CLACSO/ASDI

“Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe: Ciudadanía, democracia y justicia social”

2013

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

Azael Carrera Hernández *

*Sociólogo, maestro en Ciencias Sociales del Post grado Centroamericano de Ciencias Sociales, Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) y Profesor del Sistema de Post grado de la Universidad de Panamá

Contenido.

Resumen
Introducción
Sección I Estado actual del conocimiento
Sección II. Premisas teóricas: dependencia, urbanización división social del trabajo

- Urbanización y dependencia
- Marginalidad/urbanización dependiente
- Aproximaciones a la producción del espacio y la segregación urbana
- La renta del suelo y la segregación
- Segregación causas y efectos
- El Estado y la segregación
- Globalización neoliberal y segregación emergente

Sección III. La segregación urbana en Panamá

- El proceso de urbanización
- Producción social del espacio en la ciudad de Panamá
- Los sectores marginados y la producción del espacio
- Neoliberalismo en Panamá y transformación territorial

Sección IV. La política de vivienda y la segregación espacial en la ciudad de Panamá

- Antecedente
- Reformas neoliberales y la política de vivienda (1990)
- Política habitacional durante la primera década del siglo XXI

Sección V La formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá: el caso de Villa María

- La formación de guetos urbanos en la periferia
- Villa María y el Programa de Mejoramiento de Barrio
- Sobre la intervención
- Efectos de la intervención

Conclusión
Bibliografía

Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial en la ciudad de Panamá

Resumen del proyecto de investigación

El proyecto de investigación tiene como objeto central demostrar que la política habitacional implementada por el Estado panameño agudiza la segregación socio espacial y fomenta la generación de una cultura de la segregación en los barios periféricos de la ciudad panameña. Se trata analizar los mecanismos que rigen en la formación de asentamientos y su posterior proceso de *guetización*. Estos dispositivos se encuentran impulsados por el Estado, cuya política responde a los intereses del capital y actúa como su agente facilitador, quien procede a desalojar del centro y expulsar hacia la periferia población marginal. Esto genera una densificación y alteración a los asentamientos poblacionales que encuentran en formación/legalización.

Palabras claves: política habitacional, vivienda, guetos, segregación, Panamá

Introducción

Después de la invasión militar de 1989 surge un nuevo gobierno comprometido plenamente con la ejecución de las políticas neoliberales. Se procede a privatizar los activos del Estado, a flexibilizar las relaciones obreros/patronales, a privatizar la seguridad social y, en términos generales, dejar las libres fuerzas del mercado como el único mecanismo de distribución del excedente social. Como consecuencia de este nuevo modelo, concentrador y excluyente, se produce una agudización de las desigualdades y la polarización social. Los cambios que experimentó la estructura económica de la formación social panameña tienen sus expresiones a nivel del territorial

El ambiente construido es otra dimensión de lo social, la característica que posee es dictada por la dinámica de las relaciones sociales. Así como en los últimos treinta años, las desigualdades sociales se agudizaron, el espacio expresa estos cambios a través de la formación de urbanizaciones cerradas y el surgimiento de un conjunto de barrios periféricos, en su gran mayoría de carácter informal. En estos últimos, la imagen de la ciudad moderna, que quiere promover el gobierno a nivel internacional, se desvanece, mientras que la pobreza, violencia y marginalidad se convierten en realidades cotidianas. A esto se le suma, la molestia que significa los constantes desplazamientos, a través de un sistema de transporte público ineficiente y poco sostenido, que tiene que realizar los pobres para tener acceso a los recursos que posee el centro urbano.

En términos de desarrollo urbano, el repliegue del Estado significó una desregulación completa del mercado del suelo urbano y en estas circunstancias, la región interoceánica

comienza a experimentar un *boom* inmobiliario en los corregimientos del centro, habitados por estratos altos, contribuyendo darle un perfil vertical a la ciudad. Al mismo tiempo, el sector de la construcción se encarga de la producción de vivienda para estratos medios/medios, mientras que los trabajadores y el sector informal reclaman su derecho habitar en la ciudad, a través invasiones clandestinas en la periferia. Esto genera un conjunto urbano polarizado y altamente segregado.

En la configuración de la segregación, el Estado panameño juega un rol importante. Con sus acciones ha contribuido a profundizar e incrementar sus consecuencias negativas. A través de la serie de programas, agrupados bajo la denominación genérica de política habitacional, se promueve la formación/segregación de barrios periféricos homogéneos distantes a 45km. habitados por población del polo marginal, separados físicamente de los barrios del centro ocupados por las clases medias y altas. 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. A parte de la homogenización de un colectivo poblacional ubicado en una zona específica de la ciudad, segregada, marginada y excluida, la política tiende alterar los asentamientos periféricos: destruye su tejido asociativo, exporta (no soluciona) los problemas sociales de la población del centro y genera conflictos con los residentes. El resultado es la generación de las condiciones que potencian la formación de guetos: esto se refleja en una serie de indicadores, como acentuación de las actividades informales, alteraciones en la estructura familiar, altas tasas de criminalidad, deserción escolar, elevado desempleo entre otras.

El objetivo central de la investigación es demostrar que lejos de integrar a la población pobre de la periferia a los recursos que ofrece el sistema urbano, la política habitacional, refuerza la segregación y potencian la formación de una cultura de la segregación (o efecto gueto en palabras de Sabatini) que se expresa, a través de la descomposición del tejido social (surgimiento de bandas, altos índice de desempleo, pobreza, coaptación de la comunidad por las redes del narcotráfico, etc.). Se trata de responder las siguientes interrogantes: ¿Cómo se construye desde el Estado comunidades homogéneas escasamente integradas a los recursos que ofrece la ciudad y se disfraza estas acciones con el nombre de políticas públicas de vivienda? ¿Qué efecto tiene la segregación socio espacial sobre la potenciación para la formación de guetos/cultura de la segregación?

Como referente empírico se estudia el barrio periférico de Villa María contextualizándolo en el conjunto de comunidades ubicadas en el corredor este- noreste y que fueron creados productos de invasiones y luego intervenidos por el Estado a través de algunos de sus programas. En términos metodológicos, la investigación se fundamenta en una postura epistémica que considera que los datos y los referentes empíricos se construyen a partir de la teoría. Así se parte de un paradigma teórico marxista y los estudios iniciados por clásicos como Harvey, Castell y Lefebvre y continuados por algunos pensadores latinoamericanos (Quijano, Lungo, Scheingart, Singer, Pradilla, Cobos y otros). A la luz de estas premisas, se

tratara de comprender el caso panameño y los efectos generados por la política habitacional sobre la segregación en la primera ciudad del país.

La organización del presente reporte de investigación parte con el estado actual del conocimiento sobre el tema haciendo especial énfasis en las premisas teóricas predominantes a la hora de comprender el fenómeno en América Latina. La segunda sección presenta una naturaleza teórica que tiene como intención comprender los procesos de urbanización que no solo experimentó Panamá, sino todos países bajo relaciones de dependencia. Esto implica rescatar una tradición iniciada por algunos teóricos como Quijano, Singer, Castells y otros más recientes como Schteingart.

La tercera trata de comprender el desarrollo de la cuestión urbana en Panamá a luz de esta corriente teórica latinoamericana. Aquí se plantea que las clases populares son los principales agentes urbanizadores, las intervenciones estatales dirigidas a este sector, en el mejor de los casos han sido ejecutadas bajo la presión popular, y en el peor, a favor de los intereses de los grupos económicos de poder. La manipulación del mercado del suelo urbano, bajo la defensa acérrima de la propiedad privada (algunas apropiada de manera ilegal), fue el instrumento donde la clase dominante se consolidó como tal, después de su desplazamiento por el capital norteamericano. La tercera sección trata de hacer un recorrido y análisis de los programas y política de vivienda del Estado panameño y los efectos sobre la división social del espacio.

La cuarta sección presentamos el caso de Villa María, ubicado en la periferia noreste y fue el segundo barrio intervenido por el programa PROMEBA, que muestra elementos para afirmar que la política habitacional potencia a la formación de guetos. En un período de 20 años pasó de ser una comunidad periurbana, a una de los barrios rojos de la ciudad capital (denominación de la Policía nacional para los barrios con alta actividad de criminalidad), la densificación ha degenerado el tejido asociativo, incrementó la segregación y la desigualdad. No es un caso aislado, investigaciones de campo realizadas por otros investigadores sugieren los mismos efectos de la política habitacional.

II. Estado actual del conocimiento sobre el tema

En América Latina existen algunos estudios que abordan el tema de las desigualdades sociales y los efectos de la segregación urbana. Una revisión de la literatura marca la existencia de dos corrientes teóricas que intentan explicar el fenómeno. En primer lugar las teorías de izquierda que plantean que la segregación espacial es un producto de las relaciones sociales de producción. Aquí la tesis central es que el espacio es una variable dependiente que refleja la contradicción de la estructura social, de esta forma el ambiente construido es producto de las relaciones que establecen los grupos sociales. Por otro lado, el conjunto de teorías de tradición liberal para quienes la segregación es el resultado natural de la operatoria de los mercados del suelo, articulados éstos por la periferia y decisiones de localización de miles de agentes. Dentro de esta última vertiente se puede ubicar el conjunto de estudios inspirados por las concepciones del *Linconln Institute of Land Policy*.

Dentro de la primera línea se puede ubicar los trabajos desarrollados por Schteingart sobre los efectos de la segregación espacial en las ciudades mexicanas. Esta investigadora influenciada por Lefebvre hace un estudio minucioso de las características que presenta la división social del espacio bajo la urbanización dependiente llegando a la conclusión que las grandes diferencias en las condiciones de vida, en el tipo y distancia de los espacios habitacionales y las pautas culturales, tienen cada vez mas hacer de la metrópolis lugares de fuertes contradicciones y conflictos.

Mucho más de cerca a nuestro objeto de estudio está el trabajo de Sabatini, *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles recursos de acción,* donde platea que el patrón de segregación residencial de las ciudades chilenas se está transformando en dos sentidos principales: está cambiando su escala geográfica y está aumentando su marginalidad. Estos cambios parecen estar afectando a la mayoría de las ciudades latinoamericanas y están vinculados con las políticas de liberalización de los mercados de suelo y con los procesos de liberalización económica y cultural de las últimas décadas. El trabajo de Sabatini integra información empírica sobre los efectos sobre estos cambios en tres ciudades chilenas (Santiago, Valparaíso, Concepción) y en el plantea las siguientes hipótesis: "las políticas estatales habitacionales potencian la formación de guetos urbanos o desarrollo de una cultura de segregación. Esto no es privativo del país sureño, si no que es algo muy extendido en las ciudades latinoamericanas".

A nivel nacional los estudios que abordan los efectos de la política habitacional en la consolidación de la segregación y en la potenciación de la desintegración social son escasos. Los estudios urbanos, durante la década de 1980 mostraron un interés por la segregación, sin embargo, durante el siguiente decenio, esta variable fue remplazada por otras como pobreza urbana, exclusión, sostenibilidad, etc.

Dos estudios son fundamentales para comprender el estado actual de la división social del espacio en la ciudad de Panamá. El primero realizado por Leis, *La ciudad de los pobres*, que presenta una evolución histórica de cómo se ha producido el ambiente construido a partir de las relaciones entre los distintos grupos sociales que integran la capital panameña, pero también, la forma en cómo la presencia estadounidense y la zona del canal, determino la distancia del desarrollo urbano. Por otro lado, Uribe, *La ciudad fragmentada*, nos presenta un estudio descriptivo, aunque carente de un marco teórico, la investigación es rica en referentes empíricos donde no muestra como el control del suelo urbano, fue una vía fundamental para mantener el régimen de acumulación por parte de la burguesía rentista. Mientras que la invasión clandestina fueron el medio, por el cual las clases marginadas y excluidas reivindicaban el derecho a la ciudad.

Sección III.
Premisas teóricas: dependencia, urbanización y división social del espacio

Urbanización y dependencia

Desde la década de 1960, comienzan a realizarse los primeros esfuerzos críticos dirigidos a comprender la implosión urbana bajo la égida del capitalismo. Lefebvre y posteriormente Castells dedicaron sesudas reflexiones para comprender la naturaleza del proceso urbano experimentado tanto por los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo.

Una de las premisas fundamentales que se pueden derivar de estos esfuerzos es que las leyes que rigen el desarrollo capitalista son las mismas que operan para el proceso de urbanización. La dinámica de este modo de producción se fundamenta en contradicciones que se expresan a nivel territorial a escala local, regional y planetaria. Esto es lo que explica la naturaleza diferenciada de la urbanización que experimenta los países centrales y periféricos.

En los países centrales el desarrollo del capitalismo erosionó la estructura agraria y generó la separación del hombre de sus medios de producción. El proceso en general se caracterizó por una transferencia de mano de obra del sector primario al industrial que conllevó a un crecimiento demográfico de las ciudades, a través de migraciones internas. No solo se incrementó la población, sino que también se generalizó el intercambio y el comercio, se concentró en una zona geográfica las condiciones generales de la producción. La ciudad se convierte en una necesidad para el capital poder economizar los gastos de producción y acelerar su tasa de rotación.

> "En una formación social capitalista, la ciudad constituye un espacio físico que concentra población, capital financiero, comercial e industrial. Es el espacio en donde se genera más plusvalía, se explota y se reproduce la fuerza de trabajo con mayor intensidad. Además una ciudad es un gran mercado indispensable para la circulación del capital. De ahí que podamos afirmar que el máximo desarrollo de una formación social se puede apreciar en sus ciudades" (Carrera y Kurt: 2012:22)

Las formas urbanas fueron previas al dominio del capitalismo, pero las ciudades antiguas portaban una naturaleza distinta: predominaba la producción de mercancías con valor de uso; mientras que bajo el capitalismo prevalece la producción de mercancías con valor de cambio. En otras palabras, la ciudades antecedieron el proceso de industrialización, la red urbana en Europa nace por la expansión del comercio y de un mercado en el seno de una sociedad feudal, pero esta red se potenció con el desarrollo de la industria y la generalización de la producción de mercancía con valor de cambio.

El espacio es el soporto físico de la estructura social de un determinado modo de producción. Las permutaciones que experimenta la totalidad se reflejan a nivel del ambiente construido, sin embargo, no significa que éste se convierta únicamente en un condicionado, sino que en determinadas ocasiones puede actuar como condicionante e

influir en la estructura y las relaciones sociales. Esto indica que un estadio determinado del capitalismo genera un tipo específico de ciudad.

Bajo la fase del imperialismo se generó un sistema internacional de división del trabajo comandado por una potencia hegemónica EEUU y los países más avanzados, así como un sistema de relaciones de dependencia, donde quedaron sumergidos los subdesarrollados, que no solo se limitaba a intercambios comerciales desiguales, sino también a la injerencia sobre sus estructuras productivas por parte de los países centrales. Con este nuevo orden la urbanización dependiente adquiere características distintas a las que experimentaron aquellos países en las fases iniciales del capitalismo.

Para el caso de América Latina, Quijano (1989) afirma que aunque existió una experiencia colonial, no es sino con la incorporación al sistema capitalista mundial de estos países donde el proceso adquiere una magnitud importante. No es una dinámica autónoma, sino que su dialéctica está regida por las expansiones del sistema capitalista mundial. Los diversos grados de urbanización que presentan los países de la región van a depender de los niveles de incorporación al sistema internacional. Por otro lado, Castells (1973) concuerda con Quijano que las relaciones de dependencia alteraron el proceso urbano en esta región, que en términos generales se caracterizó el traspaso de mano de obra del sector primario al terciario caracterizado por actividades informales. Esta región tuvo un proceso de industrialización, pero este no antecedió a la urbanización tal como ocurrió en los países centrales.

La dependencia es una categoría útil para comprender las diferencias entre los dos tipos de urbanización. Un país es incorporado a la metrópolis y se establecen relaciones asimétricas que permiten la canalización de excedente del país periférico al centro, pero el proceso no se detiene ahí. Hay una penetración de la estructura capitalista de la sociedad dominante que procede a organizar todos los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales del ahora país dependiente.

> "Diremos que una sociedad es dependiente cuando la articulación de su estructura social, a nivel económico, político e ideológico, expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa frente a la primera una situación de poder. Por situación de poder entendemos el hecho de que la organización de relaciones de clase en la sociedad dependiente encuentra su lógica en el exterior de ella misma y expresa el modo de hegemonía de la clase social que ostenta el poder en la sociedad dominante" (Castells, 1973: 82)

En los países dependientes, la urbanización consistiría en incorporar el ambiente construido a la dinámica centro/periferia dirigida por los países hegemónicos, así este proceso responde a la expansión de los capitales centrales y no a una dinámica propia. Castells (1973), distingue tres tipos de dominación que experimentó América Latina relacionada a los diferentes estadios del modo de producción (acumulación primitiva, capitalismo competitivo y capitalismo monopolista/imperialista)

> Dominación colonial: consiste en la administración directa de los recursos naturales del país satélite por parte de la metrópolis.

Dominación capitalista comercial: ocurre a través del comercio, los países satélites proporcionan materia prima barata a los países del centro, mientras que estos, productos acabados de mayor valor agregado lo que provoca una fuga de divisas hacia ellos.

Dominación imperialista industrial y financiera: consistió en la creación de créditos con altas tasas de intereses s, aunque también en la creación de industrias que se establecieron en el territorio dominado cuyo objeto fue detener el proceso de industrialización por importación que se dio en la región.

El referido autor, establece que estas dominaciones pueden coexistir o presentarse por separado y que influye sobre la forma de organizar las ciudades en el capitalismo dependiente. La dominación colonial creó ciudades como centros políticos y administrativos ligados más a la metrópoli que al territorio circundante, por lo tanto, la contradicción campo ciudad se hace más fuerte. Las otras dos dominaciones no generan un tipo único de ciudad, sino que dependen de la manera como se articulan los Estados nacionales al sistema capitalista mundial.

La urbanización dependiente expresa los efectos de la crisis del sistema de dominación. La crisis de 1929 generó las condiciones para que por primera vez, las burguesías locales latinoamericanas iniciaran un proceso autónomo de industrialización por sustitución de importaciones aprovechando la demanda interna. A pesar de la débil composición orgánica del capital, el esfuerzo generó un crecimiento de los sectores urbanos de forma equilibrada, pues nunca provocó un flujo migratorio excesivo en la medida que este desarrollo no se hace por presiones exteriores, sino parte de la necesidad de cierto equilibrio económico definido en el cuadro de cada país.

Durante las década de 1950-1970, el sistema de dominación atraviesa una metamorfosis, los Estados latinoamericanos caen bajo los efectos de una nueva dominación capitalista/imperialista que inicia un proceso de modernización del sector industrial a través de una inversión masiva de capitales extranjeros que incorporaron tecnología, mejoraron la productividad y expresaron débil absorción de mano de obra. De estas formas, las empresas trasnacionales sepultan los esfuerzos por mantener economías nacionales duraderas. Los efectos inmediatos sobre la urbanización fue una migración rural que sobrepasa el *pull* urbano producto de la descomposición de las estructuras agrarias trasnacionales. Se genera contradicciones sociales entre los segmentos poblaciones ligados al polo moderno y los nuevos habitantes urbanos: marginados y dedicados a la actividad informal.

