

La planificación territorial como herramienta de gobernanza local en territorios periurbanos: el caso de Chilibre, Panamá

Territorial planning as a tool for local governance in periurban territories: the case of Chilibre, Panama

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.215>

Amarilis Lizbeth Urriola González *

Resumen: La gestión de los gobiernos locales en territorios periurbanos enfrenta desafíos estructurales asociados a la planificación territorial, la articulación institucional y la continuidad de los proyectos públicos. Este artículo analiza la importancia de la planificación estratégica basada en evidencia como herramienta para fortalecer la gobernanza local y optimizar el uso de los recursos públicos. A partir de una sistematización de experiencias de gestión territorial desarrolladas en un corregimiento periurbano de Panamá, se examinan mecanismos de diagnóstico comunitario, organización técnica institucional y coordinación interinstitucional orientados a atender problemáticas vinculadas a infraestructura, servicios básicos, gestión ambiental y proyección comunitaria. El estudio identifica que la ausencia de estructuras técnicas permanentes limita la continuidad de las iniciativas y debilita la confianza ciudadana debido a los tiempos administrativos del Estado. Asimismo, se propone reconocer al arquitecto —especialmente al especializado en urbanismo— como planificador y gestor estratégico dentro del gobierno local, diferenciando este rol de la práctica constructiva tradicional. Se concluye que la incorporación de planificación territorial permanente permite integrar identidad comunitaria, infraestructura y desarrollo social, contribuyendo a modelos de gestión pública más sostenibles y coherentes en el tiempo.

Palabras clave: Arquitectura pública, gestión pública, gobernanza local, planificación territorial, territorios periurbanos.

* Amarilis Lizbeth Urriola González (Panamá, 1990) es arquitecta panameña, especializada en diseño, inspección y administración de proyectos de construcción. Posee un posgrado y una maestría en Administración de Proyectos de la Construcción, formación que ha complementado con estudios en gestión, liderazgo, comunicación, patrimonio cultural e innovación tecnológica. Es autora de publicaciones orientadas al sector de la construcción y desarrolla iniciativas de educación, divulgación y emprendimiento relacionadas con la arquitectura, el diseño y el folclore.

Abstract: *Local governments in peri-urban territories faces structural challenges related to territorial planning, institutional coordination, and the continuity of public projects. This article analyzes the importance of evidence-based strategic planning as a tool to strengthen local governance and optimize the use of public resources. Based on a systematization of territorial management experiences developed in a peri-urban district of Panama, this study examines community diagnostic mechanisms, institutional technical organization, and inter-institutional coordination aimed at addressing issues related to infrastructure, basic services, environmental management, and community outreach. Findings indicate that the absence of permanent technical structures limits project continuity and weakens public trust due to administrative timeframes within the State. The article also proposes recognizing the architect—particularly those specialized in urban planning—as a strategic planner and manager within local government, distinguishing this role from traditional construction-focused practice. It concludes that the incorporation of permanent territorial planning enables the integration of community identity, infrastructure, and social development, contributing to more sustainable and coherent models of public management over time.*

Keywords: *Local governance, peri-urban territories, public architecture, public management, territorial planning.*

Introducción

Los gobiernos locales constituyen la instancia administrativa con mayor proximidad directa a la ciudadanía y, por ende, con mayor responsabilidad de respuesta ante necesidades territoriales concretas. En Panamá, el corregimiento representa la unidad político-administrativa de menor jerarquía dentro del Estado, aunque su función institucional se articula dentro del gobierno municipal. Conforme a la Ley 6 de 2006, la autoridad urbanística local recae en el municipio, que es responsable de implementar y ejecutar las políticas públicas territoriales.¹ El corregimiento actúa, por tanto, dentro de las directrices del gobierno municipal.

En territorios periurbanos, esta responsabilidad adquiere mayor complejidad ante el crecimiento urbano acelerado, la desigualdad territorial y la presión constante sobre los servicios e infraestructura

¹ Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial de la República de Panamá.

existentes (UN-Habitat, 2022). Numerosos corregimientos en la periferia metropolitana panameña presentan dinámicas socioeconómicas particulares: aunque registran indicadores de vulnerabilidad elevados, sus habitantes mantienen una intensa relación funcional con la ciudad central para actividades laborales, educativas y comerciales. Esto genera desafíos de planificación que superan la capacidad de respuesta basada en intervenciones aisladas o de corto plazo.

La gestión pública local suele centrarse en demandas inmediatas sin diagnósticos urbanísticos integrales. La ausencia de planificación basada en evidencia limita la eficiencia del uso de recursos públicos y dificulta la construcción de políticas sostenibles (CEPAL, 2023). Este artículo plantea que la incorporación de enfoques de planificación territorial y gestión por proyectos puede fortalecer la gobernanza local, proponiendo además el reconocimiento del arquitecto-urbanista como gestor estratégico dentro del gobierno local.

Este artículo surge de una experiencia profesional concreta: la gestión territorial ejercida desde la Dirección de Proyectos e Inspección de Chilibre durante el período 2024-2025. La pregunta que orienta el trabajo es: ¿cómo puede el gobierno local, particularmente en un corregimiento periurbano con recursos limitados, avanzar desde una gestión reactiva hacia un modelo de planificación territorial continua? A partir de la sistematización de esta experiencia, el artículo propone que la incorporación de enfoques de planificación territorial y gestión por proyectos puede fortalecer la gobernanza local, y plantea además el reconocimiento del arquitecto-urbanista como gestor estratégico dentro del gobierno local, no como ejecutor de obras, sino como articulador técnico del territorio.

El artículo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 desarrolla el marco teórico sobre gobernanza territorial, territorios periurbanos y el rol del arquitecto como gestor; la sección 3 describe la metodología; la sección 4 caracteriza el corregimiento de Chilibre y su diagnóstico

territorial; la sección 5 describe el modelo de organización técnica implementado; la sección 6 discute los hallazgos en relación con la literatura; la sección 7 identifica las limitaciones; la sección 8 presenta los resultados; y la sección 9 expone las conclusiones y recomendaciones de política pública.

Nota metodológica: El presente trabajo constituye un estudio de caso cualitativo basado en la sistematización de una experiencia profesional de gestión territorial en el corregimiento de Chilibre, Panamá.

I. Marco teórico: gobernanza territorial y planificación local

1. Gobernanza territorial y descentralización

La gobernanza local contemporánea evoluciona progresivamente desde modelos jerárquicos y centralizados hacia esquemas colaborativos que integran actores institucionales, comunitarios y técnicos (OECD, 2023). Este enfoque reconoce que la gestión territorial efectiva depende de la coordinación multinivel entre distintos niveles del Estado y de la participación activa de la comunidad. La transferencia de responsabilidades hacia gobiernos locales no siempre ha sido acompañada por el fortalecimiento de las capacidades técnicas necesarias para asumir dichas funciones (World Bank, 2024), dejando a muchas administraciones locales con limitaciones estructurales para implementar estrategias territoriales de largo plazo.

Esta brecha genera una paradoja estructural: los corregimientos son la instancia más cercana a la ciudadanía, pero con frecuencia carecen de los recursos humanos especializados para responder con la profundidad técnica que las problemáticas territoriales exigen. Como resultado, muchas administraciones locales operan bajo limitaciones que dificultan la implementación de estrategias de largo plazo, quedando atrapadas en ciclos de respuesta a demandas inmediatas.



En América Latina, la discontinuidad institucional derivada de los ciclos políticos que interrumpen procesos técnicos acumulativos y genera pérdida de información territorial. CEPAL (2023) advierte que la ausencia de mecanismos permanentes de planificación constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo territorial sostenible en la región. La planificación, en este contexto, debe entenderse no como un ejercicio técnico externo y eventual, sino como una función institucional continua del gobierno local.

