

La participación ciudadana en los cambios de zonificación: ¿obstaculiza el ejercicio del derecho a la ciudad y beneficia el sector capitalista inmobiliario?

Vanessa Campos Alvarado¹
vanecamposalva10@gmail.com
Universidad de Panamá

Resumen

Henri Lefebvre permite observar desde su Teoría del derecho a la ciudad el capitalismo controlador de los espacios de desarrollo urbano. Crea su modelo urbano lo que se vincula a la poca participación ciudadana. El modelo de participación ciudadana es impuesto desde arriba por el Estado y favorece el sector inmobiliario capitalista. La teoría lefebvriana plantea una construcción colectiva de la ciudad que conduce a un modelo urbano participativo. Las legislaciones actuales impiden este derecho constructivo debido a una participación ciudadana restringida en tiempo, modalidad (consulta pública), espacio físico incluso en el derecho a organización para aportar debidamente a los que toman decisiones cuando se convoca a los ciudadanos. Los usos de suelo son atribuidos mediante el ordenamiento territorial y la zonificación. Los modelos de ciudad desarrollados por el sector inmobiliario prevalece las estructuras de la industrialización que dan prelación al mercado y no a las necesidades humanas. El producto resulta en un urbanismo no participativo y que afecta derechos humanos. La participación ciudadana ha sido criticada por las condiciones que se imponen verticalmente impidiendo ejercer el derecho a la ciudad. La consulta en la zonificación no es un espacio igualitario en cuanto al derecho propositivo. El sector inmobiliario solicita los cambios de zonificación para sus proyectos. Las decisiones de las autoridades favorecen el sector inmobiliario, afectan la credibilidad en la gestión pública y el desgano en la participación. La investigación pone en práctica el método cualitativo de triangulación que valida datos al cruzar dos o más fuentes.

1. Participante de la Maestría en Ciencias Sociales, con Énfasis en Teorías y Métodos de Investigación del IDEN (Instituto de Estudios Nacionales) de la Universidad de Panamá.

Palabras Claves: Participación ciudadana, participación ciudadana institucionalizada, derecho a la ciudad, Ordenamiento territorial, zonificación

Summary

Henri Lefebvre allows observing from his Theory of the right to the city the controlling capitalism of urban development spaces. Create your urban model which is linked to the low citizen participation. The citizen participation model is imposed from above by the State and favors the capitalist real estate sector. The lefebvriana theory proposes a collective construction of the city that leads to a participatory urban model. The current legislation prevents this constructive right due to a citizen participation restricted in time, modality (public consultation), physical space even in the right to organization to duly contribute to those who make decisions when citizens are called. Land uses are attributed through territorial planning and zoning. City models developed by the real estate sector prevail industrialization structures that give priority to the market and not to human needs. The product results in a non-participatory urban planning that affects human rights. Citizen participation has been criticized for the conditions that are imposed vertically prevent the exercise of the right to the city. The consultation in the zoning is not an egalitarian space as far as the proactive right. The real estate sector requests the zoning changes for its projects. The decisions of the authorities favor the real estate sector, affect credibility in public management and reluctance in participation.

The research implements the qualitative triangulation method that validates data by crossing two or more sources.

Keywords: Citizen participation, institutionalized citizen participation, right to the city, Zoning, territorial planning.

Introducción

Panamá es un país cuyas condiciones en el ámbito económico tanto del sistema bancario como sus leyes protegen e incentivan las inversiones tanto nacionales como extranjeras lo que incide en su crecimiento económico. Organismos como la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá y el Centro Nacional de la Competitividad han realizado estudios que permiten observar el comportamiento de las finanzas e inversiones en ciertos sectores en los que se observan tendencias de inversiones en la construcción.

El Estado ha contribuido al fomento de la inversión extranjera debido a la seguridad jurídica y regulaciones proteccionistas del capital en el sector inmobiliario.

Las legislaciones existentes sobre zonificación, ordenamiento territorial y estudios de impacto ambiental coadyuvan en este incremento de la inversión en el sector inmobiliario.

Pero esto a su vez ha originado un impacto en la calidad de vida de los residentes de ciertos sectores además de ocasionar espacios peatonales escasos, proximidad excesiva entre edificaciones que afectan la privacidad, contaminación visual y la pérdida del paisajismo, infraestructuras no adecuadas al nuevo uso de suelo afectando la capacidad de carga ambiental entre otros .

Los cambios de zonificación son sometidos a un procedimiento de consulta pública como forma de participación ciudadana. No obstante, alegan los ciudadanos que las instancias de participación ciudadana establecidas por Ley no son suficientes para que la comunidad se incluya.

El resultado es un desarrollo urbano no participativo en el cual las condiciones de la participación ciudadana no permiten un ejercicio pleno del derecho a la ciudad. En la práctica el sector inmobiliario ejerce distintos mecanismos de desposesión como la gentrificación la cual se observa en el área del Casco Viejo de la Capital Panameña, espacios que son rehabilitados para el negocio inmobiliario y no para los sectores pobres que antes los ocuparon.

La ciudad se expande pero no de una forma democrática participativa como debería según la Teoría del Derecho de la Ciudad de Henri Lefebvre y que contextualiza a la época actual David Harvey. Se construye con una consulta restringida en donde lentamente los grupos humanos que en ella viven van perdiendo el derecho al usufructo debido a la segregación de clases ocasionado por que los nuevos centros urbanos no dan acceso a todos. Como muestra el caso se restringe por garitas y cercas perimetrales fomentando una sociedad individualista

que debilita los intentos de cohesión y organización como resistencia al avance del capitalismo.

El Panorama económico que impulsa el crecimiento urbano

El Centro de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CEECAM) a inicios del año 2019, registró 3.9% de crecimiento en la economía aunque se esperaba un índice mayor. Lo cual tiene sustento en el incremento de inversión relacionada en las comunicaciones en rubros como: “(...) el Canal, Puertos, el hub aéreo, los servicios de telecomunicaciones y el sector financiero (Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, 2019)” estructuras útiles en la expansión de la mercantilización. Desde el

tránsito de mercancías, transferencias monetarias y para la llegada de inversionistas al país.

La inversión extranjera ha tenido un papel importante en el crecimiento del País que alcanzó un 47% (Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, 2019).

Sobre este mismo punto, en torno a la inversión proveniente del exterior se ha recurrido a la información que provee el Centro Nacional de la Competitividad, una organización sin fines de lucro, que congrega miembros del sector empresarial, representantes laborales, empresarios reconocidos y funcionarios del gobierno, que tienen como fin el incentivo de la inversión y una mejor oferta de productos con el propósito de elevar la competitividad. La participación extranjera se percibe en la inversión de “(...) propiedades inmobiliarias, impulsó el crecimiento de este sector, especialmente en el segmento de casas y apartamentos de lujo destinados a la clase media alta (UMAC), 2012).

El crecimiento económico en materia inmobiliaria es respaldado por la Cámara de Comercio e Industria que prevé un incremento importante en varios sectores “(...) clave de nuestro país, entre estos el turismo, logística, construcción y sector agropecuario que contribuirá a la generación de fuentes de empleo(...) (Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, 2019)”.

El aumento de las actividades e inversiones del sector inmobiliario se viene observando en estudios de la Cámara Panameña de la Construcción cuya fecha más reciente es (CAPAC) del período 2011 a 2016 donde la inversión llegó a 2, 227,921,029 millones. En el 2016 la inversión en construcción en apartamentos logró 535, 455,589 en el año 2016 (Construcción, 2017).

