

# El derecho a la ciudad en América Latina

## Visiones desde la política

**Fernando Carrión y Jaime Erazo**  
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México  
Coordinación de Humanidades  
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad  
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe  
International Development Research Centre IDRC/CRDI  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre  
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición  
ISBN: 978 607 02 8415-1  
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor  
HT127.5.D46 2016  
LIBRUNAM 1907200

*El derecho a la ciudad en América Latina*  
*Visiones desde la política*  
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016  
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
[www.unam.mx](http://www.unam.mx)

Coordinación de Humanidades  
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.  
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.  
[www.coord-hum.unam.mx](http://www.coord-hum.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad  
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.  
c.p. 06010, Ciudad de México.  
[www.puec.unam.mx](http://www.puec.unam.mx)

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe  
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.  
c.p. 04510, Ciudad de México.  
[www.cialc.unam.mx](http://www.cialc.unam.mx)

International Development Research Centre IDRC/  
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI  
[www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili  
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)  
web [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.  
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio  
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

# Índice

Introducción . . . . . 9  
*Markus Gottsbacher y Jaime Erazo*

## **CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD**

Cuestión social y el derecho a la ciudad . . . . . 23  
*Alicia Ziccardi*

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. . . . . 41  
*Martha Schteingart*

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva  
institucionalidad. Prácticas significativas en España . . . . . 49  
*Joan Subirats*

El derecho a la ciudad en la Ciudad de México:  
utopía, derechos sociales y política pública. . . . . 73  
*Víctor Delgadillo*

Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por  
el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá . . . . . 91  
*Magela Cabrera Arias*

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del  
abastecimiento del agua a la Ciudad de México . . . . . 109  
*Arsenio E. González Reynoso*

## **CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA**

¿Qué producen los conflictos urbanos? . . . . . 127  
*Patrice Melé*

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales  
en las ciudades latinoamericanas . . . . . 157  
*Emilio Pradilla Cobos*

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014  
y las Jornadas de Junio en Brasil . . . . . 173  
*Any Brito Leal Ivo*

Conflicto urbano en la Ciudad de México:  
el caso de la Supervía Poniente . . . . . 201  
*Juana Martínez Reséndiz*

### **CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA**

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219  
*Pedro Pérez*

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales  
incipientes en Querétaro . . . . . 241  
*Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux*

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:  
el desafío de la participación institucionalizada. . . . . 259  
*Nataly Viviana Vargas Gamboa*

### **CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN**

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México . . . . . 281  
*Lucía Álvarez Enríquez*

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.  
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica . . . . . 315  
*Óscar Torres Arroyo*

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:  
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333  
*Tuline Gülgönen*

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia  
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica . . . . . 349  
*Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira*

### **CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA**

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.  
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana . . . . . 381  
*Beatriz Cuenya*

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la  
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México . . . . . 397  
*René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel*

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales  
y prácticas para la construcción de ciudad popular. . . . . 415  
*Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.*

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:  
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. . . . . 431  
*Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez*

# Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá

Magela Cabrera Arias\*

## Introducción

La investigación analiza el proceso de oposición, resistencia y defensa del hábitat del movimiento contemporáneo en la Ciudad de Panamá llamado *Red Ciudadana Urbana de Panamá*. Con base en ello, además se analizan los factores que promuevan la cohesión social, impulsan la politización de la ciudadanía y la ciudadanización de la política como acciones válidas para desarrollar procesos de construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad.

### *El derecho a la ciudad en el siglo XXI*

La Ciudad de Panamá y su realidad social están cambiando profundamente por lo que pareciera necesario abordar desde perspectivas integradoras y nuevos estudios empíricos el análisis y comprensión de esa realidad.

Para ello se empieza considerando que el vocablo ciudad hace referencia a situaciones diversas: la *urbs*, que hace énfasis en la dimensión arquitectónica y geográfica; la *civitas*, que se refiere a la dimensión sociológica y antropológica;

---

\* Arquitecta, Doctoranda en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya; profesora titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) Justo Arosemena [www.salacela.net/](http://www.salacela.net/). Conferencia presentada en el Seminario Internacional, El Derecho a la Ciudad en América Latina: Visiones desde la política. Realizado en Posgrado de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Distrito Federal, México los días 24 y 25 de febrero de 2014.

y la *polis*, a la dimensión política, administrativa y jurídica (Capel, 2010). Enmarcado en ello, pareciera pertinente rescatar el debate contemporáneo sobre los derechos relativos a la ciudad y sus ciudadanos.

Actualmente, se plantean nuevos derechos y se demanda la reinterpretación y ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; además de acoger otro, el Derecho a la Ciudad, entendido como el derecho colectivo de quienes viven en la ciudad a disfrutar de las ventajas que ofrece la vida urbana: libertad, cohesión social, amparo de los derechos individuales, de expresión y construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad básica y respeto y tolerancia por la diversidad de las culturas urbanas.