La gobernanza local contemporánea se aleja progresivamente de modelos jerárquicos tradicio-

nales basados exclusivamente en la administración centralizada, evolucionando hacia esquemas colaborativos que integran múltiples actores institucionales, comunitarios y técnicos. Este enfoque reconoce que la gestión territorial efectiva depende de la coordinación entre diferentes niveles del Estado y de la participación activa de la comunidad en los procesos de planificación (UNDP, 2022).

En este contexto, la planificación territorial se entiende no únicamente como un instrumento técnico de ordenamiento espacial, sino como un proceso continuo de toma de decisiones orientado al desarrollo sostenible. Según UN-Habitat (2022), las ciudades y territorios periurbanos requieren mecanismos de planificación capaces de anticipar

transformaciones demográficas y económicas, evitando intervenciones fragmentadas que generen desigualdades territoriales.

Esto supone un cambio de paradigma: pasar de administraciones que reaccionan ante lo urgente a administraciones que anticipan, diagnostican y coordinan. El presente estudio se inscribe en esta perspectiva, analizando cómo un gobierno local puede construir —con recursos limitados— estructuras organizativas que habiliten esa transición.

En el contexto panameño, la estructura política de los corregimientos presenta características particulares que condicionan su capacidad de planificación. Los representantes de corregimiento son electos popularmente, lo que genera una presión de rendición de cuentas directa hacia la ciudadanía, pero al mismo tiempo los somete a ciclos políticos de cuatro años que raramente permiten la consolidación de procesos técnicos complejos. La junta comunal, como instancia de ejecución, depende del presupuesto asignado por el municipio y de los fondos que puede gestionar ante instituciones nacionales, sin contar con autonomía fiscal propia. Esta dependencia presupuestaria limita estructuralmente la posibilidad de contratar equipos técnicos permanentes, generando una rotación de personal que interrumpe la acumulación de conocimiento territorial.

2. Territorios Periurbanos: características y retos

Los territorios periurbanos presentan características que desafían los modelos tradicionales de gestión urbana: son espacios de transición donde coexisten prácticas rurales y urbanas, con alta movilidad poblacional y dependencia funcional respecto a centros urbanos principales (Tacoli, 2023). Estas áreas generan demandas diferenciadas en infraestructura, servicios y equipamientos comunitarios, exigiendo enfoques flexibles de planificación que incorporen expansión urbana informal y vulnerabilidad ambiental.

Allen y da Silva (2022) señalan que la urbanización periférica en América Latina se caracteriza por una combinación de precariedad habitacional, segregación socioespacial y débil presencia institucional. Las comunidades periurbanas desarrollan estrategias propias de organización y acceso a recursos, generando formas de gobernanza informal que coexisten —y a veces se tensionan— con las estructuras administrativas formales. Entender estas dinámicas es condición previa para cualquier intervención pública efectiva.

En el contexto específico de Panamá, la Cuenca Hidrográfica del Canal añade una dimensión ambiental estratégica a los corregimientos ubicados dentro de ella, como es el caso de Chilibre. Estos territorios están sujetos a regulaciones de uso del suelo más estrictas y cuentan con instancias de planificación particulares reguladas conjuntamente por la Autoridad del Canal de Panamá y el Municipio de Panamá. En este marco operan los Comités Locales y Consejos Consultivos, instancias de consulta y coordinación interinstitucional que toman como eje el recurso hídrico para la identificación de acciones, proyectos y programas comunitarios.²

Estas instancias constituyen actores clave que cualquier análisis serio de planificación local en la cuenca debe considerar, pues articulan participación comunitaria con gestión ambiental estratégica.

Asimismo, la literatura sobre territorios periurbanos destaca que su planificación enfrenta el riesgo de reducirse a la solución de problemas puntuales de infraestructura —calles, drenajes, accesos— sin abordar las causas estructurales que los generan: uso inadecuado del suelo, ausencia de estándares urbanísticos, falta de equipamientos sociales y vulnerabilidad ambiental. Superar esta lógica requiere herramientas de diagnóstico integral y una organización institucional capaz de sostener procesos de planificación en el tiempo.

² Los Comités Locales y Consejos Consultivos de la Cuenca Hidrográfica del Canal son instancias de coordinación y participación comunitaria establecidas para articular acciones de planificación territorial considerando el recurso hídrico como eje estratégico.

Una dimensión frecuentemente subvalorada en la planificación periurbana es la de los equipamientos culturales y sociales. Mientras que la infraestructura física —vías, drenajes, puentes— suele ser priorizada por su visibilidad política, los espacios de encuentro comunitario, los centros culturales, los parques y las bibliotecas raramente encabezan las listas de inversión pública. Sin embargo, la literatura sobre cohesión social urbana demuestra que la ausencia de estos espacios tiene consecuencias medibles: mayor deserción escolar, incremento de la ociosidad juvenil, debilitamiento del tejido asociativo y pérdida de identidad territorial (UNDP, 2022). Planificar el territorio de manera integral significa reconocer que los equipamientos sociales y culturales no son un lujo posterior, sino una condición para que la infraestructura física tenga sentido y sea sostenida en el tiempo por sus propios beneficiarios.

3. El arquitecto como gestor territorial

La planificación urbana contemporánea reconoce el rol interdisciplinario del arquitecto y del urbanista como mediadores entre diseño espacial, políticas públicas y procesos sociales (Silva & Healey, 2022). Sin embargo, esta función requiere competencias que trascienden la práctica constructiva tradicional, incorporando herramientas de análisis territorial, gestión de proyectos y coordinación institucional. Desde la perspectiva del Project Management, la gestión pública territorial puede beneficiarse de metodologías orientadas a planificación estratégica, seguimiento de objetivos y evaluación de resultados (PMI, 2021). Así no nos veremos involucrados en problemas de sobre costos. El proyecto se piensa desde el principio hasta el final. No se improvisa. Y aclaro, no todos los arquitectos ejercen funciones de planificación estratégica: una parte significativa se orienta hacia el diseño, presentación, ventas, administración; otra a la ejecución constructiva y la dirección de obras. La distinción entre ambos perfiles resulta clave para comprender el alcance de esta propuesta.

Es una distinción fundamental: no se trata del arquitecto como dibujante de planos, sino como pensador estratégico del territorio.

Desde la perspectiva del Project Management, la gestión pública territorial puede beneficiarse de metodologías orientadas a planificación estratégica, seguimiento de objetivos y evaluación de resultados (PMI, 2021). La aplicación de estas herramientas en el contexto del gobierno local permite transformar demandas comunitarias dispersas en proyectos estructurados, con etapas definidas, responsables claros y criterios de priorización basados en evidencia. Un proyecto así concebido no improvisa: se piensa desde el principio hasta el final, anticipando recursos, riesgos y beneficiarios.

Es importante aclarar que no todos los arquitectos ejercen funciones de planificación estratégica: una parte significativa se orienta hacia el diseño, las ventas, la presentación de proyectos o la administración; otra, hacia la ejecución constructiva y la dirección de obras. La distinción entre el arquitecto-constructor y el arquitecto-planificador resulta clave para comprender el alcance de la propuesta que este artículo desarrolla. En Panamá, esta diferenciación sigue siendo incipiente dentro de los gobiernos locales, donde la función planificadora solo aparece de manera sistemática a nivel municipal, raramente a nivel de corregimiento.

La propuesta de este artículo es precisamente que los corregimientos periurbanos de mayor complejidad territorial —como Chilibre— necesitan institucionalizar la figura del arquitecto-planificador dentro de su estructura operativa. No para reemplazar al municipio, sino para construir un puente técnico entre las necesidades comunitarias específicas y los instrumentos de planificación más amplios que operan a escala distrital o nacional.