Al igual que el resto de América Latina, en Panamá se dan estas dos fases del proceso de industrialización y que provocaron un crecimiento de la población urbana. La primera ocurre en un aumento de la demanda interna de productos primarios generados por los trabajos de ampliación del canal y de las tropas militares norteamericanas. Esta no podía ser surtida por el mercado externo debido a la crisis y al conflicto bélico, por lo que el capital nacional orienta sus inversiones hacia el sector secundario y primario de la economía. El crecimiento de la población de la capital es una de las consecuencias de este proceso, para 1950 la Ciudad de Panamá solo tenía una población de 182,092 personas y para 1960 era de 303, 700 y para 1965 era de 329,800. La segunda fase es lo que se llama industrialización

dependiente, el capital extranjero desplaza al nacional de las áreas de punta de la economía, invierte en tecnología, que no crea demanda de empleo, para aumentar la productividad.

> "Una de las característica más resaltantes de la economía panameña es su alto grado de dependencia respecto a los centros del capitalismo mundial y sobre todo de los Estados Unidos de Norteamérica. A comienzos de la década de 1960 el sector industrial manufacturero era receptor cerca del 7% del total de la inversiones directas extranjeras en la República en tanto que para 1974 dicho sector industrial recibió cerca de 48% de dicha inversión...Para 1974 el 90% de las inversiones directas extranjeras localizadas en el sector industrial recibió cerca del 48% de dicha inversión (González, 1977:81)

La industrialización independiente generó un crecimiento poblacional en la ciudad de Panamá producto de migraciones internas, pero a diferencia del primero, éste se caracterizó por altas tasas de desocupación y un bloqueo en el acceso de bienes de consumo masivo (vivienda, servicios básicos, etc.). Fue durante este período (1970-1980) donde se comienzan a producir tomas sistemática de tierra urbana por parte de los sectores populares.

Las características que exhibe la urbanización dependiente señaladas por Castells (1973) son:

1. La base del proceso de urbanización no está en el paso de una economía agraria a una economía de industria, pero si está en el aumento del sector terciario.
2. El sector terciario latinoamericano se refiere al pequeño comercio, vendedores ambulantes y trabajos no especializados (trabajo informal)
3. Concentración de grandes conglomerados de personas provenientes de migraciones rurales habitando bolsones de pobreza en la periferia, pero también en barrios degradados del centro.
4. Diferencia marcada entre el campo y la ciudad. Ausencia de una red urbana con primacía de la capital con respecto a las ciudades intermedia (macrocefalia urbana)

Marginalidad y urbanización dependiente

La relación de dependencia genera un sistema económico en el seno de la sociedad dominada que presenta dos polos: uno hegemónico y otro marginal, ambos son interdependientes que por sí solo, no bastan para comprender el conjunto. En el segundo encontramos las actividades y relaciones económicas que prolongan en parte las de los grupos dominados del núcleo hegemónico.

La forma urbana generada por la industrialización dependiente se caracteriza por el surgimiento de un grupo social *"la población marginal",* rechazados del mercado laboral en todas las ramas de la economía y con la imposibilidad de emplearse en otro sector. ¿Cómo se produce este estrato? Quijano (1973) propone que todos los sectores económicos marginan personas y el fenómeno se potencia con el factor migratorio, por lo tanto, se trata de un colectivo proveniente de todo el cuerpo social. La dispersión de este grupo dentro del espacio urbano es imposible, el sistema de vivienda le impide localizarse, individual o en

pequeños grupos, en cualquier lugar de la ciudad y los obliga a ubicarse en zonas bien determinadas. La proximidad física genera una de red de relaciones, generalización normas, valores, costumbres y percepción del mundo característico de este estrato.

El grupo marginal no es una totalidad homogénea, sino que presenta diferencias fundamentadas en los mecanismos de marginalización de los cuales provienen. Quijano identifica dos categorías, una que es la prolongación de la burguesía del polo hegemónico cuyas actividades son relegadas o de poca importancia (artesanos, pequeño comercio y servicios) y denomina pequeña burguesía marginal. La otra, asalariados marginales, (prolongación del proletariado) formado por todos aquellos que han abandonado sus empleos, los provenientes del sector agrícola o aquellos que llegan por primera vez al mercado de trabajo. Estas son categorías en sus estados puros, en lo concreto es muy probable que los marginales pasen de un lado a otro de forma continua como estrategia de sobre vivencia. A cada categoría le corresponde un tipo de ingreso con naturaleza diferente. En el primer caso se trata de una ganancia marginal y en el segundo de un salario marginal, ambos se caracterizan por su inestabilidad, irregularidad y debilidad en comparación con sus pares del polo hegemónico.

Por otro lado, bajo la inestabilidad de los ingresos se es lógico pensar que el grupo marginal participa poco en el consumo de servicios masivos, pero el ingreso no es la única variable que determina el consumo, sino también los patrones culturales urbanos que influye en la determinación de las prioridades jerarquizadas. Otro elemento importante a considerar es las política sociales implementadas por el Estado para reducir las consecuencias políticas que pudieran generar las desigualdades. Sin embargo, estas acciones son tan ineficientes que no sirven como herramienta para la transformación de esta realidad, y lo más que pueden hacer, especialmente la política de vivienda, es eliminar a la población marginal de ciertas zonas de la ciudad.

> "La localización como tal constituye un proceso de reforzamiento de la marginalidad, acentuando las segmentación de las relaciones con el resto de la sociedad" (Quijano: 1973: 152)

Un aspecto importante, que tiene conexión directa con esta investigación, es el papel que juega la familia dentro de la población marginal. Todo parece indicar que tiene una configuración, formas de relacionarse sus miembros y un sistema de normas y valores diferente a las de las capas medias. La figura principal gira en torno a la madre que se ve obligada a pasar mucho tiempo fuera de casa para conseguir los recursos y mantener a sus hijos, mientras que la figura del padre es fluctuante. También existe una temprana independencia de los hijos con respecto a la figura principal presionado por las condiciones económicas. Algunos antropólogos y trabajadores sociales, influenciados por los prejuicios generados por los valores propios de la clase media, definen que la familia marginal está desintegrada y que no existe la solidaridad, olvidan que la estructura familiar es como una caja de resonancia que refleja los cambios que operan en el conjunto del sistema social. Aunque existe una diferencia en la estructura familiar del proletariado marginal con la de la burguesía marginal.

> "En el proletariado marginal, la inestabilidad de la imagen paterna, la obligación de la madre de conseguir recursos necesarios, la movilidad impuesta a todos los miembros de la familia en el espacio ecológico urbano, son hechos que contribuyen fuertemente a la realización de una organización familiar diádica. En cambio en la pequeña burguesía marginal, el mantenimiento de un grupo familiar que responde a las características de la clase media, parece posible y puede ser necesario en la medida que los miembros de la familia participan en la misma actividad y ponen en común sus débiles recursos. En todo caso, la propiedad de pequeños medios de producción y de comercio marginales favorece el mantenimiento en el mundo de la marginalidad de las características familiares en vigor con el resto de la sociedad" (Quijano, 1973; 153)

La población marginal es relegada por el sistema urbano a aquellas zonas donde valor del suelo es bajo, donde su tenencia es insegura (asentamiento informales, villas de miseria) o en los barrios del centro degradados. Bolsones en la ciudad que carecen de servicios básicos: alcantarillados, agua potable, electricidad, sistema de recolección de basura y que provocan un contraste marcado con los barrios de la clase media y alta. ¿Cómo se distribuye la población del sistema urbano por el espacio?

Aproximaciones a la producción social del espacio y la segregación urbana

Castells (1973) afirma que el espacio es la proyección física de la estructura social y es definido por las relaciones sociales de producción, que no es un mero objeto físico, quien comanda la producción define, en última instancia, la creación del ambiente construido. Este se va ocupando atendiendo a relaciones de poder, su segmentación es reflejo de una división mayor ocurre en la base estructural y se refuerza en la super estructura.

> "El espacio y el modo en que se organiza, denomina el carácter histórico que asume la naturaleza mediatizada por la actividad práctica del hombre y como tal constituye el fundamento obvio de esa actividad, pero también un producto, producto material elaborado, modelado y organizado en función de esa actividad estructurada a partir de un conjunto de relaciones sociales dentro de las cuales se inserta, adquiriendo una forma, una función y un significado" (Castell, 1973: 125)

Tanto en las ciudades del capitalismo dependiente como las de los países centrales, el espacio se presenta fragmentado, una vista panorámica de cualquier ciudad nos ilustra las diferencias y desigualdades entre una zonas y otras. Algunas áreas de la ciudad se encuentran ocupadas por los negocios y las actividades económicas más rentables, así como son también el lugar de asiento de las clases altas dotadas de acceso a servicios de consumo masivo, mejor ubicadas, cerca de todos los recursos que pone a disposición el sistema urbano. Esta misma panorámica también reflejaría áreas degradadas ocupadas por los pobres urbanos, alejados del centro con poco acceso a los bienes y recursos que ofrece la ciudad. ¿Cuáles son los mecanismos que rigen la ubicación de la población en el espacio urbano y permiten su fragmentación? ¿Qué relación tienen estos mecanismos con los procesos que ocurren en la base de la estructura social?

Un concepto que nos permite comprender estas desigualdades socio territoriales es el de división social del espacio o segregación que viene siendo utilizado por sociólogos urbanos desde la década de 1950 cuando lo introdujo el ecologismo de la Escuela de Chicago fuertemente influenciada por el darwinismo social. Desde esta concepción, los individuos compiten por ocupar el espacio, los que tienen más capacidades habitan aquellos lugares mejor ubicados, mientras que lo más débiles serían relegados al resto de las áreas. Con base a esta premisa, se crearon modelos para explicar el expansionismo espacial que experimentaron ciudades como Chicago. El más conocido fue el desarrollado por Ernest W Burgess (1925) basado en la idea de que los usos del suelo urbano varían desde el centro de la ciudad hacia la periferia en forma de anillos concéntricos de tamaño variable. En el centro se ubica el distrito de negocio, seguido de una corona que representa una zona de transición degradada y ocupada por gente pobre. Le sigue la residencia de trabajadores industriales donde también se ubican algunas fábricas para posteriormente, encontrar los barrios de las clases medias y altas, por supuesto, siendo estos lugares mejores conservados.

Se duda que este modelo pueda ser utilizado para explicar el crecimiento espacial de las ciudades de los países del centro, y mucho menos, es útil para comprender el desarrollo de las urbes de América Latina. Es un modelo ahistórico, no toma en cuenta las relaciones de poder fundamentadas en la posesión o no de los medios de producción y se concentra en el individuo y no las relaciones sociales.

A partir de la década de 1960, hay un giro metodológico en el estudio de la segregación. El nuevo modelo de tendencia marxista se enfoca en las estructuras sociales y pone énfasis en el carácter político del fenómeno. Castells (1973) la define como la tendencia de la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y fuerte disparidad social entre ellas, entiéndase esta disparidad no solo en términos de diferencias, sino también de jerarquía (…) estas disparidades tienden a perpetuarse debido a que condiciona en forma duradera la vida de los individuos, porque implica una distribución desigual de oportunidades y beneficios"

Lipietz (1976) define el concepto como la inscripción de la estructura social en el ambiente construido y está múltiplemente determinada por todas las instancias que forman el modo de producción:

1. La división social del espacio se facilita por la existencia de un sistema de movilidad tanto de pasajeros como de objetos, permitiendo la integración de las distintas zonas segregadas, así también como las zonas generadas por la división técnica del espacio.

2. La división social del espacio es reforzada por tratamientos de los planes urbanos de forma diferenciada, obviamente, favoreciendo los grupos urbanos de poder.

3. La división o segregación del espacio es conscientemente creada por los grupos de poder. El caso más conocido es cuando llegan migrantes no deseados y las clases altas terminan por buscar nuevas áreas. Este sucedió en la ciudad de Panamá, después de las grandes olas migratorias que produjeron la construcción del canal.

> Los grupos de poder en la capital panameña, terminaron abandonando el intramuro y dieron un salto hacia los barrios de la Exposición y Bella Vista.

Harvey (2007) tiene dos hipótesis referidas a la segregación espacial o división social del espacio. La primera es que los mecanismos que rigen la localización territorial de los recursos de una ciudad, son los principales generadores de desigualdades territoriales. La segunda es que la relocalización de recursos provoca cambios en las formas espaciales de una ciudad y éstos a su vez originan cambios en la distribución del ingreso. Por ejemplo, el ingreso de una familia se ve modificado por la distribución en el espacio urbano de las oportunidades de empleo versus la distribución del alojamiento. El desequilibrio entre estos factores provoca un aumento del costo de la accesibilidad de ciertos grupos con respecto a otros. Según este autor dos conceptos son fundamentales para entender los sistemas urbanos segregados y sus efectos: la accesibilidad y la proximidad. La accesibilidad a las oportunidades de trabajo, a los recursos y a los servicios públicos solo puede ser obtenida si se paga un precio por ella, éste es igual a la distancia que debe salvar y el tiempo invertido. Sin embargo, existe un costo social que es difícil de cuantificar que va desde el simple costo de traslado hasta cuestiones más complicadas como el estrés, violencia, etc. El concepto de proximidad en Harvey tiene una connotación negativa, se refiere a los efectos e estar junto a algo que la familias no utilizan directamente, generalmente, esto implica un costo. El planteamiento fundamental es que al cambiar la forma espacial o la forma como se organiza el espacio se cambia el precio de la accesibilidad y el costo de la proximidad.

Harvey divide los bienes y recursos en dos: los públicos y privados. Estos pueden ser producidos y consumidos sin provocar efectos exteriores contra tercera personas. Los primeros una vez producidos están libremente disponibles para el que lo quiera utilizar. Sin embargo, estos también pueden ser divididos en dos: puros e impuros, dependiendo del nivel de accesibilidad. Un tipo especial de bien público impuro es el de la localización. La localización de un servicio público en una zona, significa que la población no se beneficia toda de la misma manera. La mayoría de los bienes y recursos públicos en un sistema urbano son impuros, significa esto que su localización generará un costo a los que se les dificulta su accesibilidad. Según el citado autor, la mayor parte de la actividad política que ocurre en un sistema urbano entre los distintos grupos sociales, es por tratar de lograr beneficios en la relocalización de los recursos. En este juego poderes, los políticamente débiles libran con la peor parte.

Refiriéndose a los estudios sobre segregación social en América Latina, Schteingart (2001) afirma que el concepto ha sido utilizado de manera poco precisa y sin definir, y algunas veces está ligado a categorías analíticas como marginalidad, exclusión social y pobreza. Ella lo define como la formación de unidades espaciales homogéneas dentro de sí en cuanto a dotación de servicios y el tipo de población que la habita, pero heterogéneas con respecto a otras. Está vinculado a la estructura de clase mediada por la lógica capitalista de organización del espacio urbano y relacionado directamente con la renta del suelo y la apropiación de ganancias sobre localizadas. Sin embargo, también resalta la existencia de procesos unificadores dentro de una ciudad, es decir, que ella se puede encontrar elementos

integracionistas y segregacionistas. Así que existe una multiplicidad de factores y agentes sociales que inciden sobre el espacio y su organización social.

Para Torres (2003) tres son los mecanismos que provocan la fragmentación del espacio. El primero de ellos está enfocado en el mercado de trabajo que es el responsable de las desiguales condiciones de vida de la población; el segundo destaca la dinámica del mercado inmobiliario íntimamente relacionado con la renta del suelo urbano y el tercero con el papel regulador del Estado.

> El mercado laboral: su naturaleza y las consecuencias que éste tiene sobre el nivel de consumo que presentan la población dependerá del polo económico en que esté ubicado. En términos generales, el polo hegemónico de la economía dependiente podrá tener acceso al mercado de la vivienda y a servicios de consumo masivo en determinadas zonas en virtud de su capacidad de pago. En su interior existen diferencias sustanciales, el sector de trabajadores dedicados a las actividades menos productivas tendrá barreras para al acceso, y es muy probable, que habiten aquellas zonas en conjunto con la población marginal. Por otro lado, el ingreso del segmento poblacional ubicados en el polo marginal, lo excluye mercado formal de la vivienda y solo una pequeña proporción se beneficiará de las políticas estatales, mientras que la mayoría reclamará su derecho a ocupar una parcelas, a través invasiones clandestinas en zonas periféricas de la ciudad y en el áreas del centro degradadas.

El mercado inmobiliario y la renta del suelo urbano:

Existe un consenso en la literatura crítica que en un contexto de liberalización económica, el mercado de tierras actúa como el mecanismo principal de distribución entre los segmentos poblaciones; mientras que el rol del Estado es el de facilitar, que se respeten las instituciones sociales fundamentales para el funcionamiento del mercado. Una de estas es el de la propiedad privada.

El capitalismo al erigirse en el modo de producción dominante tiende a destruir todas las instituciones de los modos preexistentes, pero también conserva algunas para su funcionamiento. Este es el caso de la propiedad privada, ya que se basa en la propiedad privada de los medios de producción no puede destruir esta institución y se ve obligado a pagar un impuesto sobre el espacio a quien se pregone poseedor de él. Para Marx la renta es algo que puede surgir de diferentes modos dependiendo del tipo de condición, sin embargo algo común en todas las situaciones en que puede surgir una renta es la propiedad privada de la tierra.

> "La propiedad territorial presupone el monopolio de ciertas personas que les da el derecho de disponer de determinadas porciones del planeta como esfera privativa de su voluntad privada, con la exclusión de todos los derechos. Partiendo de esto se trata de explotar el valor económico, es decir, valorizar este monopolio sobre la base del modo de producción capitalista" (Marx, 1960:591)

El citado autor distingue tres tipos de renta, aunque lo explica para el sector agrícola, tiene aplicabilidad en el contexto urbano. Lo interesante es que divide algo aparentemente homogéneo y lo descompone en sus distintas partes.

- La renta monopolista: surge porque se pueden vender las mercancías por encima de su valor y de su costo de producción. La sobre ganancia es acaparada por el propietario. En la agricultura, este tipo de renta surge en los cultivos de rubros raros que requieren de un determinado tipo de suelo. Debido a la limitación de las tierras en que se pueden cultivar, es posible vender a un precio no sólo superior al precio social de producción, sino, además, a su valor.
- La renta absoluta: es parte de la plusvalía que se apoderan de los terratenientes por poseer el monopolio de la tierra. Se define como la diferencia entre el valor de la mercancía y el precio social de producción.
- La renta diferencial: en palabras de Marx "esta surgen simplemente de la diferencia entre el precio individual de la producción de las mercancías de este capital concreto y el precio general de producción que regula los precios comerciales de las mercancías producidas por el capital de esta rama de producción en su conjunto (Marx, 1960:598).

¿Cómo influye la renta en la distribución de los suelos urbanos y la formación de áreas segregadas y que conexión tiene con la estructura de clase capitalista?