Esta idea está fuertemente vinculada a que la ciudad funcione realmente como espacio público, no sólo desde la perspectiva física (centralidades, movilidad y accesibilidad socializadas, zonas social y funcionalmente diversificadas, lugares con atributos) sino además, con un sentido político y cultural (expresión y representación colectiva, identidad, cohesión social e integración ciudadana (Borja, 2003).

### *Antecedentes*

Analizar los movimientos urbanos es un proceso complejo que incluye examinar la interacción entre factores tales como producción, urbanización y política. En primer lugar se trata de comprender la naturaleza de cada acción de movilización y protesta; el tipo de reivindicación que las asociaciones llevan adelante; y el alcance de sus demandas todo lo cual permite desentrañar si estas corresponden a una lógica integradora o por el contrario corresponden a un proceso para transformar la sociedad.

Además, es importante identificar el carácter de clase que representan los movimientos sociales urbanos y el tipo de relación existente entre los movimientos, los partidos políticos y el Estado. Asimismo, es necesario analizar la existencia de vínculos entre los movimientos y los procesos de democratización política en los cuales el Estado establece un tipo de relación con los actores urbanos organizados, particularmente en lo relacionado a la transformación del espacio urbano (Cabrera Arias, 1993).

Los primeros movimientos sociales urbanos en Panamá surgieron como consecuencia de contradicciones urbanas que promovieron que los sectores populares demandaran fuentes de trabajo y mejores condiciones del hábitat y vivienda.

Probablemente el más paradigmático fue el llamado *Movimiento Inquilinario* de 1925. Se originó en torno a las protestas por las modificaciones al sistema tributario<sup>1</sup> que gravaba la propiedad urbana en cinco por mil sobre el valor catastral, descartando lo determinado anteriormente que establecía un impuesto de 2% sobre la renta bruta probable anual. El cambio provocó aumentos de hasta 150% de los alquileres de las viviendas de los sectores populares en las ciudades de Panamá y Colón (Tomlinson, 1973).

A partir del siglo XXI las expresiones de descontento de los ciudadanos —tanto de clases populares como de las capas medias— se desarrollan desvinculadas de los partidos políticos. Además, los movimientos han evolucionado desde el movimiento popular, a las asociaciones pluriclasistas, pasando del movimiento colectivo a la participación ciudadana individualizada.

A los movimientos por el acceso tanto al suelo como a la vivienda y la demanda por mejores condiciones de subsistencia, se suman los movimientos sociales urbanos cada vez más numerosos que se oponen a los megaproyectos, a la destrucción del hábitat por el capital financiero inmobiliario, y que defienden la calidad de vida, el patrimonio arquitectónico y cultural, y el medioambiente; es decir, que luchan por el Derecho a la Ciudad. Este cambio pareciera ser el resultado de la frustración ante el debilitamiento de las políticas públicas y el significativo crecimiento de una inoperante burocracia estatal, junto a una ausencia de legitimidad de los gobiernos y un creciente descrédito de la representación política.

## Contexto

La estructura política de Panamá es de un Estado centralizado, de estructura piramidal que concede a los más altos puestos un elevado poder de decisión política, en orden de importancia a la presidencia, ministerios, Asamblea Legislativa y entidades autónomas; y un escaso poder de decisión a las alcaldías, lo que produce no sólo la insatisfacción de las necesidades de la población, sino también un alejamiento de los ciudadanos de sus representantes políticos.

El caótico crecimiento de las ciudades evidencia una municipalidad ausente y una escasa voluntad política para aplicar el amplio marco legal como

---

<sup>1</sup> Establecidos en la Ley 29 de 1925.

El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano y la Ley de Ordenamiento Territorial, entre otras.

La Encuesta Desarrollo Humano e Instituciones ejecutada en Panamá por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) señala un rasgo positivo: la mayoría de la población reconoce como necesaria la responsabilidad en las gestiones para el desarrollo. No obstante, también muestra un significativo nivel de desconfianza hacia las instituciones públicas y da cuenta no sólo de una actitud de malestar sino también de una cierta incapacidad para actuar colectivamente.

### *Estado, capital y producción inmobiliaria*

Panamá ha desarrollado una vasta legislación en torno al desarrollo urbano; no obstante la voluntad política de los diversos gobiernos para aplicarlo y orientar racionalmente el desarrollo del mercado inmobiliario ha sido, en términos generales, insuficiente. Desde la fundación de la República el modelo de aprovechamiento mercantil de suelo urbano, alejado de procesos de planificación, ha determinado la expansión de la ciudad.

Probablemente la regulación emitida por el entonces Ministerio de Vivienda (MIVI), hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), es la responsable por la caótica expansión de la ciudad se remonta al siglo pasado.

En 1978 el MIVI aprobó normativas relativas a alturas, densidades y edificabilidad, que otorgaron un amplio grado de libertad de acción al mercado. Así, por ejemplo, la altura de las edificaciones se vinculó a la densidad permitida<sup>2</sup> que, además, se incrementó hasta 1500 habitantes/ha. Se redujo la relación de área libre, se eliminó el coeficiente de edificabilidad<sup>3</sup> y se creó la bonificación cuyo objetivo es permitir mayores densidades. Así, de una u otra forma, se desatiende la normativa de zonificación ya que en la práctica las autoridades aceptan los cambios de densidad solicitados lote por lote (Resolución 2-78 por la cual se modifican las normas de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Panamá).