La gestión territorial efectiva también requiere dominar el lenguaje de la comunicación institucional. Un proyecto que no se puede explicar a un ministerio, a un organismo de cooperación o a la propia comunidad, difícilmente obtiene financiamiento o apoyo. El arquitecto-planificador, en este sentido, no solo produce planos y diagnósticos: produce narrativas

territoriales que permiten a distintos actores comprender la realidad de una comunidad y su potencial de desarrollo. Esta función comunicativa es inseparable de la función técnica, y requiere formación específica que pocas universidades de arquitectura en Panamá incorporan sistemáticamente en sus programas de pregrado.

II. Metodología

El presente estudio adopta un diseño de caso cualitativo basado en la sistematización de una experiencia profesional de gestión territorial desarrollada durante el período 2024-2025 en el corregimiento de Chilibre, Panamá. La sistematización de experiencias es un enfoque metodológico propio de la investigación-acción latinoamericana que permite reconstruir, analizar y teorizar sobre procesos vividos desde adentro, articulando práctica profesional y reflexión crítica (Jara, 2018). Este enfoque resulta especialmente pertinente cuando se busca generar conocimiento aplicado a partir de experiencias de gestión pública que, por su naturaleza, difícilmente se capturan con métodos estadísticos convencionales.

La metodología privilegia la comprensión de los procesos institucionales y sus resultados sobre el territorio, articulando múltiples fuentes y técnicas complementarias para reducir sesgos y capturar la complejidad social, urbana y ambiental del corregimiento. El enfoque se alinea con modelos contemporáneos de planificación participativa que combinan análisis estadístico, participación comunitaria y coordinación interinstitucional como base para la gobernanza territorial (UNDP, 2022).

1. Detectando desafíos

Paso 1:

Se comenzó con una investigación general. Es decir, se hizo la recopilación de información amplia y básica sobre el tema, sin profundizar en

aspectos técnicos o especializados. Se utilizó como un primer acercamiento para conocer un panorama general. Algunas características fueron el uso de fuentes que abarcan la situación que se genera con la fragmentación de proyectos, inversión pública dispersa, ausencia de continuidad estratégica, baja medición del impacto social y planificación territorial.

Paso 2:

Diagnóstico territorial como base de la gestión pública. Se hizo Selección de rutas de investigación y sitio.

Una gestión eficiente requiere comprender previamente el territorio que se administra. El diagnóstico territorial permite identificar necesidades sociales prioritarias, patrones de movilidad poblacional, déficits de infraestructura y oportunidades económicas locales.

Recopilar datos orientados a identificar nichos territoriales específicos y comprender las demandas reales de la población. Ejemplo: Estos diagnósticos evidenciaron que, pese a las condiciones socioeconómicas adversas, existía una alta movilidad diaria hacia el centro urbano para actividades laborales y comerciales, revelando una dinámica económica subestimada en los análisis tradicionales.

2. Selección de sitio

El presente estudio adopta un diseño de caso cualitativo basado en la sistematización de una experiencia profesional de gestión territorial desarrollado durante el período 2024 – 2025 de gobierno local en el corregimiento de Chilibre, Panamá. La metodología privilegia la comprensión de los procesos institucionales y sus resultados sobre el territorio, articulando múltiples fuentes y técnicas complementarias para reducir sesgos y capturar la complejidad social, urbana y ambiental del corregimiento.

El enfoque metodológico se alinea con modelos contemporáneos de planificación participativa que combinan análisis estadístico, participación comunitaria y coordinación interinstitucional como base

para la gobernanza territorial (UNDP, 2022). La Tabla 1 sintetiza los instrumentos empleados:

Tabla 1
Instrumentos metodológicos del estudio de caso

Técnica / Instrumento	Fuente de información	Objetivo metodológico
Revisión documental y análisis estadístico.	Censos de población, registros municipales, Archivos de PNUD.	Contextualizar indicadores demográficos y socioeconómicos.
Recorridos sectoriales	Solicitudes comunitarias verificadas in situ.	Validar necesidades, identificar patrones territoriales.
Participación comunitaria	Encuestas, reuniones, consultas a líderes, entrevistas, cuestionarios.	Integrar percepción ciudadana al diagnóstico.
Análisis urbano y mapeo	Estudio territorial propio	Identificar nodos, déficits y zonas de riesgo.
Articulación interinstitucional y con organizaciones no gubernamentales.	APLAFA, TECHO, Municipio de Panamá, Ministerios.	Incorporar variables sociales críticas.
Mesas técnicas	Coordinación con entidades nacionales	Atender problemáticas de gestión de riesgo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de la experiencia profesional (2024-2025).

El análisis se estructuró en siete fases operativas: (1) recepción y documentación de solicitudes; (2) verificación territorial; (3) diagnóstico integrado y priorización; (4) formulación técnica; (5) articulación interinstitucional; (6) ejecución operativa; y (7) seguimiento y evaluación comunitaria. Esta secuencia permitió transformar demandas individuales en proyectos estructurados con criterios técnicos y sociales.

Nota: Como método de investigación, la observación participante fue fundamental. Ya que como investigador uno se integra al grupo y

participa de las actividades para comprender desde adentro las conductas y, en este caso, las vivencias de las comunidades. Un ejemplo es vivir residencialmente en el sitio y pasar por las mismas carencias.

La sistematización como método, cabe señalar, no es simplemente un registro de lo que ocurrió: es una reconstrucción crítica del proceso que identifica los aciertos, los errores, las condiciones que facilitaron o limitaron los resultados y las lecciones que pueden transferirse a otros contextos. En este sentido, el presente artículo no pretende presentar una experiencia exitosa sin contradicciones, sino analizar honestamente un proceso de gestión territorial con sus avances y sus límites estructurales.

La validez de los hallazgos de un estudio de caso cualitativo no descansa en la representatividad estadística, sino en la profundidad del análisis, la transparencia metodológica y la relevancia teórica de las categorías que emerge del proceso. Un caso bien documentado y analizado con rigor puede generar conocimiento transferible, incluso sin pretender generalización estadística: lo que se aprende de Chilibre puede orientar decisiones en otros corregimientos periurbanos no porque sus condiciones sean idénticas, sino porque comparten estructuras de problema similares —la brecha entre capacidades institucionales y demandas comunitarias— que el modelo propuesto que busca abordar.

III. Chilibre: contexto y diagnóstico territorial

1. Caracterización del corregimiento

El corregimiento de Chilibre con aproximadamente 81 años de haberse fundado, se localiza en la periferia norte del distrito de Panamá y constituye un ejemplo representativo de los desafíos que enfrentan los territorios periurbanos en el país. Su territorio presenta una dinámica particular marcada por la coexistencia de áreas rurales, comunidades urbanizadas y zonas en proceso de expansión. Con indicadores de vulne-

rabilidad socioeconómica elevados, el corregimiento mantiene al mismo tiempo un alto nivel de actividad social y comunitaria, lo que genera una demanda constante de intervención por parte del gobierno local.

Desde una perspectiva territorial, Chilibre evidencia una fuerte relación funcional con el centro urbano de la ciudad de Panamá: una proporción significativa de su población se desplaza diariamente hacia áreas centrales para actividades laborales, educativas y comerciales, configurando un patrón de dependencia urbana que influye directamente en las demandas locales de movilidad, servicios básicos y equipamientos comunitarios. Esta condición representa una paradoja territorial: comunidades que participan activamente en la economía urbana pero que carecen localmente de equipamientos equivalentes.

