



ALCALDÍA
DE PANAMÁ

ANEXO 1

TOMO 2

marzo, 2021

PLAN
ESTRATÉGICO
DEL DISTRITO DE PANAMÁ_PED



ALCALDÍA
DE PANAMÁ

JOSÉ LUIS FÁBREGA
Alcalde del Distrito de Panamá

JUNTA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL 2019-2024

ÍNDICE

5	DIAGNÓSTICO INICIAL PARTICIPATIVO. ANÁLISIS Y SÍNTESIS	4
5.1	Análisis de resultados del prediagnóstico.....	4
5.1.1	Principales conclusiones del Prediagnóstico general del Distrito.....	4
5.1.2	Principales conclusiones del prediagnóstico por zona homogénea.....	8
5.2	Análisis de resultados del proceso participativo. Valoración de problemas y potencialidades.....	10
5.2.1	Principales conclusiones de las Presentaciones técnicas.....	10
5.2.2	Valoración mediante la encuesta.....	11
5.2.3	Valoración mediante los talleres participativos.....	12
5.2.4	Valoración conjunta.....	13
5.3	Síntesis de resultados. Identificación de nudos críticos.....	14
6	MODELO TERRITORIAL ACTUAL	17
6.1	Submodelo ambiental.....	17
6.1.1	Unidades de paisaje.....	17
6.1.2	Usos del suelo.....	17
6.1.3	Áreas protegidas.....	19
6.1.4	Áreas amenazadas.....	20
6.2	Submodelo socioeconómico.....	20
6.2.1	Población total.....	20
6.2.2	Evolución demográfica en el distrito.....	21
6.2.3	Empleo y desempleo.....	22
6.2.4	Distribución de la población y del empleo.....	23
6.2.5	Población por estratos.....	24
6.3	Submodelo urbano.....	25
6.3.1	Grupos de transición.....	25
6.3.2	Clases de análisis.....	27
6.4	Submodelo rural.....	30
6.4.1	Suelo productivo.....	30
6.4.2	Minería y canteras.....	31
6.4.3	Asentamientos humanos y equipamientos en el espacio rural.....	31
6.5	Submodelo infraestructuras.....	33
7	LINEA DE BASE PRELIMINAR E INDICADORES	35
8	SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL	40
9	PROSPECTIVA TERRITORIAL Y CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS	41
9.1	Marco metodológico.....	41
9.2	Prospectiva de variables básicas.....	41
9.2.1	Prospectiva económica y demográfica. Población y empleo.....	41
9.2.2	Demanda de vivienda futura.....	43
9.2.3	Tendencias previsibles en el desarrollo de la economía urbana del distrito.....	44
9.2.4	Proyectos públicos y privados propuestos para los próximos 10 años.....	45
9.3	Herramientas geoespaciales.....	49
9.3.1	Introducción y marco metodológico.....	49
9.3.2	Mapa de atracción para los desarrollos inmobiliarios.....	49
9.3.3	Mapa de aptitud del territorio.....	52
9.3.4	Mapa de impactos de la huella sobre el territorio.....	56
9.3.5	Aplicación de los modelos geoespaciales en la construcción de escenarios.....	57
9.4	Elaboración de escenarios territoriales.....	58
9.4.1	Criterios para el diseño de escenarios.....	58
9.4.2	Escenario tendencial.....	59
9.4.3	Escenario óptimo o deseado.....	61
9.4.4	Escenario de consenso o inteligente.....	63
9.4.5	Comparativa de escenarios.....	65
9.4.6	Costes de los escenarios.....	66
10	FODA	67
11	POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES	72
11.1	Las políticas de ordenamiento territorial en el contexto del proyecto.....	72
11.2	Contexto de las políticas de planeamiento territorial en América Latina Y el Caribe.....	72
11.2.1	La planificación e instrumentos de política pública territorial en América Latina y el Caribe.....	72
11.2.2	Casos prácticos de interés para el PED y la puesta en marcha del POT del distrito de Panamá.....	80
11.3	El sistema institucional panameño de planificación territorial.....	83
11.3.1	Marco legal de desarrollo de las políticas locales territoriales.....	83
11.3.2	La planificación nacional, municipal y subnacional en Panamá.....	87
11.4	Formulación de los lineamientos de políticas locales territoriales para el distrito de panamá.....	96
11.4.1	Presentación de las PLT.....	96

