CNC
CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD - PANAMÁ

SERIE: INVESTIGACIONES PARA LA POLÍTICA PUBLICA

Con el apoyo de:
SENACYT
Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

El costo de una ciudad dispersa

Crecimiento urbano, movilidad y competitividad en el Área Metropolitana de Panamá

Investigador / autor:
Nilson Ariel Espino, Ph.D., AICP

Espino, Nilson Ariel. El costo de una ciudad dispersa. Crecimiento urbano, movilidad y competitividad en el Área Metropolitana de Panamá. Centro Nacional de Competitividad, Panamá, septiembre de 2026.

ISBN: 978-9962-8630-5-2

Edición y producción: **Rosemary Piper F.**, directora ejecutiva

Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas por la autora no necesariamente reflejan el punto de vista de la Junta de Síndicos, del directorio ejecutivo ni de los donantes del Centro Nacional de Competitividad (CNC).

El CNC reconoce y agradece el apoyo de la **Secretaría** Nacional **de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)**, en el marco del proyecto "Innovación y Gobernanza para el Desarrollo" que hace posible la publicación de este documento.

Este documento puede reproducirse, descargarse o imprimirse libremente para fines no comerciales. Si se utiliza el contenido en algún documento, presentación u otro medio, deberá citarse la fuente.

Introducción

La serie "Investigaciones para la Política Pública" está compuesta por instrumentos de incidencia técnica *(Policy Papers)* preparados por profesionales del ecosistema nacional de investigación en los cuales cada autor aporta sus conocimientos y experiencia, con el firme propósito de contribuir al diálogo entre los sectores público y privado, e impulsar acciones hacia la mejora de la competitividad nacional.

Gracias a este esfuerzo colaborativo, se busca informar y orientar la toma de decisiones en materia de política pública, transformando la evidencia y el conocimiento especializado en recomendaciones claras, viables y accionables, que faciliten la implementación de estrategias efectivas para el desarrollo nacional.

Estos instrumentos abordan temas estratégicos esenciales para el desarrollo del país, los cuales han sido identificados por la Junta de Síndicos del Centro Nacional de Competitividad (CNC).

Eje 1. Talento, productividad y mercado laboral
Eje 2. Innovación, economía digital e inteligencia artificial
Eje 3. Estado, institucionalidad y gobernanza
Eje 4. Desarrollo productivo, inversión y territorio
Eje 5. Visión estratégica de largo plazo

El presente documento, "El costo de una ciudad dispersa. Crecimiento urbano, movilidad y competitividad en el Área Metropolitana de Panamá", del autor Nilson Ariel Espino, Ph.D., AICP se inserta en el Eje 4: Desarrollo Productivo, Inversión y Territorio, y plantea que, desde la perspectiva de la competitividad, la forma en que se organiza y crece una ciudad no es un asunto exclusivamente urbanístico. La localización de la vivienda y el empleo, las distancias que recorren diariamente las personas y la extensión de las redes necesarias para conectar y servir el territorio inciden en los costos de infraestructura, la movilidad, la productividad y la calidad de vida. En una región metropolitana que concentra una parte sustantiva de la actividad económica nacional, estas dinámicas adquieren especial relevancia: un crecimiento territorial poco eficiente puede traducirse en mayores costos públicos y privados y, con ello, limitar la capacidad de la ciudad para sostener su dinamismo económico y ofrecer mejores condiciones a sus habitantes.

Este Policy Paper examina el patrón de desarrollo del área metropolitana de Panamá en términos de su estructura espacial y sus correspondientes impactos sociales y económicos. El trabajo arguye que la forma en que crece esta región urbana es altamente ineficiente y disfuncional, y puede acarrear costos al Estado difíciles de justificar y acometer en los próximos años. Se concluye con recomendaciones y escenarios correctivos de política pública territorial, así como recomendaciones en el ámbito de la investigación.

Resumen Ejecutivo

El Área Metropolitana de Panamá (AMP) constituye la principal aglomeración urbana del país y el espacio donde se genera más de la mitad del producto interno bruto nacional. Su funcionamiento es, por tanto, determinante para la productividad, la calidad de vida y la competitividad de Panamá. Sin embargo, su patrón de crecimiento presenta importantes ineficiencias territoriales que generan costos crecientes para el Estado, las empresas y los ciudadanos.

El AMP —integrada funcionalmente por los distritos de Panamá y San Miguelito, en la provincia de Panamá; y Arraiján y La Chorrera en la provincia de Panamá Oeste— se ha expandido mediante un modelo urbano disperso, de baja densidad y con una marcada separación entre los lugares donde reside la población y donde se concentra el empleo. Mientras la vivienda se ha desplazado progresivamente hacia las periferias, particularmente hacia Panamá Oeste y el sector este, la actividad económica continúa fuertemente concentrada en el centro urbano. Estimaciones citadas en el estudio indican que el centro y Ancón concentraban alrededor del 72% del empleo metropolitano, pero apenas el 17% de su población.

