

**Derecho a la ciudad:  
una evocación de las transformaciones  
urbanas en América Latina**

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina / Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia [*et al.*];

1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA 2019.

ISBN: 978-612-4358-05-0

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

**Derecho a la ciudad:  
una evocación de las transformaciones  
urbanas en América Latina**

Fernando Carrión Mena  
Manuel Dammert-Guardia  
(Editores)

Jordi Borja  
Alicia Ziccardi  
Julio Calderón Cockburn  
René Coulomb  
Thierry Lulle  
Magela Cabrera Arias  
Fernando Carrión  
Joan Subirats  
Lucía Álvarez Enríquez  
Clarice de Assis Libânio  
Jérémy Robert  
Carlos de Mattos  
Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez  
Ximena Salas  
Viktor Bensús  
Marta Vilela



**IFEA**

**INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS**

UMFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA



**CLACSO**



**FLACSO**  
ECUADOR

Primera edición

*Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*

(Lima: IFEA, Clacso, Flacso - Ecuador noviembre de 2019)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14558

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-612-4358-05-0

Autores (compiladores)

© Fernando Carrión Mena

© Manuel Dammert-Guardia

Editado por

© IFEA

Instituto Francés de Estudios Andinos

UMIFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 4 - Perú

Teléf.: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.direction@cnrs.fr

Pág. web: <http://www.ifea.org.pe>

Este volumen corresponde al tomo 47 de la colección «Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 1816-1278)

© CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro | Quito | Ecuador

Tel.: [593-2] 294 6800 | Fax: [593-2] 294 6803 | [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Diagramación y carátula: Antonio Mena (FLACSO Ecuador)

Edición: CLACSO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# Índice

Introducción	
El Derecho a la Ciudad: una aproximación . . . . .	9
<i>Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia</i>	
I. DERECHO A LA CIUDAD	
Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales.	
O la Democracia versus el Derecho . . . . .	25
<i>Jordi Borja</i>	
Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. . . . .	61
<i>Alicia Ziccardi</i>	
El derecho a la ciudad en América Latina	
y los enfoques sobre la ciudad informal . . . . .	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
II. GENTRIFICACIÓN Y ÁREAS CENTRALES	
Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos	
de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de	
México: mitos, conceptos y realidades . . . . .	113
<i>René Coulomb</i>	
Diversificación de la población del centro de Bogotá	
y diferenciación de los espacios de vida cotidiana . . . . .	137
<i>Thierry Lulle</i>	
Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá,	
una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática. . . .	163
<i>Magela Cabrera Arias</i>	

El espacio público es una relación no un espacio . . . . .	191
<i>Fernando Carrión</i>	

III. POLÍTICA Y GESTIÓN

Políticas urbanas e innovación social.

Entre la coproducción y la nueva institucionalidad.

Prácticas significativas en España. . . . .	223
<i>Joan Subirats</i>	

Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos en la Ciudad de México.

El movimiento urbano popular . . . . .	249
<i>Lucía Álvarez Enriquez</i>	

O fim das favelas? Direito à cidade, participação

cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, Brasil . . . . .	279
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	

Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso

a la salud en Lima . . . . .	301
<i>Jérémy Robert</i>	

III. FINANCIARIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO

En una encrucijada frente a los impactos críticos

del crecimiento urbano bajo la financiarización. . . . .	321
<i>Carlos de Mattos</i>	

Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda:

tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011 . . . . .	359
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	

La mercantilización del desarrollo urbano en el

Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal

y gestión de la densidad urbana 2008-2012 . . . . .	381
<i>Viktor Bensús y Marta Vilela</i>	

# Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá, una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática

Magela Cabrera Arias<sup>1</sup>

## Introducción

El Casco Antiguo de Ciudad de Panamá fue durante los primeros años de su existencia una ciudad heterogénea, mezcla de culturas, cruce de caminos, colmada de relatos de historias de vida y aventura, de llegadas y despedidas y, en ocasiones, de crónicas de paso hacia otras tierras que prometían mayor fortuna. Por tanto, expresaba la cabalidad, la forma en que se van constituyendo las ciudades que son, en esencia, la consecuencia de procesos naturales, culturales y socioeconómicos, que mucho más que ser la suma de sus edificaciones representan el conjunto de valores y costumbres de quienes las habitan y construyen.

Sus condiciones socio-económicas determinaron que, para el siglo XIX, el mercado inmobiliario se había desarrollado y establecido, convirtiendo la propiedad de la tierra en un factor esencial de dominio para los sectores económicos más poderosos. Desde entonces, el modelo de aprovechamiento mercantil de suelo urbano alejado de procesos de planificación ha determinado la evolución de la ciudad, incluido el Casco Antiguo.

---

1 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 <http://www.salacela.net/>. Conferencia presentada en el II Seminario Internacional, El Derecho a la Ciudad en América Latina, Lo político de las políticas urbanas, 21 y 22 de agosto, 2014 (Lima, Perú), Pontificia Universidad Católica del Perú.

Actualmente, la Ciudad de Panamá es conocida internacionalmente como la quinta ciudad de América Latina por su enorme atractivo para los negocios, según afirma la *Revista América Economía* en su *ranking de ciudades* (*América Economía*, 2014). Su modelo de urbanización especulativa orientada por el mercado ciertamente contribuye a esa calificación. Datos de los últimos años sitúan a Panamá como un país con las tasas de crecimiento más altas e impresionantes del continente, en el que el aporte, en porcentaje, del sector de la construcción al Producto Interno Bruto (PIB) exhibe la importancia de la actividad. Según Kelly (2012) en el año 2006 fue del 22,1%, en el 2008 alcanzó un 31,2%. Datos de la Cámara de la Construcción ratifican la tendencia, según se observa en la Fig. N° 1.

Fig. N° 1  
Crecimiento, aporte y participación anual del sector de la construcción en Panamá<sup>42></sup>  
En millones de dólares y porcentaje

Año	PIB construcción	Variación relativa (%)	Aporte (%) en el crecimiento	Participación anual del sector
2011 (R)	1489,10	18,90	10,39	6,40
2012 (P)	1922,10	29,08	17,44	7,46
2013 (E)	2500,00	30,07	28,62	9,00
2014 (PE)	2000,00	16,00	23,19	9,83
2015 (PE)	3000,00	3,45	5,63	9,59

Fuente: Cámara Panameña de la Construcción, 2013.

El análisis del espectacular auge de la industria de la construcción muestra al sector inmobiliario capitalista avanzado afincado en el apoyo del Estado, particularmente a través del financiamiento a la demanda. Esta situación indica, tal como se ha señalado en otros países, que la naturaleza de las políticas públicas de vivienda ha sido dirigida primordialmente a estimular a las empresas constructoras y a favorecer a los intereses inmobiliarios, priorizando esos objetivos sobre cualquier otro, incluyendo la disminución del déficit habitacional (Nuñez, Pradilla y Schteingart, 1982).