Adicionalmente, el corregimiento forma parte de la Cuenca Hidrográfica del Canal, condición que incrementa su vulnerabilidad ambiental y establece restricciones específicas de uso del suelo. Esta circunstancia exige una estrecha coordinación con entidades nacionales de gestión ambiental y obras públicas, así como con los mecanismos de planificación propios de la cuenca. La presencia de quebradas, zonas boscosas y cuencas activas convierte al corregimiento en un territorio donde las decisiones de infraestructura tienen consecuencias ambientales directas, y donde la planificación debe incorporar invariablemente una dimensión ecológica.

La estructura interna del corregimiento es heterogénea: conviven comunidades con distintos niveles de consolidación urbana, accesibilidad y dotación de servicios. Algunos sectores cuentan con infraestructura relativamente completa —redes de agua potable, calles pavimentadas, escuelas—, mientras que otros, particularmente los más recientes o los ubicados en zonas de ladera, carecen de los servicios más básicos. Esta heterogeneidad interna exige que la planificación local opere con un nivel de granularidad mayor que el que permiten los instrumentos de planificación distrital o nacional, que tienden a homogeneizar territorios que en realidad presentan dinámicas muy distintas a escala de barrio.

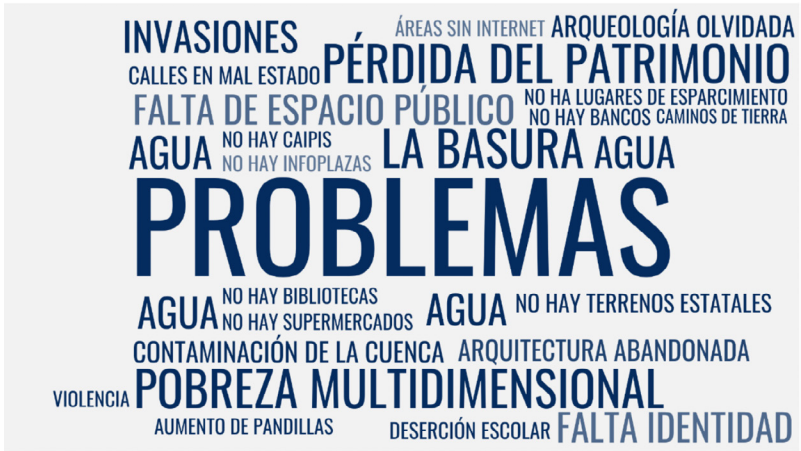
2. Diagnóstico territorial: necesidades identificadas

El levantamiento de información territorial permitió identificar problemáticas recurrentes que el gobierno local debía priorizar:

- Acceso desigual a infraestructura vial en comunidades de difícil acceso.
- Presencia de quebradas y zonas de riesgo asociadas a cuencas hidrográficas. Casas en áreas vulnerables (inundación).
- Deslizamientos de tierra en sectores vulnerables por uso inadecuado del suelo.
- Déficit de espacios públicos y equipamientos comunitarios (parques, canchas, casas comunales).
- Limitaciones en servicios de agua potable y manejo de residuos sólidos.
- Alta exposición a riesgos ambientales por expansión urbana informal sobre áreas sensibles.

Figura 1

Nube de Pensamientos



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de diagnóstico (2024-2025).

Uno de los hallazgos más relevantes fue la alta movilidad diaria de la población hacia el centro urbano: aunque el corregimiento presenta indicadores socioeconómicos propios de periferias, sus habitantes participan activamente en la economía metropolitana. Este fenómeno subraya la necesidad de fortalecer infraestructuras locales que reduzcan la dependencia funcional y mejoren la calidad de vida comunitaria. Sin tocar en sí, el mismo tema del transporte. Sin embargo, el transporte público y la movilidad sostenible dentro del propio corregimiento emergieron como temas que, siendo fundamentales, exceden el alcance de la gestión local directa y requieren coordinación a nivel distrital y nacional.

Figura 2

Fotografía de parada de bus comunidad de San Vicente 1.



Fuente: Imagen por el autor.

El diagnóstico también reveló una dimensión que las estadísticas oficiales raramente capturan: la diferencia entre la demanda expresada y la demanda real. Las comunidades tienden a solicitar lo que conocen que puede resolverse —una calle, una cuneta, una cancha— y raramente formulan demandas sobre aquello que nunca han tenido, como centros

de atención temprana, espacios de salud mental comunitaria o programas de formación laboral. El trabajo de diagnóstico territorial, cuando incluye observación participante y entrevistas en profundidad con distintos sectores de la comunidad, permite identificar estas necesidades latentes que no aparecen en los registros formales de solicitudes. Reconocerlas y formularlas técnicamente es parte esencial de la función del arquitecto-planificador dentro del gobierno local.

IV. Organización técnica de la gestión local (Juntas Comunales)

1. Manual de Operaciones como punto de partida

Una de las carencias estructurales de los gobiernos locales, más allá de la limitación presupuestaria, es la ausencia de un modelo claro de operación. Por eso, el primer paso del proceso fue la construcción de un manual de operaciones que estableciera la estructura organizativa, las funciones, las responsabilidades y los procedimientos de coordinación entre todas las áreas funcionales. Este instrumento buscaba garantizar eficiencia operativa, transparencia administrativa y coherencia en la ejecución de actividades comunitarias más allá de las personas que ocuparan los cargos en cada momento.

El manual partía de una pregunta estratégica fundamental: ¿cómo te ves como gobierno local? Esa pregunta obligaba a distinguir entre lo urgente y lo importante, entre lo que corresponde directamente al corregimiento y lo que debe gestionarse ante otras instancias. A partir de ese ejercicio de autoconocimiento institucional, el modelo propuso organizar la gestión en dos grandes divisiones: la División Operativa y la División de Programas y Servicios Comunitarios.

Al final, este equipo es el responsable de coordinar las divisiones, emitir lineamientos, supervisar avances y garantizar que los recursos (humanos, materiales y financieros) sean utilizados eficazmente.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

Frente a la tendencia de abordar demandas comunitarias de forma reactiva, el modelo implementado en Chilibre propuso organizar la gestión en equipos especializados según áreas funcionales del territorio, permitiendo una visión integral de los proyectos, fuera de lo administrativo.

Figura 4



Fuente: Elaboración propia.

La idea partía desde la *Dirección*, en entender que los equipos deben trabajar dos tipos de divisiones: operativa y de servicios comunitario. Pun-

to de Partida: ¿Cómo te ves cómo Gobierno Local? De mis necesidades, ¿Cuáles son importantes en mi entorno urbano?, ¿Qué es crítico? Aunque no me corresponde como entidad, ¿Qué debo gestionar? Entendiendo que si la balanza se desproporciona trae como consecuencia las deficiencias comunitarias de equipamiento o de servicios básicos para la calidad de vida del habitante.

A. División operativa

Objetivo: Ejecutar acciones de mantenimiento, infraestructura, transporte y limpieza comunitaria, asegurando una logística eficiente y evitando interferencias con las cuadrillas de proyectos.

B. División de programas y servicios comunitarios

Objetivo: Desarrollar e implementar programas y actividades dirigidos al bienestar social, formación, promoción cultural y ambiental.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia.

Planificación territorial

Este no aparece en las divisiones porque entramos en lo que diríamos “La estrategia”. Como abordar desde la planificación. Y ahí nacen los *Máster Planes*. Para eso se requiere trabajar los equipos de operación con subequipos que puedan diagnosticar, evaluar para luego ejecutar. Todo arquitecto sabe que sin programación, planificación, visión de conjunto el proyecto está destinado al fracaso. Por eso, este proyecto investigativo se enfoca en este eje central. Como transformar la información en resultados que generen impacto social desde las carencias de mi comunidad. Quizás los municipios lo tengan claro, pero las juntas comunales trabajan diferentes.