El suelo no tiene un valor en sí mismo, son las relaciones sociales de producción que le imponen un precio, este es el resultado de la existencia de la renta, que sí es un valor. Esta es parte del valor producido socialmente, el cual, en lugar de ir a las plusvalías que se reparten los capitalistas en forma de ganancia, va a parar a manos de los terratenientes que controlan la propiedad: condición indispensable para la producción. De manera que la clase terrateniente forma parte del sistema capitalista, y no es una clase social perteneciente al feudalismo.

Para Jaramillo (2010) una teoría de la renta del suelo debe reflexionar tanto en términos de producción como en el de circulación. Para cualquiera mercancía en el sistema capitalista, la valorización del valor ocurre en la esfera de la circulación, este paso es un camino incierto para el capitalista, pues aún en la esfera de la producción, no está seguro de obtener su ganancia, sino hasta cuando los artículos llegan a los mercados. Si esto ocurre en una mercancía ordinaria, la situación es más aguda en la tierra que no se produce y de los productos inmobiliarios urbanos cuyos mercados, entre otras particularidades, condensan una gran cantidad de valor, son bienes durables e inmóviles con respecto al suelo que los soporta en su proceso de consumo y son mercados con un carácter especulativo.

Todos los terrenos urbanos tienen un precio y esto tiene una conexión directa con la renta absoluta. Según Jaramillo (2010) para tener el carácter de urbanos requieren estar dotados de infraestructura y servicios públicos que no pueden ser producidos por el capital individual, sino a través del Estado (agente externo). El promotor capitalista se enfrenta con una limitante externa: necesita terrenos urbanos y para obtenerlos tiene que contar con otros agentes. Sumando a lo anterior, el ambiente construido para que funcione correctamente,

necesita de la articulación con otros inmuebles y esto depende de la intervención de múltiples agentes. "Estos condicionantes y otras circunstancias pueden hacer surgir una escasez de terrenos urbanos, lo que restringe la producción de espacio construido. La competencia entre los usuarios del espacio construido, frente a la restricción de la oferta hará subir su precio, lo que se puede convertir en una ganancia extraordinaria para el constructor" (Jaramillo citado por Parías Durán: 2010:153). Sin embargo, esta sobre ganancia se deriva de las características de los terrenos que permiten la edificación urbana, lo que le confiere a los propietarios de los terrenos el poder de desviarla hacia ellos convertida en renta.

Para el citado autor, la renta monopolista da el carácter de elitista y marginal a ciertos barrios de la ciudad. Para esto introduce el concepto de gasto conspicuo, afirma que la jerarquía social entre los individuos que conforman la clase capitalista está dada por la magnitud de sus capitales y la manera como lo expresan es a través del gasto conspicuo, que no tiene como finalidad satisfacer una necesidad, sino que busca un efecto de demostración de su capacidad de gasto, y por lo tanto, de pertenencia a cierta categoría social. Esto se extiende al conjunto de los grupos sociales y refleja la magnitud de sus ingresos. En términos de la vivienda, el *gasto conspicuo* no se limita a su materialidad, sino a su localización en el espacio urbano. Los grupos de mayores ingresos se reservan ciertos sectores de la ciudad y excluyen a las otras categorías sociales, el mecanismo de exclusión se basa en la renta. Los grupos sociales están "dispuestos a pagar un impuesto privado por ocupar los lugares positivamente connotados, en una cuantía tal que sobrepase las posibilidades de los otros sectores sociales" (Jaramillo: 2010:75). En la medida en que la connotación positiva de un lugar obedece a un proceso colectivo que escapa a la acción de los individuos aislados, los propietarios de los terrenos que gozan de esa connotación social particular controlan el mecanismo de explicitación del rango social, y quien quiera beneficiarse de él no tendrá más opción que pagar la renta.

Los sectores que no pueden pagar el impuesto se tienen que ubicar en otras áreas con aquellos grupos de idéntica capacidad de pago. El mismo mercado del suelo arroja hacia la periférica, hacia los asentamientos informales o a zonas degradadas dentro de la ciudad aquellos segmentos del polo marginal que no pueden pagar este impuesto.

Lo anterior contrasta con la teoría liberal del mercado del suelo donde los determinantes de la localización de las distintas actividades es fruto de una lógica racional típica del individualismo metodológico que conduce a algo difícil de sostener: un equilibrio general, único, óptimo y estable, con las repercusiones que ello implica sobre los aspectos de política, ya que su conclusión más general es que el funcionamiento espontáneo del mercado es el mecanismo más eficiente de la distribución de las actividades urbanas en el espacio.

La renta diferencial también tiene un papel protagónico sobre el ambiente construido y es eficaz para explicar el crecimiento vertical que presentan algunas ciudades latinoamericanas como Panamá. Según Jaramillo (2010), el crecimiento vertical solo se presenta en ciertas zonas de la ciudad y algunos utilizan las normas urbanísticas para explicar este crecimiento. El autor plantea que esto puede influir, pero que no es la

explicación correcta del fenómeno, tampoco lo es la coexistencia de capitales de distinta talla en la rama de la construcción. Lo que determina el crecimiento vertical/horizontal es la renta primaria diferencial tipo II y su articulación con los precios del suelo. La construcción en altura implica costos más elevados que la construcción horizontal. "La diferencia entre el precio del espacio en una determinada localización y el precio de producción genera una sobre ganancia que se convierte en renta. La producción en altura permite multiplicar la cantidad de espacio construido que se puede vender en un lugar específico, lo que hace crecer la sobre ganancia, pero implica también costos mayores, lo que hace disminuirla" (Jaramillo, 2010: 1970)

El análisis costo beneficio determina decisión económica de los promotores y desarrollistas: si el precio de venta no es suficientemente elevado para compensar los costos proporcionalmente mayores de construir en altura, se construye en baja densidad. Si por el contrario, este precio es lo suficientemente elevado como para absorber el mayor costo, se utiliza la técnica de construcción en altura. Pero, eventualmente, el uso de la técnica en altura hace aumentar la sobre ganancia más que proporcionalmente, y el precio del suelo sufre un impacto adicional al alza del precio. De esta manera, la relación entre costos de producción y precios de venta del espacio construido determinan, simultáneamente, la densidad de construcción utilizada y el precio del suelo.

El Estado y la segregación espacial

El Estado cuenta con instituciones que configuran el espacio urbano de forma directa (en este caso serían los institutos de urbanismo y planificación, ministerios de vivienda) y otras indirectamente cuyas gestiones tienden a influir en los aspectos socio espaciales (este sería el caso de instituciones de carácter fiscal destinadas al cobro de impuestos, derechos por servicios públicos, etc.). Las acciones del Estado contribuyen a la fragmentación urbana a través de la ejecución de planes de desarrollo urbano, normas de zonificación y cobros de impuesto, pero la que más impacto tiene es la política habitacional.

Para Pumarino (1973) la política habitacional resulta determinante en el patrón espacial de la ciudad que cuando adopta una forma tiende hacerla establece en tiempo, y es la expansión residencial la que la modifica, pues la localización del empleo varía más lentamente. Los habitantes de una ciudad tienen una opción limitada de elegir donde localizarse, pues depende a donde se dirige la oferta del sector privado o público. Sumado a esto, el patrón de localización de la ciudad, tal como se ha explicado, está determinado por la distribución del ingreso (directamente influenciado por tipo de polo al que se conecta). La construcción masiva de vivienda, que implícitamente acepta los mecanismos del mercado del suelo urbano, asociados a la diferencia de ingresos, permite sostener la hipótesis según la cual el sector público es el responsable de la creciente separación física de la población según su categoría social, y por supuesto, esto determina distintos niveles de accesos a servicios y acentúa las desigualdades

Dos son los mecanismos que han contribuido a ubicar la población de estratos semejantes en zonas específicas de la ciudad.

- La construcción masiva de conjunto habitacionales: la vivienda es una mercancía que tiene un valor de uso para la fuerza de trabajo, permite su reproducción, pero también la del capital, se convierte en un eje de acumulación, siempre y cuando el Estado contribuya con equipamiento social y cree las condiciones generales para esto. Las estrategias de apropiación urbana de las clases dominante orienta la acción del Estado al estímulo de la acumulación, así también a mediatizar por medio de políticas asistencialistas las reivindicaciones urbanas populares (Leis, 1982:12).

  Por otro lado, las ciudades latinoamericanas se caracterizan por un alto déficit habitacional que es enfrentado por medio de políticas fundamentadas en la tradición liberal. Para esta corriente de pensamiento, el problema consiste en un desajuste entre la oferta y la demanda cuya solución es proveer el mayor número unidades habitaciones gracias a la acción directa del Estado en colaboración con la empresa privada. No importa en la parte de la ciudad, lo fundamental es que los pobres tengan acceso a la vivienda. Así incentiva las inversiones, se dan subsidios que benefician a las empresas. Éstas tienden a maximizar sus ganancias a través de los mecanismos del mercado (buscando locaciones más baratas, utilizando tecnología y menos mano de obra) y se asocian al sistema bancario y a los medios de comercialización. Todo esto tiene dos efectos importantes: primero el precio de la vivienda entregado por el Estado son altos, de manera que aún subvencionando los programas van dejando fuera de su ámbito a ciertas categorías poblacionales (especialmente las del polo marginal). Segundo, al regirse por los mecanismos de mercado para la localización del suelo, los nuevos conjuntos habitacionales se ubican en la periferia, alejados del centro. La política de vivienda está dividiendo el espacio, construye áreas homogéneas internamente, en términos de variables socio económicas, pero heterogéneas con respecto sus vecinos.

  Desalojo y represión: la mayor parte del crecimiento de las ciudades latinoamericanas se dan a través del sistema informal. Los pobres iudad reclaman su derecho a una parcela a través de invasiones clandestinas que desafían la institución de la propiedad privada. El Estado como garante de las reglas del mercando (tal como se ha visto el mercado del suelo necesidad de la propiedad privada para su funcionamiento) procede al desalojo por medio de la represión y la violencia. Esto también ocurre en los centros históricos que atraviesan un proceso de *gentrificación*, que tienen una población de sectores populares y marginales considerable, cuando los incentivos no son suficientes para convencerlos de abandonar el lugar se procede a la violencia institucional (el casco antiguo de la ciudad de Panamá, el Estado procedió a cancelar todas las escuelas primeras y trasladarla a otro sitio, así como se suprimieron algunos servicios) y la represión directa. Las alternativas que se le dan en medio de estos desalojos varían de país en país, pero lo *normal* en ubicarlos en estos tipos de complejos habitacionales, así como cederles lotes en la periferia carentes de servicios básicos.

Algunas investigaciones muestran una correlación entre la segregación y algunos indicadores de descomposición social. No solo se trata de que la fragmentación genera un costo a los pobres: que tienen que viajar más, menos oportunidades, acceso a servicios y no se pueden beneficiar de los recursos que ofrece el sistema urbano, sino

que el problema va muchos más allá. "Representan formas de empobrecimiento o degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento. De tal forma, es posible concluir que, mientras en el pasado la segregación de las familias de menos ingresos tenía efectos tanto negativos como positivos, ahora se están agravando sus efectos más complicados de descomposición social. Se estarían dando lugar hoy a fenómenos de *guetización* de los barrios populares (drogas, crimen, deserción escolar) que no existían antes o que eran mucho menores" (Sabatini, 2008:6)

Globalización neoliberal y segregaciones emergentes.

La crisis capitalista generada por la caída de la tasa de ganancia durante la década de 1970 trajo consigo la transformación del aparato estatal. Ubicado en el conjunto de relaciones internacionales, la primera consecuencia es que Estados Unidos consolidó su dominio y hegemonía a escala global. Su Reserva Federal salió robustecida con la crisis de los petrodólares y con fuertes influencias en instituciones capaces de imponer a los países más débiles las nuevas condiciones que permitieron el establecimiento de un sistema global bajo su hegemonía (BM; FMI; BID; etc.). A nivel interno, los Estados adquirieron nuevas funciones, dejaron de tener un rol activo en la constitución de nuestras sociedades y pasaron a tener uno meramente regulativo. Sus funciones y servicios pasaron a ser ejecutadas por el sector privado. En otras palabras, una de las consecuencias de la crisis fue el establecimiento del neoliberalismo como ideología y política económica impulsada por los organismos internacionales controlados por la potencia del norte.

Bajo las concepciones neoliberales, el Estado favoreció un fuerte derecho a la propiedad privada individual, el dominio de la ley y las instituciones de mercado y del libre comercio. El marco legal estaría integrado por contratos hechos por individuos racionales. El Estado debe respetar y asegurar la libertad de elección, para ello debe contar con el monopolio de la violencia. El empresario y las corporaciones deben actuar libremente y esto debe ser considerado como un bien fundamental, ya que son las principales generadoras de riquezas.

Los partidarios del neoliberalismo estaban a favor de la privatización de los activos comunes. Se considera que la ausencia de propiedad privada en países en vías de desarrollo es una barrera que impide el crecimiento económico. La competencia entre las empresas, individuos y agentes es considerada una virtud esencial. Las directrices de esta competencia deben estar claramente definidas, en aquellas ocasiones en que no lo están o que no exista el derecho de propiedad privada, el Estado debe utilizar todo su poder para regular estas situaciones. La privatización eliminaría la burocracia, incrementa la eficiencia, la productividad, mejora la mercancía y la calidad de vida de la población en general. Mientras la libertad individual esté garantizada en el mercado, cada individuo es responsable de sus actos. Así los fracasos y éxitos se explican por medio de fallos o errores empresariales, en vez de dar una explicación sistémica, como la exclusión de ciertos sectores sociales.

Las políticas neoliberales tuvieron fuerte impacto en América Latina. Chile, Bolivia y Panamá fueron los primeros países en aplicar las recetas provenientes del Banco Mundial. En el resto de los países, el neoliberalismo adquirió fuerza sobre todo en la década de 1990 donde sistemáticamente se procedieron a privatizar los activos del Estado y la apertura comercial. El proceso coincidió con agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, un desmantelamiento de los mecanismos de protección social, y en plano político, el establecimiento de regímenes dictatoriales y la derrota de la izquierda. A principio del presente siglo, como resultado del neoliberalismo, se había establecido un modelo de desarrollo económico concentrador y excluyente, las desigualdades sociales y el número de pobres había aumentado.

> "El neoliberalismo, al oponerse a la intervención redistributiva del Estado, perpetúa la desigualdad socioeconómica tradicional y la acrecienta. Al introducir el criterio de que solamente el mercado posee la virtud de asignar eficientemente los recursos y fijar los diversos actores sociales los niveles de ingreso. Se abandonan así los esfuerzos por alcanzar la justicia social mediante una estructura progresiva de impuestos y una asignación del gasto público que privilegie los más desfavorecidos" (UCA, 2007).

Para Kurt y Carrera (2012), la lógica neoliberal consideraba los instrumentos de planificación como un conjunto de dispositivos de intervención del Estado sobre el crecimiento natural de las ciudades que han contribuido al estancamiento de la economía y generó el caos urbano, por lo tanto, se propicia el desarme de la institucionalidad urbanística. Como la ciudad tiene un crecimiento natural, algo que recuerda el ecologismo de la Escuela de Chicago, es necesario el retiro de todo instrumento de planeación para no interferir con esa dinámica propia del sistema. La ciudad debe regirse por el libre mercado, y se propone, desregular, especialmente, el mercado de suelo urbano.

> "el centro de gravedad de esta concepción del desarrollo urbano se sitúa principalmente en el mercado del suelo. Su operatoria pasa a constituirse en el proceso rector según el cual se conformará el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. El uso del suelo irá definiéndose así por la rentabilidad de las actividades, asociadas a sus requerimientos de localización." (Raposo 1995 citado por Kurt y Carrera 2012)

Los asentamientos urbanos que crecen explosivamente, acumulan penurias y necesidades ante una precaria gestión urbana. Se creó grandes regiones metropolitanas que crecieron de forma anárquica y desordenada. A las viejas contradicciones generadas por el proceso de urbanización, se le añaden otras como la fragmentación de las administraciones municipales que hace que las débiles herramientas de la planificación urbana sean cada vez más inútiles, mientras que los servicios públicos urbanos han entrado en un deterioro, las tasas de desempleo y el sector informal han crecido al mismo tiempo que lo hace la violencia y la inseguridad. Para Mattos (2002) dos son las características que definen a la ciudad neoliberal.

a. Una polarización social entre ricos y pobres que tienen su expresión a nivel del paisaje urbano: islas de edificios y barrios de lujos se encuentran rodeados de mares de pobreza.

b. Una morfología territorial donde impera la periurbanización y la policentralidad.

Según Davis (2008) el crecimiento exponencial de las ciudades del tercer mundo, se deben a fuerzas globales que empujan a los campesinos hacia ellas, y aunque éstas han dejado de ser el motor de crecimiento económico, aún siguen recibiendo población excedente del campo. En palabras del referido autor, las ciudades se han convertido en un vertedero de población desocupada, mientras que "el suministro de las infraestructuras esenciales, por su parte, va muy a la zaga del ritmo de urbanización y, con frecuencia, las áreas hiperdegradadas de la periferia urbana no cuentan en absoluto con servicios públicos formales ni con instalaciones sanitarias". Los planes de ajustes estructurales han provocado un aumento de áreas hiperdegradas en los países del tercer mundo. La población excedente que la habita se dedica a actividades informales o busca otras estrategias de sobrevivencia.

En la década de 1990, se esperaba que la globalización fuera el analgésico que aliviaría los síntomas creados por los ajustes económicos, sin embargo, ésta agudizó las desigualdades sociales y aumentó la cantidad de pobres en las ciudades. "La brecha entre países pobres y ricos creció, tal y como había hecho durante los veinte años anteriores y, en la mayoría de países, las desigualdades de renta aumentaron o, en el mejor de los casos, se estabilizaron"(Davis, 2008:25) La desigualdad global, de acuerdo con las medidas de los economistas del Banco Mundial, alcanzó hacia finales del siglo XX la increíble cifra de coeficiente de Gini de 0,67, es decir, el equivalente matemático de una situación en la que los dos tercios más pobres del mundo no recibieran ninguna renta y el tercio más rico la recibiera toda.

Ante el aumento de las desigualdades sociales y agudización de la fragmentación del espacio por los mecanismos del mercado y la no intervención estatal, conlleva el surgimiento de nuevas formas de segregación socio económica. Esta es la variable (sobre todo el nivel de ingreso) más importante en el medio latinoamericano a la hora de valorar la segregación, sin embargo, en Europa y EEUU, lo étnico tiene mucho más peso que factores socio económico.

a. Segregación en gueto: este concepto es el que proponemos para la agrupación forzada de la población que pertenece al polo marginal de la economía y los sectores de la clase trabajadora empleados en el segmento menos productivo del capital. Los mecanismos de mercado y la política habitacional son los mecanismos que generan este tipo de segregación.
b. La Gentrificación: ocurre en las áreas históricas degradadas de la ciudad y que hasta hace poco estaban ocupadas por población marginal, pero que ahora son apropiadas por las clases medias y altas a través ciertos mecanismos que también incluyen la acción del Estado.
c. Los barrios cerrados: generalmente ubicados en las periferias urbanas y habitados por sectores de alto ingresos, los muros físicos son expresión de la

distancia social que los separa de sus vecinos pobres y marginales que los rodean.