Es precisamente ese carácter cambiante de las ciudades lo que nos ad-

vierte sobre la amenaza de que el patrimonio urbano se fragmente y deteriore debido al actual modelo de crecimiento acelerado y desenfrenado que transforma las zonas urbanas y sus entornos (UNESCO, 2011). El modelo de desarrollo urbano especulativo y depredador que se ha extendido en Ciudad de Panamá también se expande aceleradamente en el Casco Antiguo de Panamá, donde se evidencia la subordinación de la acción pública a los agentes del mercado.

Actualmente es una zona que enfrenta desafíos tales como la pobreza social y el deterioro de la calidad de vida manifestada en espacios tugurizados, edificaciones deterioradas, inseguridad y degradación del espacio público, y que, simultáneamente, atraviesa una etapa de restauración y puesta en valor con una creciente actividad comercial y de servicios.

La multiplicación desequilibrada de actividades turísticas en desmedro del desarrollo de actividades de desarrollo local, ha provocado resultados adversos en términos de pérdida de la identidad debido a la migración de la población originaria que, al marcharse, quebranta la memoria del barrio; lo que conduce aceleradamente a que se convierta en un Casco Histórico vaciado de sociedad (Carrión, 2013). El proceso de gentrificación del Casco Antiguo niega a su población sus Derechos Culturales; así como el disfrute de derechos urbanos, tales como Derecho al Lugar, a la Identidad colectiva, a la Belleza y al Espacio Público y la Monumentalidad (Borja, 2013).

Comprender el proceso de transformación del Casco Antiguo y sus consecuencias pasa por acoger lo afirmado por la UNESCO en su Recomendación sobre el Paisaje Urbano Histórico,<sup>2</sup> con el que se pretende unificar una visión para identificar, conservar y gestionar los bienes en los entornos urbanos reconocidos como patrimonio mundial –incorporándolos todos: el material, el inmaterial, el natural y el cultural– y considerando, además, los elementos

---

2 “Se entiende por paisaje urbano histórico la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de ‘conjunto’ o ‘centro histórico’ para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico; [...] incluye otros rasgos del sitio, principalmente su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los demás elementos de la estructura urbana. También incluye los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad” (UNESCO, 2011).

territoriales, paisajísticos ambientales y sociales (UNESCO, 2011).

Desde luego, existen múltiples aproximaciones al concepto de patrimonio. Por ejemplo, Carrión (2013) sostiene que el patrimonio es una relación social de conflicto en la que un segmento de la sociedad transfiere a otra una propiedad –el patrimonio– (término compuesto por los vocablos latinos *patri* –padre– y *onium* –recibido–). Por tanto, la definición de patrimonio no debe señalar únicamente los atributos de un objeto, sino que debe ser comprendido como un proceso complejo que suscita conflictos.

En ese sentido, Carrión sostiene que el patrimonio establece y delimita ámbitos donde se producen conflictos entre actores sociales por determinar sus derechos; así, en las ciudades surgen enfrentamientos entre propietarios del suelo, inquilinos y comerciantes. La ciudad engloba patrimonios de valores distintos: valor de uso, valor de historia, valor de cambio; es precisamente la retención de esos valores lo que origina el conflicto. En algunos casos los ciudadanos proponen formas de defender el patrimonio cultural y natural y luchan por mantener los lugares de la memoria y el patrimonio de los trabajadores y de los pueblos originarios. Es precisamente en esos enfrentamientos cuando se pretende definir formas de representación y de participación; es decir, deberes y derechos (Cabrera Arias, 2015).

## Génesis, evolución y abandono

El Casco Antiguo muestra diversas influencias coloniales y su valor radica no solo en la presencia de estructuras de orígenes y épocas diversas, sino en lo que representa como un conjunto de carácter único. Su primera época como ciudad de traza española dio paso a mediados del siglo XIX a una mixtura de influencias estadounidense, francesa, caribeña y colombiana. Ya en el siglo XX, con los trabajos de construcción del Canal de Panamá, el predominio de la presencia estadounidense se profundizó dejando sus trazos especialmente a través de la Zona del Canal.

La primera ciudad de Panamá –conocida actualmente como Panamá La Vieja–, ocupó aproximadamente unas 50 has., fue emplazada en 1519 por el gobernador Pedrarias Dávila y se reconoce como la primera ciu-

dad española fundada en la costa del Pacífico.<sup>3</sup> Se mantuvo ampliamente vinculada por vías terrestres y fluviales con su homóloga ciudad terminal en el mar Caribe Nombre de Dios primero y, posteriormente, Portobelo –donde florecieron las famosas Ferias de Portobelo en su bahía protegida por fortalezas militares– (Osorio, Katti, 2012). Siglo y medio después, el 28 de enero de 1671, el pirata Henry Morgan atacó la ciudad de Panamá que luego fue quemada hasta las cenizas por orden de su Capitán General De Tierra firme, Juan Pérez Guzmán.

Dos años más tarde, el 21 de enero de 1673, el nuevo gobernador Antonio Fernández de Córdoba y Mendoza ordena el traslado de la población –casi 300 personas– al nuevo emplazamiento a aproximadamente unos ocho kilómetros al suroeste, a las faldas del cerro Ancón. Se inició así el proceso de reconstrucción de la nueva ciudad de Panamá –ahora conocida como Casco Antiguo–, el cual siguió puntualmente lo establecido en las Ordenanzas de Nueva Población y Gobierno de Felipe II, de 1573, que reglamentaban el desarrollo urbanístico en América (Mena García, 2013).

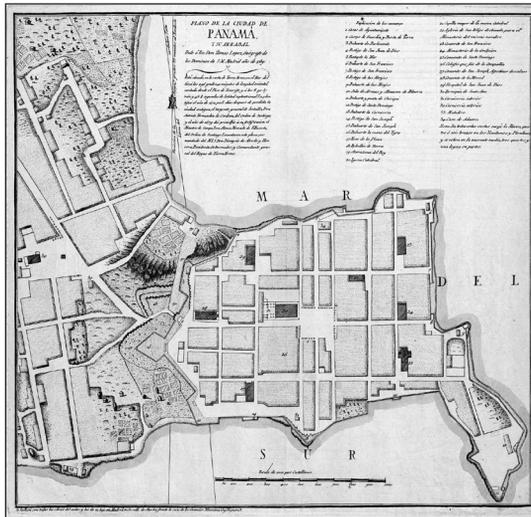
Fernández de Córdoba determinó que la superficie edificable fuese de casi 16 has., área pequeña que, sin embargo, permitió eventualmente dar cabida a cuatrocientas casas, así como a iglesias y conventos. Ordenó además que la ciudad estuviese encerrada en un perímetro fortificado que, si bien la protegería de posibles ataques de los piratas, imposibilitaba gravemente la expansión de la población. Lo cierto es que la demanda de tierra era superior a la oferta, lo que de cierta forma explica que en extramuros, a espaldas de la ciudad, en un espacio vacío fue surgiendo sin planificación alguna y de forma espontánea –el arrabal de Santa Ana– que originalmente fue el sitio dedicado al cultivo de alimentos y donde en ranchos de paja y viviendas improvisadas se fue asentando una población creciente que resultó en una “ciudad” fuera de otra ciudad, mucho más populosa, pues ya en 1675, a tan solo tres años de sus inicios, superaba en un tercio a la población intramuros, mientras que un siglo más tarde disponía de más de

---

3 Desde esta ciudad partían las primeras expediciones hacia el Imperio Inca del Perú en 1532, y se constituyó en la escala obligada de las rutas comerciales de América relacionadas a las ferias de Nombre de Dios y Portobelo –en el Atlántico– por donde pasaba el oro y la plata que los españoles explotaban en América. En 1671, la ciudad fue destruida por ataques del pirata Henry Morgan.