Tomando un poco el contexto de lo que se vive regularmente en las comunidades. Las personas llevan una nota a los gobiernos locales y ahí, internamente deben atravesar procesos de revisión, firmas y departamentos. El problema es cuando se cree que proyectos comunitarios es solo realizar calles o limpiar cunetas. Por eso, un punto de partida es saber diferenciar los distintos frentes de trabajo. Dentro de la observación directa, se toma como hipótesis que debe trabajarse en 3 escenarios distintos. El primero desde lo que no ha ocurrido, no existe, ¿qué se debe gestionar?; el segundo, ¿por qué está deteriorado?; el tercero, aunque no me corresponde, ¿cómo puedo apoyar?

De esto nace lo siguiente:

Equipo de Gestión de Proyectos y Planificación Urbana Local: Este debe apoyarse con los lineamientos ambientales, mercadeo (hay que saber vender las ideas), los enlaces y el departamento legal. Realizar los másters planes a partir de la carencia. Conseguir los fondos fuera del Estado, con el Estado y con la empresa privada hasta que se ejecute.

Equipo de Inspección y Ejecución de Proyectos:

1. Arquitectura – Equipamientos Comunitarios: Trabajar en las necesidades existentes de equipamientos / mantenimientos (canchas, casas locales, cementerios, parques, bibliotecas, gimnasios)

administradas por el gobierno local, y también coordinar con los equipamientos existentes de otras autoridades. Ejemplos: escuelas, centro de salud, iglesias, asociaciones, parques o reservas forestales, Ministerio de Vivienda, etc.

2. Ingeniería e infraestructura vial: Su enfoque está en la debida coordinación con departamentos como el MOP (Ministerio de Obras Públicas) y en sí, de la Junta Comunal o Municipio. Inspeccionar y gestionar veredas, calles, remoción de escombros, dragados, cunetas, reparación de canales pluviales, sanitarios, pavimento asfalto, pavimento de concreto, puentes peatonales, puentes colgantes, puentes vehiculares, mantenimientos de lo existente, entre otros.

¿Cómo hacer la intervención?

R/: Acupuntura hiperlocal. Pero para eso necesitamos entender que la acupuntura urbana es una estrategia de diseño que propone revitalizar ciudades mediante intervenciones puntuales, rápidas y de bajo costo en zonas deterioradas. Popularizado por el arquitecto Jaime Lerner, este concepto entiende la ciudad como un organismo vivo donde pequeñas acciones estratégicas (“agujas”) generan un efecto multiplicador para mejorar la cohesión social y el entorno. Entonces, ¿lo hiperlocal? Se enfoca en las necesidades inmediatas de un barrio o comunidad específica. Si tenemos el diagnóstico, y cada equipo está enfocado, podemos obtener resultados. Y, ojo, el municipio abarca 26 corregimientos. Pero desde el mismo corregimiento, los resultados serían casi inmediatos cuando se les da una ruta de trabajo.

Siguiendo con nuestra metodología.

2. Área de ingeniería e infraestructura territorial

El componente de ingeniería incorporaba una visión amplia del manejo territorial, más allá de la atención exclusiva a solicitudes de

calles y accesos vehiculares. Sus funciones comprendían evaluación de accesos, gestión de puentes peatonales y vehiculares, mantenimiento de infraestructura vial, drenajes pluviales y gestión del equipo pesado local.

Un elemento relevante fue precisamente esta planificación del equipo pesado en relación con las cuencas hidrográficas, dado que el corregimiento presenta alta incidencia de deslizamientos, inundaciones y escorrentías, las intervenciones requerían evaluación técnica previa y coordinación constante con el Ministerio de Obras Públicas. Sin esta evaluación, las intervenciones basadas únicamente en solicitudes comunitarias podían generar efectos adversos sobre el sistema hídrico.

Un ejemplo ilustrativo de esta lógica fue el manejo de solicitudes de dragado de quebradas o ríos; caso de Los Caobos. Las comunidades que experimentaban inundaciones recurrentes solicitaban intervención directa con equipo pesado. Sin embargo, sin evaluación técnica previa, ese tipo de intervención puede agravar la erosión del cauce, alterar el régimen hídrico o afectar zonas de protección ambiental de la Cuenca del Canal. La coordinación con el MOP y los enlaces ambientales de la cuenca permitió distinguir entre intervenciones técnicamente viables y aquellas que requerían estudios más profundos o la competencia de otras instituciones, evitando generar nuevos problemas al intentar resolver los existentes.

3. Planificación territorial: la estrategia detrás de las divisiones

Por encima de ambas divisiones, la planificación territorial constituye lo que podría llamarse “la estrategia”: el nivel donde se construyen los *Máster Planes*, se definen las prioridades de largo plazo y se articulan los equipos de trabajo. Para eso se requiere que los equipos de operación cuenten con subequipos capaces de diagnosticar, evaluar y proyectar antes de ejecutar.

Esta lógica se apoya en el concepto de acupuntura urbana, popularizado por el arquitecto Jaime Lerner: una estrategia de diseño que

propone revitalizar ciudades mediante intervenciones puntuales, rápidas y de bajo costo en zonas deterioradas, generando un efecto multiplicador sobre la cohesión social y el entorno. En el contexto de un corregimiento como Chilibre, esta estrategia se adapta a una escala hiperlocal, si se cuenta con un diagnóstico preciso y cada equipo tiene un enfoque claro, los resultados pueden ser casi inmediatos, incluso cuando el municipio abarca 26 corregimientos y los recursos se distribuyen entre todos ellos.

Dentro del nivel de planificación, el Equipo de Gestión de Proyectos y Planificación Urbana Local cumple un papel central. Este equipo debe apoyarse en lineamientos ambientales, en estrategias de comunicación institucional y en asesoría legal, realizando los Máster Planes a partir de la carencia identificada en el diagnóstico. Su objetivo no es solo formular proyectos, sino también conseguir los fondos necesarios —del Estado, de organismos internacionales o de la empresa privada— y darles seguimiento hasta su ejecución.

La construcción del *Máster Plan* de un corregimiento periurbano implica responder, con base en evidencias, tres preguntas fundamentales: ¿Qué no existe y debería existir?, ¿Qué existe pero está deteriorado y debe rehabilitarse? y ¿Qué no corresponde directamente al gobierno local pero puede gestionarse o acompañarse mediante coordinación institucional? Estas tres categorías de intervención generan tipos de proyectos diferentes, con fuentes de financiamiento distintas y plazos de ejecución que van desde lo inmediato hasta lo estructural. Organizar la cartera de proyectos en estas tres categorías permite al gobierno local tener siempre algo ejecutable en el corto plazo —que mantiene la visibilidad institucional ante la comunidad—, algo en proceso a mediano plazo —que demuestra continuidad—, y algo en formulación para el largo plazo —que proyecta visión territorial.

La hipótesis de trabajo que guió este proceso identificó tres escenarios distintos de intervención: primero, lo que no ha ocurrido ni existe, pero debería gestarse desde la planificación; segundo, lo que existe, pero está

deteriorado y requiere rehabilitación o mantenimiento; y tercero, lo que no corresponde directamente al corregimiento, pero puede acompañarse o gestionarse mediante articulación interinstitucional. Esta tripartición metodológica es sencilla pero poderosa: permite al equipo técnico organizar su trabajo sin perder de vista ni el presente ni el futuro del territorio.