Sección III.
La segregación urbana en la ciudad de Panamá

El proceso de urbanización

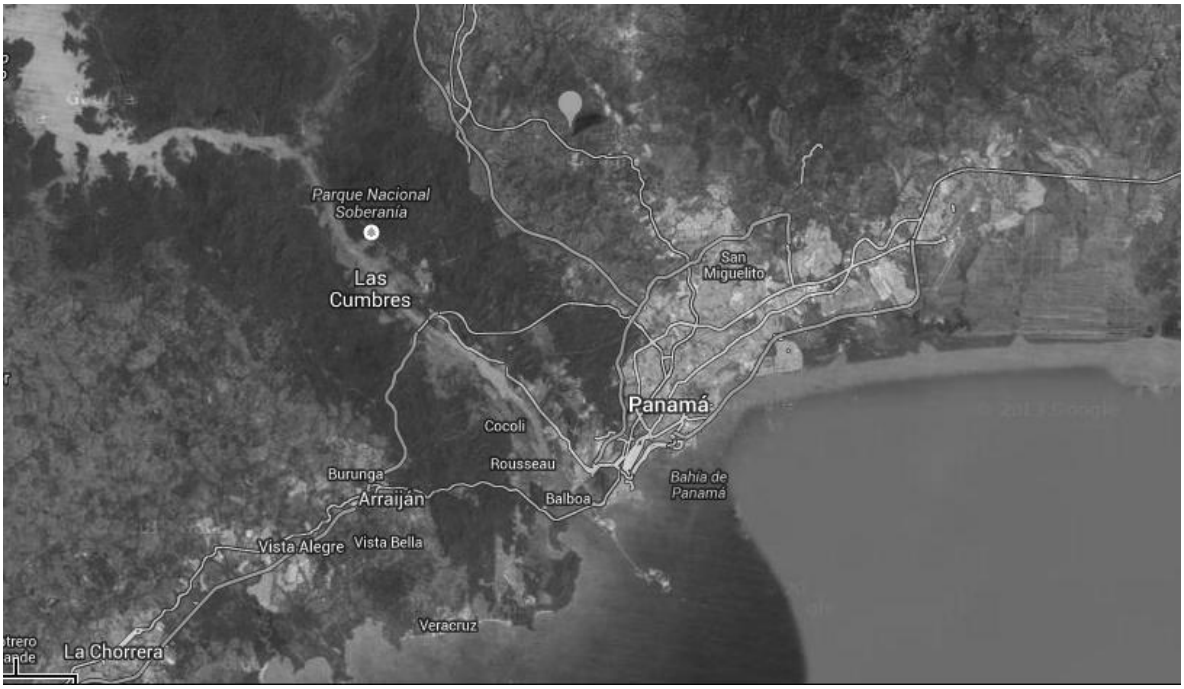
Con el descubrimiento del Mar del Sur (1513) se revela la importancia estratégica de la posición geográfica del Istmo de Panamá que se convierte en la yugular que conecta las ricas colonias del Alto Perú con la metrópoli. Así el imperio español decidió establecer tres ciudades en este territorio, dos de ellas ejercían la función de puertos terminales, mientras que Natá de los Caballeros suplía de materia y productos agrícolas a ambas urbes coloniales.

La función de transito es conservada por el Istmo hasta bien entrado el siglo XIX, cuando los descubrimiento de las minas de oro de California, y el expansionismo del imperio norteamericano, le da un nuevo giro a este rol. Algunos expertos afirman que es en estos momentos cuando Panamá se inserta de forma definitiva en la división internacional del trabajo, a través de la provisión de servicio. Con la construcción del canal, se incrementa la importancia de esta ruta para el comercio internacional, primero para la comunicación entre la costa este y oeste de EEUU y luego entre el sudeste asiático y la potencia del norte.

Históricamente la región interoceánica ejerció protagonismo en la formación social panameña, la estrategia colonial de manipulación del territorio aún persiste, por supuesto, responde a los intereses de otro centro hegemónico. La ciudad de Panamá, capital del país, ejerce como puerto terminal en el Pacífico, articula una serie de infraestructura (parques logísticos, puertos, sistema bancario y seguro, etc.) para facilitar la aceleración de la tasa de rotación del capital, mientras que la ciudad de Colón es el puerto terminal del Atlántico. En conjunto forman la región interoceánica que produce el 80% del PIB nacional y agrupa el 65% de la población del país.

La ciudad terminal del pacífico ejerce una supremacía sobre el resto del país. Es 15 veces más grande que Colón, 13 veces mayor que David (cabecera de la provincia de Chiriquí) y es el centro del poder político económico y cultural. Su área metropolitana está integrada por los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján, La Chorrera y parte del distrito de Chepo. Esta zona se encuentra dividida en dos partes separada por el Canal. La sección este está integrada por los corregimientos del distrito de panamá, San Miguelito y Chepo, mientras que el otro lado del Canal se encuentra los distritos de la Chorrera y Arraiján (ciudades dormitorios).

Mapa 1
Vista satelital de la ciudad de Panamá



Fuente: Google Maps (2013)

La forma espacial que adquiere una ciudad es producto de los distintos agentes sociales que la intervienen. Antes de la retirada del ejército norteamericano, y con ello la abolición del enclave de la zona del canal, la ciudad de Panamá proyecta su crecimiento espacial hacia el este a lo largo del litoral pacífico. No es sino hasta 1940, con la realización por parte de EEUU de algunas intervenciones sobre el territorio para de proteger el Canal de cualquier ataque militar de las potencias del eje, que se abre una serie de caminos e infraestructura en dirección norte y perpendicular al eje costero. Esto abrió nuevos espacios para la urbanización. Con los nuevos emplazamientos, la ciudad adquiere una forma de **Y** acostada donde su base estaba integrada por los distritos financieros, de negocios, las clases altas y las los extremos por los sectores populares y los marginales.

Con la retirada de los norteamericanos, se abre una oportunidad para los capitales criollos incorporar nuevas áreas para urbanizar, además de las acciones del Estado (construcción de dos autopistas e infraestructura) y la formación de los asentamientos informales que expanden la mancha urbana. Ahora la región metropolitana posee una forma de T invertida sobre el istmo de Panamá. Se extiende desde la capital hacia el este, a lo largo litoral pacífico por el distrito de San Miguelito (el más densamente poblado de la región) y los corregimientos periféricos. Al norte, por la carretera Transístmica, a traviesa la cuenca hidrográfica hasta llegar a la ciudad de Colón (conurbanización). Las ciudades dormitorios de Arraiján y La Chorrera conectados con el centro a través de dos autopistas que permiten la movilidad constante.

Producción social del espacio en la ciudad de Panamá

Para Kurt y Carrera (2012) en el proceso de producción de este espacio se puede determinar varios agentes claves a saber:

a. La presencia norteamericana: el establecimiento de la zona del Canal, un área geográfica ubicada contigua a la ciudad y que el Estado panameño cedió a los norteamericanos, ejerció fuerte influencia sobre su proyección, además de acentuar las diferencias entre la no planificación y la ciudad jardín, le arrebató el 80% de la zona urbanizable a la capital panameña. El enclave todavía determina el patrón de ocupación del espacio.

b. La burguesía rentista: la apropiación del suelo urbano fue el único mecanismo a través de la cual, la burguesía local se fortalece como clase. Desplazada por la presencia norteamericana del comercio, la industria y demás rama de la economía, la apropiación del suelo urbano/la propiedad inmueble (algunas veces por medios violentos como los descritos por Marx en la acumulación originaria) y la administración del aparato estatal (monopolio del poder político) fueron los medios utilizados para consolidarse como clase(dependía de los alquileres, situación que permaneció intacta, por lo menos hasta la década del 1950)

c. Los sectores populares: el exponencial crecimiento demográfico producto de las migraciones de trabajadores para la construcción del canal, generó una demanda de vivienda que el Estado panameño, ni la industria local pudo satisfacer. El hacinamiento que experimentaron los caserones de maderas, la situación de insalubridad y los altos alquileres, fueron causa de conflictos sociales (el más evidente fue la huelga Inquilinaria de 1925 y la Acción Comunal de 1932). Éstos se resolvieron de manera parcial a través de tomas sistemáticas de tierra alejados del centro urbano (ubicada en el nor este de la ciudad y luego al oeste) y sin los equipamientos comunitarios necesarios. Panamá tiene una industria de la construcción muy fuerte, alimentada con fondos provenientes del narcotráfico, que produce una gran cantidad de vivienda de lujo tipo apartamento en zonas concéntricas, sin embargo, el 75% del ambiente construido está siendo diseñado por sectores populares: trabajadores precarizados, la pequeña burguesía marginal y proletariado marginal en las afueras de la ciudad

d. El Estado: durante el régimen militar popular, fue el único período donde existió una política de vivienda dirigida a los sectores populares. Después de la invasión norteamericana (1989) y la instauración de la dictadura del capital con tintes neoliberal, el rol del Estado ha sido dos: flexibilizar las normas que rigen el mercado del suelo para que la industria del capital pueda reproducirse sin las fricciones que pudieran generar la regulación. También crear áreas homogéneas como vertedero de los sectores marginales, así como crear las condiciones para que el capital privado pueda crear otras dirigidas a las clases altas. Aquí la función sería crear un maquillaje urbano, realizar mega proyectos con fondos públicos (cintas costeras, autopista, rellenos/isla sobre el mar, monumentos, etc.) que embellecen y

valorizan los barrios de altos ingresos. Este maquillaje implica el desalojo de los sectores populares del centro histórico.

El espacio de la ciudad de Panamá se encuentra socialmente dividido a razón de que entre más bajo el ingreso más alejado del centro. Sin embargo, en la parte central de la ciudad también encontramos barrios ocupados por sectores de bajos ingresos, nos referimos a Santa Ana, Curudnú y Chorillo que ha sido asiento, históricamente, de sectores populares. En esta misma línea podemos ubicar a barrios que entraron en un proceso de tuguruzación, este sería el caso de San Felipe que en un principio fue el lugar de residencia de las clases altas, ahora ocupado por población del polo marginal, pero debido al valor histórico que ha adquirido el Casco Antiguo, está *gentrificado*

Cuadro No. 1
Distribución espacial porcentual de los hogares por quintil de ingreso.

Aéreas	Quintil de ingreso del hogar				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Centro antiguo	29.90	17.66	17.07	19.15	16.23
Centro Bancario	10.38	16.29	19.85	23.71	29.77
Betania	13.37	27.20	23.42	16.41	19.61
Paitilla	11.37	11.20	21.97	25.50	29.96
Parque Lefevre	19.89	12.82	17.80	15.52	33.97
Juan Díaz	12.01	17.47	14.39	23.90	32.23
Tocumen	20.02	23.20	22.47	21.64	12.67
San Miguelito	22.58	25.11	20.53	20.53	11.25
Áreas Revertidas	18.54	11.36	23.53	21.00	25.57
Panamá Oeste	27.15	23.02	21.40	15.63	12.80
Alcalde Díaz	35.20	28.12	16.45	11.15	10.1

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI ((2009)

Si bien el ingreso, no es un indicador que capta todo el fenómeno de la segregación espacial, si es un reflejo de ésta. Según los datos anteriores, el área de Tocumen, que incluye Mañanita, la 24 de Diciembre y Pedregal, tienen altos porcentaje de hogares en primer y segundo quintil y baja proporción en cuarto y quinto quintil. La situación más aguda la presenta Alcalde Díaz (Chilibre, Ciudad Bolívar y Gonzalillo) donde los hogares se agrupan en torno al primer y segundo quintil. Algo similar para las ciudades dormitorios Arraiján y La Chorrera (Panamá Oeste). De estos mismos datos, se aprecia que las áreas del centro (Paitilla/Costa del Este, Parque Lefebvre, Centro Bancario y Áreas Revertidas) concentran la mayor cantidad de hogares en el cuarto y quinto quintil.

La ubicación de la población es un proceso histórico que construyen los grupos y actores sociales anteriormente citados, pero la mayor parte del ambiente construido ha sido diseñado por los sectores populares a través de asentamientos informales que luego pasan a ser legalizados. ¿Cómo se ha realizado el patrón de ocupación del espacio por las clases populares?

Los sectores marginales y ocupación del espacio urbano en Panamá

Con la llegada de trabajadores antillanos a principios del siglo XX, la ciudad tuvo que aumentar su radio. El viejo sistema intramuro/arrabal, establecido durante el régimen colonial, permaneció intacto hasta bien entrado el siglo XIX. Se caracterizaba por una marcada segregación espacial. Los blancos capitalinos vivían en la ciudad amurallada que además era asiento del poder político y religioso. Los esclavos y las personas libres, pero que estaban en posición subordinada (una mayoría mulata, mestiza e indígena) se ubican en el arrabal santanero. "Se acentúa, de esa manera toda la carga emblemática y representativa de la ciudad, porque desde ese centro es donde se ejerce el poder, se irradia el control de toda la ciudad, como van irradiándose hacia la periferia las calles restantes y donde van segregándose también los vecinos de inferior categoría y los más débiles. Los órganos de poder y por tanto los símbolos de poder, estaban en el centro, de modo que no era difícil establecer una relación directa entre el poder y su emplazamiento topográfico (Castillero Calvo, 1996:8). Con crecimiento poblacional generado por las migraciones, sumado a la escasez de suelo urbano provocado por la zona del canal y el acaparamiento de fincas sub urbanas por la clase dominante, hizo que los dos barrios principales (Santa Ana y Intramuro) se saturan y obligaron el surgimiento de nuevos emplazamiento a lo largo de los trabajos de la vía acuática.

Con la construcción masiva de barracas, se crearon barrios de alquiler como el de Marañón, Guachapelí, el Granillo y El Chorrillo (1914). Por supuesto, la demanda de conjuntos habitacionales y la escasez de suelo representaron grandes dividendos para los terratenientes, además de definir social y espacialmente a la población. La zona que comprendía entre el viejo casco urbano hasta Calidonia, era espacio ocupado por obreros antillanos, desempleados, prostitutas y todo un ejército de marginales, mientras que, ante el deterioro de Intramuro y la llegada de vecinos no deseados, la burguesía dio un salto hacia la Exposición y Bella Vista, también el aparato estatal administrativo. Todos estos nuevos cambios en la forma espacial, ocurrieron a lo largo del eje costero del lado este, pues al norte el Imperialismo Norteamericano construía obras de gran envergadura relacionadas con el canal: bases militares, barrios para trabajadores norteamericanos segregados según categoría y rango, escuelas, universidades y zonas de esparcimiento.

Las tierras más próximas a la ciudad fueron acaparadas por un reducido número de familias cuyos miembros prominentes eran hombres de negocio, y a su vez estaban articulados al aparato del gobierno, y se apoderaron de las fincas contiguas a la ciudad (algunas de ellas de propiedad colectiva que pasaron a convertirse en privadas durante los primeros años de la república dominada por gobiernos liberales). Esta conjunción de intereses privados y poder político parece haber sido razón suficiente para que la legislación en materia de urbanismo fuera tan débil y haya aparecido tan tarde en la vida urbana. No fue, sino hasta 1940 cuando se propuso el primer plan fallido de urbanismo (Plan Bruner)

Con la terminación de las obras del canal, se genera una crisis habitacional, la situación de desempleo y el aumento de los alquileres generó protesta social y el surgimiento de una serie de poblados alejados del centro producto de invasiones clandestinas que fueron funcionales (por lo tanto tolerables) a los dueños de las fincas suburbanas, pues con ellas llegan no solo personas, sino carreteras, acueductos, líneas de transporte que valorizaban

estas propiedades. "Hay que notar que la realización de todas las propiedades y fincas suburbanas se debió más al poder de retención que sobre ellas tuvieron los dueños que a las mejoras e inversiones realizadas sobre estos espacios que poseían, la valorización se dio por la propia dinámica poblacional" (Pinto, 2009:84).

Los primeros asentamientos tuvieron que dar un salto en las fincas y establecerse a distancias considerables del centro. Los primeros en aparecer fueron Pueblo Nuevo, Río Abajo (15 Km del centro) y Chilibre (20 Km) al nor este; y del lado este, Boca la Caja. El patrón de ocupación fue el siguiente: se generó pequeños poblados marginales con población tributaria del centro a distancias lejanas, producto de la presión popular el Estado llevó servicios urbanos e infraestructura. Una vez establecida estas condiciones, el patrón fue la inversa: de los poblados al Centro, pero esta vía no se desarrolló por invasiones o por la acción estatal, sino que a través inversiones privadas. En otras palabras, una vez establecidas por el Estado las condiciones para urbanizar, es cuando el capital privado decide intervenir (arriesga a lo seguro).

Puede decirse que este modelo de ocupación territorial generó dos efectos: una segregación marcada entre barrios marginales del centro, asentamientos informales que después se regularizaron, proyectos inmobiliarios iniciados por el capital privado dirigidos a las clases medias y el complejo militar conocido como zona del canal; por otro lado, se fortaleció un modelo de acumulación sustentado en la propiedad del suelo que generó a los propietarios grandes ganancias a través de un esfuerzo individual y colectivo de los barrios pioneros que terminaron con valorizar las fincas sub urbanas.

Durante las décadas de 1950-1970, el principal problema social era el habitacional. Hasta este momento la presencia del Estado fue tímida y sus intervenciones se iniciaron producto de las presiones populares. Por supuesto, esta ausencia respondía a intereses políticos, el déficit habitacional favorecía un incremento de los alquileres en las viejas casas de inquilinato, también las tomas de tierra que se realizaron de manera más sistemática lo obligaron a intervenir. En este período se crean las primeras instituciones que serían las encargadas de la planificación urbanas. Estas acciones favorecieron a las clases medias, los proyectos emprendidos por la Caja de Seguro Social para urbanizar Betania, Parque Lefebvre y San Francisco fueron todos dirigidos a estas capas sociales, mientras que los recién llegados, desempleados y trabajadores precarizados quedaron por completo excluidos.

San Miguelito acelera su proceso de poblamiento con una serie de invasiones clandestinas. Fueron tantas que para 1960 se convirtió en corregimiento, para este año, el Instituto de Urbanismo lotifica la zona y crea un sistema de préstamos para que la clase trabajadora construya su propia casa. Ya para 1968, San Miguelito incorpora un nuevo espacio urbanizable: Samaria, siendo sus primeros pobladores provenientes del barrio de Río Abajo.