<sup>2</sup> Número de habitantes por hectárea.

<sup>3</sup> Relación entre los metros cuadrados construidos y el tamaño del lote.



El sostenido crecimiento de la economía de Panamá con un fuerte componente del capital inmobiliario se ha concentrado en las zonas más rentables donde se levanta la ciudad vertical con los rascacielos más altos de la región. La liberalidad en las normas de construcción ha conducido al deterioro progresivo de ciertas áreas de la ciudad tales como San Francisco, Betania, Bella Vista, Parque Lefevre y otras, donde, entre otras consecuencias, se ha desbordado la capacidad de las redes de alcantarillado, agua potable y de la red vial (Central América Data, 2013).

A la permisividad de las normas se agrega la exigua capacidad y voluntad de fiscalización de las autoridades para garantizar el cumplimiento de las regulaciones, o el castigo para quienes las incumplen. No hay duda de que, sumado a lo anteriormente explicado, la política fiscal ha sido determinante en el crecimiento del sector de la construcción y en la expansión urbana sin consideraciones sociales y ambientales.

### *Política fiscal*

La ley de intereses preferenciales fue sancionada en 1985 con el propósito de impulsar el sector de la construcción. Esta ley permite a los bancos locales ofrecer préstamos hipotecarios subsidiados por el Estado; así, los interesados en comprar casa nueva obtienen préstamos con hasta cuatro y cinco puntos inferiores a la tasa comercial.

Inicialmente al estar dirigida a viviendas de interés social, la ley otorgaba hipotecas para viviendas cuyo costo no superara los US\$ veinte mil dólares. Posteriormente, la naturaleza de la ley se tergiversó y por presiones del capital inmobiliario se ha modificado varias veces para extender la cobertura a construcciones de mayor costo; así se aumentó hasta US\$ cincuenta mil, sesenta y dos mil quinientos, ochenta mil, cien mil y a partir del 2012, se amplió hasta US\$ ciento veinte mil. La ley, además, exonera del pago del Impuesto Predial<sup>4</sup> a aquellos que obtuvieron el permiso de construcción antes del 1 de julio de 2009, según un rango de valor de la propiedad. Los que no superan los US\$ cien mil están exonerados por veinte años. Para valores mayores se establecen exoneraciones

---

<sup>4</sup> Impuesto predial o impuesto sobre los bienes muebles.

de cinco, diez y quince años. En relación al Impuesto sobre bienes inmuebles<sup>5</sup> el Código Fiscal establece sus montos y las excepciones vigentes (cuadro 1).

**Cuadro 1. Impuesto sobre bienes inmuebles**

Impuesto sobre bienes inmuebles			
Cálculo actual		Cálculo alterno	
Valor catastral	Impuesto	Valor catastral	Impuesto
\$0-20 000	0%	\$0-30 000	0%
\$20 000-50 000	1.75%	\$30 000-50 000	0.70%
\$50 000-75 000	1.95%	\$50 000-75 000	0.90%
\$75 000 en adelante	2.10%	\$75 000 en adelante	1.0%

Ejemplo de cálculos			
Valor catastral	Valor avalúo	Impuesto Código Fiscal	Impuesto alternativo
\$35 000	\$70 000	\$262.50	\$320.00
\$70 000	\$150 000	\$915.00	\$1 255.00
\$100 000	\$200 000	\$2 062.50	\$1 755.00

Fuente: La Prensa, 2005.

## Red Ciudadana Urbana de Panamá

La Red Ciudadana Urbana se autodefine como una *organización auténticamente ciudadana, sin vinculación política partidista*.<sup>6</sup> Surge cuando un grupo de ciudadanos organizados en la asociación barrial del corregimiento<sup>7</sup> de Betania

<sup>5</sup> Artículo 766, Código Fiscal pago Impuesto Propiedad.

<sup>6</sup> Según información recabada por la autora en entrevistas a dirigentes de la Red.

<sup>7</sup> La división política administrativa de Panamá se conforma —de mayor a menor jerarquía— en provincias, municipios o distritos, corregimientos y barrios.

alarmados por la destrucción sistemática de su hábitat y el deterioro de su calidad de vida como consecuencia de los cambios de usos de suelo lote por lote, se enfrenta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y demanda suspender las construcciones y elaborar y aplicar un plan de ordenamiento territorial que detenga el caos urbano en el corregimiento.

Las acciones de la red validan lo afirmado por Borja, en relación con que la acción ciudadana —sectores medios o populares— ha demostrado que la organización comunitaria ciudadana, los movimientos sociales urbanos y el apoyo sistemático de profesionales comprometidos tienen un papel fundamental en la creación de escenarios futuros deseables (Borja, 2012) que enriquecen los planes estratégicos de los gobiernos.