20.000 personas, y con edificaciones tan dignas que suscitaba el asombro de cuántos la visitaban (Mena García, 2013: 394).

Imagen 1  
Plano de Panamá y su arrabal en 1789



Fuente: <http://www.bne.es/es/MICROSITIOS/Guias/12Octubre/MapasAmerica/GaleriaMapas/DetalleImagen23.html>

Durante la época colonial, el Casco Antiguo se destacó por ser una ciudad densa, funcional y diversa socialmente, las residencias de la elite incluían áreas de vivienda en los pisos superiores y comercio en la planta baja que eran alquiladas a las clases populares.

En 1905, al inicio del segundo intento de construcción del Canal de Panamá por los norteamericanos, la mayoría de la población urbana vivía dentro de los límites del casco colonial y en Arrabal de Santa Ana. La construcción del Canal de Panamá (1904-1914) y la creación de un territorio aledaño –la Zona del Canal<sup>4</sup> bajo jurisdicción norteamericana– determinó que la ciudad de Panamá se expandiese longitudinalmente, siguiendo la

4 Su límite hacia el sureste quedó a un costado del Casco Antiguo, entre El Chorrillo y las faldas del cerro Ancón.

línea de la costa, dejando el centro histórico en el extremo occidental de la región urbana, marginándolo geográficamente y funcionalmente.

La demanda de vivienda proveniente de los miles de obreros llegados al país para trabajar en la construcción del Canal de Panamá, indujo a las elites económicas a construir grandes casas de madera con cuartos de alquiler y baños comunes, no solo dentro de los límites del Casco Antiguo, sino además en las zonas aledañas hacia el Norte y el Oeste, construyendo los barrios para obreros de El Chorrillo y el Maraón, Santa Cruz y San Miguel.

En los años veinte del siglo pasado, el Casco acogía a las clases medias y a los inmigrantes rurales en viviendas de alquiler; a partir de esos años la elite económica empezó a abandonar el Casco Antiguo hacia los nuevos barrios de residencias unifamiliares con jardín en los barrios de La Exposición y Bella Vista. Para 1950 el éxodo había terminado dejando al Casco Antiguo como un barrio de inquilinato donde habitaban clases populares y clase media. El proceso de deterioro y abandono afectó con mayor intensidad a los corregimientos de Santa Ana y El Chorrillo más que a San Felipe; así la infraestructura básica, las propiedades privadas y los edificios civiles se fueron perdiendo.

En 1973 una legislación<sup>5</sup> –expedida por gobierno populista de General Omar Torrijos– congeló los arriendos provocando que el alquiler de cuartos dejara de ser un buen negocio, induciendo a que los propietarios de los inmuebles suspendieran el mantenimiento o simplemente los abandonaran. Ello abrió el camino a un mercado informal de cuartos y a la ocupación de hecho, incluso con apoyo del Estado que decidió usar los edificios abandonados para acomodar a damnificados de los frecuentes incendios que destruían las viviendas en los barrios populares. La ley agudizó el incumplimiento del pago del alquiler y estimuló invasiones en la zona donde predominaba la vivienda alquilada; así, en menos de una década, un número significativo de viviendas en Santa Ana y El Chorrillo habían sido invalidadas y, eventualmente, se deterioraron hasta el punto de constituir una amenaza para sus habitantes.

Así, desde mediados del siglo XX, el Casco Antiguo involucionó de

---

5 Ley 93 de 1973.

centro urbano multifuncional y se convirtió en una zona de vivienda de inquilinato segregada económica y socialmente, con una exigua vitalidad proveniente de los escasos edificios gubernamentales –la Presidencia de la República– el Instituto Nacional de Cultura (INAC) y el Ministerio de Gobierno, que permanecieron allí a diferencia de la mayoría que se trasladaron hacia el Este, hacia la nueva centralidad.

## Las políticas públicas y el aburguesamiento del Casco Antiguo

A finales de los años 90 y en gran parte como reacción al título de Patrimonio de la Humanidad, se inicia un lento pero sostenido proceso de gentrificación que se ha intensificado recientemente. En efecto, en diciembre de 1997 el Casco Antiguo fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad como bien cultural, de acuerdo a los criterios ii, iv, y vi que definen su Valor Universal Excepcional (VUE)<sup>6</sup> bajo la denominación de “Distrito Histórico de la ciudad de Panamá con el Salón Bolívar”.

Los criterios indican: ii. Testimoniar un importante intercambio de valores humanos a lo largo de un período de tiempo o dentro de un área cultural del mundo, en el desarrollo de la arquitectura o tecnología, artes monumentales, urbanismo o diseño paisajístico; iv. Ofrecer un ejemplo eminente de un tipo de edificio, conjunto arquitectónico, tecnológico o paisaje, que ilustre una etapa significativa de la historia humana; y vi. Estar directa o tangiblemente asociado con eventos o tradiciones vivas, con ideas o con creencias, con trabajos artísticos y literarios de destacada significación universal.<sup>7</sup>

El Conjunto monumental Casco Antiguo Ciudad de Panamá comprende 44 hectáreas y 940 edificios (Espino, 2007: 39) y fue declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO en 1997.<sup>8</sup> Sus edificios que no son

6 “Valor Universal Excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. [...] El Comité define los criterios de inscripción de los bienes en la Lista del Patrimonio Mundial” (WHC, 2008: 16).

7 Para entender cómo se aplican estos criterios del Comité del Patrimonio Mundial, leer Osorio Katti, 2012.

8 Unesco declara a sitios específicos Patrimonio Mundial confirmados para su inclusión en

de la época colonial –puesto que gran parte fue destruido en tres grandes incendios durante siglo XVIII–, muestran las arquitecturas francesas y norteamericana de entre 1850 y 1930, cuando se construyeron el ferrocarril transístmico y el Canal de Panamá. Su arquitectura se caracteriza, a diferencia de otros centros históricos hispanoamericanos en que los edificios religiosos e institucionales son comparativamente sencillos, mientras que la doméstica es de gran diversidad (Tejeira Davis, *s/f*).

**Imagen 2**  
Museo del Canal Interoceánico<sup>9</sup>



**Imagen 3**

---

la lista administrado por el Comité del Patrimonio de la Humanidad, compuesto por 21 Estados miembros.