En el 11 de octubre de 1967, la correlación de fuerza toma un nuevo giro. En una crisis política y pugnas entre fracciones de la clase dominante, la alta oficialidad de la Guardia Nacional da un golpe de Estado y establece un nuevo pacto interclasista liderado por las

capas medias articulado en torno a la cuestión nacional y la recuperación de la vía acuática. Los militares iniciaron un ambicioso programa de vivienda en el centro urbano que consistía en conjuntos habitacionales de alta densidad en barrios típicamente obreros (Calidonia, San Miguel, El Chorrillo y Santa Ana), mientras que tuvo mayor injerencia en la ocupación de San Miguelito. Aquí lotifica nuevas zonas y emprende la construcción de barriadas para trabajadores del sector formal, pero de bajos salarios. Sin embargo, las acciones del Estado fueron desbordadas por la necesidad habitacional. Para este año San Miguelito poseía 68,400 personas; mientras que el distrito de Panamá 386,647, o sea una relación de 1 a 6 a favor del distrito capital, pero para 1[1]970, San Miguelito poseía 157,063 y distrito de Panamá 498, 624 y la relación había bajado de 3 a 1 l, pero esta tendencia se invierte a la medida que se acerca los 90 y convierte a San Miguelito en el lugar más poblado de la República. Simultáneamente, aparecen en escena nuevas barriadas en sectores aledaños como: la 9 de enero, El Valle de San Isidro, Tocumen I y Tocumen 2, Pedregal. Gran parte de ella, con nuevas invasiones realizadas por segmentos poblaciones que la política social de los militares marginaban. Muy cerca del centro se provocaron tres invasiones realizadas por población del polo marginal y que hoy por hoy, se ha convertido en guetos urbanos cuya población es objeto de estigmas sociales.

Boca La Caja: este asentamiento informal aún persiste, gracias a la resistencia de sus habitantes a las políticas de desalojo. Ubicado detrás del Instituto Justo Arosemena, fue invadido en unos terrenos pertenecientes al Banco Hipotecario por unas 547 familias durante la década de 1970 (anteriormente era aldea de pescadores). Actualmente, se encuentra en medio del polo de mayor desarrollo inmobiliario y se ha convertido en una isla pobreza rodeada de edificios de lujos. Sus casas son de madera y Zinc, no cuentan con sistema de alcantarillado y está catalogada por la Policía Nacional como un área roja por la alta criminalidad.

Viejo Veranillo: Se ubicó en frente lo que hoy es la Universidad de Panamá, un área hacinada con un total 3500 habitantes en un lote de media hectárea. También caen en la categoría de barrio rojos por de la Policía.

Brooklincito: al igual que los otros, su origen data de 1970, ubicado en Vía Ricardo J Alfaro y también en medio de una zona de importante desarrollo inmobiliario. Sus casas son de madera y zinc y tiene una alta densidad poblacional.

Al norte también se formaron algunos barrios con estas características y que actualmente la gran mayoría aún siguen sin regularizar y aquellos que han arreglado su situación de tenencia de la tierra atraviesan un proceso de desintegración social: altas tasas de criminalidad, vinculación con redes del narcotráfico, desempleo y poca interacción con el centro urbano.

[1] El régimen militar inició un proyecto de desarrollo que denominó plataforma internacional de servicio donde uno de los ejes era el sistema bancario. Para fortalecer la banca privada, inició proyectos habitacionales y creó las condiciones para facilitar el crédito a la clase media y ciertos segmentos de la clase obrera.

Neoliberalismo en Panamá, transformación territorial y segregación urbana

Desde sus inicios, el Estado panameño estuvo formado por una estructura integrada por estratos sociales que comparten de manera desigual el excedente social. Un grupo "blanco capitalino" (como lo bautizara Hernán Porras) que controla el poder político, económico y cultural, ligado al comercio, servicios, negocios portuarios, finanzas/bancas y las actividades del Canal de Panamá. Las clases subalternas, mestiza y negra, integrada, pero en condición desventajosa con respecto al primero y los indígenas, que han quedado sumergidos en procesos de exclusión, mendicidad y empobrecimiento extremo.

La desigualdad extrema característica de esta nación se profundiza desde la década de 1980 con el desmantelamiento del incipiente Estado benefactor y la consiguiente introducción del neoliberalismo, a raíz del Consenso de Washington. Le economía panameña ha estado orientada al sector servicios, pero durante la década de 1960 se inició un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo empezó a dar signos de agotamiento a fines de la década de 1970. El gobierno militar decide propiciar una vuelta al sector terciario, pero con otras modalidades de inserción en el mercado internacional. El patrón de acumulación fue acompañado con un mecanismo anti cíclico. Es decir, un estímulo a la demanda efectiva. Según Jované (1990) esto generó las condiciones para que en la década de 1980 se iniciaran las políticas de ajuste estructural recomendados por Washington. El objetivo de esta política era crear las condiciones para la libre circulación de capital/dinero, hacer más dependiente la economía panameña y desvalorizar la fuerza de trabajo. Su aplicación fue lenta hasta la invasión militar norteamericana en 1989 en que el proceso se aceleró

Después de la invasión, se firma con EEUU el "Convenio de Donación" donde el gobierno panameño se comprometió a aplicar un plan de ajuste estructural que implicaba la privatización de empresas, eliminación de aranceles de importación, modificación del código laboral y la privatización de la seguridad social. Este plan fue iniciado por gobierno de Endara y consolidado la administración de Pérez Balladares. Los resultados de estas políticas fueron catastróficos en términos sociales. Se profundizó la desigualdad social como producto de la instauración de un patrón económico concentrador y excluyente, los índices de pobreza se dispararon, la calidad y la condición del trabajo se deterioraron. Todo esto ocurre en un contexto de crecimiento económico sostenido. La situación se hace clara al analizar la creciente desigualdad entre los diferentes estratos sociales del país. El quintil de la población más alto (el 20 por ciento) concentra más del 60 por ciento de la riqueza del país.

Cuadro No. 2
Distribución de consumo e ingreso por quintil en Panamá 2010

Indice Gini	**Consumo %**	**Ingreso %**
Quintil 1	3.5	1.5
Quintil 2	8.3	5.3
Quintil 3	13.6	10.4
Quintil 4	21.8	20.4
Quintil 5	52.9	62.7
Total	100	100

Fuente: Banco Mundial

El crecimiento económico sólo beneficia a una fracción pequeña de la población panameña. El incremento de la producción ha sido acaparado por un solo sector social. Según las estadísticas que elabora el gobierno nacional, el 70 por ciento de toda la riqueza generada por el país es concentrado por los propietarios. El otro 30 por ciento lo reciben los obreros. En 1995, la relación era la inversa. El 67 por ciento de la riqueza era desembolsada a los trabajadores y el 33 por ciento era retenido por los propietarios. Como consecuencia, se produjo un incremento del costo de la vida que se duplicaba cada lustro. Sobre la base del ritmo de crecimiento de los años anteriores se pueden extrapolar y señalar que en 2010 el costo de la vida mensual en Panamá era de $850.

Simultáneamente a las transformaciones experimentadas por el Estado panameño, se elimina la Zona del Canal y esos territorios van a siendo incorporados a la dinámica de la ciudad. En contexto crecimiento económico, incremento de las desigualdades y persistencia de la miseria ¿cuáles fueron las transformaciones a nivel de espacio urbano que reflejan las permutaciones sociales?.

El Estado redujo su papel regulador y organizativo con respecto al desarrollo urbano. Esto se expresa en un proceso gradual de degradación y contaminación ambiental de los espacios públicos, servicios e infraestructura que forman el conjunto urbano. En una circunstancia débil reglamentación, la ciudad fue objeto de una serie de bonanzas inmobiliarias, estimuladas por el propio Estado, a través de una serie de incentivos y subsidios fiscales. Para Carrera y Kurt (2012) a parte de la renta diferencial, uno de los estímulos que más influido en el crecimiento vertical que experimenta el centro de la ciudad de Panamá es la bonificación que se le entrega al promotor, y que encubre procesos de privatización del espacio público. Se le permite al desarrollista sobre pasar los límites establecidos en cuanto a densidad y altura de un edificio en un sector determinado de la ciudad, sí suple un beneficio de interés público que consiste en la provisión de un área social privada (dentro de la torre). Se aumenta la cantidad de renta diferencial que puede extraerse de construir condominios en ciertos sectores de la ciudad y esto está directamente ligado al crecimiento de la industria de la construcción.

Relacionado a lo anterior y referido a las configuraciones que experimenta el espacio urbano. Se puede señalar dos cosas

1. El boom inmobiliario genera una sobre oferta de vivienda de lujo en las zonas centrales de la ciudad: Bella Vista, San Francisco, Betania y Paitilla. Esto produce un perfil vertical (la ciudad de Panamá tiene los edificios más alto de América Latina) en el centro que es visto por algunos como impresionante, pero que conlleva impactos negativos en la infraestructura urbana.

2. Para aprovechar las ventajas de vivir en el centro de la ciudad, y ante la escasez de lotes para construcción de torres, el capital procede a realizar rellenos sobre el mar a lo largo de litoral Pacífico y zonas Pantanosas.

En la antigua zona del canal, el Estado creó una serie de normas que facilitaron su privatización. Esta fue enajenada por el capital extranjero, gran parte de las ex bases militares convertidas en parques logísticos, los puertos del Atlántico y Pacifico están controlados por las trasnacionales y se generó áreas económicas especiales que facilitan la circulación de capital sin ningún tipo de control. En las zonas apartadas para residencias surge un nuevo producto inmobiliario: el barrio cerrado dirigido a estratos altos de la población. Los conjuntos van desde modelos más simples, caracterizado por dispositivos de seguridad, cámaras y control sobre el estilo de vida de sus habitantes y modelos más complejos que aspiran convertirse en ciudades enclaves (con centros comerciales, aeropuertos y leyes particulares).

La tendencia de las clases altas a encerrarse en medio de una creciente desigualdad social, no sola prima en la antigua zona del Canal, sino también en los conjuntos residenciales que están ubicados a lo largo del eje costero este, siendo Costa del Este el barrio más paradigmático desarrollado bajo un concepto de mega urbanización que cuenta con parcelas de usos comerciales, servicios e institucionales (escuelas, clínicas privadas, etc.). La oferta de vivienda unifamiliar es completada por otras de apartamento de lujos en torres PH. Las clases medias imitan a las altas y proceden al encierro, pero sus barrios son mucho más modestos proliferan al lado de emplazamientos habitados por la clase trabajadora, pero cerca del centro. En el lado oeste se pueden apreciar en Arraiján cerca de asentamientos informales, aunque esta situación es poco común. Del lado oeste junto a San Miguelito en zonas como Villa Lucre y Brisas del Golfo, también el corregimiento de las Cumbres al norte.

EL fenómeno del encerramiento de las clases altas y medias es muy común en América Latina, pero Panamá presenta una diferencia. Primero su surgimiento no está necesariamente relacionado con la inseguridad y el crimen, sino más bien a una necesidad de circulación del capital. Segundo, las urbanizaciones cerradas se ubican en zonas aledañas al centro de (debido a la disponibilidad de tierras generado por la eliminación de la ex Zona del Canal y a rellenos sobre el Mar), en América Latina, la gran mayoría se ubica en la periferia. En ambos casos, el efecto final es segregación auto inducida.

Otra de las consecuencias del repliegue del Estado es el creciente déficit habitacional, en otras palabras, se dejó de hacer vivienda social. La necesidad de vivienda había sido más o menos controlada con éxito por el régimen populista militar. Una de las contradicciones generadas por el neoliberalismo, a que mayor inversión en la industria de la vivienda, crece la demanda de déficit habitacional. “En los últimos años, el mercado inmobiliario se ha

visto fortalecido por la adquisición de bienes e inmuebles por jubilados y personas provenientes de Europa, Canadá y Estados Unidos quienes han decidido radicarse de manera permanente o temporal en el país, adquiriendo viviendas residenciales o apartamentos en la ciudad de Panamá, tierras altas de Chiriquí y Bocas del Toro. A ese mercado es que el tratamos de acaparar" (CAPAC, 2007:3)

Los sectores de trabajadores que pueden tener acceso a la oferta financiada de vivienda en el rango de 45-65 mil dólares, representan el 15% de las hipotecas, se ubican mayoritariamente en el oeste en las ciudades dormitorios de Arraiján y la Chorrera, aunque también en La 24 de diciembre y el sector de Villa Lobos en Pedregal, y en menor medida muy al norte de la ciudad (La Cabima, Chilibre y ciudad Bolívar) distancias entre 20-30 Km del centro.

El sector informal no tiene opción en el abanico de oferta y al igual que todo el siglo XX, su manera de reclamar el derecho a habitar la ciudad es a través de invasiones de terreno. Del lado oeste, los sectores más rurales de Arraiján (los más alejados de las autopistas que comunica con el centro) son los principales objeto de invasión. Según la oficina de Dirección de Asentamiento Informales del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2012) existen 35 invasiones clandestinas activas que albergan 15 mil personas. Se ha dicho que la región interoceánica tiene una T invertida, pero el conjunto de tomas de tierras del lado este, está generando un cordón que comunica el sector de Villa Lobo (al este) con norte de la ciudad (a la altura de la Cabima) donde se ubican un total de 55 asentamiento informales que albergan unas 25 mil personas, según la fuente citada.

Las desigualdades sociales que se expresan a nivel del territorio siempre han existido en Panamá, como en cualquier ciudad, pero con las transformaciones neoliberales se agudizaron y se expresan a nivel del espacio urbano. Se aprecia zonas conectadas a la circulación global del capital, pero desconectadas de su entorno inmediato, regiones de opulencias, mientras que lejos de ellas, espacios de miseria y desesperanza. Sus habitantes no tienen salidas, sus oportunidades están cerradas, personas cuyo futuro está bloqueado, producto de un sistema, el mismo que quiere mantenerlos lejos, pues le recuerda el fracaso de sus políticas. Estos están obligados a desplazarse a diario al centro de la ciudad que aún conserva la mayor cantidad de empleos, representa oportunidades, aunque pequeñas.

Cuadro No. 3
Distribución espacial generadora de viajes en la ciudad de Panamá

Área	Industria	Gobierno	Comercio	Servicios
Centro Antiguo	14,237	44,487	13,131	30,983
Centro Bancario	12,160	16,582	18,533	48,237
Betania	18,853	6,523	14,698	11,346
Paitilla	16,889	3,092	6,837	14,235
Parque Lefevre	9,495	1,731	7,773	7,384
Juan Díaz	12,040	797	5,818	4,040
Tocumen	9,474	2,858	5,315	4,201
San Miguelito	7,122	3,839	5,939	4,143
Áreas Revertidas	2,773	7,731	1,441	3,827
Oeste	8,161	1,620	6,640	3,385
Total	111,204	89,260	86,126	131,782

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2010)

La situación anterior es producto de una débil intervención estatal en términos de construcción de vivienda, pero el asunto es mucho más complicado, pues si bien el Estado es pasivo en algunas ocasiones, suele ser muy activo cuando se trata de hacer respetar las leyes del mercado. La política habitacional durante los últimos 20 años, se comprende en esa dirección, está encaminando hacer respetar la propiedad privada y agrupar en la periferia a las personas que el mercado desecha. Bajo la lógica que no importa donde su ubiquen lo importante es que tengan acceso a este bien, se produce una consecuencia imprevista. Estas zonas creadas por el Estado se están *guetizando*, a traviesan un proceso de descomposición social. Este mismo fenómeno parece que ocurre en otras ciudades de América Latina, Sabatini (2010) lo menciona para el caso de las urbes Chilenas y Rodríguez Vignoli para el caso de la ciudad de México.

Sección IV.
La política de vivienda y la segregación espacial en la ciudad de Panamá

Antecedentes

El primer intento por intervenir en el mercado del suelo urbano y redistribuir de alguna manera las enormes ganancias por la revalorización de la propiedad territorial, fue propuesto por el ministro de Hacienda Eusebio A Morales quien consideraba que existía un grave desequilibrio entre las ganancias inmobiliarias y las contribuciones al fisco. Esto provocaba una incapacidad al Estado de poder financiar mejoras públicas. Así se propuso una reforma fiscal que impuso una carga positiva a los dueños de las casas de inquilinato, pero éstos lo transfirieron a los inquilinos aumentando los alquileres. El resultado fue que los afectados se organizaran en la llamada Liga de Inquilinos y la Subsistencia, cuya lucha desembocaría en los hechos conocidos como Huelga Inquilinaria (1925). Esta situación de super explotación se sostendría gracias al aplastamiento militar del movimiento efectuado por las tropas norteamericanas. Los altos alquileres, junto con los efectos de la crisis

económica capitalista a nivel mundial, llevarían a un nuevo estallido social en 1932 a partir del cual se introducen tímidas regulaciones estatales sobre el negocio rentístico.

Un intento más atrevido por establecer una política de vivienda ocurre durante el boom económico que se generó en el Istmo como efectos de una mayor presencia de tropas militares a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Se contrató al urbanista Karl Brunner para que elaborara un Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de Panamá. El informe proponía que el Estado expropiara las fincas sub urbanas, a cambio de indemnizaciones y que regulara la relación/propietario inquilino. Aunque este plan nunca se llegó a ejecutar, si surgieron algunas consecuencias positiva como la Ley 78 del 23 de junio de 1941 que reglamentaba las urbanizaciones del país y el papel que desempeñaría el Ministerio de Salubridad y Obras Públicas. Durante la década de 1950 se crea el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU) que se desprende del Ministerio de Salud y con la función específica de atender el problema de la vivienda precaria.

No fue sino hasta la llegada de los militares que la intención estatal en participar solucionando el problema de vivienda tuvo su mayor auge. Esta etapa empieza con la elevación a rango ministerial del IVU, constituyéndose el Ministerio de Vivienda (MIVI) en 1973. En ese mismo año, se creó el banco Hipotecario Nacional. Según Cabrera (1993) la inversión estatal durante esa época promedió el 19% del PIB anual alcanzando hasta el 30% a principios de 1970. Esta inversión produjo que de las 65718 viviendas construidas en el período 1970-1980, el Estado panameño fuera responsable del 38.3%, unas 25170 viviendas, mientras el sector privado 15% (9858) y el resto de unidades era producto de la autoconstrucción (46.7% o 30690 viviendas).

Unas de las acciones ejecutadas por el MIVI fue apoyar el surgimiento de cooperativas de viviendas de los sectores medios, pero se excluía a los segmentos poblacionales de muy bajo ingresos. Las cooperativas concentraron sus esfuerzos en satisfacer las necesidades del sector poblacional que se encontraban en el rango de ingreso de 350-600 dólares, pero principalmente los de 600-800. Estos contaron con el apoyo de ciertas instituciones del Estado: la Caja de Seguro Social, la Caja de Ahorro y el Banco Hipotecario. Este grupo podía tener acceso al crédito de la banca privada o estatal, por contar con los requisitos mínimos de ingreso mensual y estabilidad. La referida investigadora establecía que la política social para este sector tomaba un tinte corporativista, impulsaba la solidaridad entre los segmentos homogéneos de la población, pero no entre segmentos diferenciados. A pesar de esto, los resultados tampoco fueron muy alentadores. A finales del ochenta, "la contribución de las cooperativas de viviendas en la solución del problema habitacional en nuestro país es de 9,774 que representa solo 3.13% del déficit total en un período de diez años" (Espinosa, 1995: 45).

