pequeñas tiendas al *mall*. Se trata, más bien, de la construcción de mentalidades y de conductas que permean al resto de los habitantes de la ciudad a partir del encuentro o intersección, en un nuevo escenario urbano, de mundos sociales divergentes y hasta antagónicos. Como lo ha señalado agudamente Portal Ariosa, “lo excluyente no está articulado a un mensaje explícito. Se constituye a partir de silencios y de explícitos, de lógicas de funcionamiento, de códigos de clase, de movimientos corporales, de redes sociales y de comunicación y, desde luego, de posibilidades económicas del usuario” (Portal Ariosa, 2010).

- La emergencia de lo que hemos denominado el “arco bifronte”. El extraordinario crecimiento espacial, multicéntrico, fragmentado, disperso, social y culturalmente heterogéneo de la ciudad de Panamá durante los últimos diez años parece ser responsabilidad directa de algunos factores desencadenantes: transición demográfica, cambios drásticos y desordenados en el uso y la densificación del suelo urbano, monopolio inmobiliario, ausencia de un plan de desarrollo urbano que integre el crecimiento moderno del centro de Panamá con la demanda creciente de vivienda popular en la periferia, la necesidad de un reordenamiento vial y una modernización de los servicios de agua

y alcantarillado, entre otros. Esta situación ha creado un monstruo de dos cabezas.

Por un lado, podríamos destacar el imparable *boom* inmobiliario iniciado a finales del siglo pasado y que aún continúa durante esta década –incluso a pesar de la crisis financiera del año 2008–, proceso que ha modelado la silueta o *skyline* urbano que hoy ostenta la ciudad. Esta explosión inmobiliaria se inició en la céntrica área bancaria y financiera de la ciudad (barrios de Bella Vista y San Francisco), pero desde inicios de la década empezó a desplazarse hacia el norte y el este de la capital: primero, aprovechando la devolución de tierras en las riberas de la vía acuática perteneciente a la extinta Zona del Canal y que, a partir del 2000, regresaron a Panamá como áreas revertidas en razón del Tratado Torrijo-Carter; segundo, aprovechando la dispersión de los marcos legales en materia catastral y de bienes patrimoniales, el escaso control y centralización de la información, el manejo poco regulado en materia de uso del suelo en áreas costeras y de relleno –anteriormente pantanosas y de manglar–, y la poca importancia que el Estado le brindó al potencial impacto ambiental de estos proyectos inmobiliarios.

Adicionalmente, este rápido proceso de crecimiento urbano se ha desarrollado en el marco de cifras macroeconómicas halagadoras y frente a pronósticos de crecimiento sostenido durante el próximo quinquenio, lo que crea un ambiente de legitimación del mismo, pese a que se ha desarrollado sin planificación y sin un efectivo control. Durante la última década, Panamá ha mostrado un crecimiento económico envidiable. Durante los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, el crecimiento de la economía fue de 7,5, 8,2, 8,5, 12,1 y 10,7, respectivamente (Luis Sánchez, 2008). Más aun, el pronóstico de las agencias internacionales de calificación de riesgo es que la economía crecerá entre el 2009 y el 2012 a una tasa comprendida entre el 5 y el 8%. Los sectores que más crecieron fueron los del transporte, puertos y comercios de las zonas francas.

A pesar de esto, el mayor impacto en términos de perspectivas a mediano y largo plazo posiblemente provino de la reversión del canal y su eventual ampliación. Todos estos factores en su conjunto favore-

cieron la consolidación de núcleos de actividades logísticas de transporte alrededor del canal (puertos de trasbordo de contenedores, ferrocarril, zonas francas, servicios financieros), junto a macro inversiones en infraestructuras físicas ya iniciadas desde los noventa, como son los Corredores Norte y Sur, de fuerte impacto para la expansión del espacio territorial de la ciudad hacia el este y el norte.