- 11.4.2 Análisis de coherencia lógica de las PLT.....97
- 11.5 Instrumentos de apoyo para la implantación de los lineamientos de las políticas locales territoriales .102
- 11.6 Sistema de monitoreo y evaluación de las PLT104
 - 11.6.1 Sistema de monitoreo104
 - 11.6.2 Sistema de evaluación.....106
- 11.7 Recomendaciones para su plasmación en el Plan Local de Ordenamiento Territorial.....107
 - 11.7.1 La Agenda del Plan Local de Ordenamiento Territorial107
 - 11.7.2 Líneas directrices para el POT107
- 11.8 Conclusiones.....108
- 12 PACTO LOCAL PARA LA CIUDAD DE PANAMÁ 111**
 - 12.1 Construcción del Pacto Local111
 - 12.2 Objetivos111
 - 12.2.1 Objetivos generales.....111
 - 12.2.2 Objetivos específicos.....111
 - 12.3 Antecedentes de Pactos en Panamá.....111
 - 12.4 Enfoque metodológico112
 - 12.5 Formulación del pacto: análisis de la participación112
 - 12.6 Formulación del pacto: proceso de elaboración.....113
 - 12.6.1 Análisis del borrador 1114
 - 12.6.2 Análisis del borrador 2115
 - 12.6.3 Análisis del borrador 3115
 - 12.6.4 Análisis del borrador 4: documento para la firma116
 - 12.7 Marco lógico y alineamiento del Pacto Local Territorial.....116
 - 12.8 Conclusiones.....120
- ÍNDICE DE TABLAS 121**
- ÍNDICE DE FIGURAS..... 121**
- ÍNDICE DE IMÁGENES..... 122**