4. Articulación ambiental y gestión de cuencas

La condición territorial de Chilibre, directamente relacionada con sistemas de cuencas hidrográficas, exigía articular el área de ingeniería con enlaces ambientales e instituciones de gestión ambiental. Esta coordinación permitió reconocer que múltiples problemáticas de infraestructura tenían raíces ambientales: erosión del suelo, deslizamientos, manejo inadecuado de quebradas y ocupación territorial en zonas sensibles. A partir de esta comprensión surgió la propuesta de un Centro de Educación Ambiental como espacio permanente para fortalecer la conciencia comunitaria sobre la relación entre territorio, ambiente y desarrollo local. Esto se gestionó con el Departamento de Ambiente desde la Planificación. También se propuso trabajar como área de la cuenca, un proyecto que fuese en la limpieza de ríos algo similar al proyecto Wanda. Adicional, que debe haber campañas que apoyen la conservación ambiental en zonas protegidas.

5. Área de arquitectura y equipamiento comunitario

Desde el componente arquitectónico se abordó la planificación y mejora de equipamientos sociales: parques vecinales, casas comunales, gimnasios, canchas deportivas y cementerios. El enfoque permitió pasar de intervenciones aisladas hacia una visión de red de equipamientos comunitarios, considerando accesibilidad, uso social y permanencia en el tiempo. Esta perspectiva es precisamente la que distingue al arquitecto-urbanista del ejecutor constructivo tradicional: la capacidad de

proyectar equipamientos como sistema territorial coherente. Es decir, basados en la ciencia, en la densidad de población.

Un ejemplo paradigmático de la complejidad de esta gestión es el caso del Parque Norte: un proyecto que tardó diez años en entregarse parcialmente, atravesando múltiples períodos administrativos, rediseños, adendas y problemas con planos originales. Este caso ilustra cómo los proyectos comunitarios de mediana complejidad requieren instrumentos de trazabilidad institucional que sobrevivan a los cambios de gestión. Otra limitante identificada fue la carencia de terrenos disponibles: existen presupuestos asignados para equipamientos como centros de atención infantil, escuelas o centros ambientales, pero sin un lote donde ejecutarlos, los fondos se pierden y el proyecto muere antes de comenzar.

6. Articulación institucional y proyección comunitaria

De manera transversal, el equipo trabajó junto a enlaces comunitarios e instituciones públicas para acompañar proyectos relacionados con escuelas, viviendas de interés social, iglesias de distintas denominaciones, juntas locales y programas de donaciones comunitarias. La gestión territorial se estructuró en dos grandes áreas complementarias: infraestructura comunitaria —proyectos físicos— y proyección comunitaria —actividades culturales, programas de emprendimiento, salud y educación comunitaria—. Esta segunda dimensión, frecuentemente subestimada en la planificación pública, resultó fundamental para fortalecer el tejido social y la apropiación comunitaria de los espacios públicos. Aquí entra también el equipo de gestión como mantener en el caso del emprendimiento y la cultura, a través del tiempo.

Muchas de las comunidades pierden su identidad, de manera que carecen de su origen, historia y folklore (saberes transmitidos de generación en generación). En el caso de Chilibre, considerado Patrimonio, ¿cómo se consigue eso? En esto, es fundamental la articulación institucional, porque entra otro ministerio, el de Cultura.

7. Seguridad, salud ocupacional y señalización comunitaria

Desde la práctica profesional arquitectónica se incorporaron criterios de seguridad y salud ocupacional no solo para el equipo operativo, sino también para la comunidad. Esto no existe dentro de muchas juntas o gobiernos locales. Partiendo de que se trabaja con equipos de cuadrillas operativamente en las calles y con riesgos de accidentes laborales. Se le añade el siguiente punto de partida, que numerosas áreas carecen de señalización adecuada debido a limitaciones de recursos o ausencia histórica de planificación. Como respuesta, se promovieron acciones orientadas a mejorar la señalización comunitaria mediante:

- identificación de puntos críticos
- diseño de señalética básica con su debida gestión
- promoción de entornos más seguros para peatones y usuarios.

Este componente evidenció que la planificación territorial también implica generar condiciones de seguridad cotidiana para la población. Incluso cuadrillas de base para eventos fortuitos dentro de las comunidades y que estén capacitadas en primeros auxilios.

V. Discusión

1. Tensiones estructurales de la gobernanza periurbana

La experiencia analizada permite reflexionar sobre los desafíos estructurales que enfrentan los gobiernos locales en territorios periurbanos latinoamericanos. Mientras las comunidades demandan soluciones inmediatas, los procesos administrativos del Estado responden a procedimientos técnicos y legales que requieren plazos prolongados. Esta diferencia genera percepciones de ineficiencia institucional, aun cuando los procesos se encuentren en curso. El caso de Chilibre ilustra esta tensión: la comunidad identifica necesidades urgentes, pero la resolución de problemáticas es-

tructurales —como las asociadas a cuencas hidrográficas o infraestructura vial, equipamientos— depende de coordinaciones interinstitucionales complejas.

La demora en la ejecución de proyectos produce:

- desconfianza ciudadana,
- percepción de abandono institucional,
- debilitamiento del vínculo entre comunidad y Estado.

En este sentido, el problema no radica únicamente en la ejecución de proyectos, sino en la ausencia de procesos claros de seguimiento y comunicación que permitan a la población comprender las etapas reales de gestión pública.

El tiempo administrativo del Estado emerge, así como una variable crítica en la gobernanza territorial.

En América Latina, la literatura sobre descentralización ha demostrado que la transferencia de responsabilidades hacia gobiernos locales no siempre ha sido acompañada del fortalecimiento técnico necesario para asumir funciones complejas de planificación territorial (CEPAL, 2023). El caso analizado sugiere que la incorporación de estructuras organizacionales basadas en planificación puede contribuir a reducir esta brecha institucional. La integración de áreas técnicas permite generar continuidad en los procesos de gestión y transformar demandas comunitarias en proyectos estructurados.

2. El papel de los Comités Locales y Consejos Consultivos en Chilibre

Una dimensión que este estudio reconoce como relevante —y que merece profundización en investigaciones futuras— es el papel de los Comités Locales y Consejos Consultivos de la Cuenca Hidrográfica del Canal. Estas instancias de participación comunitaria y coordinación interinstitucional toman como eje el recurso hídrico para la identificación

de acciones y proyectos comunitarios. Casi todas las denuncias comunitarias van dirigidas a la escasez del agua; constituyendo mecanismos formales de planificación territorial con incidencia directa en Chilibre. Su integración sistemática en el modelo de gestión local podría fortalecer significativamente el análisis territorial y la sostenibilidad de los proyectos, en particular los relacionados con gestión ambiental y manejo de cuencas, sin hablar de violencia, acceso a supermercados, etc.

Aunque muchos de estos servicios no constituyen competencias directas del gobierno local, la experiencia evidenció que la comunidad percibe a esta instancia como el primer canal institucional para la resolución de problemas cotidianos. En consecuencia, el rol del gobierno local se transforma en un actor articulador, y los grupos organizados en la voz, para que ambos se puedan acompañar, gestionar y exigir respuestas coordinadas con entidades nacionales competentes.

3. Perspectiva urbanística versus perspectiva arquitectónica

El análisis desarrollado puede abordarse desde una perspectiva urbanística —centrada en la planificación del territorio y los sistemas de equipamientos— o desde una perspectiva arquitectónica —enfocada en el diseño de edificaciones específicas—. Este artículo se sitúa deliberadamente en la primera: el argumento central no es el del arquitecto como diseñador de obra, sino el del arquitecto-urbanista como gestor del territorio. Esta distinción es importante, porque supone competencias, herramientas y roles institucionales diferentes. En Panamá, la institucionalización de estos perfiles dentro de los gobiernos locales sigue siendo incipiente. Solo se encuentra en el municipio capitalino. Muchas veces las planificaciones generadas desde esta instancia no acompañan a esa realidad directa del corregimiento. Hay que hacer una red que sea administrada desde el municipio, pero que dentro del corregimiento exista ese plan y esa intervención deseada. No “apagar fuegos”. Una visión completa del corregimiento.