### *Zona de actuación*

La red fue creada en el año 2011 a partir de la Asociación Betania Para Todas las Edades (BEPATE) a la que, paulatinamente, se fueron sumando otras asociaciones vecinales que confrontaban problemas similares. Actualmente está integrada por unos 20 barrios en los Corregimientos de Betania, Bella Vista, Ancón, San Francisco, Pueblo Nuevo, Parque Lefevre, Rufina Alfaro y San Carlos, entre otros. Se suman otras comunidades participantes o apoyadas: Altos de Curundú, Altos del Chase, Betania, Ciudad Jardín San Antonio, Clayton, Coco del Mar, El Cangrejo, El Carmen, El Palmar de San Carlos, Las Mercedes, Lomas del Dorado, Los Ángeles, Miraflores, Obarrio, Punta Paitilla, Santa María, Urbanización Herbruger-Linares, Villa Cáceres, Villa de las Fuentes, núm. 1, Villa de las Fuentes núm. 2 de los corregimientos de Betania, Bella Vista, Ancón, San Francisco, Pueblo Nuevo, Parque Lefevre, Rufina Alfaro y San Carlos. En los mapas 1 y 2 se observa una vista parcial del municipio de Panamá y la zona donde actúa la Red, respectivamente.

La red planteo formalmente sus acciones guiada por tres propósitos: reivindicar el respeto a los ciudadanos, el cumplimiento de las leyes y la participación de los residentes de las comunidades en las decisiones que los afecten. Ellos formulan lo anterior afirmando: la Red nace y crece para promover el urbanismo participativo con poder.

En la zona de actuación de la red, especialmente desde el año 2006, se han cambiado los usos de suelo. Las variaciones, en términos generales, han sido

desde normas residenciales (RI-A o RI-B, RM2) de baja o mediana densidad (entre 100 y 500 hab/ha); a (RM3) residencial de alta densidad (con 1500 hab/ha).

**Mapa 1. Vista parcial de ciudad de Panamá**



Fuente: Elaboración propia con base en *Google maps*.

**Mapa 2. Zona de actuación de la Red**



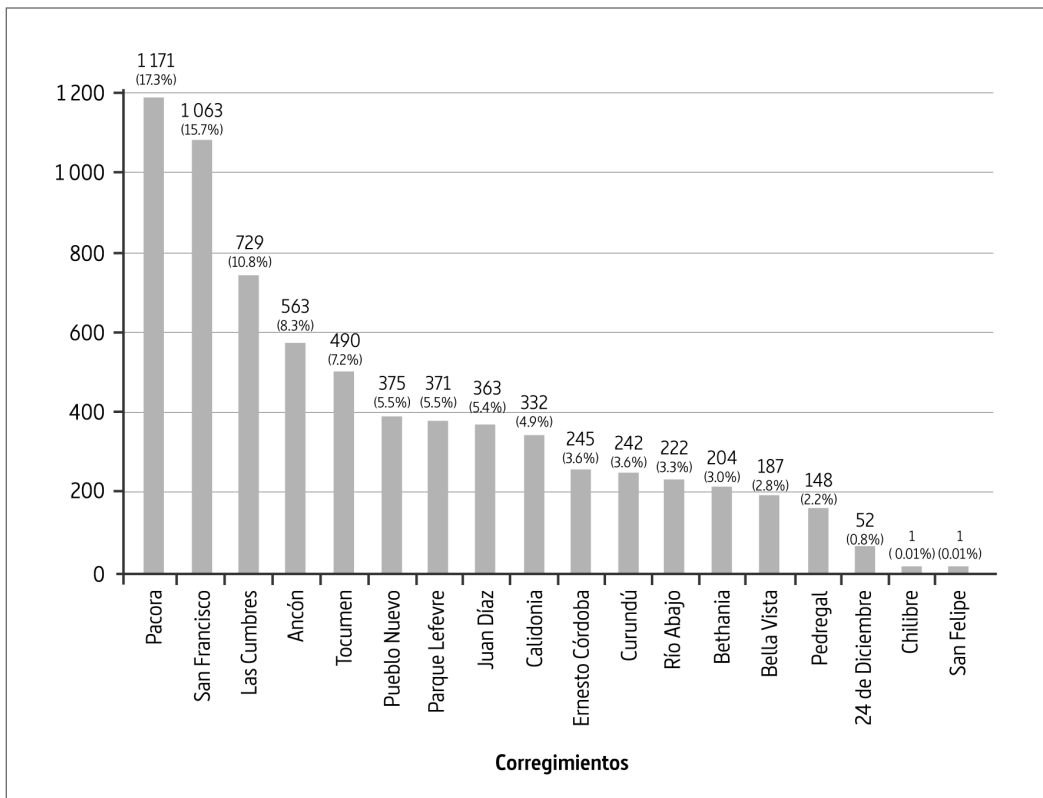
Fuente: Elaboración propia con base en *Google maps*.