ANEXOS TOMO 2

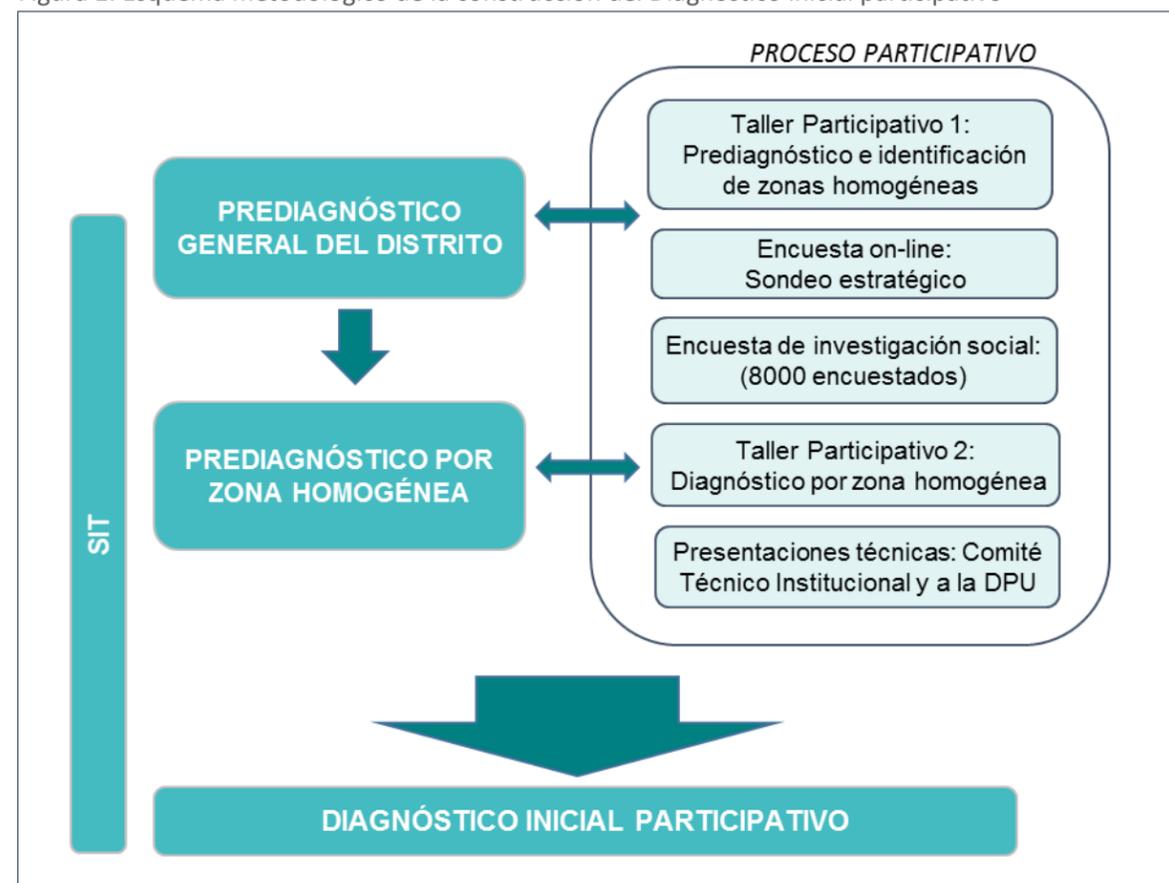
ANEXO 1: POLÍTICA LOCAL TERRITORIAL

ANEXO 2: PACTO LOCAL

5 DIAGNÓSTICO INICIAL PARTICIPATIVO. ANÁLISIS Y SÍNTESIS

Para completar el diagnóstico inicial participativo se toman como base las principales conclusiones del prediagnóstico (tanto el general como el de zonas homogéneas) y los resultados del proceso participativo que permitió la discusión de los nudos críticos con los actores claves con el fin de obtener su retroalimentación, y reconocer los problemas más sentidos por las comunidades, los cuales serán profundizados en el diagnóstico final, donde se tratarán con más detalle.

Figura 1. Esquema metodológico de la construcción del Diagnóstico inicial participativo



Fuente: Elaboración propia

Vale la pena resaltar de nuevo, que la encuesta, los resultados de los talleres participativos y las herramientas digitales, permiten generar un diagnóstico integral y una planificación consensuada sobre las demandas y necesidades del Distrito.

5.1 Análisis de resultados del prediagnóstico

5.1.1 Principales conclusiones del Prediagnóstico general del Distrito

Como parte de los insumos para completar el diagnóstico inicial participativo, se incluyen las principales conclusiones derivadas de cada apartado del **prediagnóstico general del Distrito**, enfatizando en cada caso las debilidades y fortalezas identificadas.

1. CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Debilidades:

- La provincia no tiene institucionalidad legislativa ni ejecutiva.
- No hay ninguna institución metropolitana que gestione la huella urbana conurbada que genera la Ciudad de Panamá.
- El distrito de San Miguelito es una isla dentro del distrito de Panamá, lo que dificulta la gestión de las redes de infraestructura, carreteras, Línea de metro, redes de abastecimiento y saneamiento.
- La institucionalidad de los corregimientos es muy débil. Su representación está en el Consejo compuesto por los 26 representantes de corregimientos.
- La ciudad de Panamá funciona como ciudad-estado en el contexto del país. No hay ciudades intermedias con las que se jueguen competencias. Y dentro de la ciudad, es el distrito de Panamá quien asume el rol de motor económico y administrativo.

Fortalezas:

- El metro tiene un ambicioso plan de expansión que cubre el distrito y el área metropolitana.
- El distrito de Panamá ha aprobado el PPOT de San Francisco.

2. NORMATIVA VIGENTE Y LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Debilidades:

- Falta de instrumentos de gestión urbanística.
- Reglamento de urbanizaciones desactualizado.
- Falta de mecanismos de control para el cumplimiento de las normas.
- Falta de cartografía actualizada a todos los niveles.
- La falta de instrumentos de ordenamiento territorial para la Región Metropolitana con visión de largo plazo y una adecuada articulación de los distintos componentes metropolitanos.

Fortalezas:

- Interés local y ciudadano en el ordenamiento territorial.
- Aprobación del PPOT de San Francisco.
- Ley 21 ha sido la base para la protección de la cuenca del canal y del área revertida.

3. ANÁLISIS HISTÓRICO DE CRECIMIENTO URBANO

Debilidades:

Crecimiento urbano desordenado y disperso que invade áreas de alto valor ecológico:

- En los últimos 25 años, la Ciudad de Panamá experimentó un alto crecimiento demográfico, duplicando su población de 477 mil habitantes en 1990, a 998 mil en la actualidad. Este crecimiento, determinado en gran parte por la migración campo-ciudad, triplicó la huella urbana, al pasar de 7 mil hectáreas en 1990 a más de 21 mil en la actualidad.
- Cambios de uso y fuerte verticalización. La creciente presión sobre los barrios tradicionales hace que se trasladen usos no productivos que no generan negocios, como son los equipamientos y servicios públicos.
- Crecimiento disperso y monofuncional a partir de la década de los 80 en lotificaciones de clase media desde la carretera panamericana hacia el aeropuerto de Tocumen; Crecimientos exclusivamente residenciales en lotes mínimos y alejados del empleo y comercio, sin espacios libres, equipamientos y servicios.
- Crecimiento desordenado por mezcla y superposición de usos sobre todo en las salidas (Avenida Domingo Díaz, Carretera Panamericana, Carretera Transistmica) de la ciudad.
- Discontinuidad en la huella urbana, existencia de un alto porcentaje de suelo vacante.