4. Aportes del modelo para la modernización del gobierno local

El modelo organizacional descrito aporta elementos relevantes para la modernización de la gestión pública local. La eficiencia institucional no depende exclusivamente del incremento presupuestario: depende de la organización estratégica de los recursos humanos y técnicos disponibles. Cada área del gobierno local tiende a convertirse en isla cuando no existe una instancia integradora que unifique las ideas y las oriente hacia un mismo punto. Ahí reside precisamente la necesidad del Gestor de Proyectos Integrado: alguien que no solo ejecuta, sino que articula.

Entre los aportes identificados del modelo destacan: (a) la integración de planificación territorial como función permanente dentro de la estructura operativa del gobierno local, no como actividad eventual; (b) la trazabilidad institucional mediante registros técnicos y seguimiento documental de proyectos, que preserva la memoria institucional y evita comenzar de cero en cada período administrativo; (c) la articulación entre infraestructura física y proyección comunitaria, reconociendo que ambas dimensiones son igualmente necesarias para el desarrollo territorial; y (d) la posibilidad de que el gobierno local opere como laboratorio de innovación pública adaptado a las realidades territoriales específicas de cada comunidad.

Desde una perspectiva comparada, el modelo propuesto compara elementos con experiencias latinoamericanas de gobernanza local innovadora: los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil), los planes de desarrollo local de Medellín (Colombia) y los sistemas de planificación comunitaria de San Salvador (El Salvador) son referencias que demuestran que es posible construir modelos de gestión local más sofisticados sin aumentar necesariamente el gasto público, sino reorganizando las capacidades existentes y construyendo puentes entre la técnica y la participación ciudadana. El caso de Chilibre se inscribe modestamente en esta tradición, ofreciendo una experiencia adaptada a las condiciones específicas del gobierno local panameño.

Estas experiencias comparadas también enseñan que la innovación en gobernanza local no surge únicamente de reformas legales o institucionales desde arriba: surge frecuentemente de la iniciativa de actores locales —funcionarios, profesionales, líderes comunitarios— que identifican las limitaciones del modelo vigente y comienzan a construir, dentro de sus posibilidades, alternativas más eficaces. El rol del arquitecto-planificador en el gobierno local panameño puede ser uno de esos motores de innovación institucional, siempre que cuente con el reconocimiento formal, la formación adecuada y el apoyo estructural necesario para sostener su trabajo más allá de un período administrativo.

VI. Limitaciones del estudio

El presente estudio se fundamenta en la sistematización de una experiencia profesional desarrollada en un contexto periurbano específico, por lo que sus resultados deben interpretarse considerando las particularidades sociales, culturales y territoriales del corregimiento analizado. No se pretende ofrecer un modelo universalmente aplicable, sino una sistematización rigurosa de una experiencia concreta que pueda servir como referente metodológico para otros contextos similares.

En primer lugar, los procesos participativos desarrollados reflejan principalmente la interacción con comunidades organizadas y actores sociales activos, lo que puede limitar la representación de sectores menos visibles o con menor capacidad de participación institucional: jóvenes, adultos mayores, personas en situación de informalidad laboral o residencial. En segundo lugar, la movilidad poblacional constante en contextos periurbanos genera transformaciones continuas en la composición comunitaria, dificultando la consolidación de diagnósticos estables a largo plazo.

En tercer lugar, las limitaciones temporales asociadas a los períodos administrativos condicionan la continuidad de iniciativas socioculturales. El ejemplo del Parque Norte —diez años para una entrega parcial, atravesando

múltiples gestiones con rediseños y adendas— ilustra cómo las limitaciones no son solo financieras o técnicas, sino también institucionales: la carencia de terrenos disponibles para ejecutar proyectos de equipamiento es una restricción que ningún presupuesto puede resolver directamente. Cuando existen fondos asignados para un equipamiento pero no hay lote disponible, los recursos se pierden y el proyecto muere antes de comenzar.

Finalmente, el estudio reconoce que la gestión pública local enfrenta dificultades para integrar el patrimonio cultural y las dinámicas identitarias dentro de los procesos formales de planificación territorial. Los elementos intangibles —tradiciones, memoria colectiva, prácticas culturales— permanecen subrepresentados dentro de los instrumentos técnicos de gestión. Sin embargo, desde una perspectiva psicosocial, los espacios de convergencia y dinámica cultural son urgentes: reducen la ociosidad, la deserción escolar y el desinterés por el entorno. Si se les pide a las personas elegir entre un parque o una escuela, dirán que la escuela. Pero no podemos pedirle al corazón que sea más importante que el pulmón, porque ambos se necesitan para vivir.

El estudio reconoce también las limitaciones propias del enfoque de observación participante: la implicación directa de la investigadora en el proceso analizado puede introducir sesgos de interpretación que una mirada externa dificultaría. Para mitigar este riesgo, el análisis buscó sistemáticamente contrastar las percepciones propias con los datos objetivos —solicitudes registradas, proyectos formulados, reuniones documentadas— y con las valoraciones de otros actores comunitarios e institucionales consultados durante el proceso.

Otra limitación metodológica relevante es el carácter de experiencia única de este estudio: al tratarse de un solo corregimiento en un período específico, los resultados no pueden generalizarse directamente a otros contextos sin la mediación de procesos de adaptación y validación local. Futuros estudios podrían realizar análisis comparativos entre corregimientos periurbanos con distintos niveles de desarrollo institucional,

tamaño de población y características ambientales, para identificar qué elementos del modelo propuesto son transferibles y cuáles dependen de condiciones particulares de Chilibre. Asimismo, sería valioso incorporar en futuros estudios indicadores cuantitativos de impacto —cambios en la percepción ciudadana, número de proyectos ejecutados por período, porcentaje de solicitudes atendidas, variación en los índices de satisfacción comunitaria— que permitan evaluar con mayor precisión la eficacia de los modelos de gestión local.

VII. Resultados

Hallazgo 1: El diagnóstico territorial permitió comprender la complejidad funcional de un territorio periurbano.

Hallazgo 2: Las demandas comunitarias están concentradas en servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Hallazgo 3: Existe una diferencia importante entre las competencias del gobierno local y las expectativas de la ciudadanía.

Hallazgo 4: La organización técnica basada en áreas especializadas facilitó la gestión territorial y la coordinación interinstitucional.

Hallazgo 5: La planificación basada en evidencia permitió priorizar proyectos y mejorar la asignación de recursos públicos.

Hallazgo 6 (el más importante): La experiencia demuestra que el arquitecto con formación en urbanismo puede desempeñar un papel estratégico como articulador técnico entre la comunidad, las instituciones y la planificación territorial.

Resumen:

El estudio demuestra que, en contextos periurbanos, la incorporación de un diagnóstico territorial sistemático y una organización técnica interdisciplinaria fortalecen la capacidad de los gobiernos locales para coordinar acciones interinstitucionales y priorizar inversiones públicas de manera más eficiente.

Resultado 1.

Priorización de proyectos según necesidades territoriales

Durante el periodo analizado se formularon proyectos arquitectónicos dirigidos principalmente a tres categorías:

- equipamientos comunitarios,
- infraestructura pública,
- espacios culturales y ambientales.

Entre las iniciativas conceptuales identificadas destacan el Museo del Agua, Infoplazas, parques, cementerios, centros comunitarios y proyectos de movilidad urbana, lo que evidencia una planificación basada en necesidades territoriales previamente diagnosticadas más que en intervenciones aisladas.

Resultado 2.

Diversificación de la cartera de proyectos

La estructuración de un portafolio técnico permitió consolidar proyectos con distintos niveles de madurez administrativa (formulación, levantamiento, ejecución, licitación y revisión por Contraloría), facilitando la gestión de recursos provenientes de diferentes instituciones públicas y privadas.