El corregimiento de mayor inversión en la construcción con 96 unidades departamentales e inversión de 471, 564,603. En el año 2016 fue San Francisco de la Caleta.

En este corregimiento los residentes se han organizado y opuesto mayormente a los altos índices de actividades constructivas por sus repercusiones tanto en la renta del suelo como en la calidad de vida.

Estos elementos nos llevan a observar la relación entre la construcción, inversión y las manifestaciones de los actores en torno a las formas de participación ciudadana.

La selección de actividades del sector inmobiliario capitalista es parte de su comportamiento que le permitan invertir el excedente que produce en las más lucrativas para generar mayores ingresos como en la construcción.

El comportamiento del capitalismo se extiende porque “(...) necesita la urbanización para absorber el sobre producto que genera constantemente (Harvey, 2014)”.

Esta sucesión de inversiones que habilita el capitalismo le permite perpetuar la acumulación que le da sustento.

La ciudad capital se está organizando en función de las solicitudes que presenta el sector inmobiliario sobre cambios de zonificación y desarrollo de proyectos. Las decisiones que admiten estos cambios y proyectos las toma la institucionalidad del Estado que se pronuncia en torno a ordenamiento territorial y zonificación originando cambios en su dinámica, usos de suelo y renta del suelo. Esto significa modificaciones en las actividades, construcciones, densidades de población debido a las peticiones del sector inmobiliario. Este sector, es el que financia los nuevos proyectos que dan forma al desarrollo urbano.

Aun cuando exista la consulta pública sus condiciones no satisfacen las necesidades de espacios para manifestarse. Ejemplo de esto es la consulta ciudadana realizada en el corregimiento de San Francisco de la Caleta de la ciudad Capital de Panamá. Los concurrentes expresaron:

La “consulta ciudadana” del pasado 21 de octubre de 2014, para varios corregimientos -San Francisco entre ellos- se realizó en una pequeña oficina de 2 x 5 mts del MIVIOT en la que había una mesa y ocho sillas. A esto le llaman “consulta ciudadana (Panamá S. F., 2014)

La actitud de algunos servidores públicos no contribuyó a resolver ni a mediar ante los conflictos de derechos entre promotores de proyectos y residentes. La institucionalidad por su conducta ha provocado la pérdida de credibilidad de su propia gestión. Residentes de un corregimiento de la Capital Panameña señalan:

“Una de las funcionarias del MIVIOT interrumpió en varias ocasiones a una vecina del área que además es ingeniera, cuando explicaba los motivos técnicos basados en un informe técnico de dos reconocidos profesionales(...), quienes explican que la infraestructura del área no admite mayor densidad y se encuentra colapsada por este tipo de malos manejos y malas decisiones de parte del MIVIOT y de la Junta de Planificación en conjunto con el Municipio de Panamá desde la administración pasada, y que al parecer no ha cambiado en esta administración aún (Panamá S. F., 2014)”.

Los ciudadanos han interpuesto acciones legales ante las instituciones competentes en oposición a los cambios de zonificación mediante nota del 21 de octubre de 2014:

“Petitionamos además que se cambie la zonificación de estas y otras fincas ahora de alta densidad en Coco del Mar nuevamente a R1 y R2, como eran originalmente, y además la derogación en Coco del Mar de la resolución nefasta para San Francisco No. 28-2012 que libera altura máxima de edificios en terrenos de alta densidad RM-1 y RM-3 sin considerar los impactos medioambientales a la infraestructura de esta comunidad y las afectaciones resultantes hacia los residentes del área (Panamá S. F., 2014)”.

En los cambios de zonificación los ordenamientos jurídicos vigentes regulan la convocatoria que se limita a una consulta pública en la que se verifica si se cumplió con este requisito y quorum.

Las grandes construcciones que se realizan en la capital panameña en las que se cambia la zonificación, no son estructuras que privilegian las necesidades de sus habitantes. Representan la extensión del capitalismo.

Una característica de la zonificación es la homogenización o similitud de actividades que pregona la ley de ordenamiento territorial como una característica indispensable para que esta se produzca.

Cuando se permiten actividades de acuerdo a nuevos cambios de zonificación que no consideran las condiciones de toda el área y que presentan diferencias notorias entre ellas se produce una asimetría en la preservación de los derechos: como el derecho a la ciudad de naturaleza colectiva y el derecho de explotación del sector capitalista individualista.

El resultado es el crecimiento urbano desarmonizado. Sin espacios para, recreación y bienestar. Una ciudad en manos del capitalismo que construye zonas segregadas de clases que hacen perder el sentido de pertenencia y cohesión de los que habitan. Son ciudades estratificadas. La ciudadanía tiene poca o ninguna injerencia en su construcción.

El sector inmobiliario solicita los cambios de zonificación y luego establece los proyectos que convienen a sus intereses.

Estudios realizados desde distintas perspectivas sobre la zonificación en Panamá reconocen la necesidad de organizar los terrenos y sus usos para procurar una ciudad con armonía, seguridad, subsanar los vacíos legales debido a la ausencia de criterios de

zonificación pero no dan mayores aportes sobre el valor de la participación ciudadana. Reconocen la importancia de rezonificar para que las construcciones no se produzcan en zonas de riesgo de inundación y para la protección de hábitat de manglares que son formas de protección natural.

Aun cuando se han podido obtener investigaciones en el campo de la zonificación, pocas relacionan la participación ciudadana y el ordenamiento territorial específicamente en lo que atañe a zonificación.

Sobre la materia zonificación y su relación con la participación ciudadana no se han encontrado estudios conjuntos y en los estudios de zonificación realizados se ha dado poca importancia a la participación ciudadana. Sin embargo si fue posible ubicar un estudio sobre la participación ciudadana relacionada con los Estudios de Impacto Ambiental el cual se observara en el transcurso de la investigación.

En el año 2011 la investigación denominada: “Propuesta de ordenamiento territorial para el Corregimiento de Juan Díaz, de la ciudad de Panamá” expone las constantes inundaciones del sector. Su causa es una canalización inadecuada del Rio Juan Díaz y la proliferación de edificaciones en sus riveras. En este estudio se observó el concurso de varias actividades en un territorio. No existía la homogeneidad la similitud entre las actividades que se practican en el sector aspecto importante para establecer una zonificación.

En esa propuesta se identifican las áreas de vulnerabilidad y riesgo ,se sugieren medidas de mitigación .Se realizó una propuesta para mejorar el uso de los suelos y de esta forma tomar medidas preventivas ante los riesgos de inundaciones como pérdidas de vidas humanas, materiales y la conservación de los manglares (Pinto González , 2011).

Algunas de las actividades que se realizan en el corregimiento de Juan Díaz son: del sector primario agrícola, consistentes en la siembra de frutales, la ganadería específicamente la caballar que se efectúa en el hipódromo del área, la pesca, caza y silvicultura (Pinto González , 2011).

En las actividades del sector secundario se observan pluralidad de industrias que se localizan en la Ciudad Industrial. Entre ellas se encuentran :fábricas de Pintura y alimentos entre otras (Pinto González , 2011).

Entre los hallazgos de la investigación se concluyó que el personal municipal destinado al tema del ordenamiento territorial no posee las competencias para esta tarea ni en temas

ambientales en una zona de deterioro costero del corregimiento y que requiere un plan de recuperación (Pinto González , 2011).