Esta configuración alarga las redes de infraestructura, incrementa los costos de provisión de servicios públicos y genera desplazamientos cotidianos extensos. El estudio PIMUS estimó tiempos diarios promedio por trayecto de 67.1 minutos en transporte público y 55.8 minutos en transporte privado, con implicaciones para la calidad de vida, la productividad laboral y el uso eficiente de los recursos públicos.

El documento plantea tres instrumentos de política territorial para abordar estas distorsiones: **contener la expansión de la huella urbana mediante una estrategia metropolitana coordinada; introducir criterios geográficos en los incentivos a la vivienda para favorecer localizaciones próximas a los centros de empleo; y explorar exacciones, cargas o tasas que permitan incorporar al costo de los nuevos desarrollos parte de la infraestructura pública que requieren.**

La reflexión central es clara: **la forma urbana también es una variable de competitividad**. Integrar el análisis económico con el ordenamiento territorial permitiría hacer visibles costos que hoy se asumen como inevitables y orientar el crecimiento futuro del AMP hacia un modelo más eficiente, funcional y sostenible.

Panamá: El Alto Precio de la Dispersión Urbana

Ineficiencia económica del modelo urbano actual y soluciones para un crecimiento sostenible.

DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO INEFICIENTE

DESARROLLO DISPERSO Y DESBALANCE CRÍTICO

DENSIDAD DE SOLO 54 HAB/HA Y FRAGMENTACIÓN EXCESIVA

IMPACTO FINANCIERO PROYECTADO AL 2050

$4,569 MILLONES
COSTO DE INFRAESTRUCTURA 20 VECES SUPERIOR

$210 MILLONES
INVERSIÓN PÚBLICA NECESARIA

ESCENARIO TENDENCIAL (DISPERSO)

ESCENARIO ÓPTIMO (INTELIGENTE)

OPCIONES DE POLÍTICA TERRITORIAL

CONTENCIÓN DE LA HUELLA URBANA

Establecer límites geográficos mediante una estrategia coordinada entre los cuatro municipios metropolitanos.

REDISEÑO DE INCENTIVOS A LA VIVIENDA

Limitar los beneficios fiscales exclusivamente a proyectos situados cerca de los centros de empleo.

EXACCIONES Y TASAS A PROMOTORES

Implementar cobros para que los desarrolladores internalicen el costo real de la infraestructura necesaria.

Fuente: elaboración CNC con asistencia de IA y datos de Espino, Nilson A.

Contexto y relevancia

El desarrollo inmobiliario urbano es uno de los sectores económicos que más ponen en evidencia la interdependencia de las inversiones públicas y privadas. Las cuidades son mayormente construidas por la acción privada; a su vez, ésta no puede darse si el aparato público no provee la infraestructura necesaria. Ya que el Estado en efecto funciona como socio del promotor privado, el Estado debe poder tener acceso entonces a los fondos necesarios para sus inversiones, ya sea a través de los impuestos que recauda de la operación inmobiliaria misma, o de otras fuentes. Si el sector de la construcción es, además, una fuente importante de empleo y dinamismo económico en general (como es el caso en Panamá), la financiación de infraestructura pública urbana cobra una relevancia crítica.

> *"… la forma en que crece la región urbana es altamente ineficiente y disfuncional, y puede acarrear costos al Estado difíciles de justificar y acometer en los próximos años."*

La infraestructura de ciudades, sin embargo, no funciona como un simple "insumo" en la economía del sector inmobiliario. Hay tipos de ciudades que, debido a su forma y estructura espacial, son más económicas de servir que otras. Esto es así porque el costo de la mayoría de los servicios depende de su cobertura geográfica, o simplemente de la longitud de sus líneas de servicio. Una ciudad que se desarrolla de manera extensiva y regada (como una "mancha de aceite" se decía hace unas décadas en la literatura) y "a brincos" (dejando bolsones de suelo vacante al expandirse) es más costosa de servir que una ciudad más compacta, que despliega densidades más altas y un desarrollo espacialmente contiguo. En el primer caso, todos los servicios se alargan para poder cubrir la misma población: las calles, líneas de agua, líneas eléctricas, rutas de transporte público y demás. Cada kilómetro adicional de estas líneas representa, por supuesto, un costo mayor. Es decir, hay formas de ciudades que son más eficientes que otras desde la perspectiva del proveedor de infraestructura, y esta eficiencia incide directamente en su capacidad financiera de continuar proveyendo esa misma infraestructura.

Pero, además, la estructura espacial urbana tiene incidencia también en la calidad de vida de la población, lo cual es igualmente responsabilidad del Estado. Por ejemplo, una ciudad donde las fuentes de empleo estén excesivamente distantes de las zonas residenciales impone tiempos de traslados onerosos a la población. La relación espacial entre los sitios de empleo y de vivienda se puede regular por las mismas vías que inciden sobre el carácter "compacto" o "disperso" de la huella urbana: las normas y herramientas de usos de suelo que hoy se aplican a través del "ordenamiento territorial," lo que en tiempos pasados se denominaba "planificación urbana y regional." Es decir, el ordenamiento territorial, aplicado por el Estado a la huella urbana y al proceso de desarrollo inmobiliario, es necesario no solo para garantizar una buena calidad de vida a la población, sino también para garantizar la viabilidad económica de la operación entera, incluyendo la inversión privada, el dinamismo de la industria de la construcción y el funcionamiento eficiente de las ciudades como escenarios de producción.