Al mismo tiempo, Panamá sigue siendo uno de los países más inequitativos del continente. La invisibilidad de la pobreza urbana en Panamá lo es solo desde el punto de vista del imaginario social, mas no desde el ángulo estadístico. La ENV (Encuesta de Niveles de Vida) de 2003 halló que, a nivel nacional, cerca de cuatro de cada diez personas viven en condiciones de pobreza total (36,8% de los habitantes, con un consumo total de 953 dólares por persona al año). Del total de la población, 16,6% se encuentra en situación de pobreza extrema (508.700 habitantes, con un consumo total de 534 dólares por persona al año) (MEF/BM, 2003).

Desde la segunda mitad de la década del setenta, la población urbana superó el 50% de la población. En el año 2000, la misma representó el 52%, y se pronostica que para el 2015 esta proporción ascenderá a 62%. La ENV 2003 reveló que de 1997 a 2002 la pobreza se redujo apenas 0,5%. Sin embargo, en las zonas urbanas se incrementó, alcanzando a uno de cada cinco habitantes (pobreza general 2003: 20%; pobreza extrema 2003: 4,4%). En las zonas rurales indígenas se profundizó comprometiendo al 98,4% de la población (nueve de cada diez personas viven en pobreza extrema). De acuerdo con el censo del año 2000, el 23% de la población pobre residía en áreas urbanas. A la vez, el 40% de la población urbana estaba empleada en el sector informal, en tanto que el 60% laboraba en el sector formal público y privado. Dado el peso específico de la población urbana, esta proporción es aplicable también a nivel nacional.

Fotografía 2
"Casas condenadas" (Panamá centro)



Fuente: Image © 2010 Google

A la presencia ostensible de una situación en la cual la ciudad de Panamá aparece como portadora a la vez de una silueta urbana mega moderna —con grado de inversión y pronóstico de crecimiento económico sostenido— y de agudos indicadores de pobreza urbana, exclusión social, inseguridad y deterioro ambiental —en paulatino ascenso—, hemos denominado el “arco bifronte” o, lo que es lo mismo, las dos caras de la misma moneda (ver fotografías 2 y 3). Algunos comunicadores sociales y urbanistas han definido a la ciudad de Panamá como una “ciudad a medias”, “una ciudad dividida” o “dos realidades” (Arcia, 2006). Sin embargo, los datos indican de que se trata de una sola ciudad, multicéntrica, fragmentada y dispersa, pero integrada unitariamente por una sola lógica urbanística en donde se enfrentan, pero también se concilian, los intereses antagónicos de tres actores: el Estado, el mercado inmobiliario y la población necesitada de vivienda decente. La realidad nos indica que el rumbo del desarrollo urbano de la ciudad ha estado, desde la década del setenta, decidida, mayormente, por el mercado.

Fotografía 3
Tugurios urbanos (centro de la ciudad)



Fuente: Image © 2010 Google

En este contexto, introducimos el concepto de “mega crecimiento” en el análisis de la ciudad de Panamá, una ciudad que, de acuerdo a la definición del conocido urbanista Jean Gottmann (1961), no alcanza todavía el carácter de megalópolis. Sin embargo, el concepto de mega crecimiento ilustra, desde nuestra perspectiva, la réplica de complejos procesos de transformación tanto del espacio físico como de los símbolos y las estrategias de comunicación e identidad social que antes estaban reservados a países del primer mundo, y que ahora se reproducen y auto-reconstruyen, de manera viciosa y a escala, en países del tercer mundo. Eso no ha impedido, sin embargo, que cada una de estas realidades conserve su propia identidad y especificidad. Una de esas especificidades es, precisamente, la dinámica pobreza-riqueza como una de las maneras de explicar el proceso de urbanización reciente en muchos países del tercer mundo.