Fortalezas:

- Nuevas áreas mixtas. Algunas zonas residenciales tradicionales, desarrolladas en los años 50, 60 y 70, se han sustituido por zonas mixtas con edificios en altura y bajos comerciales y de servicios. El caso más apreciado es el del Barrio de San Francisco.
- Renovación urbana. A partir de la creación del Programa de Mensura y Legalización de terrenos invadidos, muchos asentamientos ilegales e informales pasaron a ser legales regularizando su tenencia de la tierra. Algunos de los barrios tradicionales de asentamientos precarios han tenido intervenciones públicas como Curundú, en el que se han creado 64 torres de vivienda con 1000 unidades habitacionales, con edificios institucionales, comerciales y equipamientos.
- Nuevo suelo ganado al mar con los rellenos. Ante la consolidación y colmatación del centro financiero de Panamá, en los últimos años se han realizado diferentes rellenos marinos que han ampliado de forma significativa la capacidad de crecimiento de la ciudad. Los proyectos de relleno de gran tamaño tienen una gran tradición en Panamá con la construcción del canal desde antes de 1914. Algunos de ellos han traído grandes beneficios para la ciudad como la cinta costera 1; en otros casos han generado impactos ambientales.
- Desaceleración del crecimiento demográfico para las próximas décadas, lo que disminuirá la presión sobre el territorio, y permitirá generar un mejor modelo de desarrollo sustentable.

4. AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Debilidades:

- Gran número de vertidos. Contaminación de cauces y de la Bahía de Panamá. Contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, y en especial, afectando a toda la Bahía de Panamá
- Altas emisiones contaminantes. Contaminación del aire, en especial, por el constante crecimiento del parque vehicular en la ciudad ha incidido directamente en que sigan aumentando los niveles de contaminación y se esté rebasando el promedio seguro de polución, fijado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Contaminación por ruido y vibraciones; la contaminación acústica se deriva principalmente del ruido generado por actividades como el tráfico vehicular y de las obras de los diferentes proyectos constructivos.
- Contaminación por residuos sólidos; en la actualidad, la recolección y gestión de la basura en el territorio distrital no alcanza a cubrir las necesidades del distrito de Panamá, lo que contribuye a que se acrecienten aún más los problemas sanitarios y de contaminación de la ciudad.

- Contaminación por malos olores La contaminación por malos olores presente en el distrito de Panamá se asocia principalmente a dos factores: el vertido directo de basura al cauce de los ríos, y su puesta directa sobre las aceras de la ciudad. Ambos factores han sido tratados en detalle en los puntos sobre contaminación del agua y contaminación por residuos sólidos, respectivamente.
- Contaminación visual. En el distrito de Panamá los elementos que ocasionan la contaminación visual tienen esencialmente un origen publicitario, como es el caso de las vallas, carteles, postes, neones o pantallas que revisten las principales calles de la ciudad. No obstante, otro tipo de infraestructuras que también contribuyen a esta problemática son los postes, cables, antenas y otros elementos que componen las redes de iluminación y telecomunicación de la ciudad.
- Alta tasa de deforestación. Pérdida de cobertura vegetal y desertificación. En el periodo entre 1986 y 2015 se observa cómo los bosques de manglar y bosque secundario del territorio distrital han sufrido pérdidas mayores al 35% de su superficie.
- Falta de control de las explotaciones mineras que generan contaminación.
- Incremento de la temperatura en la ciudad debido al efecto de "isla de calor", lo cual impulsa el uso más intensivo del aire acondicionado.

Fortalezas:

- Entorno natural de gran riqueza y biodiversidad; Chagres, Parque Metropolitano, Soberanía y el Humedal de Bahía de Panamá. Gran Biodiversidad en un distrito grande y diverso, donde coexisten cerros, manglares, humedales, bosques de galería, cuencas del Caribe y del Pacífico, con el desarrollo urbano.
- Gran superficie protegida: manglares, parques, Cerro Ancón, Cerro Peñón...Gran cantidad de espacios naturales protegidos, destacando las declaradas por el SINAP, Áreas de Responsabilidad Ambiental de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y otros espacios municipales.
- Gran disponibilidad de agua, entre los ríos, lagos, lagunas, y diferentes cuerpos de agua, así como en los importantes acuíferos subterráneos.