En el estudio del Corregimiento de Juan Díaz en torno a cambios de zonificación se observó la poca importancia a los aportes ciudadanos y la imposición de los derechos de los promotores sobre los de la comunidad :“(...) la comunidad no está organizada ni ejercen sus derechos de participación ciudadana ante los innumerables proyectos que se desarrollan en la región (Pinto González , 2011)”.

En el año 2014, se realiza una investigación en torno al” Plan de zonificación para Calzada Larga y sus alrededores”. El área que se estudió se caracteriza por su uso mixto entre actividades primarias que corresponden a 11.1 % en tanto que 69.6% a labores mixtas. Existen áreas suburbanas carentes de criterios de zonificación técnicos y legales para evitar que se desarrolle de forma desorganizada (Merary Figueroa , 2014).

La propuesta para evitar este crecimiento desorganizado es el establecimiento de una zonificación que tome en consideración la vocación agropecuaria del sector y que permita concomitantemente, el desarrollo suburbano con los servicios necesarios con acceso a servicios públicos.

Se concluye la existencia de vacíos de criterios de zonificación lo cual debe hacerse a partir de un instrumento legal que debe contener: tipo de ocupación la densidad, el uso de suelo y la ocupación (Merary Figueroa , 2014).

Aun cuando en esta investigación, la propuesta de cambio de zonificación se hace mención del marco legal de participación ciudadana y sus modalidades, no se observa mayores aportes en torno a la importancia de la participación ciudadana.

En la investigación” Revitalización del Tejido Urbano en la zona norte del corregimiento de Betania” (Escalona Cuellar , 2015), que pertenece a la capital de Panamá desarrollada en el año 2015, se recalca un: el crecimiento de las ciudades antecedido del auge económico que provoca las migraciones de las poblaciones. Lo cual ocurrió también después de la segunda mundial destacándose una gran movilidad de personas que se trasladaron a otras regiones debido al incremento de actividades económicas. Es un evento característico de estos tiempos apoyados por la globalización que también ha ocurrido en Panamá una gran cantidad de migrantes entre los que se encuentran inversores del sector inmobiliario.

El autor establece un vínculo entre el fenómeno de la globalización y su materialización en las formas de comunicación que tienen presencia en la urbanización como producto de“(...)mejorar las condiciones de comunicación propiciada por la movilidad y la dotación de territorios estratégicos para su desarrollo y posicionamiento en las redes globales de ciudades (Escalona Cuellar , 2015)” .Los terrenos (Escalona Cuellar, 2015) se han convertido en espacios de comunicación que permiten crear formas de aproximación.

En la investigación en comento no se observó la participación ciudadana que se requiere en los cambios de zonificación .La comunicación a que hace referencia el autor es territorial .Da prelación al uso del suelo, para un desarrollo sostenible y armónico. Se diagnostica la necesidad de modificar los marcos legales debido a vacíos en los criterios de zonificación.

En el año 2012, en “Análisis Jurídico de la Participación Ciudadana en el Marco del Estudio de Impacto Ambiental”, recalca la intervención de los actores sociales en los actos administrativos del Estado que involucren los derechos de las mayorías específicamente en aquellos en los que este toma decisiones:

La participación se convierte en una forma de “(...) dar acceso a la comunidad a políticas públicas con el objeto de recibir sus impresiones, aportes, comentarios e incluso oposición debidamente sustentada (Herrera Espino , 2012)”.

La intervención de la ciudadanía debe cumplir con el objetivo de lograr acuerdos y construcciones conjuntas de soluciones y debe devolver beneficios a sus constructores (en un esquema participativo de construcción de la ciudad desde la mirada del derecho a la ciudad de Lefebvre, H son los ciudadanos, los grupos humanos que se asientan en la ciudad). El Estudio de Impacto Ambiental, requiere como el ordenamiento territorial y la zonificación de la participación ciudadana. Son instrumentos vinculados con el desarrollo urbano e intervención del sector inmobiliario financiero.

En la zonificación se prepara el espacio en el cual va invertir el sector inmobiliario, procurando que el uso de suelo cambie a sus necesidades y se adecue a su proyecto. En ambos los ciudadanos manifiestan su inconformidad por el tiempo de consulta y la valoración de sus aportes en la toma de decisiones:

(Herrera, Espino 2012) “(...) las nuevas reformas a los periodos de consulta y publicidad de los estudios mediante Decreto recientemente incorporadas a la legislación panameña

son una limitante al conocimiento de la ciudadanía ya que se reduce el tiempo para que tengan acceso a la información del proyecto que se encuentra bajo estudio” .

El Estado toma las decisiones del cambio de zonificación. Sus facultades se extienden a las modificaciones que debe realizar para compartir el poder y no privilegiar los derechos de un solo sector.

El Estado ha creado las condiciones en el sistema bancario, la seguridad jurídica, el ordenamiento territorial y cambios de zonificación que aplica el sector inmobiliario de la construcción y la comercialización de las viviendas que aportan al producto interno bruto del país y seducen a la inversión extranjera directa.

” (...) la existencia de factores como: economía diversificada, paridad con el dólar, centro bancario internacional, desarrollo logístico, política fiscal responsable, ejecución dinámica de un plan de inversiones públicas, crecimiento y proyección del Producto Interno Bruto, la ampliación del Canal de Panamá, buenas calificaciones de riesgo;(…)(Espinoza Pousa, 2017)”.

Por esto la inversión extranjera en la construcción es constante además de la demanda habitacional de la clase media y los mecanismos de protección de la inversión que cubre las estructuras de financiación como las superintendencias bancarias que dan garantías frente al riesgo que puede afectar los créditos concedidos (UMAC), 2012).

En la búsqueda del equilibrio entre las partes el Estado debió procurar mayor libertad en la participación ciudadana como parte del ejercicio del derecho a la ciudad “(...) uno de los más preciosos pero descuidados de nuestros derechos humanos (Harvey, 2014)”.

Los cambios de zonificación y el desorden de la ciudad.

La zonificación es un instrumento de ordenamiento territorial que procura un crecimiento armónico de las poblaciones ofreciéndoles facilidades a todos que deben repercutir positivamente en la calidad de vida dentro del área en la cual se desenvuelve habitualmente o cualquiera otra región del país.

El ordenamiento territorial es definido por la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 como:

Artículo 2. El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de la población.

La zonificación es una herramienta utilizada en el ordenamiento territorial que secciona el territorio nacional para regular la utilidad que se dará a cada una de las porciones, que se

constituyen, atendiendo a las cualidades de semejanza, identidad, que las hace perteneciente a una misma categoría.

En este sentido, las semejanzas están en las características de los terrenos y actividades que definirán su utilidad; ya sea viviendas unifamiliares, condominios, centros comerciales, áreas recreativas, áreas industriales, comerciales y otras.

La zonificación es definida por la ley 6 de 1 de primero de febrero de 2006 “Que reglamenta el desarrollo territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones” expresa en su artículo Capítulo II, de glosario, artículo 5, qué debe entender por zonificación numeral 18, como la División territorial de un centro urbano o un área no desarrollada con el fin de regular los usos de un área los usos del suelo por áreas homogéneas

El contenido de la ley fija el criterio por el cual se zonifica que parte de igualdades en los terrenos a los que se les asigna una codificación que representara sus usos. De esta forma, resulta incongruente asignar a una porción de terreno cuyas características guardan similitud con otra próxima, un nuevo uso, lo cual desarmoniza el contexto de la ciudad.