Sobre el concepto de mega crecimiento

El término mega crecimiento es una elaboración conceptual que hacemos desde su raíz griega. El término megalópolis (del griego *Μεγάλη*, gran y

πόλις, 'ciudad') se aplica al conjunto de áreas metropolitanas cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto de las áreas de influencia de unas y otras. Las megalópolis suelen estar formadas por conurbaciones que integran grandes ciudades. El término fue introducido por el geógrafo francés Jean Gottman en su libro *Megalopolis, the Urbanized Northeastern Seaboard of the United States* (*Megalópolis, la urbanizada costa marítima del noroeste de los Estados Unidos*, 1961) para referirse específicamente a un sistema urbano que contase con una población igual o superior a los 10 millones de habitantes (Gottmann, 1961; Muscarà, 2003). Antes de ello, el término había sido estrenado por Lewis Mumford en su obra *La cultura de las ciudades* (1938), cuando se hacía referencia a las mega ciudades, recalcando, en primer lugar, el fenómeno de la conurbación (aspecto cuantitativo), pero también, desde una visión pesimista y hasta apocalíptica, los efectos perversos de estas mega estructuras sobre la sociedad y su cultura. Hemos querido rescatar la idea de efecto o impacto sobre la cultura que introduce Mumford, sin desconocer la raíz griega del término megalópolis.

Quizás tan importante como las dimensiones cuantitativas o numéricas, el fenómeno de la conurbación supone el abordaje de aspectos técnicos, institucionales y culturales en el análisis del fenómeno urbanístico. De hecho, hasta ahora, no encontramos ninguna ciudad que por sí sola llegue al volumen de 10 millones de habitantes sin el establecimiento de conexiones conurbadas (con todo lo que esto implica), es decir, sin la inclusión de ciudades satélites, antiguos centros urbanos o nuevos emplazamientos urbanos descentralizados (México, Londres, Tokio, etcétera). De hecho, la conurbación y sus efectos se ha dado en muchas ciudades de Latinoamérica. En Panamá, dada su extensión, la presencia de la misma en el contexto urbano parecería imperceptible, pero sus efectos ya empiezan a sentirse. En la práctica, se dan los mismos problemas que en otras latitudes, solo que a menor escala y de una manera perversa por la presencia de la pobreza extrema y la creciente exclusión social.

Contextualización del problema

Dentro de sus particularidades y especificidad, el caso de Panamá es especialmente ilustrativo, sobre todo cuando vemos el comportamiento del Estado referente al gravamen al plusvalor. Durante el gobierno militar que se inició en 1968 y hasta finales de los ochenta, gran parte de este gravamen estuvo a disposición del Estado, que lo utilizó en proyectos sociales populistas y asistencialistas, particularmente a partir de 1972. Después de la invasión militar del 20 de diciembre de 1989, los gobiernos democráticamente electos se han dedicado a una creciente privatización de este excedente a través de la adopción de agresivas políticas neoliberales.

La gradual pérdida de control del Estado sobre este excedente ha implicado que su papel en la intervención, control y dirección de los procesos de modernización de las áreas urbanas descendiera sensiblemente, estimulándose la anarquía en los planes de desarrollo urbanísticos. La integración del Estado con grandes empresas corporativas, financieras y especulativas desde el punto de vista de la utilización del suelo urbano ha favorecido ahora, pero también históricamente, a las clases dominantes en lo que respecta a configurar el perfil y el modelo urbanístico de la ciudad de Panamá, lo cual ha tenido impactos directos e indirectos en la calidad del hábitat y de la vivienda de sectores medios y bajos (Uribe, 1989: 29).

Sin embargo, a pesar del lento y accidentado crecimiento físico de la ciudad de Panamá hacia el norte y noroeste del centro histórico –sobre todo a partir de 1915, cuando concluyeron las obras del Canal–, limitado por la ribera este del Canal y contenido hacia el sureste por los manglares de las costas del Pacífico, la población pobre siguió creciendo y las clases altas y medias iniciaron, desde la década del veinte, los primeros pasos hacia la suburbanización. La periferia fue creciendo lentamente. Hacia la década del sesenta se dieron los primeros síntomas de asentamientos espontáneos en la periferia, pero sin mayores consecuencias. Desde principios de la década del setenta, sin embargo, el país empezó a desarrollar una legislación que cambiaría todo el entorno urbanístico y permitiría desarrollar el perfil físico que hoy tiene la ciudad.