9 Este edificio fue construido por el empresario alsaciano George Loew, para ser utilizado como hotel y, en 1881, fue adquirido por la Compagnie Universelle du Canal Interoceanique, la empresa francesa que inició la construcción del Canal de Panamá y que luego cediera los derechos de explotación y construcción de esta a los Estados Unidos.

### Salón Bolívar<sup>10</sup>



Actualmente el casco mantiene su traza original, una retícula ortogonal que se extiende a partir del centro –la Plaza de la Catedral– y los remanentes de una de sus murallas –el baluarte “Mano de Tigre”– que separaba la ciudad de intramuros de los llamados “arrabales” de Santa Ana y El Chorrillo, dividiendo socio-espacialmente la elite económica del pueblo llano.

### Lo político de las políticas

Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que el Estado ejecuta para satisfacer las demandas de la sociedad y para solucionar los problemas considerados prioritarios. También puede decirse

10 En la Sala Capitular del Convento de San Francisco, se celebró el Congreso Anfictiónico de Panamá, convocado por el Libertador Simón Bolívar el 22 de julio de 1826. En honor al Libertador y a su significado histórico es llamado Salón Bolívar y fue declarado Monumento Histórico Nacional mediante Ley 63 de 1914.

que son una concatenación de decisiones y acciones intencionalmente coherentes, asumidas por actores institucionales a fin de alcanzar un objetivo. Con esto en mente, se analizan las acciones y la normativa legal aplicada en el Casco Antiguo, para precisar cuál ha sido su objetivo estratégico.

No es hasta finales de los años setenta que el Estado amplía su comprensión del patrimonio para concebirlo como patrimonio cultural urbano y define un marco legal que incluye el concepto de “conjunto monumental” y promulga leyes para su protección, conservación y restauración.

El interés por la conservación del patrimonio del Casco Antiguo se manifestó inicialmente a través de los proyectos gubernamentales aislados dirigidos a obras que, por ley, habían sido declaradas como Monumentos Nacionales, tales como iglesias y fortalezas. La promulgación de la Ley 91 en 1976 define por primera vez los “Conjuntos Monumentales Históricos”, entre ellos, al Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá y encarga al Instituto Panameño de Turismo (IPAT) su custodia y conservación; con ello se inicia un sostenido vínculo entre el patrimonio y las políticas de turismo (Coulomb, 2009). Además, fijó como su límite el Corregimiento de San Felipe, hasta las calles 12, Oeste y Este; no obstante, la ley no aseguró que los esfuerzos planificadores que se iniciaban se inscribieran dentro de un plan de conjunto, gestión que no se lograría sino hasta el año 2000. Y, por primera vez, otorgó exenciones fiscales para la restauración de los inmuebles.

Pocos años después, en 1982, la Ley N° 14 encarga la custodia y conservación del Patrimonio Histórico a una nueva dependencia, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico (DNPH), con el apoyo de un órgano asesor<sup>11</sup> y bajo el paraguas institucional del Instituto Nacional de Cultura (INAC).

En 1990, recién recuperada la democracia en el país después de veinte y dos años de régimen militar, se renueva el interés en el Casco Antiguo y una comisión interministerial presenta un Plan de Acción y ejecuta proyectos específicos, como la peatonalización de la avenida central, la regulación de la densidad poblacional y la rehabilitación del Palacio de Justicia. Cinco años después, se logra financiamiento del BID para el diseño del “Plan de Revitalización para el Casco Viejo de la Alcaldía de Panamá”.

---

11 Conformada por cinco instituciones de educación superior, dos Ministerios y dos Direcciones Nacionales.

En 1997, con la Ley N° 9,<sup>12</sup> se incluye como parte del Conjunto Monumental Histórico “aquellas partes del arrabal que aun mostraban un paisaje arquitectónico y urbanístico coherente” (Tejeira, 2001); ello implica que los límites del conjunto monumental histórico se extendieron hasta las calles 14 y 15 en los corregimientos de Santa Ana y El Chorrillo. Asimismo, un aspecto fundamental del Decreto-Ley 9, fue su plan para fomentar la inversión inmobiliaria con incentivos fiscales.

Pocos meses después, en el mismo año, el Casco Antiguo es inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad como bien cultural. Y en 1998, en respuesta a requerimientos de UNESCO con el Decreto Ejecutivo 84 se crea una “Comisión de Alto Nivel para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”<sup>13</sup> con la misión de diseñar un Plan de Manejo Integral para la rehabilitación para el Casco Antiguo.

En el año 2000, el Decreto ejecutivo 192 transformó la institución en la “Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”, cuyas siglas es OCA, integrada por representantes de la Alcaldía de Panamá y de los ministerios de la Presidencia y de Vivienda y dos institutos el IPAT y el INAC (OCA, s/f). Un año después, la OCA presentó el Plan Maestro de la rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, actualmente vigente.<sup>14</sup>

La más reciente ley aprobada, la Ley 136 de 2013, fortalece las políticas que favorecen un proceso de valorización del suelo y la creación de plusvalía urbana a favor de propietarios privados, es decir la política impulsada incide en la formación de la renta y no rescata plusvalía para reinvertir en el Casco. Para facilitar el análisis y una visión integral se destaca en el Cuadro N° 1, Marco legal relativo al Casco Antiguo, aquellos aspectos que favorecen la especulación inmobiliaria y la expulsión de las clases populares.

---

12 Promulgado por el presidente Ernesto Pérez Balladares.

13 Con representantes de dos diversos ministerios Presidencia, Vivienda y dos institutos: IPAT, INAC.

14 El sitio web de la OCA, define como su visión “Elaborar, desarrollar, implementar y controlar estrategias para conservar, proteger y promover el patrimonio del Centro Histórico de la Ciudad de Panamá, mediante un modelo de gestión integral e innovador sustentado en una red de actores públicos y privados, nacionales e internacionales”.

**Cuadro 1**  
**Marco legal relativo al Casco Antiguo**

Marco Legal/	L. N° 91 1976	D. Ley N° 9 1997	Ley. N° 4 2002	Ley. N° 136 2013
<b>Exoneración Impuesto</b>				
Inmueble o predial	De 5 a 10 años	Hasta Año 2003	Hasta Año 2007	Por 30 años
Transferencia Bienes Inmuebles	si	si	si	por 2 años
Sobre Renta por Actividades comerciales	no	por 2 años	por 5 años	Por 10 años
“Préstamos Hipotecarios preferenciales para Restauración” 3% menor tasa promedio	no	si	si	si
Impuesto equipos y materiales	no	Si	si	no
Capacitación	no	Si	si	no
Indemnización Por desahucio Años de residencia/ Dinero	no	Monto en dólares equivalente A un mes de Arriendo por cada año	40 años \$5 mil 30-40 \$4 mil 20-30 \$3 mil 10-20 \$2,5 mil 0-10 \$ 2 mil	40 años \$12 mil 30-40 \$ 10 mil 20-30 \$ 8 mil 10-20 \$ 6 mil 5 mil
Rembolso crédito fiscal	no	no	no	si
Desahucio Plazo máximo	no	1 mes por cada año de residir	1 mes por cada año de residir	Seis meses
Multa por Incumplimiento Restaurar	no	\$ un mil a \$ 10 mil	A partir de 5 años, Morosidad tributaria	\$ 50 mil a \$150 mil

Fuente: elaboración propia con base en análisis del marco legal promulgado para Casco Antiguo y publicado por la Asamblea Nacional.