La zonificación ha sido creada para dar un mejor aprovechamiento al suelo con una distribución de este por afinidad de actividades. Esto significa que en un área continua sus características deben ser similares y las actividades o usos que se efectúen en ellas deben guardar identidad. Si estos criterios fueran tomados en consideración no existiría el caos de la ciudad en el cual las distintas actividades en una zona desarmonizan el conjunto y afectan la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ejemplo, al adquirirse un terreno en un área donde se ubica un hospital, debe ser esta una zona de silencio. Resultaría incompatible con el uso de suelo, que el nuevo propietario solicite un cambio de zonificación que permita la construcción de un hipódromo.

Mientras una requiere un espacio para el descanso y la tranquilidad, la otra es una actividad bulliciosa que congrega gran cantidad de personas, debe tener espacios para albergar animales los que no pueden estar cercanos a los hospitales por salubridad.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá, al referirse al concepto de zonificación advierte que es una forma de establecer los usos del suelo y que su propósito es:

(...) determinar el conjunto de zonas en que se divide un sector de la ciudad, atendiendo a la intención de cada una de ellas y que se concentren determinados tipos de actividades o usos del suelo, concordantes con el grupo de políticas urbanas previamente enunciado para cada sector urbano (Territorial M. d., 2019) “

En la actualidad, los nuevos propietarios de las parcelas que adquieren solicitan cambios de zonificación como si se tratara de un espacio aislado del resto de la comunidad.

Aun cuando los propietarios ejercen derechos sobre sus bienes, la institucionalidad, conociendo el conjunto que integra las ciudades da aprobación a cambios de zonificación que permiten realizar actividades que son incompatibles con otras aun siendo próximas, para desarrollarse en una zona idéntica y que por ende su categorización debe mantenerse pues sigue perteneciendo a una misma área. Si bien se ha producido un cambio de propietario no así del suelo. Se mantiene en el mismo espacio y perteneciente al mismo contexto.

Este planteamiento no ha sido formulado en oposición al desarrollo y sus tendencias. Es una mirada crítica y reflexiva sobre todo el conjunto al cual pertenece este terreno al que se desea cambiar el uso de suelo. Sin embargo, las decisiones tomadas por las autoridades en esta materia han provocado acciones por inconformidad con las decisiones emitidas.

El concepto legal de la ley 6 del 2006, explica que la zonificación, se realiza en un centro urbano o un área no desarrollada.

Cuando se cambia la zonificación en estas áreas urbanas, alrededor de ellas ya existe un desarrollo. Por tanto, quienes dan la aprobación, a los cambios al tomar decisiones deben considerar la composición primaria del terreno, las actividades que existen en primer orden y establecer sus funciones considerando toda la zona no solo el área recientemente adquirida por los promotores de proyectos.

Cuando no se toman en consideración las condiciones preexistentes en el área en la que se solicita un cambio de zonificación, se originan conflictos por las variaciones en las codificaciones que han provocado la colisión de derechos e incompatibilidad de actividades.

Al presentarse una solicitud de cambio de zonificación lo más saludable es observar toda el área y la relación del terreno frente a todo el contexto.

La zonificación no es un proceso superficial. Existen infraestructuras que deben ser adecuadas a las características de las nuevas zonificaciones y capacidad de carga del área. El panorama de la ciudad es el reflejo de una construcción que se realiza con una visión superflua y que no está atendiendo a las necesidades de los grupos humanos que en ellas se congregan..

La capacidad de carga consiste al tenor de la Ley General de Ambiente del país número 41 de 1 de julio de 1998, artículo 2 numeral 19 en la propiedad del ambiente para absorber o soportar agentes externos sin sufrir deterioro que afecta su propia regeneración, impide su renovación natural en plazo y condiciones normales o reduzcan significativamente sus funciones ecológicas.

La capacidad de carga del suelo de las ciudades de la capital está siendo rebasado por las, construcciones, aumentos de densidades y saturación de usos de las infraestructuras.

Las categorías de zonificación son diversas: atienden a las funciones y densidad de población, algunas permiten actividades tanto comerciales como de residencia. También están las de alta densidad de población y actividades comerciales, las categorías mixtas caracterizada por actividades que generan empleo, se encuentran las mixtas que permiten el empleo, oferta de bienes y servicios en zona a nivel vecinal o barrial, mixtas urbanas que generan empleos, bienes servicios, admiten alta densidad de población, institucionales como las que desarrollan servicios a la comunidad, de tipo municipal, ONG`s, escuelas dan servicios de salud, religiosos y seguridad, categorías industriales para el procesamiento de materia prima, zonas de transporte y recreacionales (Territorial, s.f.).

Desatender la organización establecida al dividir los territorios nacionales en zonas sin considerar el contexto para lo cual hay que hacer una mirada retrospectiva, provoca una ruptura del orden y la armonía.

El resultado son actividades y usos incompatibles con el suelo ocasiona que produce el caos urbano, conflicto entre propietarios y residentes originales y los nuevos.

Las codificaciones que han sido modificadas para dar usos a las zonas, favorecen el caos de la ciudad pues son asignadas en consideración a un espacio superficial y no aun bloque

al cual pertenece ese terreno y más aún cuando en algunos casos se desconoce la necesidad de adecuación de infraestructuras subterráneas.

Un ejemplo de la desarmonización de los usos es la conocida calle Uruguay. Una zona residencial que se convirtió en un área de actividades recreativas nocturnas. Bares discotecas, afluencia vehicular que afectaron la calidad de vida de 600 familias y cuya presencia era próxima a colegios (Benítez, 2006).

El Estado cuyo papel como administrador público es el bien colectivo ante este ejemplo fue fuertemente cuestionado. Las razones, son las decisiones emitidas que conceden los permisos para actividades y usos de suelo con los que se ven afectadas derechos de las mayorías. Las manifestaciones de los ciudadanos (participación ciudadana informal) no han ejercido mayor influencia. El resultado es el cuestionamiento de las autoridades alcaldías y falta de credibilidad en su papel en la defensa de los derechos de las mayorías. En los cambios de uso de suelo existen algunos parámetros que deben ser considerados:

- Tendencia del sector: si el desarrollo es residencial, comercial en un radio no menor de 2200m y no mayor de 500.
- Infraestructura: si cuenta con todos los servicios de acueductos, alcantarillados, electricidad, telefonía.
- Colindancia de los extremos del polígono.
- Antecedentes: si existen antecedentes con características similares a lo solicitado.
- Servidumbres y líneas de construcción.
- Requisitos técnicos ambientales: MOP, Salud, Oficina de Seguridad del cuerpo de Bomberos (Merary Figueroa , 2014).

Por otra parte, los vacíos existentes en las normas que definen la práctica de la participación ciudadana y que pudiendo ser subsanados se mantienen en esa indefinición son factores que provocan el cuestionamiento de las condiciones de esta en la gestión pública. Ya que queda en manos del Estado crear la normativa aplicable para el buen desenvolvimiento de la participación ciudadana y esto no se produce.