La Ley de Condominios de 1979 estimuló la construcción de edificios altos de propiedad horizontal. Con anterioridad, las leyes sociales de

vivienda de 1973 desincentivaron la construcción de viviendas de alquiler e iniciaron una práctica populista de vivienda que llevaría a lo que algunos han llamado “viviendismo”, propiciando la anarquía en la producción de vivienda tanto popular como de clase media. Desde 1970, el Centro Bancario aumentó el crédito hipotecario y mejoró sus términos. En 1985, la Ley de Intereses Preferenciales permitió un subsidio significativo en las tasas de interés a las viviendas, primero de 30 mil dólares, después de hasta 62 mil dólares. El resultado neto ha sido el de una imparable construcción de rascacielos en el centro moderno de la ciudad, lo cual se ha extendido hacia el este, con alguna leve baja entre 2006 y 2009 debido a la crisis inmobiliaria mundial (Luis Sánchez, 2008). También se ha suscitado el agresivo surgimiento de un sinnúmero de barriadas unifamiliares de clase media, de inspiración *neofordista*, con una regulación territorial bastante deficiente y poco amigable con el ambiente, las cuales se extienden hacia el corredor transístmico (carretera Panamá-Colón) y hacia el este y el oeste de la ciudad. Esto ha venido acompañado del explosivo crecimiento de asentamientos informales y de la autoconstrucción tanto hacia el este como hacia el oeste.

Hay que decir que este crecimiento, pese a ser caótico y desordenado, se ha convertido en una especie de *trademark* o marca de fábrica del desarrollo nacional. Ya desde inicios del nuevo siglo, el mega crecimiento de la ciudad de Panamá fue asumido por el Estado y las élites empresariales como un macro proyecto de mercadeo, así como un indicador fuerte de desarrollo dentro de la óptica del *marketing* y de la calificación competitiva en términos de grado de inversión. Los regentes de la política de vivienda del país, desde entonces, se han dedicado, virtualmente, a reorientar sus funciones hacia la promoción del turismo inmobiliario (atracción de extranjeros mediante el esquema de los *baby boomers*, estímulos para la construcción de rascacielos, promoción en el extranjero de compradores de viviendas de alto costo, etc.) (Martinelli, 2009).

El crecimiento reciente de la ciudad de Panamá: factores desencadenantes y sus efectos

A la luz de este contexto, se destaca la incidencia concreta de tres factores responsables del crecimiento reciente.

Los factores naturales

El crecimiento económico de la década del sesenta, impulsada por la tímida sustitución de importaciones de la década del cincuenta y la penetración capitalista en el campo, aceleró oleadas migratorias campo-ciudad, con lo cual se inició una primera etapa de urbanización sostenida (Ministerio de Vivienda, 1997). Desde la década del setenta hasta mediados de los noventa, el crecimiento estuvo alimentado básicamente por el crecimiento natural de la población (más nacimientos, menos mortalidad). Sin embargo, en la medida en que este crecimiento natural se ha ido estabilizando, las oportunidades económicas y las perspectivas de crecimiento de la economía han estimulado nuevamente la migración interna, y, en un nuevo contexto, la migración internacional. Una cifra a la que no se ha dado el debido seguimiento es la del número de inmigrantes extranjeros indocumentados, principalmente colombianos, asentados en la periferia urbana y que, según expertos, apunta a cifras de miles de habitantes (Sánchez Saavedra, 2008). Así mismo, las obras de ampliación del Canal de Panamá auguran una oleada masiva de inmigración tanto nacional como extranjera hacia el área metropolitana en los próximos años.