La gráfica 1, muestra la cantidad de permisos de ocupación otorgados por corregimiento; y se observa los corregimientos según la intensidad de la actividad constructiva, en orden descendente: San Francisco, Ancón, Parque Lefebre,

Betania y Bella Vista). En la gráfica 2, Distrito de Panamá, Casas-apartamentos por corregimiento 2012, se ve el tipo de construcción, casas o edificios construidos por corregimiento. Es claro que se construyen en mayor medida edificios de apartamentos especialmente en los corregimientos de Ancón y Betania, San Francisco, Bella Vista y Pueblo Nuevo, precisamente los lugares donde la Red ciudadana urbana de Panamá se ha conformado.

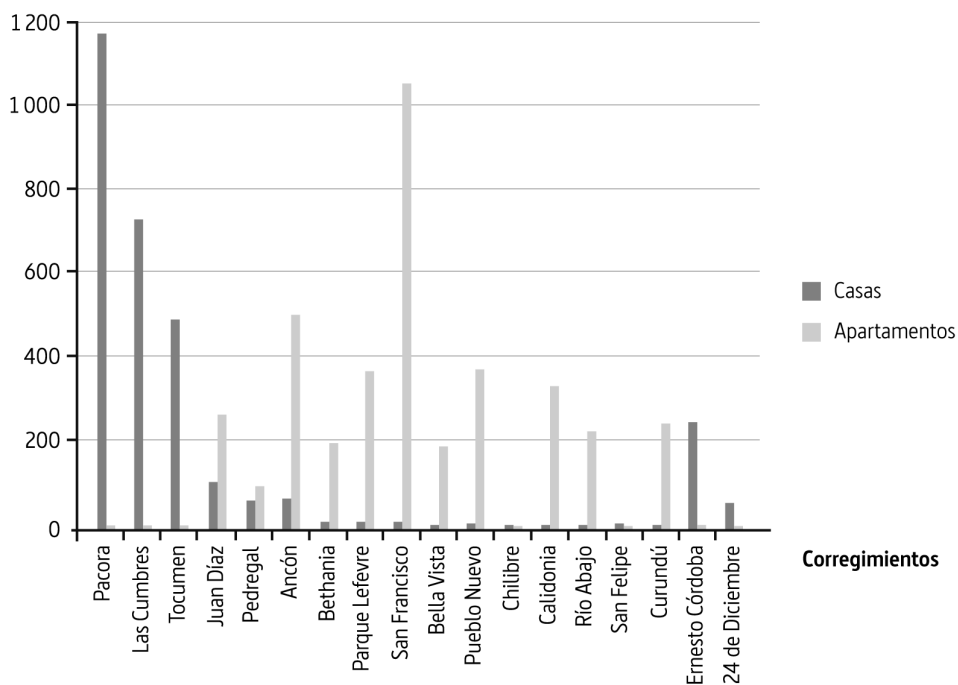
Si bien es adecuado densificar la ciudad, en el caso que nos ocupa los cambios de normativa no consideraron la aplicación de otras medidas, tales como: ampliación de la capacidad de la infraestructura básica y vial, preservación de parques y áreas verdes, y construcción de espacio público de forma de asegurar la calidad de vida de los ciudadanos.

**Gráfica 1. Distrito de Panamá, permisos de ocupación por corregimiento**



Fuente: Convivienda, 2012.

Gráfica 2. Distrito de Panamá. Casas-apartamentos por corregimiento 2012



Corregimiento	Casas	Apartamentos	Total
Pacora	1 171	0	1 171
Las Cumbres	729	0	729
Tocumen	490	0	490
Juan Díaz	102	261	363
Pedregal	58	90	148
Ancón	62	501	563
Bethania	9	195	204
Parque Lefevre	5	366	371
San Francisco	7	1 066	1 073
Bella Vista	0	187	187

Corregimiento	Casas	Apartamentos	Total
Pueblo Nuevo	3	372	375
Chilibre	1	0	1
Calidonia	0	332	332
Río Abajo	0	222	222
San Felipe	1	0	1
Curundú	2	240	242
Ernesto Córdoba	245	0	245
24 de Diciembre	52	0	52
<b>Total</b>	<b>2 937</b>	<b>3 822</b>	<b>6 759</b>

Fuente: Convivienda, 2012.

Consecuentemente, el desarrollo urbano de la zona de estudio está definido por la intervención del capital financiero enmarcada en el debilitamiento general de las políticas públicas, una gestión urbana permisiva y en ocasiones corrupta, donde se prioriza al automóvil depreciando por completo los derechos del peatón, a lo que se suma el descrédito de la representación política.

Es decir se sigue un urbanismo que niega la ciudad y se adapta a la lógica del mercado provocando la mutación de los ciudadanos en consumidores y clientes y que induce a la pérdida de espacio público, destrucción de áreas protegidas y patrimoniales, deterioro de la vida comunitaria y de la cohesión social, e incremento de violencia e inseguridad. Lo que significa, en pocas palabras, la pérdida de la ciudad.