5. VULNERABILIDAD Y RIESGOS NATURALES

Debilidades:

- Aumento de los daños por desastres naturales: En la última década, a nivel nacional, se ha registrado un incremento del número de personas afectadas anualmente por desastres naturales, pasando de 5,810 en el 2001 a 22,428 en el 2011, siendo los años con el mayor número de afectados el 2008 y 2010, con más de 70 mil personas afectadas durante cada uno de esos años.
- Existencia de riesgos para la población, principalmente por inundaciones. Vulnerabilidad ante desastres naturales. La amenaza con mayor número de registros, así como de afectados y damnificados, es la inundación fluvial (los corregimientos de Juan Díaz, Parque Lefevre y Curundú aglutinan la mayor parte de los eventos así como el mayor número de personas afectadas y damnificadas). Los numerosos ríos y arroyos existentes se han ido incorporando al tejido urbano sin que se hayan realizado en muchos casos las actuaciones hidráulicas necesarias, lo que origina desbordamientos en lugares muy diversos, repartidos a lo largo de toda el área de estudio.
- La segunda amenaza más dañina, tanto por el número de eventos como de damnificados, son los vendavales extremos, con 60 eventos en 10 años.
- Inundaciones pluviales por falta o mal funcionamiento del drenaje urbano. Existen numerosas zonas de afectación por escorrentías superficiales antes de su incorporación a los cauces principales asociadas al drenaje de la zona urbana. Estos sucesos vienen motivados por la escasa capacidad de la red de drenaje (y

saneamiento) existente, insuficiente para evacuar las propias aguas pluviales de la ciudad cuando se dan lluvias de elevada frecuencia. Los sistemas de drenaje de la ciudad están en malas condiciones de mantenimiento, colmatados por residuos y restos vegetales, lo que provoca que el agua se acumule en ciertos puntos de la ciudad durante la época de lluvias.

- Aumento de la vulnerabilidad. La concentración de población, activos y servicios en las áreas vulnerables, en un contexto de urbanización acelerada no planificada y procesos de degradación ambiental, constituye uno de los retos a abordar desde la gestión de riesgo.
- No existe un sistema de alerta temprana para la ciudad o el área metropolitana.

Fortalezas:

- Experiencias piloto de sistemas de alerta temprana. Como resultado de la tragedia de Prados del Este, se desarrolló un sistema de alerta temprana contra inundaciones en los ríos Cabra y Pacora, a cargo de la Gerencia de Hidrometeorología de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. y del Sistema Nacional de Protección Civil, pero son proyectos localizados.
- En años recientes, se han creado políticas para integrar la vulnerabilidad a los desastres naturales en la planificación del territorio. Se destaca en particular el desarrollo y adopción de la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD) y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – 2011-2015 (PNGRD).
- En 2010, el MIVIOT aprobó la Resolución No. 402 de 2010 que establece los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los planes de ordenamiento territorial (POT), y que dicta que éstos deben incluir en su diagnóstico un análisis de las zonas de vulnerabilidad y riesgo, y en su propuesta, tomar en consideración el manejo de áreas críticas. Recientemente, el MIVIOT ha adoptado una nueva resolución (No. 732 del 2015) que adiciona criterios para la gestión integral de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático en los requisitos y procedimientos de los planes y esquemas de ordenamiento territorial.
- En el ámbito de la adaptación al cambio climático, Panamá cuenta con la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que procura gestionar la problemática del cambio climático y sus efectos en el nivel nacional. En el plano institucional del 2012, se reactivó el Comité Nacional para el Cambio Climático de Panamá (CONACCP), y recientemente se fortaleció a través del Decreto Ejecutivo No. 52 (2013) que aumenta su composición, incorporando a representantes de sociedad civil y sector privado.

6. SECTOR SOCIOECONÓMICO

Debilidades:

- Falta de diversificación económica. Centralización en el sector logístico y dependencia de las tendencias globales.
- Falta de integración entre el conglomerado logístico y la infraestructura de apoyo.
- Las deficiencias en infraestructuras de movilidad impactan directamente sobre la competitividad del sector logístico y turístico.
- Existencia de áreas rojas/peligrosas.
- La vivienda es inaccesible para sectores socioeconómicos bajos y medios lo que provoca un alto grado de informalidad.
- Fortalezas:
- Panamá cuenta con un importante monto de inversión directa extranjera, la cual en gran medida se está reinvertiendo en el país, generando efectos positivos en el empleo y la inversión privada en el área urbana.

- El sector logístico y turístico son sectores con gran potencial.
- El Plan Logístico establece importantes proyectos que demandarán suelo con infraestructura adecuada para el desarrollo de actividades económicas.
- Alta concentración de población en edad productiva o edad de trabajar, fortaleza importante para mejorar la productividad urbana.
- Alto rendimiento del crecimiento económico en el Distrito ha conducido a una reducción del desempleo.