El boom inmobiliario

La intervención del Estado en la construcción de proyectos de vivienda considerados de baja rentabilidad o de lenta recuperación por el mercado privado a partir de 1972, así como el impulso de proyectos de re-densificación en zonas centrales de la ciudad estimulado por la Ley de Condominios de 1979, sirvió de base para el *boom* inmobiliario que presen-

ciamos desde inicios de la década del noventa, responsable del *skyline* urbano que hoy caracteriza a la ciudad (ver fotografía 4). El impulso de este *boom* estuvo ambientado y favorecido, adicionalmente, por las medidas de ajuste estructural que se desarrollaron entre 1983 y 1999 para favorecer al sector. Para el año 2000, esto significó una agresiva construcción de edificios altos y centros comerciales exclusivos en el centro financiero, comercial y de servicio localizado en el corazón urbano de la ciudad (corregimientos de Bella Vista y San Francisco), así como hacia terrenos de la costa este de la ciudad. Este proceso se dio sin un plan de zonificación que indicara los valores catastrales de los terrenos y sus bienes patrimoniales, ni tampoco un marco legal coherente que hiciera frente a la rápida ocupación del suelo en esas áreas.

Fotografía 4
Área bancaria, comercial y de servicios de Punta Paitilla
(centro urbano)



Fuente: Image © 2010 Google

Como señalábamos con anterioridad, la explosión inmobiliaria de inicios del nuevo milenio no podría explicarse solo en términos de factores económicos y políticos (tasas de crecimiento, apertura de mercado, desarrollo del mercado laboral) o demográficos (éxodo rural-urbano, natalidad,

mortalidad, migración). En cierta manera, se hace difícil valorar el impacto profundo de la transformación urbana de la ciudad de Panamá sino la vemos también desde la perspectiva de la plataforma tecnológica que se instaló en el país desde finales de la década del noventa, y del impacto de la arquitectura postmoderna a través de la incorporación de nuevos materiales, nuevos equipos y nuevas tecnologías de construcción que no solo configuraron y modelaron el espacio urbano, sino que también resultaron novedosas maneras de apreciación estética, nuevas mentalidades y nuevos comportamientos urbanos.

En la década del cuarenta del siglo pasado, el nacimiento de la incipiente industria de la construcción en Panamá hubiera sido imposible sin cambios profundos en innovaciones claves (corriente alterna, equipamientos mecánicos y eléctricos que permitieron la construcción en altura, acondicionadores de aire, nuevos productos químicos en la elaboración del concreto y del vidrio, etc.), industrias de gran escala (automotores, ingeniería eléctrica), transporte (redes de carreteras y movilidad general), y telecomunicaciones (telégrafo, radio, teléfono).

Igual ha ocurrido con el desarrollo reciente de la ciudad de Panamá. Los rascacielos, concebidos para aprovechar el suelo en su totalidad, han sido construidos sobre suelos de altísimos precios. No obstante, las características que estas torres exhiben hoy día no es sólo la consecuencia de un cálculo de beneficios inmobiliarios. En gran medida, éstas han dependido de la nueva concepción posmodernista del diseño urbanístico, y quizás más decididamente de los nuevos materiales e inventos que la han legitimado: hierro colado, acero laminado, hormigón armado, cristal, vidrio plano en grandes dimensiones, bombas hidráulicas, ascensores, abastecimiento de agua por gravedad, entre otros. Adicionalmente, la privilegiada combinación de posición estratégica y acceso a la fibra óptica, desde mediados de la década del noventa, así como el uso de alta tecnología de telecomunicaciones, ha simplificado los procesos de construcción y su consecuente expansión. Estos materiales e inventos han permitido nuevas composiciones que hace cincuenta años eran inimaginables.

No obstante, la ausencia de una planificación urbana, a lo que constantemente hemos aludido, no ha permitido tomar en cuenta, en su debido momento, las previsiones en materia de proyección del alto crecien-

to de la población, así como la urgencia de altas inversiones en infraestructuras de transporte y vialidad, suministro de agua, electricidad, conexiones y saneamiento. Esta grave omisión ha contribuido a agudizar el caos metropolitano. Los criterios decisivos que han prevalecido han sido los del mercado, ante la poca presencia del Estado y la escasa participación de la población usuaria en procura de una vivienda sana.