Este Policy Paper examina el patrón de desarrollo del área metropolitana de Panamá en términos de su estructura espacial y sus correspondientes impactos sociales y

económicos. El trabajo arguye que la forma en que crece esta región urbana es altamente ineficiente y disfuncional, y puede acarrear costos al Estado difíciles de justificar y acometer en los próximos años. Se concluye con recomendaciones y escenarios correctivos de política pública territorial.

Diagnóstico y análisis

Desde un punto de vista funcional, y para efectos de una planificación eficaz, las ciudades se definen geográficamente como una "cuenca de viajes diarios" (Blumenfeld 1967, 123), es decir, esa región urbanizada que incluye toda la población que allí trabaja y vive, y que se mueve diariamente en ella.

En el caso que nos ocupa, "ciudad" de Panamá, trasciende los límites político-administrativos e incluye cuatro municipios o distritos: Panamá y San Miguelito, en la provincia de Panamá; y Arraiján y La Chorrera, en la provincia de Panamá Oeste conformando lo que se conoce en la literatura nacional como el área metropolitana de Panamá (AMP). El AMP es la "efectiva" ciudad de Panamá, ya que, si una persona reside en Arraiján, La Chorrera o San Miguelito, es muy probable que su sitio de empleo esté en el municipio de Panamá, o en cualquiera de los otros tres municipios de la lista. Es decir, los cuatro municipios funcionan de manera integrada, y no como comunidades funcionalmente autónomas. Una particularidad del AMP es que está dividido geográficamente por el canal de Panamá, con dos municipios a cada lado. El canal es, adicionalmente, una infraestructura notablemente costosa de cruzar para efectos de conectividad urbana.

Dispersión, huella y densidad urbana en el AMP

El AMP refleja un patrón de desarrollo que se puede caracterizar como "disperso." Este tipo de desarrollo se conoce en la literatura en inglés como *urban sprawl* (Ewing y Hamidi 2017) y se caracteriza por al menos tres atributos: (1) desarrollo espacialmente fragmentado y "a brincos" (*leapfrog development*), que deja considerable tierra vacante en el interior de la huella urbana; (2) desarrollo de baja densidad, como el que resulta de la predominancia de proyectos de vivienda unifamiliar; y (3) separación marcada de usos, de forma que las zonas residenciales, comerciales y de oficinas quedan segregadas y distantes unas de otras. El paisaje resultante tiende a estimular el uso del automóvil privado y ser altamente ineficiente para el transporte público, por lo que se considera un patrón de desarrollo muy poco sostenible.

Como ya se ha indicado, el desarrollo disperso es también costoso de servir, pues alarga y encarece las redes de infraestructura urbana. ¿Cuán grave es la situación del AMP en este sentido? Los estudios sobre el tema son muy escasos. Uno de los pocos aportes es el "Plan de Acción" publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alcaldía de Panamá en 2015. El estudio se llevó a cabo como parte de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del BID, que incluyó varias decenas de ciudades en la región latinoamericana. Entre las variables estudiadas, el Plan documenta dos variables críticas para nuestros propósitos: el tamaño de la huella urbana y la densidad promedio.

En términos de huella, el estudio confirma lo ya conocido: una huella metropolitana en forma de T invertida y de una extensión este-oeste extraordinariamente larga: 80 km entre los bordes externos de los asentamientos urbanos de Pacora y La Chorrera. Dado que esta mancha solo alojaba 1.7 millones de personas, la densidad promedio era baja: 54 personas por hectárea. Esta densidad era el resultado, además, de un proceso histórico de disminución. El estudio indica que en los 25 años previos el AMP había duplicado su población, pero triplicado su huella. Es decir, cada incremento de población ocupaba más espacio que antes. La baja densidad respondía al tipo de desarrollo que predominaba en la periferia de la región: en el año 2014, el 85% de los proyectos de apartamentos se desarrollaron en el distrito de Panamá, mientras que el 75% de los proyectos de vivienda unifamiliar o dúplex se localizaron en Arraiján o La Chorrera. En términos de impacto económico, el estudio presenta unas proyecciones bastante dramáticas. Asumiendo un costo promedio de $225,000 por hectárea de infraestructura urbana nueva, el estudio proyecta un escenario tendencial (sin cambios de política pública) y un escenario "óptimo" o "inteligente," donde la huella crece solo un 3%, en vez de 58% en el tendencial, para acomodar la población proyectada para el año 2050. La diferencia de costos en infraestructura urbana entre ambos escenarios es de $210 millones (óptimo) contra $4,569 millones (tendencial), es decir, de un factor de 20.