7. SUELO URBANO Y DINÁMICA ESPACIAL

Debilidades:

- Crecimiento de alta densidad vinculada a alto poder adquisitivo con fuerte presión sobre zonas naturales (ocupación de manglares) y sobre zonas tradicionales y otros usos. Crecimiento urbano en áreas de alto valor ecológico, compleja relación costa-ciudad.
- Desarrollos exclusivamente residenciales en lotes mínimos y alejados del empleo y comercio, sin espacios libres, equipamientos y servicios, en especial hacia la zona norte y este del distrito (las salidas por las carreteras transístmicas y panamericana).
- Asentamientos dispersos e informales, loteos de gran tamaño, capturan mucha tierra.
- Crecimiento desordenado por mezcla y superposición de usos sobre todo en las salidas (Avenida Domingo Díaz, Carretera Panamericana, Carretera Transístmica) de la ciudad.
- Segregación socio territorial y falta de cohesión social. Huella muy segregada en guetos, zonas de élite con acceso restringido.
- Deficiente red de zonas de esparcimiento y ocio en la ciudad (parques, áreas verdes, complejos deportivos, ciclo vías). Déficit de espacios libres públicos y desigual distribución de zonas verdes y espacios de relación y convivencia. Falta de cohesión social.
- Imagen urbana muy desigual, seguridad ciudadana muy desigual, patrones de crecimiento que aumentan la desigualdad en términos de calidad de vida.
- Rellenos en la ciudad que cambian las dinámicas marino-costeras.
- Crecimiento desproporcionado de la huella, discontinuo y en baja densidad. Existencia de un alto porcentaje de suelo vacante.
- Desconexión de la ciudad con el mar.
- Funcionamiento centro-periferia. Concentración de actividades en pocos puntos de la ciudad.
- Falta de límite urbano. Crecimiento de urbanizaciones desconectadas de la mancha urbana (EOT).
- Déficit de equipamientos culturales y carencias en la infraestructura educativa para alumnos menores a 18 años.
- Manejo privado y precario de las aceras y del mobiliario urbano. Invasión por estacionamientos.

Fortalezas:

- Disponibilidad de gran cantidad de suelo (Áreas revertidas) de propiedad pública.
- Barrios centrales con estructura y potencial para crecimiento y densificación. Existencia de algunos barrios bien planificados, ordenados, con usos del suelo mixtos, acceso a transporte público y buena dotación de áreas verdes y espacios públicos, como El Cangrejo, o Exposición.
- Interés por parte de las autoridades Nacionales y Municipales en generar políticas que orienten el crecimiento y ordenen los usos de suelo en la ciudad.
- Mejoramiento de barrios y renovación urbana: el caso de Curundú.

- Disponibilidad de lotes baldíos y parcelas con superficie adecuada para desarrollo de proyectos integrales (vivienda, equipamiento y espacio público).
- Disponibilidad de equipamientos urbanos (educación, salud, deporte, cultura, institucional).
- Alto índice de espacios abiertos (incluidas las Áreas Protegidas).

8. SECTOR RURAL

Debilidades:

- Bajo nivel de industrialización del sector agro; en la zona de Panamá Este-Chepo, tan solo existen 96 pequeñas agroindustrias rurales (Fuente: Diagnóstico de la Agroindustria. Universidad Tecnológica de Panamá).
- Baja capacidad de inversión de los productores y agro-empresarios.
- Una buena parte de la producción agrícola se realiza a baja escala, lo que no permite generar sinergias para atacar mercados de mayor potencial.
- Falta de servicios técnicos y empresariales estructurados a nivel de las diferentes localidades, que le faciliten a los productores y agro-empresarios un crecimiento integral.
- Falta de integración de cadenas de valor.
- No se cuenta con una adecuada vinculación las universidades y centros de investigación con la industria. Poca innovación en productos y procesos.
- Falta de un análisis detallado de las capacidades de sistemas producto con base en los requerimientos de mercado nacional e internacional.