El resultado neto de esta situación ha sido el caos urbanístico que se pone de manifiesto a todo lo largo de Cinta Costera y Punta Pacífico, la calle 50, y calles y entrecalles laterales de los corregimientos de San Francisco y Bella Vista, sitios en donde se levantan las torres más altas de Latinoamérica. En este espacio, las violaciones a la línea de construcción, la invasión de los espacios públicos, la interrupción del libre y seguro tránsito peatonal e incluso la destrucción del patrimonio nacional son expresiones palmarias del desordenado modelo de crecimiento urbanístico (Novoa, 2006).

Los mega proyectos de infraestructura vial

La implementación de una estrategia de desarrollo vial sin planificación ha contribuido a ampliar el perímetro de la ciudad y ha empujando la mancha urbana hacia la periferia, generando agudos problemas de transporte masivo y movilización. Esta implementación se expresa en el inicio de operaciones, a finales del siglo pasado, de las carreteras de peaje conocidas como Corredores Norte y Sur, que parcialmente circunvalan la ciudad. Ambos proyectos no han podido disminuir la congestión de tráfico urbano ni han creado un enlace de alta calidad este-oeste y sur-noreste. Por el contrario, se han convertido en un imán de atracción para el asentamiento de población en áreas periféricas, generando problemas de desplazamiento y movilidad. En el Corredor Sur está ampliamente documentada la afectación del medio ambiente a través de la desordenada ocupación inmobiliaria de tierras a lo largo de la línea costera, la incontrolable construcción de rascacielos y centros comerciales, y la inadecuada coordinación con los proyectos de saneamiento de la Bahía de Panamá (Wing Solis, 2000). En el corredor Norte, este proyecto ha provocado, a su vez, serios

problemas de ocupación de tierras y la expulsión de pobladores de asentamientos periféricos.

Efectos

La comprensión del impacto real de todos estos factores se traduce en la identificación de sus efectos.

- En primer lugar, el surgimiento del problema urbanístico propiamente dicho y no simplemente el del crecimiento de la ciudad.

En el caso que nos ocupa, se trata del proceso mediante el cual la ciudad de Panamá se transforma en una urbe, esto es, se convierte en un fenómeno urbano con todas las consecuencias que esto implica. En otras palabras, nos referimos al momento en que se rompe “la unión indisoluble de aquello que los romanos llamaban *urbs* (territorio físico de la ciudad) y *civitas* (comunidad de ciudadanos que la habitan)” (Choay, 2009: 161), y en que la heterogeneidad social, económica y demográfica de la población, junto con el crecimiento de la mancha urbana, rebasa todos los límites geográficos y simbólicos que anteriormente permitían pensar la ciudad como una unidad territorial por sus habitantes (Portal, 2010: 399). Llegado este punto, la ciudad es ya un sistema referencial constituido por redes y símbolos materiales e inmateriales que logran mantenerse en el tiempo, el espacio y las mentes, no exclusivamente en el territorio (Choay, 2009: 181). La ciudad se ha convertido, entonces, en una urbe con todas sus consecuencias.

- La evidencia de que la revolución urbanística es solo una parte del problema más general que se inscribe en los nuevos códigos de desarrollo emanados del neoliberalismo globalizador.

La forma como el Estado ha enfrentado la modernización urbanística, el ordenamiento territorial, el uso del suelo y las prioridades de inversión en vivienda social es parte de un componente político de primer orden que compromete al Estado y sobre todo al mega proyecto liberal de desarrollo. El mega crecimiento de las ciudades no se limi-

ta a su modelización visible a través de impresionantes *skyscrapers* o rascacielos; se acompaña de otros mega proyectos que tienen que ver con el transporte, las telecomunicaciones (lo que ocurre con la reversión del canal), la segmentación de la ciudad en múltiples multicentros locales, el impacto del acortamiento de las distancias, etcétera. En este contexto, sin embargo, las políticas de regularización y realojamiento, sobre todo en las áreas periféricas, ocupan una posición marginal. Cuando son asumidas como políticas de Estado, se han hecho desde el punto de vista de las necesidades del centro urbano y no desde la visión y experiencia de los habitantes de los asentamientos informales de la periferia o de los habitantes de las áreas céntricas “tugurizadas” o condenadas de la ciudad. En consecuencia, la profundización de la exclusión social y el deterioro del hábitat urbano son un componente importante de este proceso de mega crecimiento.