Es importante, sin embargo, ver estos cálculos con cierto cuidado. El hecho de que un crecimiento urbano ocupe más huella no significa que toda esa huella nueva estaría urbanizada, y por tanto exigiendo inversión. Ya hemos comentado que una característica del desarrollo disperso es que deja espacios vacíos a medida que crece. La huella tendencial sería más extensa no necesariamente porque sus proyectos inmobiliarios ocuparían más espacio (después de todo, alojarían la misma población proyectada), sino porque harían un uso menos eficiente del espacio, dejando bolsones de suelo vacante en medio de las zonas de crecimiento. El escenario disperso es más costoso, por tanto, debido a sus impactos sobre las *redes troncales*: todas las calles, sistemas de transporte público y redes de suministro regionales se alargan.

Una recopilación de costos de infraestructura troncal, preparado por el autor hacia los años del Plan, da una idea de las magnitudes involucradas:

1 km de calle de 4 carriles:	$3.5 millones
1 km de tubería principal de acueducto o alcantarillado:	$0.5 millones
1 km de metro subterráneo:	$135 millones
1 km de metro aéreo:	$90 millones
1 km de monorriel:	$100 millones
1 estación adicional de metro elevada:	$25 millones
1 estación adicional de metro subterránea:	$60 millones

No es difícil intuir el impacto de una huella dispersa con estos costos unitarios. Pero este tipo de análisis no se ha llevado a cabo aún.

Es importante indicar también que la disminución de las densidades metropolitanas de Panamá sigue un patrón mundial. A lo largo de al menos los últimos 100 años, las densidades urbanas han decrecido en todo el mundo, y el fenómeno se ha

correlacionado con el incremento de la actividad económica urbana, de los ingresos familiares y del uso del automóvil privado (Angel 2012). La densidad de 54 hab./hect. del AMP es, sin embargo, claramente baja en el contexto regional y mundial. En la muestra de 25 ciudades del mundo estudiada por Angel (2012, 176), la densidad promedio es de 102 hab./hect., mientras que el promedio de la muestra latinoamericana ronda también los 100 hab./hect. En la muestra de ICES, por su parte, el AMP también ocuparía la parte baja de una tabla de ciudades de al menos 1 millón de habitantes, siendo superada por ciudades como Barranquilla, Montevideo, San José y Tegucigalpa (véase Anexo, Tabla 1). A pesar de la imagen popular de Panamá como "cuidad de rascacielos," la realidad del AMP es más bien la de un enorme y fragmentado desparrame de vecindarios de casas. La disfunción de la forma del AMP cobra mayor claridad, sin embargo, cuando se examina la ubicación general de la vivienda y el empleo.

El desbalance empleo-vivienda en el AMP

Una ciudad de baja densidad (donde predominan, por ejemplo, los vecindarios de viviendas unifamiliares) puede ser más sostenible y funcional si: (1) el desarrollo es contiguo; (2) los centros de empleo y comercio no están excesivamente alejados de las zonas de vivienda; y (3) el transporte público es eficiente y cómodo. El tercer punto depende de los dos anteriores, además de otras características propias de la forma urbana, tales como la concentración de destinos de viajes diarios, las características de la red vial, y la "caminabilidad" del paisaje urbano en su conjunto (Espino y Hedges 2018). El segundo punto, sin embargo, trasciende los temas de forma y refiere a las dinámicas de población y empleo del área metropolitana en cuestión.