Un ejemplo es el Proyecto de recuperación de espacios públicos de la Alcaldía de la Ciudad Capital de Panamá , que tiene en proyecto la construcción de una playa artificial en la Avenida Balboa que se valora en 120 millones de dólares y que debe someterse a participación ciudadana. La legislación existente sobre el tema 37 de 2009 sobre

descentralización resalta el papel de la participación ciudadana en la gestión de proyectos, presupuesto y auditoría. Sin embargo dicha ley no desarrolló las modalidades de participación ciudadana dejando un inmenso vacío al respecto que fue parcialmente subsanado por la Ley 66 del 2015 que la reformó pero no ha desarrollado la reglamentación en materia de aplicación de los instrumentos de participación ciudadana. Mientras, la participación ciudadanas es un medio poco eficaz pues carece de operatividad en la norma.

Aun cuando se trate de la aplicación de la participación ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental, es notoria la relevancia de la medida en este o el ordenamiento territorial. Por eso resulta contradictorio la forma en que se subestima la participación ciudadana:

” En Panamá, aunque la participación ciudadana no es vinculante, su ausencia anula ciertos actos administrativos. Así lo dice el artículo 24 de la Ley 6 del 2002, cuya lista incluye : “ construcción de infraestructuras, zonificación, y fijación de tarifas y tasas de servicios (Noriega, 2020)” .

La zonificación que no valora en todo su contexto los elementos que dan origen a su clasificación como la similitud de las actividades, la consulta ciudadana puede originar el caos urbano por las incompatibilidades de actividades, la negación de incorporar las necesidades de los ciudadanos como parte del ejercicio del derecho a la ciudad lo que puede ocasionar colisión de derechos entre ciudadanos e inversores lo cual ha ocurrido en algunos sectores del país de los cuales se han mencionado algunos ejemplos.

La participación ciudadana institucionalizada y su espacio impuesto desde arriba.

La participación ciudadana es una forma de gobierno conjunto en donde los actores sociales en virtud de su percepción directa de ciertos fenómenos o problemáticas intervienen con el propósito de encontrar soluciones a problemas que les aquejan. Es la llamada gobernanza una forma de compartir el poder.

La preocupación por la participación ciudadana se origina desde los años sesenta promovida en un escenario internacional.

El propósito de la participación ciudadana es “(...) garantizar la inclusión de los ciudadanos en los procesos políticos sociales y económicos de cada país (Sarraud, 2010)”.

Algunas de estas iniciativas en el ámbito internacional fueron apoyadas por organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Sarraud, 2010) “.

Otras han sido impulsadas por la Organización de Naciones Unidas es la Declaración de Río Sobre Ambiente y Desarrollo aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, que dio las bases para la Reunión de Río de Janeiro celebrada el 14 de junio de 1992 que da más fuerza a la participación de actores sociales en la elaboración de políticas públicas construidas a partir de un equilibrio fundado precisamente en la incorporación de los ciudadanos en la formulación de políticas ambientales. Los aportes en esta materia no se impondrían a partir de un sector de forma inconsulta.

La participación ciudadana se justifica por estar por próxima a aquello que les afecta y como una forma compartida de gobernar en la que las autoridades deben emitir decisiones para que el producto de esta interacción se a lo más cercano a la solución que beneficiará a la mayoría.

La visión diaria del fenómeno es la herramienta para dar recomendaciones y aportes que no perciben los servidores estatales.

Ser partícipes en la construcción de soluciones permite, identificarse, aceptar las soluciones además de erigir contralores vigilantes en la ejecución de acciones proyectos o políticas públicas.

El concepto de participación ciudadana aun cuando se promulga la Ley 6 de 22 de enero de 2002 sobre participación ciudadana no se desarrolló sino a partir de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009 , que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones “ conteniendo el artículo 136:

” (...) la acción consiente deliberada y organizada de la comunidad con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación, en las políticas públicas y en la contraloría social procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción”.

Este tipo de participación ciudadana descrita en la norma conduce al a clasificación que se sustenta en el propósito de las asociaciones o grupos sociales:

La **participación social** caracterizada por los actores que intervienen, que pueden pertenecer a organizaciones con el objeto de defender sus intereses.

La **participación comunitaria**: sus acciones se enfocan a un bien común con la finalidad de favorecer el crecimiento de la comunidad.

La **participación política**: Los individuos se integran en organizaciones del sistema como partidos políticos, parlamento (Serrano Rodríguez , 2015).

Se identifica la participación comunitaria en el extracto que desarrolla el concepto de la ley de descentralización de Panamá que recoge las acciones de la ciudadanía en la toma de decisiones para influir en los que erigen políticas u acciones en su circunscripción.

La participación ciudadana que se práctica en los cambios de zonificación es aquella **denominada institucionalizada**. Es establecida por el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007 Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”.

El Decreto expresa en su artículo 21 quienes son los sujetos que puede participar en este acto; asociaciones representativas, de diferentes sectores de las comunidades, propietarios, residentes usuarios, inversionistas del sector privado gremios y la sociedad civil.

La autoridad encargada de la urbanización debe hacer publicar por tres días consecutivos el anuncio de la modalidad de consulta con treinta días de anticipación en un diario de circulación nacional exponiendo la modalidad de consulta, fecha lugar y el tema.

Se exige como un requisito para los cambios de zonificación. Sin embargo, algunas comunidades ante estos eventos, se organizan mediante comités y asociaciones que buscan un fin: el bienestar de la mayoría como ha ocurrido en sectores de la ciudad como el corregimiento de San Francisco y Juan Díaz.

La participación institucionalizada en los cambios de zonificación es organizada por las Alcaldías del país que tiene esta competencia por la Ley 14 de 21 de abril del 2015 que atribuye a la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial la competencia para aprobar los cambios de zonificación en la ciudad de Panamá.

Las características de la participación ciudadana institucionalizada en la zonificación responden a las exigencias de un cuerpo legal y que aprueba las Alcaldías respectivas.

Las formas de participación ciudadana reconocidas por la legislación Panameña son las que dicta la Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”.

Esta Ley en su artículo 25 fija las formas de participación ciudadana especialmente la consulta pública que se ejercen en los actos de la administración pública. La zonificación al ser un acto administrativo por medio del cual el Estado, emite conforme a derecho una declaración en virtud de sus funciones con el efecto de modificar una relación jurídica constituye un acto administrativo.

La declaración en este caso cambia la zonificación de un área y modifica una situación pues asigna nuevos usos de suelo o bien determina una densidad de población distinta a la original, varía los tipos de construcción entre otros aspectos.

Estas son las modalidades de la participación ciudadana:

Artículo 25.

Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

...

La facultad de participar de los ciudadanos en el acto administrativo de cambios de zonificación o uso de suelo, en los actos administrativos relativos a construcción de infraestructuras se le ha otorgado mediante la ley 6 de 22 de enero del 2002 que expresa en su artículo 24 el deber de las instituciones del Estado de permitir la participación ciudadana en todo el territorio nacional en todos los actos de la administración pública que puedan repercutir en los derechos de los ciudadanos.

En la práctica la forma empleada es la consulta pública cuando se trata de zonificación.

Los sectores afectados por los cambios en distintos corregimientos del país consideran que este espacio de consulta es restringido para el impacto que pueden tener estos proyectos.

Los espacios a los que se les asigna un nuevo uso de suelo favorecen el capitalismo pues en ellos se establecen actividades comerciales de bienes y servicios. Prevalece el interés en la aprobación de los cambios en la zonificación uso de suelo.