La exoneración del pago del Impuesto Predial se establece en la Ley 91 de 1976 por primera vez, con un período variable de entre cinco y hasta

diez años según la restauración del inmueble fuese parcial o total. A partir de allí cada vez que se ha modificado la legislación se ha mantenido la dispensa por períodos similares, excepto en la ley más recientemente promulgada que lo determinó por un período llamativamente largo de treinta años.

La exención del pago por Transferencia Bienes Inmuebles se estableció desde el inicio en todas las leyes con períodos variables, excepto en el más reciente cuyo período es significativamente más corto (dos años). La Exoneración del pago del Impuesto Sobre la Renta por actividades comerciales se incluye en todas las leyes excepto en la primera de 1976, con la única variación de que se ha ido incrementado su período de aplicación desde dos a cinco y actualmente a diez años.

Los Préstamos Hipotecarios Preferenciales para Restauración (con un tramo preferencial no mayor de 3% inferior al promedio de la tasa de los bancos hipotecarios locales) son establecidos por primera vez en el Decreto Ley N° 9 de 1997 y desde entonces se ha mantenido. La dispensa de Impuesto por importación de equipos y materiales existió en el 1997 y el 2002.

En cuento a los programas para la capacitación laboral de los residentes del Casco, únicamente se establecieron en las leyes de 1997 y el 2002. En lo relativo a los plazos de aplicación y en el monto de las indemnizaciones por desahucio varían, entre uno y seis meses. Y en relación a las multas por incumplimiento de la orden de restaurar, únicamente en la ley más reciente, Ley 136, se incrementan notablemente.

## **La Cinta Costera III y su impacto**

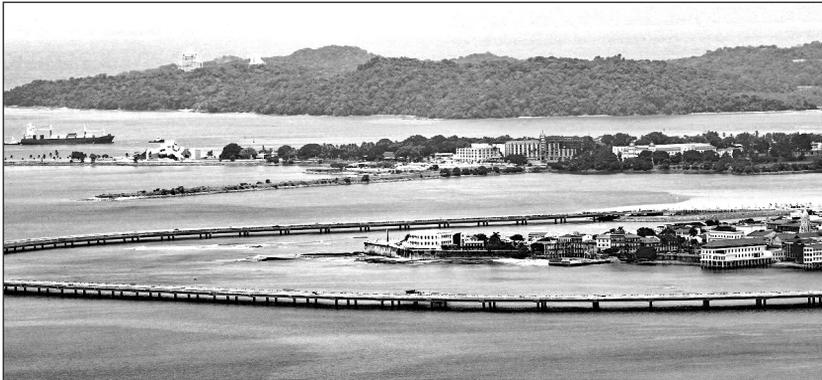
Las decisiones de construir o no infraestructura son una de las formas más evidentes del tipo de decisiones políticas que impulsa un gobierno, así como de favorecer la formación de renta en sectores específicos de la ciudad. En el caso que nos ocupa, la construcción de un viaducto marino llamado Cinta Costera III, el argumento del gobierno de turno fue que la obra era necesaria para favorecer la conectividad de las primeras dos etapas de la obra –Cinta Costera I y II– con la avenida de Los Mártires, y para integrar a los barrios de El Chorrillo, Barraza, San Felipe y Santa Ana con el desarrollo de la ciudad. A pesar de que

la propuesta original era la construcción de un túnel que resultaba más económica y que fundamentalmente no tendría el impacto estético y cultural desastroso que tiene el viaducto a seis carriles, esta última fue la opción seleccionada.

Durante el período previo a su inauguración en abril de 2014, hubo agrias polémicas entre diversos grupos, particularmente debido a las consecuencias sobre el Valor Universal Excepcional del Casco Antiguo de Panamá. Las razones se concentran en que el viaducto encierra y separa al Casco Antiguo de Panamá de su entorno marino, alterando así una de las condiciones por las cual se le designo patrimonio.

#### Imagen 4

Cinta Costera Fase III rodeando y encerrando al Casco Antiguo



Fuente: © Magela Cabrera Arias.

Las protestas fueron lideradas por la elite económica, preocupadas por los posibles efectos que sobre sus inversiones orientadas al turismo tuviese el retiro del Casco Antiguo de la Lista del Patrimonio Mundial. Paulatinamente, se sumaron al rechazo sectores académicos y organizaciones de arquitectos<sup>15</sup> que previamente habían manifestado su enfado por el incumplimiento de las normas de restauración que han afectado la integridad del Casco Antiguo.<sup>16</sup> Además, en el año 2011, surgió una singular pugna entre los oposito-

15 Fundación Calicanto, Asociación ICOMOS de Panamá, Alianza Pro Ciudad, entre otros.

16 Obras como el PH Independencia y la restauración del antiguo Hotel Central se han detenido.

res a la Cinta Costera, con intereses inmobiliarios en el Casco y un grupo de moradores de El Chorrillo, aupados y financiados por el gobierno de turno. Ambos grupos organizaron manifestaciones simultáneas que culminaron con enfrentamientos verbales en la Plaza de la Independencia.

Debido a la construcción de la Cinta Costera III y sus afectaciones sobre el Casco, la UNESCO solicitó cambiar los límites y presentó al país tres opciones que aún están bajo análisis: 1) Eliminar al Casco Antiguo de este patrimonio mundial, dejando únicamente al sitio arqueológico de Panamá La vieja y su zona de amortiguamiento; 2) La opción 1 más un área reducida del Casco Antiguo donde sobrevivan valores universales, definida como zona de amortiguamiento; y 3) una re nominación completa bajo criterios diferentes de Valor Universal Excepcional enfocados al sistema mayor de intercambio interoceánico e intercontinental existente en el istmo de Panamá en el curso de cinco siglos.

Un primer balance sobre las acciones estatales en el Casco Antiguo permite afirmar que, a partir de 1995, aumentó la inversión pública en la restauración de edificios institucionales, culturales y religiosos<sup>17</sup> que, aunque insuficientes, le han otorgado un cierto lustre. No obstante, esta inversión pública no ha sido acompañada de iniciativa privada que ejecute auténticas obras de restauración, a pesar de que desde 2004 existen regulaciones que clasifican a las edificaciones según cuatro grados de conservación y valorización patrimonial; y establecen niveles de intervención arquitectónica y paisajística, además de un régimen de incentivos especiales para impulsar la puesta en valor y la rehabilitación.<sup>18</sup> Por el contrario, se construyen pastiches dejando las fachadas históricas adornos y/o se incumplen las normas.

---

17 Tales como: El Museo del Canal Interoceánico, la Casa Góngora (museo y galería), la Casa Obarrio (sede de la OCA), la Cancillería, San Felipe Neri, Teatro Nacional y, excepcionalmente, estructuras para la vivienda popular como la Casa Boyacá (2005-2009).