Fortalezas:

- Importante producción de arroz, con 103 has cultivables, siendo el corregimiento de Pacora el de mayor producción del distrito y de la provincia (Corregimiento de Pacora: 258,145 quintales, sobre 383,147 de la provincia de Panamá, y 5,089,446 del país. Solo en el corregimiento de Pacora se da el 6 % de toda la producción del país.
- Producción de maíz importante con 7,309 quintales, lo que supone el 2% del país, y el 15 % de la producción de la provincia de Panamá.
- Gran producción agropecuaria en la provincia de Panamá, siendo el más importante en vacuno y porcino, y en especial, de carne de pollo y huevos (La provincia de Panamá tiene 11 millones de aves, lo que representa el 60% de la producción nacional).
- La disponibilidad de recursos naturales, en especial, suelo, clima y agua: a) Disponibilidad de agua para el riego, considerando el río Pacora y los canales de riego existentes, en el sector. b) Características edafológicas del suelo, considerando que se trata de clases agrologicas en su mayoría II, caracterizada por ser suelos llanos, fértiles, relativamente profundos, y con un buen contenido de materia organica, y c) posee un clima tropical de tipo sub-ecuatorial caracterizado por una prolongada estación lluviosa de mayo a diciembre y una corta estación seca de enero a abril.
- Existencia de mano de obra, en especial, en las comunidades rurales cercanas, como Pacora, Paso Blanco, La Mesa y Chepo, por citar algunas. Pacora ha sido invadida en más de una ocasión por personas de escasos recursos, motivados por la falta viviendas en el área metropolitana de la ciudad, lo cual ha conllevado a la creación de numerosas comunidades. Por esta razón, su población aumentó de los 6 mil habitantes, en 1980, a más de 80 mil en la actualidad. Parte de la población trabaja y tiene experiencia en agricultura.

9. PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLÓGICO

Debilidades:

- Pérdida del valor patrimonial de algunas áreas, como por ejemplo por el anillo costero en el centro histórico Patrimonio de la humanidad UNESCO.
- Falta de mantenimiento adecuado y periódico de los bienes patrimoniales (públicos y privados).
- Pérdida del patrimonio a causa del desarrollo inmobiliario y por falta de protección de los bienes.
- Falta de un inventario de bienes y de normativa para la protección del patrimonio.

Fortalezas:

- Elementos patrimoniales culturales y naturales con gran potencial turístico, en especial, Sitio Arqueológico de Panamá Viejo y Distrito Histórico de Panamá como Patrimonio de la Humanidad UNESCO
- Existen experiencias positivas en la gestión del patrimonio y en la inversión a través de incentivos.

10. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Debilidades:

- Red vial deficitaria y compleja por falta de planificación. Precariedad en la red viaria transversal. Falta de malla viaria secundaria, en especial, hacia la periferia de la ciudad.
- Falta de plataformas de transportes no motorizados.
- Transporte público deficitario.

Fortalezas:

- Posibles nuevas centralidades en torno a las nuevas líneas de metro (DOT).
- Red de Metro eficaz en funcionamiento y en crecimiento.
- Actuaciones recientes para mejorar la red peatonal. Proyecto de aceras Vía España, Vía Uruguay.

11. INFRAESTRUCTURA URBANA

Debilidades:

- Insuficiencia y deficiencia de infraestructura logística.
- Deficiente infraestructura de la red sanitaria. Causa directa de contaminación de ríos.
- Red deficitaria de agua potable. Pérdida de agua potable por fugas debido a la falta de mantenimiento y a conexiones ilegales.
- Carencia de red separativa de las redes de alcantarillado y drenaje pluvial cuestión que hace aumentar el nivel de obstrucción y colapso del servicio. Falta de mantenimiento en la red pluvial.
- Alto consumo energético.
- El vertedero Cerro Patacón se encuentra en estado precario.
- Deficiente servicio de recolección de residuos sólidos. Rutas de recolección muy largas.

Fortalezas:

- Las fuentes de captación tienen buena calidad del agua y las plantas potabilizadoras tienen capacidad para cubrir la demanda actual.
- El Plan Nacional de gestión Integral de residuos sólidos incluye el Programa Basura Cero, actualmente en marcha en el distrito.
- Apuesta municipal por las nuevas tecnologías.

5.1.2 Principales conclusiones del prediagnóstico por zona homogénea

Tal y como se ha mencionado en un apartado anterior de este documento, para el estudio y análisis del Distrito, se divide físicamente el medio en unidades de similares características partiendo de la división política basada en corregimientos. Esta división física del territorio se realiza con base en una serie de parámetros que sirven para establecer zonas homogéneas.