El Estado ha implementado un nuevo modelo de urbanismo en el que el sector capitalista, se ha tomado el desarrollo urbano provocando divisiones espaciales regidas por el valor del suelo. Poco es lo que pueden influir los otros actores sociales frente al capital.

La vida de los ciudadanos está orientada a los modelos impuestos por el desarrollo urbano en el que no intervienen y que los conduce a una sociedad de consumo y exclusión social (Molano Camargo, 20163-19).

El modelo urbano con todos estos componentes de ordenamiento territorial y zonificación es impuesto desde arriba. Es el verticalismo, el ejercicio del poder por la institucionalidad desde las jefaturas sin que se tome realmente en cuenta a los subordinados.

El Estado y Capital ejercen el poder verticalmente, aun cuando existe la participación ciudadana que integra actores de diversos sectores como una nueva forma de gobernar en teoría compartida y para la búsqueda de soluciones de situaciones que afectan a los ciudadanos.

Al momento de tomarse las decisiones el verticalismo resta valor a los aportes ciudadanos en otras palabras”(...) anula la iniciativa de las masas (El Troudi, , Harnecker, & Bonilla , 2005)”.

Los lugares de “desarrollo” son establecidos por el sector capitalista. La ciudadanía no tiene mayor injerencia en esta selección.

El restablecimiento del derecho a la ciudad es una tarea que debe retomarse en el país y que el modelo establecido por la ley para la participación ciudadana institucionalizada es limitado porque se expone los planteamientos de los ciudadanos en un espacio único, en una fecha y lugar determinados, en una hora que fija la institucionalidad, Alcaldía de Panamá.

La temporalidad brindada a la ciudadanía no da espacio a la reflexión profunda, no da tiempo a la organización de los ciudadanos, ni a consultas de especialistas en los temas que les afectan ni a la meditación y menos a la planificación de acciones efectivas en la defensa de sus derechos.

Estos espacios por sus condiciones se han convertido en una estrategia de control del poder tanto del Estado como del capitalismo para la imposición de las preferencias de un sector. Es una lucha desigual donde el que tiene el capital dispone de mejor defensa y tiempo:

“Hay que tener claro que la participación necesita tiempo: tiempo para hilar las ideas, tiempo para expresarse, tiempo para que unos reafirmen las ideas de los otros, tiempo para convencer, tiempo para concretar una idea en actividades prácticas, tiempo para señalar y resaltar las ideas correctas y esclarecerlas con argumentos (El Troudi, , Harnecker, & Bonilla , 2005)”.

El Espacio es desproporcionado frente a la magnitud del impacto que puede desencadenar un cambio en el uso de suelo.

La participación de las clases en la organización del espacio y aprovechamiento de uso debe ser equitativa. Como está ocurriendo, denota la prevalencia de los derechos del sector del capital. Es el que define los sitios de desarrollo y su usufructo.

Un ejemplo de la desigualdad en el uso y disfrute se produce en las zonas de playa sus habitantes cercanos han tenido que limitar sus actividades de subsistencia. Esos beneficios se han restringido por las concesiones a los complejos turísticos hoteleros. En este caso se afecta sus condiciones de vida pues ya no pueden generar ingresos. Las medidas restrictivas en el usufructo de áreas merman su calidad de vida.

La participación ciudadana: Un obstáculo en el ejercicio del derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad es una forma activa de oponerse a la expansión y dominación del capitalismo que esta desposeyendo y dañando mediante”(...) la gentrificación y el deterioro ambiental (Molano Camargo, 20163-19).

Ese apropiarse de los ciudadanos de la construcción de la ciudad se origina de Henri Lefevre quien expone el impacto del capitalismo en las ciudades que hoy se observa y que anticipó por los años 60 y que continúa manifestándose en forma creciente.

Los centros urbanos que hoy se construyen a partir de los cambios de uso de suelo son industrializados pero no en el sentido que comúnmente se le da a este término sino por las estructuras creadas por el capitalista para facilitar sus operaciones: oficinas, centros de banca, financieros, asesores técnicos y políticos (Lefevre, Henri.p.1967)

Estos centros de industrialización hoy se reproducen en las ciudades de Panamá en aquellos lugares de concentraciones urbanas que son adecuados a las necesidades de la movilización del capital. Requieren estructuras para la concentración de servicios, capitales y viviendas. También son parte esencial de este escenario actores relevantes para el sector capitalista, que a su vez congregue la mano de obra para la industria. De Allí que, tome mayor fuerza lo planteado entre el nexo de las concentraciones de urbanas y de capital:” Las concentraciones urbanas han acaparado las concentraciones de capitales en el sentido de Marx (...)(Lefevre, Henri, p.22.2017)”.

Esto significa que el capitalismo construye sus propias ciudades en favor de la generación de utilidades y no en función del desarrollo humano.

Estos centros de aglomeración emanados de la industrialización tendrá diversas magnitudes: medias, gigantescas o bien conurbación (...)(Lefebvre, Henri, p.22-232017)". Estos últimos logran alcanzar una conexión con otras poblaciones por la proximidad provocada por el crecimiento que presenta en ellos grandes áreas comerciales que incentivan el consumismo.

El derecho a la ciudad representa un pensar en aquellos sectores mayormente expuestos que por sus condiciones de vulnerabilidad pobreza no tienen oportunidades iguales para todos. Es un derecho a una calidad de vida como algo colectivo y no como privilegio a ciertos sectores. Se respalda en los derechos humanos en la creación de un espacio de forma conjunta pensado en beneficio de las personas y su derecho a usufructo.

El derecho a la ciudad se sustenta en estos postulados: un uso equitativo para todos y lo que esta puede brindar a los ciudadanos, la participación en la construcción de la ciudad con un espacio suficiente y espontáneo donde se valoren los aportes ciudadanos. Se trata de una forma de construir colectiva y que involucra a los actores sociales y permite el disfrute de los derechos humanos (Correa Montoya, 2010).

Las sociedades que hoy se construyen son excluyentes y fragmentadas por clases y con un predominio de la extensión de áreas para el consumo que se dirigen a privilegiar a los sectores de capital.

Esta actividad ha originado controversias en la ciudades por la dinámica del capitalismo: en la cual se enfrenta"(...) industrialización y urbanización, crecimiento y desarrollo, producción económica y vida social(...) (Lefebvre, Henri. P.23.2017)".

Incluso con el esquema funcional estructuralista se rompe con la ciudad para dar paso a la industrialización. Una ciudad que deshace lo colectivo y a su vez desarma e individualiza cualquier posibilidad de resistencia al modelo capitalista urbano al impedir la congregación de los ciudadanos en las ciudades pues su organización obedece a estratos económicos y no ha lo social entendiéndose esta en su acepción de beneficios colectivos.

Creada una ciudad que privilegia la industrialización que es la actual mercantilización, la ciudad adquiere un nuevo valor por el uso objeto de valor de cambio lo que origina conflictos.

La consecuencia es disputa entre los sectores afectados y el inmobiliario capitalista.

La participación ciudadana, no puede, de la forma que ha sido creada solucionar el conflicto. Se requieren nuevas prácticas que la enderecen. El control y extensión del dominio del capitalismo se fortalece por estar amparado por los esquemas impuestos desde arriba que promueven los conflictos y que se visibilizan en las legislaciones, condiciones de las estructuras económicas como la banca y protección de capitales.