Si bien la Red originalmente se formó para enfrentar el deterioro de la calidad de su hábitat como resultado de la especulación del suelo urbano, cambios de usos de suelo lote por lote (urbanismo a la carta) y escasa planificación y fiscalización —evidenciada en la inexistencia de planes parciales y otros instrumentos de gestión— actualmente sus dirigentes son conscientes de que además existen otros factores negativos a los que se deben enfrentar tales como: gobierno autoritario y centralizado; desinformación y dificultades para la participación y consulta ciudadana; ciudadanía restringida o despoltizada; y un individualismo que supera la capacidad de trabajar por un bien colectivo.

La Red se destaca por promover la concientización del significado de ciudadanía, con sus correspondientes derechos y deberes. Impulsa e inspira la organización vecinal en distintos lugares de la ciudad, y ya empieza a generarse el mismo fenómeno en otras comunidades del interior de la república, y apoya a las comunidades durante los procesos de consultas ciudadanas convocadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). Además, organiza seminarios dirigidos a la formación en urbanismo y participación ciudadana.

### *Objetivos estratégicos*

La red es consciente de que pueden ejercer un poder considerable en la sociedad y que ese impacto está vinculado al avance en los objetivos estratégicos y al cumplimiento de acciones que fueron establecidas en talleres que realiza para organizarse.<sup>8</sup> Los tres objetivos son:

<sup>8</sup> Segundo taller de trabajo realizado el 14 de mayo de 2012.

1. Sumar aliados para ser efectivos en lograr desarrollo urbano con respeto a los derechos ciudadanos;
2. Gestión de la información, comunicación e imagen para ampliar poder de negociación e influencia en el desarrollo urbano;
3. Asegurar la participación ciudadana en las decisiones sobre planes de desarrollo urbano.

En relación a las acciones inmediatas, han determinado continuar con los procesos dirigidos a:

1. Detener los reavalúos y su consecuente subida de impuesto predial;
2. Detener los cambios de zonificación (lote a lote) que sin planes de ordenamiento sólo sirven para procesos de especulación inmobiliaria;
3. Defender las áreas verdes, protegidas y patrimoniales.

### *Cohesión y fortalecimiento*

Los ciudadanos que conforman la red perciben que la práctica política actual en lugar de promover desarrollo conduce a intensificar los conflictos, erosiona el espacio comunitario, debilita los vínculos entre las personas y deteriora la calidad de vida.

Uno de los factores que fortaleció la cohesión y promovió el crecimiento de la Red fue la indignación que provocó la actualización de los avalúos de terrenos y bienes inmuebles<sup>9</sup> con métodos poco claros<sup>10</sup> y cuya consecuencia es un incremento significativo del impuesto predial, en algunos casos hasta 1 500%,<sup>11</sup> además de la falta de información y transparencia sobre la finalidad de lo recaudado, que se acumula en fondos del gobierno central.

Las empresas evaluadoras contratadas por el gobierno avalúan los bienes muebles en función del mayor y mejor valor que permitan las normas de

---

<sup>9</sup> Con base en la Ley 49 de 2009 del 17 de septiembre del 2009 y en la Ley 8 de 2010 (*Gaceta Oficial* 26, 489-A del 15 de marzo del 2010).

<sup>10</sup> El método para fijar los nuevos valores de las propiedades no está contemplado en la Ley, sino en los pliegos de las licitaciones públicas.

<sup>11</sup> En 2011, gobierno nacional inicia programa de Revalorización Catastral.



usos de suelo vigentes;<sup>12</sup> es decir según la expectativa de venta.<sup>13</sup> El 20 de noviembre del 2013<sup>14</sup> el gobierno suspendió provisionalmente los reavalúos probablemente para evitar una peligrosa pérdida de popularidad, nada oportuna debido a la proximidad de los comicios electorales en mayo de 2014.

Actualmente la Red y sus líderes intentan mostrar la lógica perversa que está detrás de la modificación del método de avalúo.<sup>15</sup> La ley está suspendida y su aplicación futura dependerá de la continuidad o no de la actual administración de gobierno. Si no se modifica la forma de cálculo del impuesto predial para hacerlo con equidad, los ciudadanos deberán enfrentar la posibilidad de abandonar los barrios donde han vivido por más de veinte años. Esto facilitaría al capital inmobiliario la adquisición de terrenos en áreas valorizadas por la especulación, donde construirían densificando hasta donde las norma les permite (1 500 hab/ha) sin el adecuado equipamiento y espacio público que posibilita mantener la identidad de los barrios y el sentido de pertenencia a la comunidad.

### *Politización de la ciudadanía*

Las oportunidades políticas —en este caso las próximas elecciones generales en mayo del 2014— representan una coyuntura que la Red, guiada por sus líderes, ha sabido aprovechar en doble vía; fortalecimiento y visibilidad de su movimiento, y oportunidad de exigir respuestas a quienes aspiran a representarlos (Tarrow, 1994).