18 Decreto Ejecutivo N° 51, del 22 de abril de 2004, “por medio del cual se aprueba un Manual de Normas y Procedimiento para la Restauración y Rehabilitación del Casco Antiguo de Panamá”.

**Imagen 5**  
**Propiedad a la espera del incremento del precio del suelo**



Fuente: © Magela Cabrera Arias.

**Imagen 6**  
**Reunión de (AMSAFEL)**



Fuente: © Magela Cabrera Arias.

Más aún, lo más grave es que el Estado permite la especulación al dejar que decenas de edificaciones permanezcan en ruinas mientras sus propietarios esperan que el precio del suelo se incremente. El análisis más reciente, elaborado en el 2010 por la Oficina del Casco Antiguo, orientado a conocer el estado de los inmuebles en el Casco Antiguo, esclareció que 79 lotes estaban baldíos, 224 estaban en mal estado aunque ocupados por residentes. Otros 151 estaban en mal estado y desocupados. Unos 38 inmuebles

estaban en construcción y otros 339 se presentaban en buen estado o ya habían sido restaurados (OCA, 2010).

La gestión de la OCA, desde su creación en el año 2000, ha seguido un sendero zigzagueante en el que se reconocen varias características. En primer lugar, ausencia de integralidad de los planes. Además, una persistente vinculación entre promoción del turismo y conservación de patrimonio histórico, combinación no siempre oportuna ni eficaz para los fines de conservación patrimonial. Y, muy particularmente, ausencia de consideraciones sociales dirigidas a la clase popular. Si bien se reconoce un corto período en la administración 2005-2009 en la que se ejecutaron algunos programas de inclusión social y fortalecimiento de la identidad y modestos proyectos de vivienda social, esos programas no han sido sostenibles ni se han replicado en otras administraciones.

Especialmente, destacamos la coherencia de acciones y el consenso tácito establecido desde hace muchos años entre el gobierno y el sector privado para lograr un objetivo claro: expulsar a los residentes de las clases populares y aburguesar y comercializar la zona con locales especialmente dirigidos al turista, proceso que ha seguido de cerca el modelo de las ciudades de San Juan en Puerto Rico y Cartagena en Colombia; y que se inició con la promulgación del Decreto-Ley 9 de 1997 que suspendió las normas de protección de los invasores de viviendas.

## **La población y su organización**

Para poner en contexto la situación económica de la vieja población del Casco, es imperativo recordar que desde su construcción ha sido una zona de tensiones que actualmente se agudizan por el creciente conflicto entre el proceso de gentrificación, los intereses inmobiliarios y la persistente pobreza de las clases populares que lo habitan. A lo anterior se añaden dos escenarios particulares, el primero que el espacio habitacional desde su inicio fue insuficiente y costoso; y el segundo que las deplorables condiciones físicas de las viviendas de inquilinato y sus conflictos inherentes forman parte de la historia del centro histórico desde su fundación.

Los indicadores económicos de pobreza en el Casco Antiguo son contundentes. Según datos del La Contraloría General de la República, extraídos del más reciente Censo de Población y Vivienda del año 2010, el corregimiento de San Felipe mostró una mediana de ingreso de US\$ 433.00; y junto con los corregimientos de Curundú, El Chorrillo y Santa Ana, expusieron las cifras más bajas comparativamente con el resto de corregimientos del distrito de Panamá y muy similares a las de las zonas periféricas más pobres de la ciudad. La disparidad de ingresos que este corregimiento presenta no es de extrañar considerando que Panamá es uno de los países con mayor desigualdad Económica en América Latina.

## La Asociación

Los pobladores se organizaron como una ONG con el nombre de Asociación de Moradores de San Felipe (AMSANFEL) el 18 de diciembre de 1998, precisamente como estrategia para combatir los desalojos que empezaron luego de la declaración del Casco Antiguo como Patrimonio de la Humanidad. Se han planteado tres objetivos:

- 1) Luchar por el mejoramiento integral del corregimiento y comunidad de San Felipe;
- 2) Coadyuvar a las autoridades en la conceptualización y desarrollo de planes o programas de turismo, vivienda o cualesquiera otros que se dirijan en el Corregimiento;
- 3) Desarrollar la asociación de manera que pueda actuar cada vez con mayor eficiencia y eficacia en cada una de las acciones, tareas o iniciativas que emprenda la Asociación de Moradores de San Felipe.

En el 2013 y 2014 entre otras acciones para detener los desalojos, la AMSANFEL organizó vigiliadas en las iglesias del casco, demandando el desarrollo de proyectos habitacionales, turísticos y artesanales. La asociación se ha dirigido a varias instituciones: al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot), al Banco Hipotecario Nacional e incluso a la Asam-

blea Nacional, pero, según afirman sus dirigentes, las entidades guardan silencio (AMSAFEL, 2014).

## Especulación inmobiliaria, desalojos y urbidio

El análisis de los discursos relativos a la identidad y a las acciones de quienes impulsan los negocios inmobiliarios en el casco evidencia un nexo particular. Los primeros trabajos de restauración de viviendas se hicieron en el entorno de lugares icónicos del Casco: el paseo de las Bóvedas, la plaza Bolívar y la Presidencia y, en años más recientes, empiezan a avanzar hacia el corregimiento de Santa Ana. En la mayoría de los casos, los propietarios emprenden las obras de recuperación dirigidas a transformar las antiguas residencias de la elite económica en condominios o apartamentos de lujo que alquilan o venden generalmente a extranjeros.

Entre las consecuencias de la ejecución del marco legal, analizadas anteriormente, y de la gestión impulsada por la OCA está la especulación inmobiliaria. Precisamente, el título de Patrimonio de la Humanidad otorgado al Casco Antiguo, ha permitido el manejo especulativo de tierra y edificaciones y sigue provocado la exclusión y expulsión de la población con escasos recursos económicos. Los precios de la tierra han aumentado aproximadamente cuarenta veces desde la década de 1980, y los precios por metro cuadrado de viviendas terminadas compiten con los de las áreas más costosas de la ciudad como el exclusivo barrio de Punta Pacífica (Tejeira, 2012).

Una rápida búsqueda a través de internet permite constatar los precios de las propiedades ofrecidas en alquiler o venta, e incluso edificios sin restaurar. En efecto, el precio del metro cuadrado se sitúa entre los más elevados de la ciudad comparables con los existentes en la franja de litoral o a lo largo de las Cintas Costeras I y II.<sup>19</sup> Diversos promotores inmobiliarios

19 Ejemplos de estos precios: Apartamento 159 m<sup>2</sup> (2 Recámaras, 2 baños) Venta \$453.445; Apartamento de 201 m<sup>2</sup> (3 recamaras) Venta \$550.000; Apartamento 267 m<sup>2</sup> (3 Recámaras, 3 baños) alquiler \$3.000; Apartamento Tipo Loft 193 m<sup>2</sup> (2 Recámaras y 1 baño) alquiler \$3.500; Apartamento 178 m<sup>2</sup> (3 Recámaras 3 baños) Venta \$570.000.

actúan en el Casco Antiguo, uno de los más conspicuos explica que “es una iniciativa del sector privado para la adquisición, puesta en valor, y venta, de propiedades en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, con el objetivo de contribuir a la recuperación de nuestro Patrimonio Histórico, y obtener un rendimiento económico adecuado para sus accionistas” (Compañía inmobiliaria San Felipe).