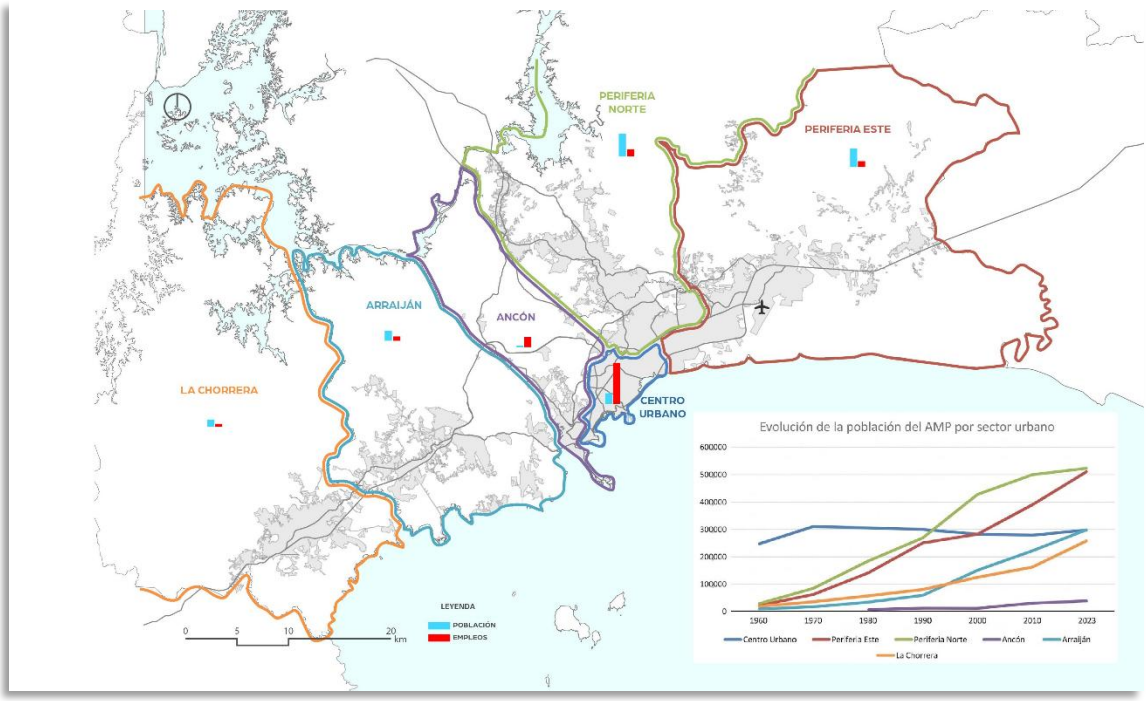
En los últimos 50 años, el crecimiento del AMP muestra dos tendencias claras: una persistente *centralización* del empleo, y una continua *descentralización* de la vivienda. La Ilustración 1 y el gráfico inserto muestran los cambios en la ubicación de la población por sector del AMP, entre los censos de 1960 y 2023. Para nuestros propósitos, el "centro urbano" consiste en los 11 corregimientos centrales del distrito de Panamá, mientras que la "periferia este" incluye todos los corregimientos orientales a partir de Juan Díaz. La "periferia norte" parte con el distrito de San Miguelito, y Ancón consiste en la antigua Zona del Canal. Como se observa, el centro urbano ha perdido población desde 1970, mientras que el crecimiento ha sido absorbido por las cuatro periferias, con Arraiján, La Chorrera y el este mostrando un dinamismo continuo hasta la fecha. Específicamente, el centro urbano aloja hoy menos residentes que en 1970, a pesar de que la población del AMP se ha casi cuadruplicado desde entonces.

El problema, por supuesto, es que el empleo no ha seguido el mismo proceso de descentralización geográfica. En estimados hechos en 2017, el centro urbano concentraba el 58% del empleo, a pesar de solo alojar el 15% de la población (véase Anexo, Tabla 2). Si al centro urbano le añadimos las cifras de Ancón (cuya población y empleo se concentran fundamentalmente en el área entre Balboa y Clayton que está contigua al centro urbano), se asciende a 72% del empleo, pero solo a 17% de la población. Es decir, casi tres cuartas partes del empleo del AMP se localiza en un área

central que no ocupa más del 20% de la huella metropolitana y que solo aloja una sexta parte de la población.

Una de las principales consecuencias de esta estructura es, por supuesto, el elevado tiempo de traslado al trabajo de la población empleada del AMP. En un estudio de 2011 se encontró que los residentes de los corregimientos centrales invertían 1 hora y 15 minutos menos en sus traslados diarios al trabajo que los residentes de las periferias (Espino et al. 2011). El estudio de transporte PIMUS (2015) estimó el tiempo promedio de los viajes diarios (en una dirección) en transporte público del AMP en 67.1 minutos, y los de transporte privado en 55.8 minutos. Esto es el *doble* del ideal internacional de 1 hora al día en tiempo total de traslado al trabajo (Newman y Kenworthy 2015, 23). PIMUS atribuye estos resultados directamente a "la reducida funcionalidad de la ciudad." Los impactos económicos de esta situación no requieren mayor comentario, y se podrían analizar en términos de calidad de vida, productividad de la fuerza laboral o uso ineficiente de recursos públicos. Pero los estudios detallados de este tipo tampoco se han llevado a cabo.

Ilustración 1. Sectores de análisis del AMP con datos de población y empleo.



Fuente: elaboración del autor. Las barras de porcentaje de población y empleo tomados de INEC y estimados de Intracorp (véase Anexo, Tabla 2). La gráfica inserta muestra la evolución de la población por sector y censo (1960-2023).

Opciones de política pública

Los retos del balance geográfico entre los sitios de empleo y de residencia (conocido en inglés como *jobs-housing* balance) se pueden abordar de varias formas, pero en términos de política urbana se reducen a generar más viviendas cerca de los centros de empleo, o generar más empleo cerca de las zonas de vivienda (Downs 2004, 228ff.). La ubicación de los centros de empleo depende, en gran medida, de las características de la economía urbana en cuestión. En el caso del AMP, se puede argumentar que las posibilidades de que el empleo se traslade fuera del centro urbano son pocas. La economía del AMP gira en torno a la logística, el turismo, el comercio y la banca, y es difícil ver estas actividades abandonando el centro. Los dos posibles polos de empleo que se vislumbran en las periferias son el Aeropuerto Internacional de Tocumen en el este, y el Área Económica Especial Panamá Pacífico en el oeste (que también incluye un aeropuerto). Un análisis integral de las proyecciones geográficas del empleo metropolitano también es, en todo caso, una tarea pendiente.