Una de las acciones más significativas organizadas por la Red fue un cabildo abierto realizado en febrero, llamado *Cabildo de urbanismo participativo con los candidatos a puesto de elección popular 2014*, que evidenció la capacidad organizativa de la red y su poder de convocatoria. Asistieron todos los candidatos a

<sup>12</sup> Estos avalúos se fundamentan en el artículo 767 del Código Fiscal que establece que corresponde a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales fijar el rango en que deberá ubicarse la base imponible del Impuesto de inmueble que se aplica de acuerdo con el área geográfica en la que se encuentra, mejoras que haya sufrido y la valorización del sector.

<sup>13</sup> Se pretende subir la recaudación de impuestos de inmueble de 130 millones al año (2013) a 450 millones (La Estrella de Panamá. 2013). Disponible en: [www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/10/31/piden-suspender-aumentos-de-avaluos-de-propiedades.asp](http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/10/31/piden-suspender-aumentos-de-avaluos-de-propiedades.asp).

<sup>14</sup> Resolución Ministerial del MEF No. 807-04-164-13.

<sup>15</sup> El 19 de diciembre de 2013 la Red entregó al Presidente una petición para derogar la ley de reavalúos.

Alcalde de la Ciudad de Panamá; así como los representantes de corregimiento de todas las comunidades asociadas a la Red. Firmaron el llamado *Pacto por el Urbanismo Participativo* que propone una serie de acciones que se compendian en una suerte de Decálogo:

1. Respeto a la participación ciudadana;
2. Ordenamiento territorial para los ciudadanos;
3. Protección del patrimonio familiar;
4. Protección del ambiente y la salud;
5. Seguridad ciudadana efectiva;
6. Educación, cultura y deporte para todos;
7. Legislación que proteja nuestros derechos;
8. Gestión pública efectiva y transparente;
9. Servicios públicos planificados;
10. Conservación y protección del patrimonio histórico.

## **Estrategias para democratizar la gestión de la ciudad**

### *Cumplimiento del marco legal*

Lograr lo que la Red llama *urbanismo participativo con poder* requiere el cumplimiento de varias leyes, particularmente la Ley 6 de Ordenamiento Territorial,<sup>16</sup> que tiene varios artículos especialmente vinculados con las aspiraciones de la red.

Artículo 3. “La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada”.

Artículo 8. Otorga a los municipios competencias para elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su MIVIoT jurisdicción. No obstante, este artículo fue vetado con el Decreto Ejecutivo No. 179 (26/02/2010) que centralizó en la Dirección de Desarrollo Urbano del MIVIoT las decisiones relativas a los cambios de zonificación de uso de suelo y los planes de ordenamiento territorial. Así, además se eliminó el

<sup>16</sup> Del 1 de febrero de 2006, publicada en la Gaceta Oficial núm. 25478.

derecho de los ciudadanos a ser activos y propositivos en temas que determinan cómo se construye la ciudad.

Artículo 35. Obliga a las autoridades urbanísticas a permitir la participación ciudadana a través de representantes y a promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos según lo determina la Ley 6 de 2002 y la reglamentación de la Ley 6.<sup>17</sup>

Asimismo debería cumplirse la Ley 37 del 29 de Junio de 2009<sup>18</sup> cuyo Artículo 1 establece que era necesario un proceso de descentralización sistemática de la Administración Pública en los municipios para que pudiera existir el desarrollo sostenible e integral del país.

El reto de la red y de los ciudadanos en general es exigir la descentralización municipal y demandar un programa de gobierno municipal con énfasis en la participación y liderazgo de la comunidad, desechando el manejo centralizado y el paternalismo. De esta forma, podría empezar a construirse una sociedad inclusiva y democrática, con base en ciudadanos empoderados, responsables y capaces de llevar adelante los procesos de desarrollo de sus comunidades y ciudades.

Además se requiere institucionalizar presupuestos participativos que consideren la opinión de los ciudadanos; y para garantizar financiamiento municipal pareciera impostergable entregar a los municipios los impuestos prediales que se recauden en sus territorios y que estos se fijen e inviertan con mecanismos justos y transparentes.

### *Proceso de diálogo/concertación y propuestas*

La red podría incrementar su eficiencia organizando e impulsando procesos que permitan dialogar de forma permanente a todos los actores sociales que construyen la ciudad. Ello implicaría acciones como las siguientes:

1. Definir los actores sociales que construyen la ciudad.
2. Visibilizar las aspiraciones y visiones de cada actor (ciudadanos, funcionarios, comerciantes).
3. Mostrar las agendas públicas y las no explícitas de cada actor.
4. Facilitar espacios de diálogo permanentes.

<sup>17</sup> Para dificultar aún más la participación, el procedimiento fue modificado en el 2010 determinando que el Aviso de Convocatoria debe fijarse por diez días en las oficinas del Ministerio de Vivienda. Este cambio dificulta mucho que los interesados se enteren de la convocatoria.

<sup>18</sup> Publicada en *Gaceta Oficial*, núm. 26314.

5. Documentar resultados y elaborar propuestas.
6. Usar intensivamente las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para comunicar, informar, denunciar y convocar.
7. Enfocarse en atraer a los ciudadanos a la acción colectiva concertada con base en lograr una aspiración común: incrementar la Felicidad Interna Bruta (FIB), indicador que mide el desarrollo socioeconómico sostenible e igualitario, preservación y promoción de valores culturales, conservación del medio ambiente y gobernabilidad.