”(...)entre el valor de cambio y el valor de uso, entre la movilización de la riqueza(en dinero, en papel) y la inversión improductiva en la ciudad entre la acumulación de capital y su derroche en fiestas , entre la extensión del territorio denominado y las exigencias de una organización que se servirá de este territorio que contorna la ciudad dominada(Lefebvre, Henri. P.20, 2017)”.

La resistencia ante estos eventos es necesaria. El vehículo es una efectiva participación ciudadana en defensa del derecho a la ciudad que le permita correspondencia en sus deberes como sujeto activo, en la apropiación y empoderamiento de estos derechos, aprovechamiento, protección.

Desde la conceptualización del derecho a la ciudad, la participación ciudadana institucionalizada, se ha convertido en un requisito burocrático creado a beneficio del capitalismo representado por el sector inmobiliario del país de gran incidencia económica que repercute en el suministro de materiales y empleo.

El cambio de uso de suelo asignando nuevas codificaciones produce incremento de la construcción que provoca el aumento de la renta del suelo, de las imposiciones tributarias que deberán pagar aquellos que no contribuyeron a la construcción de la ciudad.

Una ciudad cada vez más excluyente contra los sectores más pobres. El capital los desplaza por no poseer el nivel económico. Las ciudades con sus nuevas codificaciones y escasa consulta fueron pensadas y construidas para las clases altas. Pasar a pie por ellas se ha convertido en una falta grave. Se les ve como sospechosos no esta a la altura de los nuevos propietarios. Se les niegan el usufructo (paso).

Hay sectores en donde las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad es mucho más limitada y dividida porque dentro de un mismo corregimiento hay clases sociales muy diferenciadas en las que se observa las grandes brechas económicas.

Por ejemplo el corregimiento de San Francisco de la Caleta en el que los propietarios luchan frente a los promotores de proyectos en el área de Coco del Mar, un sector exclusivo que difiere del Barrio Boca La Caja, del mismo corregimiento, dispuesto como un área de pescadores, cercana a costas, ¿Puede conciliarse el uso de suelo?

Esto conduce a una ciudad estratificada. Se produce un “(...) reparto del espacio en diferentes ‘estratos’ conduce a la destrucción de la actividad social y de la vida de la mente (Costes, 2011)”

El Estado ha permitido que mediante la legislación el capitalismo se apodere del derecho a la ciudad que influye notablemente en las zonas de desarrollo urbano creando sectores elitistas como en las áreas revertidas del país que antes fueron ocupadas por bases militares norteamericanas y hoy son zonas selectas.

El sector inmobiliario tiene la batuta en la construcción de la ciudad y en la determinación de los lugares de desarrollo económico no humano. Son los que definen “la armonía de las actividades” lo cual es ratificado por Garnier (2012) al sustentarse en David Harvey en torno a los verdaderos poseedores del poder en materia urbanista .

(...) en el frente urbano, la clase que detenta “el poder de remodelar los procesos de urbanización”, (...) es la burguesía, ahora transnacionalizada (Garnier , 2012) .

Este empoderamiento de la burguesía apoyado por el Estado quien ha servido como intercesor y creador de las herramientas (leyes a la medida) que son utilizadas para ajustar la ciudad a la medida de la dinámica capitalista.

Las Alcaldías organizan los espacios de participación ciudadana a través de las juntas comunales. Trabajan simultáneamente con el sector capitalista realizando cambios en la ciudad que se orientan también por los modelos del capitalismo y no de las necesidades colectivas :

“Con la mediación de los poderes públicos a nivel central y, sobre todo, local (entre los cuales figuran los alcaldes rodeados de sus ingenieros, economistas, urbanistas y arquitectos, por no mencionar sus investigadores en ciencias sociales), ella está llevando a cabo una reestructuración y reordenamiento permanentes de los territorios urbanos que van a par de las transformaciones de la dinámica del capitalismo (Garnier, 2012) .

Aun cuando el poder es considerado un derecho de todos, y es lo que se pretende alcanzarse con la participación ciudadana al menos teóricamente, y es susceptible de transferirse, hay una relación muy intensa entre poder y economía que se caracteriza por una medición de fuerzas (Avila-Fuenmayor, 2015).

Esta relación de fuerza que se establece en las instituciones de manera reservada es la que mantienen las desigualdades al momento de tomar las decisiones.

El impacto del capitalismo en el desarrollo urbano se ha consolidado aún más con la privatización de servicios y del suelo. Ha enfatizado las diferencias sociales. No ha valido mucho que las condiciones urbanas se modifiquen. Porque los avances que contribuyeron a ello son producto de los instrumentos que el mismo capitalismo usa como las tecnologías que están a su servicio.

El capitalismo desplaza a aquellos que no poseen sus mismas condiciones y restringe su participación tanto en su construcción como en la toma de decisiones.

¿Cómo construir a partir de un espacio tan limitado y en donde las voces de todos los sectores en la balanza y ante la institucionalidad no tienen igual valor?

El derecho a la ciudad es una forma de oposición al avance capitalista que desposee a los ciudadanos y afecta la calidad de vida. Si se produjeran las condiciones adecuadas su mejor forma de resistencia sería la participación ciudadana. Mientras no se produzca el cambio la participación ciudadana protege los derechos de los sectores capitalista para que “(...) continúe privilegiando el uso de suelo (Molano Camargo, 2016:3-19)”

El control de la ciudad según reafirma Molano Camargo se origina de “(...) el capitalismo financiero y el modelo neoliberal al tiempo que han llevado a la privatización de los servicios públicos urbanos, han limitado el acceso ciudadano a las decisiones sobre la ciudad (Purcell, 2007)” tal como se observa en la sociedad panameña y se manifiesta en la expresiones de participación ciudadana informal como las protestas y cierres de vías.

El derecho a la ciudad por el que abogaba Henri Lefebvre que permite la participación ciudadana en la construcción de la ciudad está siendo truncado por la forma en que esta se ha constituido a partir de instrumentos legales que son requisitos y no un verdadero ejercicio de la democracia participativa.

La ha caracterizado de una forma que impide su ejercicio amplio. Hasta en la práctica de la participación puede percibirse la presión del capitalismo en una complicidad con la administración pública que construye procedimientos a la medida del capital.

El capitalismo es un explotador del espacio desde cualquier ángulo en que se ubique como consumidor o explotador (Ugalde, 2015). Esto significa que en cualquier vía será un controlador del espacio y usufructo.

Desde el prisma de Lefebvre, Henri iniciador de la Teoría del Derecho a la Ciudad, al Panamá de hoy, las urbanizaciones han perdido esos matices de lo social y político. Pero continúan reelaborándose gracias a las iniciativas de la ciudad insurgente (Holston, 1970) que se organiza para que alcancen las condiciones de vida urbana necesarias y hacer oposición a toda forma que se implante desde lo urbano para establecer desigualdades que tenga como objetivo la segregación. Que son el producto de la forma en que el capitalismo idea las ciudades.

Es por esto que se hace necesario el empoderamiento de la participación ciudadana como forma de resistencia a la clase económica que abusa de su poder. Una participación inclusiva que plantee un organismo consultado colectivamente. Por esto no es extraño el planteamiento:” Lefebvre esperaba ser testigo del resurgir del urbanismo, es decir, que el pueblo, especialmente las clases obreras, volviera a tomar el espacio y a participar como ciudadanos en la vida política (Costes, 2011)”.