Reformas neoliberales y políticas de vivienda (1990)

Para Carrea y Kurt (2012) a través programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO) en 1991, producto del compromiso adquirido con el Consenso de Washington, el Estado panameño se retira de manera formal de la producción vivienda deja por completo a las libres fuerzas del mercado, la producción de este bien y adopta el rol de facilitador. Este

nuevo rumbo fue contra producente en dos sentidos. En el primero, los segmentos medios de la población con capacidad de pago fueron capturados por la banca privada sin ningún tipo de control sobre la tasa de interés. Segundo, se disminuyó aún más la cobertura programas asistencialistas emprendidos por el Estado que de por sí nunca no fueron suficientes a para subsanar los déficit de vivienda.

PROFINCO establece que "la política Nacional de Vivienda se debe adelantar a través de la acción concertada del sector público y privado" Por concertación, se entiende que el Estado debe dedicarse a regular cambios de zonificación y a la facilitación de la tramitación de los permisos de construcción y la construcción de infraestructura para la urbanización (acueductos, calles), mientras que el capital privado se dedicaría a la construcción de los conjuntos habitacionales. Esta ley responde a la presión de los sectores empresarios ligados con el negocio de la construcción que al igual que el resto de la burguesía panameña tiene una débil vocación empresarial y necesita del aparato del Estado para acumular y expandir su capital. Antes, las medidas asistencialistas que eran ejecutadas en su totalidad por el aparato estatal, son ahora ejecutadas en colaboración con la empresa privada quienes les resultan en grandes dividendos. Sin embargo, es importante destacar que las empresas constructoras actuaron en colaboración con el capital financiero.

Se creó la Comisión Nacional de Vivienda cuyo objetivo era buscar las estrategias para solucionar el déficit habitacional que presentaba el país luego de la crisis económica provocada por la presión norteamericana sobre el gobierno de Noriega. Esta comisión estaba integrada por representes del gobierno (a través del MIVI y el Ministerio de Planificación y Política Económica), representantes de la Asamblea Legislativa, de las cooperativas y de las centrales obreras. Sin embargo, el éxito de la comisión y del Fondo de Ahorro Habitacional fue escaso.

La primera acción ejecutada por esta concertación durante el gobierno de Endara (1990-1994) fue un plan para albergar a la población desalojada ante la destrucción, por efectos de la invasión, del barrio del Chorrillo (Plan Chorrillo). Sin embargo, el resultado causó tanta frustración sobre todo por lo reducido de los lotes y la baja calidad de la vivienda que se convirtió popularmente en el paradigma de lo ridículo. Las cajillas de fosforo, que era como se conocía a las unidades habitacionales construidas en este plan, se ubicaron en áreas periurbanas que anteriormente formaban parte de los asentamientos campesinos organizados por el régimen militar o en zonas de la periferia donde el precio del suelo era muy bajo. Esta acción pionera sirvió para replicar el modelo de segregación y potenciar la formación de guetos en la periferia urbana. El caso más conocido es el del barrio de San Joaquín. Hasta principios de 1990, se trataba de una comunidad de campesinos que la ciudad incorporó donde sus habitantes practicaban la agricultura urbana y poseían características socio culturales distintas a los centro de la ciudad. Con la construcción de conjuntos habitacionales multifamiliares que fueron ocupadas por personas desalojadas del centro, se irrumpe de manera brusca el estilo de vida de estas comunidades. Actualmente, estos barriadas presentan densidades de 20 mil habitantes por Km 2, presencia de 15 pandillas organizadas (según datos de la policía) y carece de elementos básicos del entorno urbano (alcantarillado, suficiente centro escolares, hospitales, etc.).

Simultáneamente, y con mucha publicidad, se proclamó el inicio de un programa denominado Hábitat que proyectaba construir un total de 100, 000 vivienda. En los diez años de duración del MIVI, solo había construido 65 mil, por lo que la meta propuesta parecía ser bastante descabellada. El proyecto tenía un efecto demostrativo, el trabajo en conjunto del poder público, dedicado a facilitación y asegurar los mecanismos de mercado, con el sector privado ejecutaría el plan de desarrollo urbano de mayor envergadura. Sin embargo, el proyecto no fue más que un ejercicio publicitario y en concreto solo se construyeron 12 mil unidades para personas desalojadas de la Calidonia (renta 5, renta 16, etc.), Marañón y San Miguel.

Mejor evaluado es el programa de Nuevos Asentamientos Organizados (NAOS), creado para disminuir las barriadas "brujas" que crecían exponencialmente por toda la periferia. Los asentamientos campesinos fueron una forma de organización comunitaria impulsada por el régimen militar para contener la migración campo/ciudad. Se proporcionaba a los campesinos organizados tierras e insumos y se les aseguraba que su producción tuviera salida en el mercado. Con la implementación de las primeras políticas neoliberales, estos programas se vinieron abajo y quedó la tenencia de la tierra en un limbo jurídico. Algunas veces era conservada por los campesinos, otras pasaba a instituciones estatales o se privatizaba. Esto último fue lo más frecuente en los asentamientos más próximos a la ciudad. La mayor parte de las urbanizaciones informales que se dieron post invasión ocurrieron en tierras de asentamientos campesinos en el área de Mañanita, Las Cumbres y Gonzalillo. NAOS tenía como objetivo disminuir este tipo de invasiones. El programa proponía además "organizar las comunidades antes de que invadan un globo de terreno con el fin de dar una solución inmediata a quien realmente lo necesita" (Ministerio de Vivienda, 1990). Para Uribe (1997) esta acción terminó siendo víctima de sus propios objetivos, ya que en su afán de promover asentamientos autosuficientes que pudieran generar sus propios recursos, realizó una serie de experimentos fallidos cultural y técnicamente, que pretendieron imponer patrones de vida completamente ajenos a los pobladores. En sus inicios, el programa incluyó núcleos de población por toda el área metropolitana, pero a la postre se redujo a Felipillo, Gonzalillo, Cabra, etc.

Según Cabrera (1993), el MIVI también atendía la demanda de los promotores, en el terreno formal del centro de la ciudad, proponiendo medidas tan peculiares como las que formuló en relación a la necesidad de densificar la ciudad, especialmente aquellos sectores que presentaban un adecuado conjunto de servicios privados y públicos, con el argumento, que la alta densidad favorecía a todos, al gobierno por facilitarle la prestación de servicios públicos, al usuario por obtenerlos con mayor regularidad o facilidad. Aquí, aparecían disfrazados apenas, intereses orientados a la demanda especulativa del suelo urbano en las áreas centrales de la ciudad de Panamá, como demuestra la proliferación de edificios multifamiliares y oficinas en Bella Vista y San Francisco, corregimientos que llevan a concentrar casi dos tercios de la inversión total en viviendas particulares, y no porque la población aumente, sino al contrario, las inversiones convirtieron esta parte de la ciudad en un área cada vez más cara y su población ha disminuido

El régimen democrático post invasión fue una coalición entre la democracia cristiana y las diferentes facciones de los partidos políticos de tendencia liberal que se mostraron aliados a

EEUU cuyo punto de convergencia era la eliminación de las Fuerzas de Defensa y el General Noriega. Esta coalición se rompe al primero año de mandato y con ello la política habitacional sufre un giro. El primero se manifiesta en el programa denominado Nueva Vida la cual se le presentó a la ciudadanía como una nueva filosofía habitacional destinada a los más pobres entre los pobres. Esta vez la meta fue mucho más modesta (5320), pero aún así solo se construyeron unas 628 financiadas de manera directa por el gobierno norteamericano: una especie de indemnización por haber destruido casi en su totalidad el barrio del Chorrillo durante la invasión.

El gobierno de Ernesto Pérez Balladares no representó una mejora sustancial al problema habitacional, aunque si introdujo unas novedades en cuanto a tamaño y calidad. El Plan nacional de vivienda digna propuso un modelo habitacional que cumpliera como mínimo los 42 metros cuadrados, pero debería contar con el apoyo de la comunidad y la empresa privada. Sin embargo, ni el propio gobierno que lo propuso estuvo satisfecho con los resultados y se ideó otra estrategia con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominada Techo con dignidad y proponía un abanico de opciones para darle respuesta a los sectores marginales.

- PROFINCO: continuaría atendiendo las necesidades de la población con ingreso medio. Se trataba de impulsar la construcción de vivienda cuyas hipotecas fueran inferiores a 22 mil dólares y con ingresos que no excedieran a los 1000. El 20% del valor del crédito hipotecario estaría respaldado por el gobierno.
- Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA) que autoriza subsidios por dos veces la cantidad ahorrada hasta 4000 dólares para familias de ingreso entre 400-700 y que incluye a las personas sin ingresos registrados (trabajadores por cuenta propia) que no suelen tener acceso a esta clase de programa.
- Apoyo rápido para vivienda (PARVIS): a través de las ONG ofrecía transferencias monetarias hasta 1000 dólares para el mejoramiento de viviendas precarias.

Según Uribe (1997) los efectos más interesantes de la nueva estrategia están relacionados con el enfoque sobre dos temas delicados que se combinan: el precarismo y los subsidios. El primero asociado a la tenencia de la tierra en los asentamientos espontáneos (precaria, es decir, insegura por ser ajena), y el segundo, el apoyo económico destinado a los pobladores que la ocupan, en su enorme mayoría perteneciente a los grupos de menores ingresos.

Al finalizar la década de 1990, el fenómeno del precarismo se encontraba tan generalizado que ponía en evidencia el fracaso de toda política habitacional. El giró que dio en la siguiente década con respecto a la legalización constituyeron pasos que las autoridades se vieron presionados a dar. Por otro lado, hasta ese entonces, el énfasis de los subsidios estaba orientado a la oferta de vivienda a través de lo que se conoce intereses preferenciales (tasas más bajas de interés para ciertos préstamos hipotecarios; inversamente no existían subsidios a la demanda). Los nuevos programas en cambio apuntaban directamente hacia la demanda y puede ser otorgado a precarista, lo que rompía con el tabú, con la condición que se presenten bajo una organización y al menos con un año de permanencia en la tierra. El énfasis presenta una diferencia fundamental: para la oferta la vivienda es una mercancía, un bien para intercambiar; mientras que para la demanda es un

medio de vida. Con toda la novedad que introdujeron los nuevos programas, el déficit habitacional continúo creciendo a ritmo constante en toda la década, a demás de un deterioro progresivo de las viviendas ya construidas (déficit cualitativo)

Cuadro No. 4
Indicadores de la vivienda en la ciudad de Panamá en la década de 1990

Año	**1990**	**1995**	**1999**
Déficit habitacional	93436	96470	115649
Número de vivienda con deterioro parcial	31107	42025	45815

Fuente: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2013)

Un indicador importante que refleja la política oculta del Ministerio de Vivienda es la cantidad de desalojo realizados por año, sin embargo, los datos no están tan sistematizados y cuesta su recopilación. Según la oficina de Dirección de Asentamientos Informales, 1990 fue el año donde más tomas de terrenos se realizaron a lo largo de toda la periferia y consecutivamente cuando más desalojo se produjeron tanto en los bordes de la ciudad como en el centro. Los desalojos son ejecutados a través del Alcaldía, la Policía y el personal del MIVI so pretexto de que las invasiones se dan en lugares no aptos para ser urbanizados (con tendencia a derrumbes o inundaciones) o de proteger el derecho a la propiedad privada. Estos pueden ser totales o parciales, pues cuando se da la ocupación, algunas veces el globo de terreno presenta múltiples dueños. Aquí el proceso puede tomar dos giros: si la finca pertenece a una institución estatal, se procede hacer un arreglo para que los habitantes cubran el costo del valor catastral. Si los lotes pertenecen a privados, se ejecuta el desalojo de inmediato cuando lo solicite su dueño, solo si tienen título de propiedad, pero si lo que tiene es un derecho posesorio, el proceso tarda un poco más. Esto determina que en un asentamiento informal, se desalojan un grupo de familia y luego otra. Para el citado año, la cantidad de desalojo ejecutados por el Municipio de Panamá accedía 450, y a lo largo de los diez años, 935. En el 75% de los casos no se les dio respuestas alternativas de reubicación a sus habitantes, mientras que Pacora, Mañanita y Gonzalillo fueron los lugares que alojaron población desalojada de otras áreas de la ciudad.

Política habitacional durante la primera década de siglo XXI

A excepción del período gubernamental de Mireya Mosco (1999-2004) donde la economía presentó una desaceleración, los siguientes años fueron de bonanza económica. Sin embargo, este es un crecimiento ficticio basado en un incremento sustancial de la deuda pública para financiar mega proyectos como la ampliación del Canal, Puertos, rellenos sobre mar, autopista, ensanchamiento de calles y metro. Parte importante del crecimiento se debe también al *boom* inmobiliario que le da un aspecto a la ciudad de una urbe moderna. Para Kurt y Carrera (2012) la burbuja inmobiliaria se concentra dramáticamente en el distrito de Panamá, particularmente en el centro de la ciudad y sesgada hacia la

construcción de apartamentos y casas de alto costo dirigido principalmente a extranjeros provenientes de los EEUU, Canadá y Europa. La segmentación de la actividad constructora en la economía metropolitana se muestra en el fuerte desbalance entre los valores del distrito capital y los cuatro distritos con menos concentración de riqueza. Los efectos inflacionarios en el sector de la construcción (escasez de materiales, mano de obra y alza en los costos de producción), dificultan responder a un creciente déficit habitacional social. Se establece un superávit de vivienda de lujo junto a un déficit de vivienda social.

Cuadro No. 5
Tasa de crecimiento económico (1997-2009)

Año	Tasa de crecimiento
1997	6.5
1999	3.9
2001	0.6
2003	4.2
2005	7.2
2007	9.6
2009	8.6

Fuente: MEF, 2007

En este contexto económico hay un aspecto que algunos investigadores críticos llaman la atención, en la medida en que se consolida un patrón de desarrollo concentrador/excluyente y se experimenta buenas tasas crecimiento, la sociedad panameña a traviesa un deterioro de las instituciones democráticas y se entra en un proceso creciente de militarización. Al mismo tiempo, se criminaliza la protesta sociales y los métodos represivos de vuelven más sofisticados. "Los gobiernos de los últimos lustros han invertido miles de millones de dólares en programas militares, en el marco de imponer dentro de las fronteras del país la política norteamericana de la "guerra contra las drogas. Así surge un Estado penal panameño que ejecuta programas bajo la lógica de la mano dura" (Gandásegui: 2012,123). En la administración de la presidente Mireya Moscoso se puso en marcha el *Programa mano dura* que culminó en 2005. El plan centró su atención en los asentamientos informales más pobres del Distrito capital y San Miguelito, los cuales fueron inundados con operativos policíacos, allanamientos y redadas. Un elemento importante fue el endurecimiento de las penas a los menores (de 7 a 20 años) y la creación de una Ley *antipandillas*. No solamente se trataba de atacar el crimen y las redes del narcotráfico que tenías sus tentáculos en los guetos urbanos de la periferia, sino también sofocar las protestas sociales de reivindicación urbana y es que, paralelo al crecimiento económico, la protesta, los plantones y los cierre de calles por organizaciones de los asentamientos campesinos, también se incrementaron. Según el Observatorio de Sostenibilidad Urbana (2009), las deficiencias de los servicios públicos (sobre todo agua en los asentamientos informales y servicios escolares), el malestar generado por la modernización del sistema de transporte y las exigencias por la legalización de terrenos fueron las tres causas principales

de protesta en los barrios de la ciudad de Panamá que fueron aplacados con equipo militar utilizado por el Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT) situación que es frecuentemente denunciada por organismos de Derechos Humanos. Recientemente, el desalojo de 50 familias del sector 10 de Gonzalillo por esta agencia de la Policía Nacional fue ampliamente documentada por los medios de comunicación. Se trataba de trabajadores precarios que tenían más 20 años vivir en esas fincas que pertenecía al Banco Nacional y que fue comprado para realizar una urbanización campestres

Moscoso y Torrijos (2004-2009) continuaron con las mismas políticas de viviendas implementadas por Pérez Balladares con algunas modificaciones, por ejemplo, durante el 2009, el MIVI es reestructurado mediante la Ley No. 61 de 2009 con el fin de atender la obligación estatal de ordenar el territorio urbano a nivel nacional. Su nombre es cambiado a Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y mantiene algunos programas y modifica otros. El PARBIS y PROVISA se mantiene, pero este último deja de ser un subsidio a la demanda y se convierte en un subsidio a la oferta. Se introducen dos nuevos

- Programa Mejoramiento de Barrio (PROMEBA): es el de mayor envergadura y que pretende introducir transformaciones territoriales, con el concepto de mega proyecto. Está dirigido a los asentamientos informales más grandes, se trata de hacer una reorganización de la urbanización, pero de forma más planificada, creando espacio públicos, equipamiento comunitario (centros de salud, escuelas, iglesias, áreas deportivas, guarderías, etc.) lo que implicaba una nueva lotificación, legalización y segmentación de manzanas, veredas y calles. También el desalojo algunas familias, así como el establecimiento de otras nuevas. Sin embargo, algunos investigadores del tema urbano han denunciado que este programa se ha convertido en la creación de depósitos donde se ubican a la población desechada por el *boom* inmobiliario.
- Programa de mensura y legalización: algo más modesto, pero con mejores resultados. Con él se ha regularizado la situación de tenencia de la tierra, tanto en Arraiján como en la sección este de la ciudad. Lo que ha permitido a muchas familias tener acceso préstamos para la mejora de sus casas presentando como garantía sus títulos de propiedad.

Al igual que en los períodos anteriores estos programas solo fueron paliativos, no lograron detener la formación de asentamientos informales que es un indicador de fallos en el mercado de la vivienda. Lo que se nota claro es la reducción del gasto público destinado a la producción de este bien. A mediados de la década del noventa fue de 82 millones de dólares, mientras que el sector privado invirtió 113 millones de dólares. Esta última cifra aumenta en la medida en que nos acercamos a la primera década del 2000, mientras que la primera muestra un crecimiento más tímido. Así para el 2002 el sector privado invirtió 1,150 millones de dólares en la producción de vivienda, mientras que el sector público 201,86 millones. La tendencia es que la inversión se dirige a la producción de vivienda para sectores de más altos ingresos, mientras que los déficits habitacionales se concentran en la población pobre.

La vivienda no es una prioridad en el gobierno de Martinelli, ni tan siquiera apareció en sus promesas de campaña política, como sí lo mencionaron sus predecesores. El proyecto insignia de su administración es la remodelación de Curundú y San Miguel. Estos barrios se encuentran en el centro de la ciudad ocupados por población del polo marginal que habitaba en condiciones de insalubridad, altos índices de delincuencia y tasas de desempleo. La intervención implicó el derrumbe de todas las viejas casas de madera (de la época de construcción del Canal), creación de alcantarillados, de canchas deportivas y 25 conjuntos habitaciones multifamiliares de baja densidad, además de un esfuerzo de educación popular destinado a sensibilizar a esta población para la apropiación de todo el espacio público. En papel suena muy lindo, sin embargo la obra (realizada con un sobre costo de 50 millones) tuvo fuerte resistencia de los propios moradores, se trataba de áreas densamente pobladas (22 mil habitantes por Km2), y solo el 25% de los antiguos residentes permanecen ahí, el resto fue ubicado en la periferia. También se propició la llegada de segmentos más bajos de la clase media para que fueran beneficiarios de esta urbanización bajo el régimen de PH.