### *Crear un observatorio de la ciudad*

El observatorio es una institución que se encarga de seleccionar, recolectar, gestionar y aplicar indicadores y estadísticas para evaluar y dar seguimiento a las condiciones de la ciudad. Ello permitiría la construcción y uso de Indicadores de Sostenibilidad que ofrezcan información científica y tecnológica necesaria para tomar decisiones de gestión, además de posibilitar la fiscalización ciudadana —práctica esencial para asegurar el uso correcto de los recursos y la buena gestión de los servidores públicos.

## **Reflexiones finales**

El urbidio se extiende en ciudad de Panamá ocasionando la ruptura de la trama urbana, la privatización del espacio público y la transformación de los ciudadanos en consumidores y clientes; es decir, provocando la pérdida de la ciudad (Carrión M., 2013).

Las ciudades con mejor calidad de vida son aquellas capaces de comprometer e involucrar a sus ciudadanos y de garantizar, por tanto, una gestión urbana participativa y democrática. La participación activa de la ciudadanía en los procesos de construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad son claves para construir una ciudad socialmente justa, que posibilite a los ciudadanos defender el interés público de los abusos de inmobiliarias, especuladores y derrochadores e innecesarios megaproyectos gubernamentales.

La participación comunitaria en la gestión urbana tiene efectos significativos en la sustentabilidad de la ciudad y es fundamental en la satisfacción del derecho a la ciudad.

Consecuentemente, considerando la existencia y operatividad de la Red Ciudadana Urbana pareciera que, junto con organizaciones similares de otras provincias del país, tiene posibilidades de impulsar la declaración de La Carta Panameña por el Derecho a la Ciudad, con base en el Pacto por el Urbanismo Participativo, presentado en febrero de 2014.

El poder de los movimientos se evidencia cuando los ciudadanos unen fuerzas para enfrentarse a élites, autoridades y a sus antagonistas sociales. Crear, coordinar y mantener esta interacción entre la Red y otras asociaciones afines es el desafío más importante y la mayor contribución que puede hacer la Red para lograr una gestión urbana participativa y democrática, posibilitando así la satisfacción del Derecho a la Ciudad en Panamá.

## Bibliografía

- BORJA, Jordi. 2012. *Memoria XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo*. Medellín: CIU, en línea: [www.aetu.es/congresos-seminarios/pasados/xv-congreso-iberoamericano-medellin/](http://www.aetu.es/congresos-seminarios/pasados/xv-congreso-iberoamericano-medellin/) (consultado enero de 2013).
- \_\_\_\_\_. 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- CABRERA Arias, Magela. 1993. *Crisis urbana y movimientos sociales, Panamá 1970-1992*. Panamá: Imprenta Universitaria.
- CAPEL, Horacio. 2010. “Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad”, en *Scripta Nova. Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, núm. 331, (7) 1 agosto. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- CARRIÓN Mena, Fernando. 2013. “Urbicidio o la producción del olvido” (ponencia), en *xv Seminario Sobre Patrimonio Cultural “Patrimonio y Territorio”*. Chile: Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, agosto 2013, en línea: [www.dibam.cl/seminario2013/](http://www.dibam.cl/seminario2013/) (consultado en diciembre de 2013).
- CENTRAL AMÉRICA DATA 2013. (8 de abril) Infraestructura sanitaria paraliza proyectos en Panamá, en línea: [www.centralamericadata.com/es/tsearch?q=Infraestructura%20sanitaria%20paraliza%20proyectos%20en%20Panam%C3%A1](http://www.centralamericadata.com/es/tsearch?q=Infraestructura%20sanitaria%20paraliza%20proyectos%20en%20Panam%C3%A1) (consultado en mayo de 2013).
- CONSEJO NACIONAL DE PROMOTORES DE VIVIENDA (CONVIVIENDA). 2012. *Informe anual*, en línea: [www.panamaeconomyinsight.com.pa/0222021101.html](http://www.panamaeconomyinsight.com.pa/0222021101.html) (consultado en enero 2013).

- LA ESTRELLA DE PANAMÁ. 2013. “Piden suspender aumentos”, en línea: [www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/10/31/piden-suspender-aumentos-de-avaluos-de-propiedades.asp](http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/10/31/piden-suspender-aumentos-de-avaluos-de-propiedades.asp) (consultado noviembre de 2013).
- LA PRENSA. 2005. “Calculando su impuesto de inmueble”, 25 junio, en línea: [www.mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/06/25/hoy/negocios/259843.html](http://www.mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/06/25/hoy/negocios/259843.html) (consultado febrero 2007).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2006. *III Encuesta Desarrollo Humano e Instituciones*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- TARROW, Sidney. 1994. *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, en línea: [www.derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf](http://www.derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf) (consultado diciembre de 2013).
- TOMLINSON, Everardo. 1973. *El contrato de arrendamiento de Fincas Urbanas*. Panamá: Editorial Universitaria (EUPAN).