- La profundización del caos urbanístico centro/periferia. Como se ha podido apreciar, el caos no se ha limitado al centro moderno o financiero de la ciudad, en donde la falta de una planificación urbana –evidenciada en la violación de los espacios públicos, el cambio no regulado de los usos del suelo o la afectación del patrimonio histórico– ha sido la norma, sino que el mismo también se ha extendido a las áreas periféricas. Al amparo de la falta de una clara definición en materia de planificación, se han dado situaciones y se han venido tomando decisiones, desde la década del setenta, cuyo efecto ha sido el desplazamiento caótico de la población del centro urbano hacia “las afueras”, la cual se ha alimentado, a su vez, de oleadas crecientes de migración campo-ciudad y ciudad-ciudad. Estas decisiones se resumen de la siguiente manera:
- Promoción, desde la década del setenta, de proyectos masivos de viviendas unifamiliares (públicos/privados) hacia el este de la ciudad, sin la habilitación suficiente de infraestructuras físicas, servicios básicos y límites perimetrales definidos. En las siguientes décadas, se ha reforzado esta tendencia con iniciativas *neofordistas* apoyadas por la empresa privada y el Estado.

- Construcción de la Avenida Tumba Muerto –hacia el noreste de la ciudad– en las décadas del setenta y el ochenta, facilitando el surgimiento de urbanizaciones a la largo de la vía.
- La construcción de los Corredores Norte y Sur en la década del noventa.
- La inauguración del Nuevo Aeropuerto de Tocumén, a finales de los setenta, lo cual atrajo en forma masiva a población marginada hacia el este de la ciudad y estimuló la inmigración campesina en el área.
- El alto déficit habitacional ha determinado la expulsión de población del centro urbano hacia la periferia. En el presente año (2010), el déficit habitacional asciende a 125.000 viviendas. En las áreas metropolitanas de Panamá y Colón, esta cifra es de 60.000 viviendas (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2010).

El resultado de estas situaciones y decisiones que emergen en un contexto regulado básicamente por los intereses del mercado, se ha traducido, en términos de habitabilidad de vivienda popular, en la existencia, en el año 2007, de 10.700 lotes distribuidos en 60 asentamientos informales en la ciudad de Panamá. Esto supone una población cercana a las 200.000 personas en condiciones de habitabilidad mermada.

- El mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá lleva aparejado el surgimiento de nuevas realidades que se expresan en la creación de nuevos estilos de vida, así como nuevas formas de consumo y solidaridad. Esto provoca el surgimiento de nuevas identidades sociales y políticas, o lo que es lo mismo, de nuevos actores sociales. Es dentro de este nuevo contexto socio-cultural y político en donde se debaten las posibilidades de aceptación o rechazo de las políticas públicas en materia de alternativas de vivienda y mejoramiento del hábitat, así como de creación de respuestas autónomas de los grupos menos favorecidos frente a sus carencias y necesidades.

La lucha por la vivienda decente ya no es solo una lucha por el espacio territorial o físico, sino también por la búsqueda de mejor cali-

dad de vida en un contexto que es a la vez de protesta y de participación activa (Cabrera, 2010). La autoconstrucción no es sólo una forma marginal de resolver el déficit habitacional entre los pobres, sino una forma que expresa niveles de organización con capacidad de negociación y de impugnación frente al mercado y frente al Estado. Desde el punto de vista político, éste es quizás el significado más importante del tránsito de lo citadino a lo urbano.

A manera de conclusión

Durante la última década, la ciudad de Panamá ha experimentado un extraordinario crecimiento espacial. Pero este crecimiento ha sido más que un proceso de expansión física o territorial. El mismo ha llevado a la multicentralidad, la fragmentación de los espacios públicos y a la dispersión de ciudad de Panamá, de la mano de un complejo proceso de desarrollo urbano y suburbano que, además de ser anárquico, ha irrespetado el patrimonio histórico, normas elementales de densidad urbana y de habitabilidad ambiental.