Por su parte, la producción de más vivienda cerca del centro urbano empleador se puede estimular, en teoría, mediante herramientas propias del ordenamiento territorial. Ya que el suelo del AMP es mayoritariamente privado, las opciones se circunscriben al ámbito de las normas de desarrollo y los instrumentos de gestión. Seguidamente se describen las tres principales opciones.

1

Contención de la huella urbana

Una manera de generar una huella más eficiente, con viviendas menos alejadas del centro, es estableciendo un borde urbano, más allá del cual no se pueden construir desarrollos residenciales o de otro tipo. Esto fue lo que estableció la Ley 6 de 2006 ("que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano") al exigir la zonificación de todo el territorio municipal en función de áreas "urbanas," de "expansión urbana," de "conservación" y "rurales." El sistema ha tenido una aplicación limitada y deficiente, en gran medida porque los propietarios del suelo rural se han resistido a las limitaciones del uso libre de sus tierras, algo inédito antes de 2006. En el caso del AMP, la medida exigiría una estrategia coordinada de los 4 municipios, ya que no tendría mayor sentido establecer un borde urbano para, digamos, el municipio de Panamá, si Arraiján y La Chorrera no están integrados a la estrategia.

2

Limitación geográfica del sistema de incentivos

La industria de la construcción de viviendas goza en Panamá de una serie de incentivos, la mayoría de los cuales están orientados a la demanda, tales como la legislación de intereses preferenciales. Estos incentivos, sin embargo, son geográficamente indiferentes o "ciegos": aplican independientemente de dónde se localiza el proyecto subsidiado. Si lo que se busca es incentivar la construcción de viviendas en zonas centrales, el sistema de incentivos podría limitarse a los corregimientos de desarrollo prioritario, excluyendo aquellos

que están demasiado alejados de los centros de empleo (Ceballos Ochoa et al. 2024).

3 ***Cobro de exacciones, cargas o tasas***

La construcción de infraestructura pública puede asistirse con el pago de exacciones o tasas exigidas a los promotores de proyectos en áreas sin servicios adecuados (Altshuler y Gómez-Ibáñez 1993). Los fondos se usarían para proyectos específicos que los nuevos desarrollos requieren, tales como plantas potabilizadoras o carreteras nuevas. En Panamá, el precedente más importante es la "contribución por mejoras por valorización," regulada a partir de la Ley 94 de 1973, y a través del cual los dueños de suelo pagan un impuesto adicional por mejoras públicas que valorizan sus propiedades. Estas mejoras, sin embargo, no se relacionan necesariamente con proyectos nuevos o en ejecución. Es importante aclarar que el objetivo de las exacciones no es solo obtener fondos nuevos, sino también *internalizar* los costos reales del desarrollo inmobiliario. Al obligar a los promotores a financiar parte de la infraestructura pública que sus proyectos requieren, el precio de sus productos reflejaría más fielmente su verdadero costo. Actualmente, los desarrollos periféricos están siendo subsidiados (de forma oculta) por el conjunto de la sociedad, razón por la cual se pueden entonces mercadear como productos más "económicos."

Estas medidas regulatorias no excluyen una mirada más integral del sector vivienda en miras a mejorar su cobertura social, lo cual se ha acometido recientemente (Ceballos Ochoa et al. 2024). Tampoco exime al Estado de un rol más directo como productor o gestor de viviendas, en especial para el sector informal o de autoconstrucción, que históricamente ha generado el 40% de la vivienda del AMP (Espino y Gordón 2015). Una estrategia efectiva de ordenamiento territorial es inviable si una parte considerable de la cuidad se construye al margen de las regulaciones.

Recomendaciones

Este Policy Paper ha intentado proveer de dimensión geográfica a la economía del área metropolitana de Panamá. El AMP no es solo la principal aglomeración urbana del país; es también el espacio donde se genera más de la mitad del producto interno bruto nacional. Su funcionalidad (y el costo de su buen funcionamiento) es, por tanto, un tema crítico, en especial porque el Estado es la entidad llamada a garantizarla. Lamentablemente, la mayoría de los estudios económicos tratan al AMP como un punto en el espacio que recibe insumos y genera productos y servicios. Como se he tratado de demostrar, sin embargo, el AMP no es un punto, sino una región urbanizada que en la actualidad genera costos excesivos al Estado y al conjunto de la sociedad. Estos costos, no obstante, son poco estudiados, de forma que hoy circulan en los presupuestos del Estado como costos invisibles, mal entendidos o mal justificados como gastos

inevitables del "desarrollo." Es importante integrar los estudios económicos y territoriales para lograr dimensionar adecuadamente el problema.