Revisando toda esta panorámica, podemos adelantar algunas conclusiones con respecto a la política habitacional

1. Los pobladores de las periferias son los que realmente construyen ciudad. Asumen este papel obligados por el abandono de las tareas de planificación del Estado, el alto precio y la baja calidad de los proyectos habitacionales de la empresa privada y la imperiosa necesidad de procurarse un albergue.

2. En los treinta años de política habitacional se aprecia una modificación del rol asumido por el Estado. Su tránsito puede ser caracterizado como sigue: de la producción de vivienda de interés social y una incipiente injerencia en la gestión del suelo, se pasa a una situación facilitadora de los mecanismos de mercado que generó crecientes urbanizaciones informales. En otras palabras, la incapacidad de resolver el déficit de vivienda, generó una actitud de resignación y deja en manos la población del polo marginal la solución a sus propios problemas por vía de la informalidad.

3. La tendencia ayudar a desocupar las áreas del centro para las futuras intervenciones del capital inmobiliario, depositando su población marginal en la periferia, produce una marcada división social del espacio, densifica los asentamientos informales (sin la infraestructura requerida para esto) y crea las condiciones para proceso de descomposición social (para el 2008, según el Sistema Integrado de Estadística Criminal, el incremento de homicidios perpetrados fue de 179.5% en los asentamientos informales. De 345 homicidios cometidos en la ciudad, el 75% ocurre en estos tipos de barrios, el 79% es perpetrado con armas de fuego, 13.2 con arma blanca, 3.4% con objeto contundente y 4.3 con otro tipo de medios. Esto convirtiendo a estos lugares en los más peligrosos del país).

La situación de criminalidad es expresión de precarización de su población y de los procesos de exclusión a la que está siendo sometida. Un abrumador 68% de los ingresos de

las familias que residen en asentamientos informales provienen de la actividad informal (ingresos no estables, regulares y fluctuantes), mientras que los restantes, provienen del mercado laboral formal, pero lo segmentos menos productivos.

A lo anterior, hay que añadir otro elemento, entre el centro y la periferia urbana existe de manera constante interrelación que se expresan en flujos de personas y mercancías y que representan costos para sus habitantes. Todos los barrios periféricos de asentamientos informales (los de la clase media tienen acceso al automóvil y a vías rápidas que conectan con el centro) ubican a distancias no menos de 20 de Km del centro. La segregación los hace más pobre (en tiempo, en ingresos y calidad de vida). Apreciamos algunos efectos de esta política que profundiza la segregación.

Cuadro No. 6
Proporción de ingreso destinado a transporte por quintil de ingreso de hogar y ubicación geográfica.

	Quintil de ingreso de hogar (%)				
Macrozona	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Centro antiguo	14	8.6	5.4	5.1	2.4
Centro Bancario	13	7.2	5.2	3.2	1.73
Betania	12.7	7.5	5.4	3.4	1.72
Paitilla	12	7.4	4.5	3.4	1.71
Parque Lefevre	13.0	8.7	5.1	3.4	1.76
Juan Díaz	14.0	8.7	7.4	3.7	1.9
Tocumen	25.3	10	8.4	5.2	3.5
San Miguelito	18	9.5	8	5.0	3.4
Panamá oeste	20.8	10.5	8.5	5.1	3.6

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2010)

Los grupos de ingresos altos que habitan el centro de la ciudad muestran una gran ventaja con respecto a la población marginal, pero habría que hacer una distinción entre los pobres del centro histórico y los de la periferia. Los primeros muestran una leve ventaja con respecto a los segundos, pues invierten menos de sus ingresos en su movilidad. La razón de ello es que se encuentran muy cerca de los distritos financieros y de servicios ubicados aledaños a estos barrios (lugar donde se encuentra la mayor cantidad de puestos generadores de empleo). De ahí Harvey tenga razón cuando afirma que un cambio en los mecanismos que rigen la localización implica cambios en los ingresos de los grupos sociales.

Otros de los efectos de la segregación generada por la política habitacional, es referida al prolongado tiempo de viaje para tener acceso a un trabajo o servicio público brindado por el Estado. Este excesivo período condena a vivir a sus habitantes en sus barrios, una suerte cárcel: un tipo de gueto enclave.

Cuadro No.7
Tiempo promedio de viaje por quintil de ingreso de hogar y ubicación por macrozonas

Macrozonas	Tiempo de viajes por quintil de ingreso de hogar (minutos)				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Centro antiguo	35	32	30	31	33
Centro Bancario	25	18	20	19	16
Betania	30	32	25	30	28
Paitilla	27	25	22	19	21
Parque Lefevre	32	30	30	26	23
Juan Díaz	52	55	51	50	45
Chilibre (periferia norte)	80	68	65	64	65
Tocumen (periferia este	90	95	91	75	65
San Miguelito	65	62	60	55	53
Panamá oeste	65	62	60	60	60

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2010)

No se trata de una simple diferencia de tiempo en detrimento el proceso de desigualdad va más allá e implica desventajas en términos de comodidad, seguridad y exposición a situaciones de violencia que los grupos de altos ingresos no están expuestos, o no en la misma magnitud que los pobres de la ciudad.

Sección V.
La formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá: el caso de Villa María

La formación de guetos urbanos en la periferia de la ciudad de Panamá

Como consecuencia de la política habitacional, en la periferia urbana comenzaron a proliferar asentamientos informales. La capacidad de urbanización de la población marginal se refleja a la hora de organizar el espacio: lotes más grandes, se dejan manzanas para futuros espacios públicos y caminos de acceso que conectan el asentamiento con los principales corredores. Dos casos estudiados por Uribe (1995), Loma Coba (periferia oeste) y Cabra (al este) muestran características similares que superan con creces a las urbanizaciones ofrecidas por el sector privado para las clases medias. Una vez regularizada la tenencia de la tierra, los pobladores hicieron mejoras en sus viviendas y hoy representan lugares atractivos. Estos no son casos aislados puesto que muchas barriadas al noreste de la ciudad cuya intervención estatal solo ha sido la regulación de la tierra y la construcción de equipamiento comunitario, presentan estos mismos rasgos.

Esta no es la suerte de la mayor parte de los asentamientos informales que al final terminan *guetizándose.* La tendencia de las acciones estatales de desalojar del centro a la población del polo marginal y densificar la periferia crea las condiciones para que se inicie un proceso de descomposición social. Esta política responde a los intereses del capital inmobiliario, los barrios que tradicionalmente reciben inversión para la construcción de apartamento de lujo (Bella Vista, el Carmen, Paitilla y San Francisco) se encuentran saturados, se necesita nuevos espacios donde construir condominios, por lo tanto, los viejos barrios obreros y la construcción rellenos sobre el mar, son las dos únicas opciones. Sumado, lo anterior la *gentrificación* del casco histórico, es otro elemento que obliga al Estado panameño buscar mecanismos de desalojos (subsidios, represión policial y supresión de servicios como escuelas, etc.). La Dirección de Asentamientos Informales del MIVIOT (2008) afirma que de los antiguos barrios obreros se han reubicados un total 4 mil familias en un período de tres años.

Las intervenciones realizadas por el MIVIOT en la periferia generan un descontento entre la población de los asentamientos, pues implica una transformación de la morfología del barrio. El proceso es el siguiente: se amenaza con el desalojo, luego se llega a negociar (donde el MIVIOT y las empresas son los únicos que pueden proponer). A cambio de tener acceso a un título de propiedad, de pavimentar las calles y crear equipamiento comunitario, los pobladores deben aceptar una reducción de sus lotes cuyo tamaño máximo permitido es de 200 m2, cuando en promedio un lote en la periferia oscila entre 700-800 metros cuadrado; y aceptar la llegada de vecinos reubicados desde el centro de la ciudad. Presionados por la policía, y después del derrumbe de un par de casas como efecto demostrativo de lo que les espera, la población termina aceptando. Algunas veces los nuevos vecinos son pocos y terminan incorporándose a la vida del barrio; otras veces, la migración forzada supera a los habitantes locales y terminan trastocando las relaciones vecinales e incluso fagocitándose el barrio. Una zona de baja densidad termina convirtiéndose en área densamente poblada.

El conjunto de infraestructura construido por las empresas privadas generalmente son de baja calidad y no tienen una capacidad suficiente para atender a las demanda. Es frecuente ver los servicios de alcantarillado rotos, tanque séptico no funcionando y poca capacidad de las plantas de tratamiento de agua, a solo meses de haberse construido. Pronto todo el equipamiento comunitario entra en un proceso de degradación y lo que en maqueta se les presentó a los habitantes como algo hermoso e ideal para mí vivir, termina convirtiéndose en un infierno. Otro tanto, ocurre con los servicios de salud y educación, el incremento de la densidad no se ve acompañado por aumento de los cupos escolares o el nombramiento de médicos y demás personal de salud. Esto hace que la población tenga que satisfacer estas necesidades fuera de los asentamientos.

Los nuevos habitantes generalmente tienen costumbres distintas a la de los asentamientos informales, especialmente los elementos jóvenes tienen relación con pandillas y mudan esos contactos. De ahí que, sobre todo la periferia noreste, se han formado redes de bandas como los *Toca y Muere*, *el Pentágono y Los perros* que hasta hace poco operaban exclusivamente en San Miguel, Curundú y El Chorrillo que sirven de apoyo logístico al negocio de la droga. La ubicación de este tipo de personas, genera conflictos sociales, son rechazados no solo por los habitantes originales del emplazamiento que va a ser objeto de intervención, sino también de los lugares vecinos que proceden a cerrar calles, inmediatamente se percatan de que el MIVIOT, iniciará un proyecto de desarrollo urbano en la zona.

El proceso no se detiene con la criminalidad, el deterioro de la infraestructura comunitaria, las deficiencias en los servicios, sino que cobra otras dimensiones. Una vez consolidada la desintegración social, pesa sobre los habitantes un fuerte estigma social que los imposibilita a ser empleados, agudizando más la marginalidad y potenciando el surgimiento de conductas como el alcoholismo, la deserción escolar, embarazo de los adolescentes y transformación de la tríadica familiar (su reemplazo por una diádica).

Este patrón no es privativo del caso de estudio, se ha replicado en varios de los asentamientos informales de la periferia noreste, especialmente en el corregimiento de Alcalde Díaz. La barriada SUNTRAC (invadida por trabajadores de la industria de la construcción) será la próxima intervención. Habría que esperar unos veinte años para poder visualizar los cambios en el tejido social.

Cuadro No. 8
Listado de Algunos de los Asentamientos Informales del Corregimiento de Alcalde Díaz (Activos) 2009

Nº	Asentamientos	Cantidad de Familias	Población	Observaciones
1	Brisas de las Cumbres	38	190	Activo
3	Villa Acuario	78	390	Activo
4	Fina Halpen	120	480	Activo
5	SUNTRACS	415	2075	En proceso de legalización
6	Nueva Libia	143	715	Activo
7	Las Cumbrecitas	60	300	Activo
8	Nuevo Progreso	352	1760	Activo
9	Unión Veragüense	112	560	Activo
10	Edgardo Vernaza	309	1545	Activo
11	Villa Milagro	372	1680	Activo
12	La Primavera	242	1210	Activo
13	El Colmenar	424	2120	Activo
14	El Progreso	295	1475	Activo
15	Naos-Progreso	196	980	Activo
16	Naos-Gonzalillo	121	605	Activo
17	Altos del Lirio	259	1295	Activo
18	Villa María	878	4390	Activo
19	Las Malvinas	43	215	Activo
20	Calle-Colón	280	1400	Activo
21	San Pablo	71	355	Activo
22	Monte Fresco-2	50	250	Activo
23	Channel	295	1475	Activo

Fuente: MIVIOT, Dirección de Asentamientos Informales (2009)

Villa María y el Proyecto Mejoramiento de Barrio.
Antecedentes:
Desde la década de 1970, Villa María se encontraba habitada por familias organizadas en asentamientos campesinos, pero no es sino, hasta 1985 cuando empieza urbanizarse de manera masiva por la población proveniente de San Miguelito. Desde entonces inician una lucha por la tierra que culmina con la legalización de lotes a través del Programa Mejoramiento de Barrio (PROMEBA). Con la eliminación de los asentamientos campesinos, mediante los primeros planes de ajustes estructurales, la propiedad pasa a manos del Banco Hipotecario Nacional. Al darse la toma de tierra, el Estado intenta un

fallido desalojo, luego procede a la privatización. Las vende a la Familia Ameglio[2], ligada al partido Panameñista, a 1.25 dólares las hectáreas para diez años más tarde volverlas adquirir a 45 mil por hectárea.

En los inicios no había camino pavimentado para tener fácil acceso al asentamiento, tampoco puente sobre el Río Las Lajas, esto implicaba que los materiales de construcción, eran dejados al otro lado del río para de ahí ser transportado hasta donde iban ser utilizado. Todavía a mediados de la década de 1990, la situación de tenencia de la finca no se había clarificado, mientras que los "supuestos dueños" ejecutaban medida represiva contra los invasores. El capataz de la finca hacia recorrido a caballo para vigilar que no se instalaran más personas.

En 1996 se ejecuta el segundo desalojo solicitado por el entonces legislador Marco Ameglio, pero la medida no pudo frenar el desalojo, las personas por la noche nuevamente levantaba los ranchos. Este es un ejemplo de cómo los asentamientos informales surgen de los sectores populares y tienen la capacidad de desafiar cualquier institución y provocar cambios favorables. Esta resistencia la provoca las organizaciones de base comunitaria. A partir de 1997, se empieza a organizar y presionan al MIVI para que legalice su lote: cierres de calles, plantones y enfrentamiento contra la Policía fueron las estrategias de lucha. "Movilizamos a la gente para presionar al gobierno a tomar una decisión con respecto a la legalización (…) para esto realizábamos dos reuniones semanales en cada manzana. Uno de los mayores logros fue sentar en una mesa a representante del MIVI, Defensoría del Pueblo, Reforma Agraria, los supuestos dueños, el Banco de Desarrollo Agropecuario. Solo así nos dimos cuenta que estas tierras eran de la Reforma y que formaban parte del Asentamiento Campesino María Henríquez" (Entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a Anselmo Guerra, 2008)

Producto de esta reunión se llega a un acuerdo con las autoridades y se colocaron tomas de aguas comunales. El fortalecimiento de la organización trajo como consecuencia el acceso a agua potable, la electrificación y la pavimentación de las calles, además del surgimiento de una ruta informal de transporte que comunicaba con el centro, los moradores invirtieron en la mejora de sus casas, pero todavía sin resolver el dominio de la tierra.

Las autoridades municipales y el MIVIOT rompen el acuerdo llegado con la comunidad y ejecuta un desalojo durante el 2003. "Todos quedamos sorprendido (…) nadie se esperaba eso, llegaron policías que parecían coyotes cuando se ponían esas mascaras y no pudimos hacer nada, no hicimos nada, las otras veces cerramos calles, nos defendimos con piedra y machete, esta vez nada de nada. Solo tumbaron cuatro casas" (Entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a José Río, 2008)

Según la normativa en Panamá para poder ejecutar un desalojo debe ser solicitado por el dueño ante la corregidora, ésta emite una boleta que se le entrega al afectado en un plazo de 24 horas antes de efectuarse la acción donde debe estar presente representante de la Alcaldía, del MIVIOT y el dueño. Este procedimiento no fue seguido durante el citado desalojo. "Al siguiente día llegaron varios carros del gobierno, se bajó un licenciado que

[2] Registro de Castro sobre la finca 19018. Registro Público

pidió una reunión en la *tormenta,* todos acudimos, pues aquel día nadie por aquí fue a trabajar. Nos dijeron que iban a sacarnos a todos y que las familias más necesitas nos iban a dar un lote, piso y techo, en las *Malvina o Ñaju,* el resto tenía que ver como solucionaba" (Entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a Adolfo Delgado, 2008).

Durante esa noche, los vecinos procedieron a organizar acciones de protesta. La primera fue platones frente la oficina principal del MIVI en el centro de la ciudad. "No dormimos poco esa noche preparando sábanas sucias con letras rojas denunciando la injusticia. Nos departamos a las cuatro y allá estábamos antes de las ocho de la mañana con pailas y sartenes en los estacionamientos del MIVI" (Entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a José Río, 2008)

Las protestas generaron una negociación donde los moradores terminaron aceptando la propuesta del gobierno. Esta consistía en la ejecución del segundo Plan de Mejoramiento de Barrio (el primero ya estaba funcionando a unos pocos Km en el área conocida como "Tierra Prometida").

Sobre la intervención

El mejoramiento de barrio inició con una nueva lotificación, pavimentación de las calles y la construcción de áreas deportivas, un centro de salud y una escuela. El conflicto surge desde el momento que el MIVI desintegró las organizaciones de base comunitaria por considerarla que estaban integradas por *"elementos desestabilizadores"* e impuso una que respondía a sus intereses cuya mayoría de integrantes no residían en el asentamiento.

Otro elemento de disputa fue la nueva lotificación, aunque los viejos pobladores estaban al tanto de la reducción de sus parcelas, el acuerdo original era que debían ser indemnizados por sus cultivos. En el área se practicaba una agricultura a pequeña escala que representaba ingresos en determinadas épocas del año, dependiendo del ciclo de cultivos temporales como guandú, plátanos y la yuca. Un acuerdo llevado a cabo con la nueva organización, se procedió a eliminar la indemnización a cambio de la construcción de un Centro de Orientación Infantil (COIF), situación que generó descontento.

El proyecto incluía un componente de mejoramiento de la vivienda para los residentes originarios de Villa María, pero el presupuesto designado para esto era solo 3% del recurso total de la intervención. Se construyeron 200 unidades habitacionales para reubicar afectadas por un incendio en el centro de la ciudad ocurrido en 1999 o que habitaban en las viejas casas de maderas de Santana y Calle 16 del centro histórico. Por otro lado, a otro grupo de familias se les entregó 500 lotes de 200m2, se les construyó techo y piso (las paredes debían ser construida por los beneficiarios).

Efectos de la intervención en Villa María

Densificación y homogenización: en el caso de Villa María, la reubicación de población del polo marginal del centro de la ciudad alteró por completo la composición social de sus integrantes. Los primeros moradores tenían un origen campesino, elementos que habían migrado a la ciudad y se había establecido en San Miguelito, y que al final, vieron aquí la

solución a su problema habitacional. En un período de diez años una comunidad de 200 personas (según los registros de Dirección de Asentamientos Informales había antes de la intervención 50 familias) pasó a convertirse en un barrio que aloja a unas 5 mil, según los datos censales del 2010. Se encuentran 1250 jefes de Hogar, de los cuales un 60% están liderados por mujeres, este solo dato nos muestra la composición familiar que tal como se discutió en las premisas teóricas, no se trata de una descomposición, sino que esta estructura responde a las condiciones sociales, en el polo marginal no existe la triada padre-madre-hijo, sino madre-hijo, éstos últimos muestran una temprana independencia.