En este trabajo hemos querido rescatar la tradición crítica que inicia Lewis Mumford en su obra *La cultura de las ciudades* (1938), particularmente en lo que respecta a el análisis de los efectos o impacto, muchas veces perversos, que ejerce el Megacrecimiento de las ciudades sobre la sociedad y la cultura. Por eso señalamos el incómodo encuentro de lo moderno con lo tradicional en este desarrollo, así como la presencia de la creciente desigualdad urbana en un país con un crecimiento económico extraordinario en los últimos diez años. Por esta razón, el énfasis que hemos puesto en el megacrecimiento, la multicentralidad, el boom inmobiliario y el deterioro ambiental, apunta a identificar, como elementos de *una sola totalidad*, por un lado, tanto a los complejos procesos de transformación del espacio físico y las normas urbanísticas, como al emergente mundo de símbolos y estrategias de comunicación e identidad social y cultural que lo acompaña.

Bibliografía

- Araya Godoy 2005 “Arquitectura soviética 1917-1930” (Santiago de Chile) en <www.surarquitecturas.blogspot.com/2005/10>.
- Arcia, José 2006 “Una ciudad a medias” en *Martes financiero* (Panamá) Edición 433, julio.
- Aristóteles 1997 *La Política* (Madrid: Espasa Calpe).
- Cabrera Arias, Magela 2010 “Una ciudad modelada por ciudadanos” en *La Prensa* (Panamá).
- Choay, Françoise 2009 “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” en *Andamios. Revista de investigación social* (México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México) Volumen 6, número 12, diciembre, ISSN: 1870-0063.
- Gottmann, Jean 1961 *Megalopolis, the Urbanized Northeastern Seaboard of the United States* (Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press).
- Harvey, David 2008 “El derecho a la ciudad” en *New Left Review* (Madrid: Ediciones Akal, S. A.) N° 53, noviembre-diciembre.
- Martinelli, Ricardo 2009, “Discurso de toma de posesión de Ricardo Martinelli”, en *Hora Cero. Diario digital de Panamá* (Panamá), en <http://horacero.com.pa/index.php?option=com_content&view=article&id=11248:hora-cero&catid=40:nacional>.
- Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial 2003 “Proyecto PAN/96/003” (Panamá).
- Ministerio de la Vivienda 1997 *Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico* (Panamá: MIVI).
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial 2010, “Programa de asentamientos informales” (Panamá: Dirección de Asentamientos Informales).
- Mumford, Lewis 1957 (1938) *La cultura de las ciudades* (Buenos Aires: Emecé Editores) Traducción de Carlos María Reyles.
- Muscarà, Luca 2003 “The Long Road to Megalopolis”, en *Ekistics*. Vol. 70, N° 418-9, ISSN 0013-2942, pp. 23-35.
- Novoa, Melissa 2006 “Caos metropolitano” en *Martes Financiero* (Panamá) Edición 433, julio.

- Portal Ariosa, María Ana 2010 “Del centro histórico de Tlalpan al centro comercial Cuicuilco: la construcción de la multicentralidad urbana”, en René Coulomb (comp.) *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad* (México: Olacchi).
- Sánchez, Luis 2008, *Evolución de los principales macroindicadores de la economía panameña: 1970-2007* (Panamá: Instituto de Estudios Nacionales-IDEN).
- Sánchez Saavedra, K. E. 2008, “Migración y refugio en Panamá”, en *Encuentro. Revista Académica de la Universidad Centroamericana* (El Salvador) Año XL, n.º 80, ISSN 0424-9674.
- Solinis G. 2005 “Politique et gouvernance urbaine” (Paris: SHS, Unesco) Newsletter.
- Uribe, Álvaro 1989 *La ciudad fragmentada* (Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos-CELA).
- Wing Solis, Félix 2000 “El Corredor Sur de Panamá: convirtiendo la Bahía de Panamá en un pantano fecal” (Center for International Environmental Law-CIEL) en <www.ciel.org/Ifi/ifccasepanssppanish.html>.