Consideraciones finales

En los últimos 30 años, el AMP ha crecido a un ritmo de unos 300,000 habitantes adicionales cada década; es decir, añadiendo en promedio 30,000 personas por año. Sin embargo, el hecho de que el crecimiento absoluto es el mismo, pero relativo a una población mayor, implica que la tasa de crecimiento está, en efecto, disminuyendo. Entre 1980 y 1990, por ejemplo, la tasa anual fue de 2.9%; entre los dos últimos censos (2010 y 2023) cayó a 1.5%, es decir, a la mitad. El escenario futuro es, en todo caso, de crecimiento, y el AMP seguirá cumpliendo un rol protagónico en el desarrollo económico de todo el país. La tendencia de su crecimiento urbano es, sin embargo, de mayor dispersión, es decir, de mayor disfuncionalidad.

Esto se puede ver claramente en la relación entre sus mitades este y oeste. Como hemos visto, la mayor parte del empleo se localiza hoy al este del canal, en la parte central del distrito capital. El oeste, sin embargo, ha ido captando cada vez una mayor proporción de la población del AMP. En 1980, el 14% de la población del AMP vivía en Arraiján y La Chorrera; según el censo de 2023, este porcentaje es ahora 29%. El traslado de esta población al centro empleador implica el cruce diario del canal de Panamá. Según medios de comunicación, el cuarto puente sobre el canal costará $2,387 millones, mientras que la Línea 3 del Metro de Panamá costará $4,481 millones. Hay muchas razones válidas para mejorar las conexiones entre ambas riberas del canal (turismo nacional o el comercio terrestre con Centroamérica, por ejemplo), pero es difícil argumentar que los viajes cotidianos al trabajo sea una de ellas, en especial cuando del lado oriental del AMP hay suficiente suelo disponible para el crecimiento poblacional futuro. ¿Cuál es el costo-beneficio previsto de esta enorme inversión a la luz de las proyecciones metropolitanas? ¿Cómo encajan estos proyectos dentro de una estrategia económica territorial? Este es el tipo de debate que esperamos se pueda dar en los próximos años.

Referencias

Altshuler, Alan A. y José A. Gómez-Ibáñez. 1993. Regulation for Revenue. The Political Economy of Land Use Exactions. Washington, D.C. y Cambridge: The Brookings Institution y Lincoln Institute of Land Policy.

Angel, Shlomo. 2012. Planet of Cities. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Banco Interamericano de Desarrollo y Alcaldía de Panamá. 2015. Plan de Acción. Panamá Metropolitana: Sostenible, Humana y Global. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Blumenfeld, Hans. 1967. The Modern Metropolis. Its Origins, Growth, Characteristics, and Planning. Cambridge: MIT Press.

Ceballos Ochoa, Francisco, et. al. 2024. Cadena de valor de la vivienda en Panamá. Diagnóstico sectorial y estrategias para mejorar el acceso a una vivienda adecuada. Nota técnica 1DB-TN-03053, editada por Jesús Navarrete y Gabriela Valencia. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Downs, Anthony. 2004. Still Stuck in Traffic. Coping with Peak-Hour Traffic Congestion. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Espino, Nilson Ariel, Alexander Alleyne, Carmen Cecilia Rodríguez y Gerónimo Toribio. 2011. Los costos económicos y sociales del desarrollo periférico de la vivienda de bajo costo en la ciudad de Panamá. Revista La Antigua.

Espino, Nilson Ariel y Carlos Gordón. 2015. La vivienda informal en el área metropolitana de Panamá. Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda y urbanismo. Panamá: Foro y Observatorio Urbano (FOBUR).

Espino, Nilson Ariel y Barrett Hedges. 2018. La adaptación de las redes viales para fortalecer el uso del transporte público en el área metropolitana de Panamá: Análisis y recomendaciones. Panamá: Foro y observatorio urbano (FOBUR).

Ewing, Reid y Shima Hamidi. 2017. Costs of Sprawl. Nueva York: Routledge.

Newman, Peter y Jeffrey Kenworthy. 2015. The End of Automobile Dependence. How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning. Washington, D.C.: Island Press.

Anexos

Tabla 1. Densidades promedio en ciudades latinoamericanas de más de 1 millón de habitantes.

Ciudad	País	Densidad (hab./hect.)
Bucaramanga	Colombia	102
Cochabamba	Bolivia	82
Joao Pessoa	Brasil	82
Barranquilla	Colombia	78
Montevideo	Uruguay	66
San José	Costa Rica	65
Santiago	Rep. Dominicana	65
Vitoria	Brasil	62
Trujillo	Perú	60
Tegucigalpa	Honduras	54
Panamá	Panamá	53
Florianápolis	Brasil	45
Managua	Nicaragua	38
Asunción	Paraguay	30
Goiania	Brasil	18

Fuente: Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (información en línea). Notas: 1) Los estudios fueron realizados entre los años 2010 y 2025. 2) En el estudio Plan de Acción, la densidad de Panamá es de 54 hab./hect.

Tabla 2. Población y empleo del AMP por sector (2017).