En la ciudad Panameña hay desposesión (originada por gentrificación visible en el área del Casco Viejo) por el capitalismo. Hay pérdida del derecho de usufructuar el espacio producto de las concesiones que da el Estado sediendo el bienestar colectivo.

Herramientas como la zonificación que deben contribuir a la búsqueda de la equidad en el usufructo del suelo favorece el sector inmobiliario capitalista.

La participación ciudadana tal y como ha sido planteada por la legislación panameña no es una resistencia ni una forma democrática participativa debido a que los espacios formales que establece la Ley son un escenario muy restringido para involucrar a todos los sectores, para alcanzar el conocimiento necesario sobre el impacto de un cambio de zonificación.

La forma en que se efectúa la participación ciudadana no facilita el cuestionar o asesorar con especialistas, tampoco permite la emisión de propuestas en la comunidad que requieren un amplio diálogo para alcanzar el consenso.

Es necesario recuperar el derecho a la ciudad que debe ejercerse colectivamente cuyo medio de aplicación es el proceso urbano (Harvey, 2014).

Conclusión

La solución para intervenir en la toma de decisiones ante el uso de estos espacios y la construcción de la ciudad requiere un cambio en donde los ciudadanos hagan algo más que exponer por que sí o porque no, puede efectuarse un cambio de zonificación.

La participación ciudadana requiere una mesa de diálogo, de negociación, de asesoramiento y esto no es posible en una sesión en un salón en donde escasamente pueden participar todos los afectados.

En este sentido el Estado debe reconstruir la participación a través de mecanismos de mayor interacción con los distintos grupos sociales. El formato de beneficiar a una clase con un costo de desarmonización de todo el contexto de la zonificación debe romperse esta prelación de los derechos de los propietarios privados sobre los colectivos permitiendo a los grupos vulnerables ejercer este derecho que se sustenta en el derecho al usufructo, equidad, justicia, democracia y sustentabilidad que sustentan la Carta Mundial del derecho a la ciudad (Foro Social Mundial, 2012).

Lo que ha estado ocurriendo en Panamá respecto al derecho de la ciudad no revela un compromiso social del sector privado, ni un ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

La política de descentralización del Estado que permite la participación ciudadana, no posee los procedimientos que los hacen operativos. Hay vacío legal que tiene un propósito: Dominación que privilegia los intereses de la clase inmobiliaria.

¿Cómo construir una ciudad cuando la participación ciudadana no tiene las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad?

Hay que dejar de evaluar la participación ciudadana como un mero requisito establecido por la institucionalidad. Es momento de compartir el poder.

“La participación popular exige un estilo democrático de conducción, que incorpore a las bases al proceso de toma de decisiones. Tenemos que luchar por eliminar todo verticalismo ya que éste anula la iniciativa de las masas(...) (El Troudi, Harnecker, & Bonilla, 2005).

La ciudadanía debe organizarse y exigir su espacio. La presentación y ejercicio de la participación ciudadana obstruye el ejercicio del derecho a la ciudad. Sus normas son garantías de los derechos del sector inmobiliario quien construye la ciudad en un solo.

Referencias

- (UMAC), C. N. (2012). Desarrollo del sector inmobiliario en Panamá. *Competitividad al día*, 1-2.
- Avila-Fuenmayor, F. (2015). El concepto de poder en Michel Foucault. *Telos Revista de Estudios Interdisciplinarios ciencias Sociales* , 215-234.
- Benítez, E. E. (31 de Julio de 2006). Vecinos de calle Uruguay no aguantan más escándalo. *Panamá América* .
- Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura. (2019). *Segunda Jornada Económica del 2019. Dirección de Asuntos Económicos*.
- Construcción, C. P. (2017). *Estadísticas Económicas financiera y del mercado del sector construcción* . Panamá : Camara Panameña de la Construcción .
- Correa Montoya, L. (2010). Derecho Urbano ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? *Territorios* , 125-149.
- Costes, L. (2011). Del ‘derecho a la ciudad’ de Henri Lefebvre a la universalidad. *Urban*, 1-12.
- EFE. (15 de Julio de 2015). La lucha de unos vecinos contra la gentrificación en el casco viejo de Panamá . *La Estrella de Panamá*.
- El Troudi, , H., Harnecker, M., & Bonilla , L. (2005). *Herramientas para la participación* . Venezuela . Obtenido de <http://www.rebellion.org/docs/15385.pdf>
- Escalona Cuellar , K. N. (2015). *Revitalización del Tejido Urbano en la zona norte del corregimiento de Betania*. Panamá.
- Espinosa Pousa , G. (2017). *Análisis del Sector Inmobiliario en Panamá* . Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya.
- Foro Social Mundial . (2012). Carta Mundial por el Derecho a la ciudad. *REvista Paz y Conflictos*, 184-196.
- Garnier , J. (2012). El derecho a la ciudad desde Henri Lefevre hasta David Harvey . Entre Teorizaciones y realización . *Ciudades* , 217 a 225.

- Harvey, D. (2014). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Argentina : Akal .
- Herrera Espino , O. (2012). *Análisis jurídico de la participación ciudadana en el marco del Estudio de Impacto Ambiental* . Panamá.
- Holston , J. (1970). *La ciudad insurgente en una era de periferias urbanas: Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil*. Buenos Aires : Biblos.
- Merary Figueroa , R. (2014). *Plan de zonificación para calzada larga y sus alrededores*. Panamá.
- Molano Camargo, F. (20163-19). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios* .
- Noriega, R. (9 de enero de 2020). La participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos. *La prensa*, pág. 4a.
- Panamá, E. d. (s.f.). *La Lucha de unos vecinos contra la gentrificación en el Casco Viejo*. Obtenido de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/190715/lucha-casco-viejo-vecinos-gentrificacion>
- Panamá, S. F. (22 de octubre de 2014). *San Francisco Panamá*. Obtenido de <https://sanfranciscopanamá.wordpress.com/2014/10/22/ciudadanos-rechazan-la-farsa-de-las-consultas-ciudadanas-y-fundamentan-su-oposicion-a-cambios-de-zonificacion/>
- Pinto González , I. (2011). *Propuesta de ordenamiento territorial para el corregimiento de Juan Díaz*. Panamá.
- Purcell , M. (2007). Citizenship and the right to the global city:reimagining the capitalist worl order. *International Jorunal of the urban and regional research*, 27-33.
- Sarraud, A. (2010). El verdadero significado del protagonismo de la participación ciudadana en la gestión pública. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 61-69.
- Serrano Rodríguez , A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos* , 93-116.
- Territorial, M. d. (diciembre de 2019). *Ministerio de Vivvienda y Ordenamiento Territorial de Panamá*. Obtenido de miviot.gob.pa

Territorial, M. d. (s.f.). *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial . Gobierno de Panamá*. Obtenido de
(www.miviot.gob.pa/urbanismo/4URBANISMO/urbanismo/volumen2b/pto15sect)

Trujillo, Y. (28 de Julio de 2016). Red urbana Protesta contra la zonificación . *El Siglo* .

Ugalde, V. (2015). Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios demográficos y urbanos* , 567-595.

Legislación consultada

Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de Panamá

Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones

ley 6 de 1 febrero de 2006 “Que reglamenta el desarrollo territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones

Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007 Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”.

Ley 14 de 21 de abril del 2015 que atribuye a la Dirección de Panificación y Ordenamiento Territorial la competencia para aprobar los cambios de zonificación en la ciudad de Panamá.