En contraste, otras zonas históricas de Santa Ana y El Chorrillo, adyacentes al corregimiento de San Felipe, mantienen su carácter popular donde es frecuente ver lotes baldíos y casas abandonadas, lugares que hasta el momento no son de interés de los inversionistas.

Según Carrión (2013), el urbidio se ejecuta a través de agresiones premeditadas usando estrategia militar, económica, cultural o política, cuyos objetivos son la destrucción de valores culturales y políticos para anular la identidad, los símbolos y la memoria colectiva concentrada en las ciudades. Se origina en la propia estructura de la sociedad que genera tensiones, por ejemplo, leyes que crean desigualdades en el acceso a los servicios públicos o afectan a diferentes personas en función de su estatus en la sociedad.

Partiendo de esa conceptualización, se puede afirmar que un proceso de urbidio se expande en el Casco Antiguo. Las estrategias políticas para la puesta en valor han perfeccionado las maniobras para la expulsión de la población y han causado efectos perversos en la memoria colectiva y la identidad.

Ciertamente, no resulta igual vivir en el casco donde se puede disfrutar de muchos de los bienes y servicios públicos y existe una vida social intensa, que ser reubicado en una urbanización de viviendas sociales a veinte o treinta kilómetros del centro de la ciudad. Es claramente una forma de exclusión.

**Cuadro 2**  
**Decrecimiento de la población en el**  
**corregimiento de San Felipe**

Año	Población
1950	11 447
1960	13 276
1970	14 145
1980	11 696
1990	10 282
2000	6928
2010	3262
2014	2109

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial

Vemos en el cuadro N° 2 cómo la población de San Felipe disminuye evidenciando una tendencia desde los años ochenta. La oferta de vivienda ha decrecido igualmente por diversas razones: incendios, demolición de casas de inquilinato inhabilitadas para ser usadas (casa condenada) y, más recientemente, por cambios de uso y los desalojos forzosos, resultado del proceso de gentrificación.

En el año 2014 la situación no ha cambiado según la presidente de la Asociación de Moradores de San Felipe, quien explicaba que las autoridades además de sacar a los residentes de sus viviendas permiten que personas sin permisos se establezcan en la zona a vender artesanías. Agrego que aún esperan respuestas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial sobre la construcción de viviendas de interés social para residentes de escasos recursos del área. Al tiempo, la población extranjera (europeos, canadienses y estadounidenses) con mejor poder adquisitivo es cada día más numerosa.<sup>20</sup>

20 Entrevista realizada por la autora a la presidenta del ASAMFEL.

En ese marco de ideas, ciudadanos de diversa ocupación y origen expresan preocupación por la pérdida de identidad y patrimonio; conscientes de que el Casco Antiguo está sujeto como sitio habitado y de alto valor comercial a las leyes del mercado, y que en Panamá tiene mayor poder que el marco institucional, han elaborado obras como el documental *La Fábula*,<sup>21</sup> que muestra una mirada crítica sobre lo que hacen los gobernantes con los “huevos de oro” de Panamá, haciendo una analogía de los sitios de patrimonio histórico, los fuertes de San Lorenzo y Portobelo en Colón, y el conjunto monumental de Panamá Viejo y el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, con el cuento alemán de la gallinita de los huevos de oro.

## Conclusiones y reflexiones

Para guiar el análisis que permita comprobar la naturaleza de las políticas públicas ejecutadas en el Casco Antiguo se siguen tres de los criterios enunciados por Borja. En este caso consideramos las políticas sociales, las políticas urbanizadoras y de intervención en la ciudad, y la existencia de una cultura popular urbana alternativa.

En el caso de las políticas sociales es evidente que las instituciones vinculadas –el municipio, el MIVIOT y la OCA– no han priorizado en sus acciones y programas a los residentes populares del Casco Antiguo, que son los más necesitados y vulnerables, es decir, no se han impulsado políticas de redistribución social.

Además, es claro que no se han impulsado de forma sostenida y coherente estrategias para mantener a los residentes en el área, ni para crear un capital social, o para impulsar actividades productivas en su beneficio, consecuentemente, se mantiene el riesgo de desalojo.

Persiste, asimismo, precariedad tanto en términos del acceso a servicios básicos (salud, educación, transporte, etc.) como de la satisfacción definitiva

---

21 *La Fábula* es un documental que describe las amenazas sobre el patrimonio histórico. Los directores Guido Bilbao y Enrique Castro Ríos, señalan cómo la transformación de la ciudad conlleva profundas consecuencias en la identidad y la memoria histórica del panameño. Se Puede acceder a un video promocional en el sitio <https://www.youtube.com/watch?v=p2OE2TRZRuE>.

de la necesidad de vivienda (falencias constructivas, inseguridad en la tenencia, etc.). Por lo que se puede concluir que se refuerzan condiciones de exposición urbana (Kowarick, 1991) al expulsar a la población a áreas periféricas.

En cuanto a las políticas de intervención, el análisis determina que el Estado no impulsa una política urbana alternativa que detenga los efectos negativos de los intereses inmobiliarios, que buscan la revalorización del casco pero que provocan la expulsión de los sectores populares y solo atraen las elites económicas y a extranjeros.

De igual forma, las instituciones relacionadas a la gestión en el casco no actúan para detener la creciente mercantilización del suelo, a pesar de que existen instrumentos de gestión urbana previstos en la Ley 6 de ordenamiento territorial que establece la función social de la propiedad.

Asimismo, no se han establecido mecanismos de participación que reconozcan a la AMSANFEL y a otros colectivos sociales. Son incipientes y coyunturales los acuerdos entre las organizaciones del casco y sectores intelectuales, académicos y profesionales para exigir a los funcionarios y políticos la ejecución de políticas urbanas que impidan la exclusión y promuevan la preservación del patrimonio.

En conclusión, no existen indicios de que la OCA y sus socios institucionales pretendan resguardar el Derecho a la Ciudad de los residentes de clases populares del Casco Antiguo.

Por el contrario, están vulnerando tres derechos urbanos en particular, tal como los describe Borja (2013). El Derecho al lugar, que es el derecho de las personas a mantener su vivienda en el sitio donde ha formado sus relaciones sociales, es decir en sus entornos significantes. El Derecho al espacio público y a la monumentalidad. El espacio público facilita la integración social, otorga ciudadanía, lugar donde se es visto y reconocido por otros y, por tanto, igualitario e integrador; es un mecanismo de justicia urbana; y el Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad, derecho que facilita la integración con espacios que permitan a los ciudadanos participar, debatir, acordar acciones colectivas y, en general, posibilitar la cohesión sociocultural de las comunidades.