Como es de esperarse la población se dedica a actividades informales con altos índices desocupación. Las mujeres que consiguen insertarse en el sector formal se caracterizan por poseer empleos que carecen estabilidad, se ubican en el sector terciario (vendedoras de almacenes, empleadas domésticas y aseadoras en locales comerciales). La afirmación anterior se fundamenta en el análisis del siguiente cuadro donde llama la atención el alto desempleo y persistencia de empleo precario. Todo esto nos remite a argumentar que la política de reubicación viene concentrando en un espacio a la pequeña burguesía marginal y el proletariado marginal. El caso de Villa María se repite en Tierra Prometida y El Chanel que son asentamientos informales regularizados a través de este tipo de intervención.

Fuerza de trabajo por jefe de familia en asentamiento Villa María (2010)

Sector Económico	**Familia**	**Porcentaje**
Total	1250	
Sector formal	350	28
Sector Informal	238	19
Domésticas	130	10
Desempleado	500	40
No especificaron	212	3

Fuente: Ministerio de Vivienda. Dirección de Desarrollo. Departamento de Análisis Social: Estudio Descriptivo de las variables socioeconómico de las familias residentes en el asentamiento informal de Villa María

Es importante aclarar que previo a la ejecución del proyecto, las actividades informales eran también las predominantes, solo que al aumentar la densidad poblacional, la homogenización se hace más evidentes. Lo nuevo está en desplazamiento de un tipo específico de población (población marginal) y su reubicación en zona específica (periferia) lo que genera una ciudad polarizada: el centro la opulencia y la periferia la pobreza.

Desarticulación de las organizaciones comunitarias y la desaparición de instituciones sociales tradicionales: Al tratarse de una comunidad periurbana, Villa María estaba segregada de la ciudad, pero con interacciones con su centro. También conservó ciertas instituciones características del agro. Una de ellas era la junta agraria, ésta es una expresión de la solidaridad campesina, una forma como la agrupación puede resolver sus problemas sin depender del aparato estatal. Cuando una familia necesita ayuda para sembrar sus tierras o construir su casa, organiza una Junta y los vecinos le colaboran. Esta es una tradición campesina, muy generalizada en el agro panameño. En Villa María, previo a la intervención, los consultores del MIVI encontraron expresiones de solidaridad parecidas a

ésta. Los lotes vacíos se sembraban de manera colectiva y los productos eran distribuidos por igual entre los miembros de la comunidad o la cosecha se vendía y los fondos eran invertidos en obras comunitarias

Al densificar se destruye la comunidad, se crea otra de forma artificial y se arruina las instituciones existentes y los lazos de solidaridad. En torno al conflicto por el acceso al suelo urbano, se crearon organizaciones comunitarias cuyas presiones llevaron mejoras importantes en la comunidad de Villa María. Todas ellas quedaron desarticuladas con la intervención. Esto nos lleva adelantar otra conclusión: las intervenciones ejecutadas bajo la denominación de política habitacional en la periferia llevan consigo una destrucción del tejido social asociativo. Esto sucedió en la periferia este: la 24 diciembre, Los portales y Cabra donde la población organizada en torno al acceso al servicio de agua, desaparecieron en su totalidad.

Incremento de la criminalidad y el hostigamiento policial: un efecto del proceso de reubicación de la población del centro de la ciudad es la exportación del fenómeno Pandilla que tenían una geografía localizada: EL Chorrillo, San Miguel, Santana, Patio Pinel y Cabo Verde, todos guetos del centro. A raíz de las intervenciones, estas agrupaciones han establecido centros de operaciones en la periferia. Las políticas de represión es la forma como se combate. Lo anterior tiene como efecto inmediato el sometimiento de la población tanto a las pandillas como a la policía que ante cualquier señal no duda en actuar. Esto se ve reflejado en el aumento de allanamiento realizado a lo largo de la periferia este y noreste, según la SIEC (2012) los esfuerzos se concentraron en el centro de la ciudad, pero el aumento de la criminalidad obligó aumentar la cantidad de acciones policiales tanto en la periferia este como oeste y los califica de éxito cuyo indicador más importante es la cantidad de detenidos y de allanamiento. En el referido año se ejecutaron 450 allanamientos en toda la zona este y noreste de la ciudad, 150 más que año anterior. Lo mismo para las detenciones ligadas a la pandilla, consumo y comercialización de sustancias ilícitas: 2450 detenciones, 720 más que el año anterior. Resaltando una presencia importante de mujeres detenidas por estos tipos de delitos.

Referido al caso estudiado, el aumento de los delitos referidos a droga y el aumento de la violencia doméstica conllevó al establecimiento de un cuartel de policía cerca del área intervenida. Del total de allanamientos ejecutados durante el 2012, un 45% se realizaron en Tierra Prometida, Villa María y Chanel.

Deterioro de la calidad de vida: la segregación espacial conllevada a la formación de un enclave de pobreza donde se reproducen las desigualdades sociales, sus habitantes quedan atrapados en círculo de que no pueden salir. El centro representa una localización de recursos y oportunidades que se les niega a sus habitantes, el sistema de movilidad que comunica con la periferia, no responde las necesidades. En Villa María está constituido en su mayoría por una población joven que demanda de servicios educativos, sin embargo, no existen colegios secundarios y la educación básica no cuenta con la capacidad suficiente para atender a la demanda. Implica esto salir fuera del asentamiento a distancias que sobrepasan los 30 km, cuyo tiempo de recorrido tarda en promedio dos horas. Desplazarse es una situación desgastante y los jóvenes optan por la deserción escolar y así cierran la oportunidad cualificarse.

El desplazarse para buscar oportunidades también representa un costo y los ingresos bajos generados por la actividad informal y empleos precarios, hace que el balance de la economía familiar no sea favorable, por lo que muchos optan por abandonar sus actividades ocupacionales.

Conclusión

El proceso de urbanización en Panamá se concentró en su región interoceánica. Aquí se agrupa la mayor cantidad de la población en una ciudad que muestra niveles sostenidos de crecimiento económico, pero también de desigualdades sociales. Estas se expresan a nivel del espacio urbano donde se puede apreciar la polarización del territorio: un centro de la ciudad que cada vez más concentra sectores medios y altos, y expulsa la población marginal; y una periferia caracterizada por la persistencia de la miseria y la reproducción de las desigualdades sociales.

Esta situación se genera a partir de las aplicaciones de los Planes de ajustes estructurales que obligó al Estado panameño a las no regulaciones del mercado y a dedicarse a una función facilitadora de los mecanismos que rigen su circulación y reproducción ampliada. En términos urbanísticos, a la ya débil función de regulación de los mecanismos que rigen el uso del suelo urbano, se presionó al poder central para que se retirara y dejara a las libres fuerzas del mercado la gestión del suelo urbano. Este contexto regulativo y débil, la ciudad de Panamá fue objeto de un boom inmobiliario, en parte estimulado por la serie de subsidios que brindaba el gobierno, que se concentró la construcción de vivienda de lujos (apartamento pH, urbanizaciones cerrados, etc.) en barrios de como Bella Vista, San Francisco, Betania, etc. Paralelo a esto, los espacios públicos fueron degradados, experimentaron un deterioro ambiental, las tasas de pobreza aumentaron y la criminalidad también. Esto provocó la agudización de la fragmentación urbana. El surgimiento de barrios cerrados, ciudades enclaves, para las clases altas y medias, pero también la proliferación de asentamientos informales y enclaves de pobreza.

Ante la necesidad del capital de más suelo urbano, los dos espacios disponibles para la construcción de torres de apartamento y oficina, son los viejos barrios obreros que datan de los inicios de la República, habitados por población marginal y rellenos sobre el mar. Mientras esto ocurre en el centro, la falta de una política de vivienda conlleva a tomas sistemáticas de tierras en la periferia. De hecho, éstos son los verdaderos urbanizadores y creadores de la ciudad, los distritos que forman esta región metropolitana, solo el central puede argumentarse que ha sido diseñado por el capital (controlado por grupos de poder), Arraiján, La Chorrera y San Miguelito, fueron creados por sectores populares. Esto obligó al régimen militar populista a atender sus necesidades de vivienda y legalizar estos tipos de asentamiento que hoy forman parte de la ciudad.

A partir de la invasión de 1989, y la consolidación de un nuevo régimen democrático fuertemente comprometido con el Consenso de Washington, se da un giro a la política habitacional, el Estado abandona la producción de vivienda social y se las entrega al mercado. Los resultados son desastrosos, el déficit habitacional que había sido más o

menos controlado, se dispara, y paralelo a esto, se suman nuevas tomas de tierra por toda la periferia Urbana. A inicios de los 90, Arraiján se convierte en el principal distrito para la formación de asentamientos informales, al finalizar la década, la formación de estas urbanizaciones se traslada a la periferia este y noreste. ¿Cuál ha sido el rol del Estado y cuáles son las consecuencias de esta política?

Respondiendo a las necesidades del capital, el Estado practica una política habitacional que aumenta la segregación espacial y tiene como disfuncionalidad la potenciación de guetos urbanos en la periferia. Su acción de eliminar del centro a la población del polo marginal y su reubicación genera efectos negativos. 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 altera la formación de asentamientos informales y la destrucción del tejido social asociativo.

La regularización de este tipo de urbanización, degenera una densificación dañina que deteriora la calidad de vida de sus habitantes. Algunas veces los nuevos vecinos son pocos y terminan incorporándose a la vida del barrio; otras veces, la migración forzada supera a los habitantes locales y terminan trastocando las relaciones vecinales e incluso fagocitándose el barrio. Una zona de baja densidad termina convirtiéndose en área densamente poblada donde comienzan a surgir conductas anómicas como consecuencias de la llamada políticas habitacional.

El caso estudio es paradigmático y esto implica que su creación y transformación se convierte en un patrón que opera en toda la periferia este y noreste de la ciudad. Las consecuencias se pude también apreciar en otros barrios. La investigación señala algunas de ésta, sin embargo, una afinación de los instrumentos de observación de seguro encontraría otras, pero todas igual de negativos.

Destrucción del tejido asociativo: las intervenciones están desarticulando las organizaciones comunitarias por considéralas elementos conflictivos. Todos los proyecto ejecutados por PROMEBA implican un componente organizativo, en la práctica esto es desarticulación y organización artificial de nuevas grupos que respondan a los intereses del MIVIOT. Las duración de las nuevas organizaciones solo se limita hasta cuando termine la intervención, no perduran en el tiempo, quizás porque no han surgido del seno del grupo, sino que ha sido impuesto desde el aparato estatal.

Aparición de tasas de criminalidad y el hostigamiento policial: la geografía localizada de las pandillas abre su abanico, como efecto negativo de la política de reubicación, se transporta el problema a la periferia. Las acciones de represión y hostigamiento de la policía se dirigen a estas zonas que ante el menor indicador (tatuajes, aretes, casas precarias, etc.) es excusa para intervenir los barrios. Esto se refleja en el aumento de las detenciones y allanamientos en la periferia.

Recrudecimiento de la segregación: las relaciones entre espacio y estructura social no son directa, sin embargo, en situaciones de polarización, los cambios que experimenta el tejido social se pueden apreciar en la formación de áreas homogéneas, pero heterogéneas con la circundante. Villa María forma parte de un área mayor de homogenización, que contrasta con el centro, así como las zonas habitadas por la clase media (Villa Zaíta y Villa la Fuente) más próxima a ellas. Los mecanismos de integración (sistema de transporte, servicios públicos urbanos, etc) funcionan de manera muy débil por lo que la segregación también implica exclusión de los recursos que presenta la ciudad y esto potencia la reproducción de desigualdades sociales.

Bibliografía

Libro

Cabrera Magela 1993 *Movimientos sociales urbanos* (Panamá: Universidad de Panamá)
Castells, Manuel 1999 (1972) La cuestión urbana (México DF: Siglo XXI)
Harvey, David 2007 (1979) Urbanismo y Desigualdad social (México DF: Siglo XIX)
Jaramillo Samuel 2009 Hacia una teoría del suelo urbano (Bogotá: Centros de Estudios sobre el Desarrollo)
Jované, Juan 1990 *Panamá. Economía y agresión* (Panamá: Universidad de Panamá)
Lefebvre, Henri (1976) Espacio y política (Barcelona, Ediciones Átropos).
Lefebvre, Henri (1978) El derecho a la ciudad (Barcelona, Ediciones Átropos)
Leis, Raúl 1980 *La ciudad y los pobres* (Panamá: CEASPA)
Marx, Karl 1960 (1946) *El capital* (México D.F.) Tomo III
Pinto, Samuel 2009 "Marginalidad urbana y exclusión social" (Panamá: Universidad de Panamá)
Rubio, Ángel, 1999 (1940) *La ciudad de Panamá* (Panamá: Autoridad del Canal de Panamá)
Singer, Paul 1985 La economía política de la urbanización (Buenos Aires: Ediciones Periferia).
Torres, H. A 2003 *Procesos recientes de fragmentación social en Buenos Aires*" (Buenos Aires: Instituto Gino Germani)
Uribe, Álvaro 1989 *La ciudad fragmentada*, (Panamá: CELA)

Artículos de libro

Castells, Manuel 1973 "La urbanización dependiente en América Latina" en Castells, Manuel (comp) *Imperialismo y Urbanización en América Latina* en (Barcelona: Gustavo Gili, S.A.)

Castells, Manuel 1973 "La urbanización dependiente en América Latina" en Schteingart, Martha (comp) *Urbanización y Dependencia en América Latina* (Buenos Aires: S.I.A.P.)

Cheetham, Rosemond 1973 "El sector privado de la construcción: patrón de dominación" en Castells, Manuel (comp) *Imperialismo y Urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili, S.A.)

Pradilla Cobos, Emilio 1989 "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina" en Lungo, Mario (comp.) Lo urbano: teoría y métodos (San José: EDUCA).

Quijano, Aníbal 1973 "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina" en Schteingart, Martha (comp)*Urbanización y Dependencia en América Latina* (Buenos Aires: S.I.A.P.)

Quijano, Aníbal 1973 "La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina" en Castells, Manuel (comps) *Imperialismo y Urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili, S.A.)

Schteingart, Martha y Torres, Horacio 1973 “Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudio de casos” en Castells, Manuel (comps) *Imperialismo y Urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili, S.A.)

Singer, Paul 1973 “Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina” en Schteingart, Martha (comps) *Urbanización y Dependencia en América Latina* (Buenos Aires: S.I.A.P.)

Uribe, Alvaro 1997 “La informalidad bajo techo: las políticas de vivienda en Panamá” Desarrollo sin pobreza: lo social y lo económico en la política (Panamá: Universidad de Panamá)

Artículos de revistas

Aymerich, Jaime 2004 “Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia en América Latina en Revista de Sociología (Santiago) Nº18

Brenner, Neil 2013 “Tesis sobre la urbanización planetaria” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) Nº 243, enero-febrero.

Carrasco, Roque Juan y Calderón, Hena Andrés 2006 “El espacio urbano en la globalización y sus retos para la ciudad en el presente siglo” en *Regiones y Desarrollo Sustentable* (Tlaxcala) Nº 10, enero-junio

Carrera Azael y Dillon, Kurt “Urbanismo de enclave: el caso de los barrios cerrados en la región interoceánica metropolitana de Panamá” en Tareas (Panamá: CELA) No. 141, enero-marzo

Davis, Mike 2009 “Planetas de ciudades - miseria” en *New Left Review,* (Buenos Aires) No. 28

Duhau, Emilio 2013 “La división social del espacio metropolitano: una propuesta de análisis” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) Nº 243, enero-febrero

Gutiérrez, Andrea y Rearte, Julio 2007 “Segregación y accesibilidad a servicios públicos de transporte en la Ciudad de Buenos Aires” en *Realidad Económica* (Buenos Aires) Nº 228, mayo-junio

Lefebvre, Henri 1985 “La teoría Marxista-Leninista de la Renta de la Tierra” en *Cuaderno Universitario* (Panamá) Nº 11, marzo

Lojkine, Jean 1976 “Contribución a una teoría marxista de la urbanización capitalista” en Revista de Estudios Sociales Centroamericanos (San José) No. 15, septiembre-diciembre.

Luque Azcona, Emilio José 2008 “Globalización y ciudad: la reinvención de espacios urbanos en América Latina” en *Anuario de Estudios Americanos* (Sevilla) Vol. 65, Nº 2, julio- diciembre.

Parias Duran 2010 “Reseña de Hacia una Teoría del suelo urbano de Samuel Jaramillo” en *Territorios* No. 22

Rey, Nicolás 2010 “Espacialidad urbana, subjetividades y discurso de inseguridad” en *Realidad Económica* (Buenos Aires) Nº 255, octubre-noviembre

Schteingart, Martha 2001 “La división social del espacio en las ciudades” en Perfiles Latinoamericanos (México D.F) Año 10 No. 19.

Turner, Anayansi 2010 “Delincuencia y seguridad ciudadana en Panamá” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (Panamá) Nº 2, marzo

Uribe, Álvaro 1995“La integración del área del Canal y la nueva ciudad de Panamá” en *Tareas* (Panamá: CELA) No.107 septiembre-diciembre

Recursos de la web

CAPAC 2008 “Crecimiento sustancial en la industria de la construcción” en *Construcción* (Panamá) No. 30 Año 6 http://www.capac.org/web/Portals/0/revista/2008/septiembre%20-%20octubre%202008.pdf

Rodríguez Vignoli, J. 2001. “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?” en *Serie Población y Desarrollo* (Santiago) N° 16. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/7888/lcl1576-P.pdf

Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. 200 “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción” en *EURE, (Santiago) Vol 27,* No 82, http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2001/12/EURE_82_02_CACERES.pdf

Sabatini, Francisco y otros 2012 “¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular?” En EURE (Santiago) No. 38 No. 115, septiembre http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000300008&lng=es&nrm=iso

Sabatini Francisco y Brain, Isabel 2008 “La segregación, los guetos y la integración social; mitos y claves” en EURE (Santiago) Vol. 34 No. 103 diciembre http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300001&lng=es&nrm=iso

Carlos Mattos 1999 “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo” en EURE (Santiago) Vol 25, No. 76 http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007600002&lng=es&nrm=iso

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2007 “El neoliberalismo en América Latina” en http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4e04ab82a384aelneoliberalismo.pdf

SIEC 2011 “Informe de criminalidad. Año 2010”
http://siec.gob.pa/Content/Files/INFORME%20DE%20CRIMINALIDAD%20DEL%202010.pdf>

Referencias:

Dirección de Asentamientos Informales (2010) “Caracterización del Asentamiento Informales de la periferia noreste de la ciudad de Panamá”

MIVIOT 2002 Caracterización socioeconómica del Asentamiento Villa María, Corregimiento de Las Cumbres /Alcalde Díaz

MIVIOT 2002 Plan de desarrollo comunitario. Asentamiento Villa María C Corregimiento de Las Cumbres /Alcalde Díaz