Resultado 3.

Incorporación del diseño arquitectónico como herramienta de gestión

El diseño arquitectónico dejó de utilizarse únicamente como instrumento constructivo y pasó a emplearse como herramienta para la gestión territorial, permitiendo elaborar portafolios técnicos destinados a procesos de financiamiento, donación y cooperación interinstitucional.

Resultado 4.

Identificación de patrones de demanda territorial

El análisis de 279 solicitudes comunitarias permitió identificar una concentración de necesidades asociadas principalmente a infraestructura vial, movilidad peatonal, drenajes pluviales y mantenimiento de espacios públicos.

Resultado 5.

Distribución espacial de las solicitudes

La clasificación de solicitudes por zonas permitió identificar diferencias territoriales en la demanda de infraestructura, evidenciando una concentración de requerimientos en determinados sectores del corregimiento y facilitando la priorización de intervenciones mediante criterios territoriales.

Resultado 6.

Fortalecimiento de la coordinación institucional

El establecimiento de un proceso estandarizado de inspección, diagnóstico técnico y gestión interinstitucional permitió mejorar la articulación entre la Junta Comunal y entidades sectoriales responsables de la ejecución de infraestructura pública.

Resultado 7.

Consolidación de un banco de proyectos territoriales

La elaboración de un banco de proyectos arquitectónicos con memorias descriptivas, estimaciones de costos y fichas técnicas permitió incrementar la capacidad institucional para gestionar financiamiento mediante cooperación pública, privada y organizaciones sociales.

Resultado 8.

Integración de arquitectura, ingeniería y gestión de proyectos como modelo de planificación territorial

El estudio evidenció que la integración de disciplinas técnicas —arquitectura, ingeniería e inspección de proyectos— permitió transformar solicitudes comunitarias dispersas en un proceso sistemático de planificación territorial basado en diagnóstico, priorización y coordinación interinstitucional. Este enfoque fortaleció la formulación de proyectos y optimizó la gestión de recursos públicos para el desarrollo local.

Conclusiones

La experiencia analizada en el corregimiento de Chilibre evidencia que los gobiernos locales en territorios periurbanos pueden desarrollar modelos de gestión territorial más eficientes, participativos y sostenibles, incluso con recursos limitados, cuando cuentan con estructuras técnicas organizadas y enfoques de planificación continua. La clave no está en tener más dinero, sino en tener más método.

El estudio demuestra que superar modelos reactivos —centrados en respuestas inmediatas a demandas individuales— requiere avanzar hacia esquemas basados en diagnóstico territorial sistemático, planificación estratégica y seguimiento institucional permanente. En este marco, el gobierno local emerge no únicamente como ejecutor de obras, sino como articulador de procesos interinstitucionales orientados a mejorar la calidad de vida comunitaria a través del tiempo, más allá de los cambios de administración.

Un hallazgo central es la necesidad de institucionalizar funciones de planificación territorial dentro de la estructura de las juntas comunales, incorporando profesionales especializados en urbanismo y gestión territorial. No todos los arquitectos ejercen estas funciones: la distinción entre arquitecto-constructor y arquitecto-planificador resulta esencial. Los arquitectos con formación en urbanismo poseen la capacidad de proyectar escenarios de desarrollo, coordinar actores institucionales y establecer rutas técnicas de largo plazo que trasciendan los ciclos administrativos; deben incorporarse a los gobiernos locales como actores estratégicos permanentes, no como consultores ocasionales.

La planificación territorial, para ser efectiva, debe constituirse como función institucional estable y no depender de voluntades individuales o de períodos políticos específicos. Deben crearse los mecanismos de trazabilidad que permitan a cada nueva gestión no comenzar de cero, sino continuar desde donde su predecesora dejó los procesos en marcha. Solo

así será posible garantizar que las iniciativas comunitarias evolucionen como procesos acumulativos de desarrollo territorial.

El caso de Chilibre plantea además la necesidad de incorporar en la agenda de investigación y de política pública el papel de instancias como los Comités Locales de las comunidades y Consejos Consultivos de la Cuenca Hidrográfica del Canal, cuya articulación con el gobierno local podría potenciar significativamente los procesos de planificación participativa en corregimientos periurbanos de Panamá. La gestión del agua, los bosques y las cuencas no puede separarse de la gestión de los equipamientos, las calles y los espacios públicos: todo forma parte de un mismo sistema territorial.

Finalmente, el estudio concluye que la gobernanza territorial efectiva en contextos periurbanos requiere reconocer el carácter interdisciplinario de la gestión local y la necesidad de integrar, en un mismo proceso, infraestructura física, desarrollo comunitario, identidad cultural y gestión ambiental. Ninguno de estos componentes puede sustituir a los otros; todos se necesitan para construir comunidades que funcionen, que duren y que sus habitantes sientan como propias.

A partir de los hallazgos del estudio, se proponen las siguientes recomendaciones de política pública para el fortalecimiento de los gobiernos locales en corregimientos periurbanos de Panamá: (1) Establecer, mediante reformas al marco normativo de las juntas comunales, la obligatoriedad de contar con un equipo técnico mínimo de planificación territorial, independientemente de los cambios de representante; (2) crear mecanismos de continuidad documental que garanticen que los diagnósticos, carteras de proyectos y procesos en curso sean transferidos de una gestión a la siguiente; (3) fortalecer los vínculos entre las juntas comunales y los Comités Locales, reconociendo su rol complementario en la planificación territorial; (4) desarrollar programas de formación específica en urbanismo y gestión de proyectos públicos dirigidos a los equipos técnicos de los gobiernos locales; y (5) crear fondos de financiamiento para equipamientos

comunitarios que incluyan componentes de adquisición de terrenos, eliminando así la barrera más frecuente para la ejecución de proyectos sociales en territorios periurbanos.

Estas recomendaciones no implican necesariamente un incremento significativo del presupuesto público: muchas pueden implementarse mediante reorganización institucional, actualización normativa y voluntad política de reconocer la planificación territorial como función estratégica del Estado en todos sus niveles. El caso de Chilibre demuestra que es posible avanzar en esa dirección incluso desde los márgenes institucionales, construyendo con lo disponible los cimientos de una gobernanza más justa y sostenible.

Bibliografía

- Allen, A., & da Silva, N. L. (2022). Peripheral urbanization and governance challenges in Latin America. *Urban Studies*, 59(14), 2954–2971.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2024). Gobiernos locales y gestión territorial sostenible en América Latina. BID.
- CEPAL. (2023). Gobernanza multinivel y desarrollo territorial en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jara, O. (2018). La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE).
- OECD. (2023). Strengthening local governance for resilient communities. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/local-governance-2023>.
- PMI (Project Management Institute). (2021). A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide) (7th ed.). PMI.
- República de Panamá. (2006). Ley 6 de 2006, por la cual se reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y se dictan otras disposiciones. *Gaceta Oficial*.
- Silva, C., & Healey, P. (2022). Planning as collaborative governance: Reframing professional roles in urban management. *Planning Theory & Practice*, 23(3), 389–405.
- Tacoli, C. (2023). Peri-urbanization and urban–rural linkages in developing regions. *Environment and Urbanization*, 35(1), 15–32. <https://doi.org/10.1177/09562478231123456>
- UN-Habitat. (2022). World cities report 2022: Envisioning the future of cities. United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat. (2023). Planning sustainable urban extensions and peri-urban areas. UN-Habitat.
- UNDP. (2022). Local governance and sustainable development: Pathways to inclusive institutions. UNDP.

World Bank. (2024). Decentralization and local government performance: Evidence from developing regions. World Bank Group.