Sector	Corregimientos	Población	%	Empleo	%
Centro urbano	San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Betania, Bella Vista, Pueblo Nuevo, San Francisco, Parque Lefebre, Río Abajo	307,103	15	531,103	58
Periferia Este	Juan Díaz, Pedregal, Pacora, San Martín, Tocumen, Mañanitas, 24 de Diciembre, Don Bosco, Las Garzas	521,171	26	70,642	8
Periferia Norte	(Distrito de San Miguelito), Chilibre, Las Cumbres, Alcalde Díaz, Ernesto Córdoba, Caimitillo	630,338	32	87,367	10
Ancón	Ancón	47,707	2	128,320	14
Distrito de Arraiján	Distrito Completo	283,443	14	59,000	6
Distrito de La Chorrera	Distrito Completo	193,441	10	38,000	4
	Totales	1,983,203	100%	914,432	100%

Fuente: elaborado por el autor en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y estimados producidos por la empresa Intracorp durante la elaboración del Plan Local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá. Nota: Los sectores aparecen delineados en el Mapa 1 (pág. 8).

Acerca del autor

NILSON ARIEL ESPINO

Nilson Ariel Espino es el gerente general de la firma panameña SUMA Arquitectos. Obtuvo una licenciatura en arquitectura de la Universidad Santa María La Antigua (USMA), una maestría en planificación urbana de la Universidad de Arizona (EEUU) y un doctorado en antropología social y cultural de Rice University (EEUU).

Es profesor adjunto de la Escuela de Urbanismo de McGill University (Montreal, Canadá), profesor de la Maestría en Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible de la Universidad de Panamá y director del Foro y Observatorio Urbano de Panamá (FOBUR) de la USMA. Es un reconocido experto internacional en planificación urbana y regional, políticas de vivienda y recuperación de centros históricos.

Además de numerosos artículos, ha publicado dos libros: *Building the Inclusive City* (2015), con la editorial británica Routledge, y *Conversations with the Turtles* (2024) con la editorial de la Universidad de Cambridge. Como líder de proyectos urbanos en SUMA Arquitectos, ha participado en la elaboración de numerosos planes municipales de ordenamiento territorial en Panamá, así como también del Plan Maestro de la Ciudad del Saber (obtenido en concurso de la Unión Europea), la actualización del Plan Maestro de Panamá Pacífico y el plan de puesta en valor del centro histórico de San Salvador (El Salvador), obtenido en licitación internacional. Es miembro del Instituto Estadounidense de Urbanistas (AICP) y del Sistema Nacional de Investigación (SNI) de SENACYT.

El **CNC**, como centro de pensamiento y acción, es una organización sin fines de lucro con gobernanza multisectorial. Su misión la materializa mediante la investigación, construcción de consensos y el análisis de temas clave para la competitividad nacional, siendo estos la base para la reflexión, la generación de ideas y la proposición de soluciones orientadas a incrementar el desarrollo del país, integrando los intereses del sector público, la empresa, la academia y la sociedad civil.
(Para conocer más acerca del CNC, visite www.cncpanama.org).

JUNTA DE SÍNDICOS

SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO	INDIVIDUALES
AIG	CoNEP	Raúl Alemán
AMPYME	ABP	Alberto Diamond
MEF	AMCHAM	Diego Eleta
MICI	APEDE	Irvin A. Halman
MEDUCA	APEX	Liza Henríquez
MIDES	AUPPA	Arturo D. Melo
MITRADEL	CAPAC	Stanley Motta
SAEC	CAPATEC	Felipe A. Rodríguez
SENACYT	CASEM	Aimée Sentmat
	CCIAP	Guillermo Villarreal
	CMP	
	CNJ	
	CRP	
	FEDECAMARAS	
	FUNTRAB-Laboral	
	SIP	

Síndicos Honorarios
Nicolás Ardito Barletta | Herman Bern | Enrique A. de Obarrio | Gaspar García de Paredes | Samuel Lewis N. | Rosemary Piper | José J. Rivera | Alberto Vallarino

JUNTA DIRECTIVA 2024-2026

Presidente:	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) – Marcela Galindo
Vicepresidente:	Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad (SAEC) - Kristelle Getzler
Secretario:	Sindicato de Industriales de Panamá (SIP) – Aida de Maduro
Tesorero:	Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) – Temístocles Rosas
Fiscal:	Federación de Cámaras de Comercio (FEDECAMARAS) – Alicia Jiménez
Vocales:	American Chamber of Commerce Panama (AmCHAM) – Aristides Chiriatti
	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) – Adolfo Fábrega
	Consejo de Rectores de Panamá (CRP) – Miguel A. Cañizales
	Fundación del Trabajo (FUNTRAB) – Aniano Pinzón
	Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) – Julio Moltó
	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) – Eduardo Ortega

CNC
CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD - PANAMÁ

Ave. Justo Arosemena y calle 31, Edif. APEDE, 1er piso

www.cncpanama.org

(507)394-4363/4364

@cncpanama.org

SOCIOS DEL DESARROLLO