El sendero hacia la ciudad democrática debe empezar por cambiar la forma en que se usa y ocupa, no solo el Casco Antiguo, sino la ciudad toda, que

algunos dirían responde a la vocación del país por la actividad comercial que busca la ganancia rápida, y se asienta en la urgencia de aprovechar el momento.

Claramente las políticas urbanas son un ejercicio de gobierno y poder y no solo técnico; solo el ejercicio del poder influido por una ciudadanía informada podría eliminar los mecanismos que inducen a la exclusión y la desigualdad para reemplazarlos por una gestión urbana participativa y democrática que detenga la expulsión de las clases populares, asegure la mixtura social, impida la mercantilización del espacio público y del suelo, impida la sacralización del principio de propiedad del suelo y haga efectivos los derechos urbanos y el derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- América Economía 2014 “Las mejores ciudades de América Latina para hacer negocios”. Disponible en <<http://rankings.americaeconomia.com/mejores-ciudades-para-hacer-negocios-2014/ranking/>>, acceso 2 de septiembre de 2014.
- Antinori, M. 2012 “Para reafirmar mi indignación” en *La Prensa* (Panamá) 23 de septiembre. Disponible en <<http://www.prensa.com/impreso/opinion/%C2%B4para-reafirmar-mi-indignacion%C2%B4-marcelo-antinori/125459>>. Acceso enero de 2013.
- Asamblea Legislativa
- Gaceta oficial N° 23366 1997 “Decreto Ley N° 9 de 1997”. Disponible en:<[http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1990/1997/1997\\_155\\_0003.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1997/1997_155_0003.PDF)> Acceso 15 febrero de 2014.
- Gaceta oficial N° 24,472 2002 “Ley 4 del 17 de enero de 2002”. Disponible en<<http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/4-de-2002-jan-17-2002.pdf>>. Acceso 4 abril 2014.
- Gaceta oficial 27455 2013 “Ley 136 del 31 de diciembre de 2013”. Disponible en <[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27455\\_A/45211.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27455_A/45211.pdf)>. Acceso 6 junio de 2014.
- Asociación de moradores de San Felipe (AMSANFEL) 2014. Disponible en <<https://www.facebook.com/amsanfel/info>>. Acceso marzo de 2014.

- Borja, J. 2013 *Revolución urbana y derechos ciudadanos* (Barcelona: Alianza Editorial).
- Borja, J. 2014 “¿Se pueden hoy hacer y se hacen políticas progresistas en las grandes ciudades latinoamericanas?”. Disponible en <<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/02/03/%C2%BFse-pueden-hoy-hacer-y-se-hacen-politicas-progresistas-en-las-grandes-ciudades-latinoamericanas/>>. Acceso 14 Marzo 2014.
- Cabrera Arias, M. 2015 “Patrimonio, ciudad y cultura - Derechos urbanos en peligro” en *Canto Rodado Revista especializada en Patrimonio* N° 10 (Panamá). En prensa.
- Cámara Panameña de la Construcción 2013 *Reporte Económico septiembre 2013*. Disponible en <<http://ordeccac.com/documentos/Biblioteca/Manuallegislacion/Panama/5.%20INDICADORES%20ECON%20MICOS/1.%20Reporte%20Econ%20F3mico%20CAPAC-Septiembre%202013.pdf>>. Acceso, 14 de julio de 2014.
- Carión Mena, F. 2013 “Urbicidio o la producción del Olvido”. Ponencia presentada en el XV Seminario sobre patrimonio cultural “Patrimonio y territorio”, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Chile, Agosto 2013. Disponible en <<http://www.dibam.cl/seminario2013/>>. Acceso 2 de noviembre de 2013.
- Coulomb, R. 2009 “Lineamientos para la consolidación de la integralidad e inclusión social en la implementación de plan maestro del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”. Informe de Resultados, disponible en <<http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4799>>. Acceso 8 de julio de 2014
- Compañía inmobiliaria San Felipe s/f “¿Quiénes somos?”. Disponible en <<http://www.sanfelipe.com.pa/Default.aspx?tabid=56&language=es-PA>>. Acceso junio de 2014.
- Espino, A. 2007 “La acción del estado: recuperación del Casco antiguo de la ciudad” en *Revista de Arquitectura* N° 9 (Universidad Católica de Colombia) pp. 39-41.
- Kelly Chi, G. 2012 “Construcciones movilizan 1,428.4 millones de dólares” en *La Estrella de Panamá* 2012 (Panamá), 13 de Marzo.

- Mena García, C. 2013 “Traslado y reconstrucción de la nueva ciudad de Panamá (1673)”. Ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional de la AEA*. Disponible en <http://personal.us.es/cmena/uploads/Publicaciones/capitulos%20de%20libros/CAPITULO%20Traslado%20y%20reconstrucion%20de%20la%20Nueva%20Ciudad%20de%20Panama.pdf>. Acceso agosto de 2014.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) 2014 “MIVIOT, Dirección nacional de desarrollo social, departamento de investigación y análisis social, Informe del Censo realizado en el corregimiento de San Felipe, Casco Antiguo”.
- Núñez, O.; Pradilla, E.; Steighart, M. 1982 “Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina” en Pradilla, E. (comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina* (Xochimilco: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana).
- Oficina del Casco Antiguo (OCA) de Ciudad de Panamá. Información institucional, disponible en <<http://www.cascoantiguo.gob.pa/Inicio/Informaci%C3%B3nInstitucional/LeyesyRegulaciones.aspx>> Acceso 4 de agosto de 2014.
- OCA 2010 “Gráfico Estado Actual de los inmuebles del Casco Antiguo 2010”. Documento elaborado por el departamento de Arquitectura e Ingeniería.
- Osorio, K. 2012 “Los atributos del Valor Universal Excepcional de una propiedad considerada Patrimonio Mundial -El caso del Sitio Arqueológico de Panamá Viejo y Distrito Histórico de Panamá”. Disponible en <[http://openarchive.icomos.org/1373/1/canto\\_rodado\\_art.1\\_%2817.12.12%29.pdf](http://openarchive.icomos.org/1373/1/canto_rodado_art.1_%2817.12.12%29.pdf)>. Acceso 13 de septiembre de 2014.
- Tejeira Davis, E. 2012 “Ciudad, patrimonio e identidad: Panamá y Colón, 2012” en *Revista Tareas* N° 140 (Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena –CELA), enero-abril.
- El Casco Antiguo de Ciudad de Panamá, s/f. Disponible en <<http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/artpma/casco%20antiguo1.pdf>>. Acceso 24 de noviembre de 2013.
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 2011 “Recomendación sobre el paisaje urbano his-

tórico, con inclusión de un glosario de definiciones”. Disponible en <[http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=-DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=-DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acceso 3 de septiembre de 2013.

WHC, 2008 [1977] *Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial* (París: UNESCO World Heritage Centre). Disponible en <<http://whc.unesco.org/archive/opguide08-es.pdf>>. Acceso en octubre de 2014.