Como resultado, se obtienen 12 zonas homogéneas, sobre las que se ha profundizado el prediagnóstico, siendo las siguientes:

Tabla 1. Zonas Homogéneas del Distrito de Panamá

ZONA HOMOGÉNEA	SUPERFICIE(Ha)	POBLACIÓN	VIVIENDAS	HOGARES
ZH-01 San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú	506.49	75,243	29,588	24,611
ZH-02 Betania, San Francisco y Bella Vista	1,969.30	120,191	52,193	40,512
ZH-03 Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo	1,394.08	82,588	31,182	27,525
ZH-04 Juan Díaz	1,914.04	52,553	16,264	15,352
ZH-05 Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba	8,674.48	140,262	40,579	38,203
ZH-06 Ancón	18,759.00	28,570	8,087	6,558
ZH-07 Tocumen y Las Mañanitas	8,840.53	114,425	33,346	30,817
ZH-08 24 Diciembre	8,071.60	65,404	19,897	17,717
ZH-09 Chilibre y Alcalde Díaz	10,604.91	78,696	23,209	21,549
ZH-10 Pacora, San Martín y Las Garzas	53,164.90	56,904	16,743	14,405
ZH-11 Caimitillo	89,221.00	17,742	6,018	4,917
ZH-12 Don Bosco	1,645.27	48,056	14,318	13,90
TOTALES DISTRITO DE PANAMÁ	204,765.6	880,634	291,424	255,656

Fuente: Elaboración propia a partir de INEC 2010

Sobre cada zona homogénea se realizó un estudio de las principales variables socioeconómicas, ambientales y de infraestructuras, incorporando los resultados de la encuesta de investigación social. Los resultados obtenidos reafirman las conclusiones obtenidas en el prediagnóstico general.

Como parte de los insumos para completar el diagnóstico inicial participativo, se incluyen las principales conclusiones derivadas del **prediagnóstico por zona homogénea**.

SISTEMA SOCIOECONÓMICO

Las zonas homogéneas del centro más consolidado son las que menor tasa de crecimiento han tenido, presentando incluso signos de estancamiento con tasas inferiores al 1.00% (ZH01, ZH02, ZH03, ZH04 y ZH12). En cambio, las zonas homogéneas con mayor crecimiento son las ubicadas al este del distrito (ZH07 y ZH08), en caso de la ZH06-Ancón, es la que mayor TCMA presenta, 4.37% pero a su vez es uno de los corregimientos que menor población acoge. La ZH10 sigue la tendencia de crecimiento hacia el este.

Por lo tanto, se extrae como conclusión que actualmente el distrito presenta un ligero estancamiento del crecimiento de la población en las zonas centrales del distrito, que son aquellas con mayor grado de

consolidación urbana, alto grado de empleo, infraestructura y equipamiento, orientando todo el crecimiento hacia el este del distrito, con un modelo de expansivo de la mancha urbana.

El mayor porcentaje de empleo se localiza en los corregimientos centrales del Distrito. Si analizamos la distribución del empleo respecto a la distribución de la población, se pueden distinguir zonas homogéneas con predominio de empleo respecto a población residente y en cambio, zonas donde el empleo es mínimo respecto a la población, este último caso se da prioritariamente en zonas homogéneas más alejadas del centro urbano con carácter más rural/natural, pero en algunos casos también en entornos urbanos consolidados siendo zonas principalmente residenciales.

Como zonas homogéneas con predominio del empleo sobre la población residente, destacar la ZH02 que acoge el 13% de la población total del distrito y donde se localiza el 53% del empleo total, siendo el área urbana más económicamente activa del distrito. La ZH06 (Ancón) concentra el 17% del empleo total del distrito con solo el 4% de la población total.

De las zonas homogéneas que tienen un claro predominio de población respecto al empleo, destacar la ZH05, que concentra el 16% de la población total del distrito y solo el 1% del empleo total; la ZH07 con el 15% de población y el 4% de empleo y la ZH08 con el 8% de la población total y solo el 0.4% de empleo. Todas estas zonas están emplazadas al este del distrito.

SISTEMA URBANO

Una de las principales variables que definen el medio urbano es la densidad. Si la densidad media del distrito es de 47 hab/ha, las zonas homogéneas que se encuentran por debajo de la media son la ZH04, 06, 09, 10 y 11 mientras que la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia y Curundú) supera la media con 150 hab/ha.

Los corregimientos con más superficie dedicada a equipamientos en proporción a su población son Ancón y Juan Díaz (ZH 06 y 04), mientras que en Caimitillo, San Martín y las Cumbres esta proporción no llega a 0.5m2/hab (ZH 9-10).

En el caso de las zonas verdes mientras que Ancón presenta un ratio de superficie verde por habitante de 44 m2/hab, el resto de zonas están por debajo de los 3 m2/ha, a excepción de las zonas 01 y 02 que alcanzan los 7 m2/ha.

SISTEMA AMBIENTAL

Tras el análisis de limitaciones naturales por Zona Homogénea a nivel general se obtiene que en todas las Zonas Homogéneas se han detectado elementos naturales que limitan o condicionan el crecimiento urbano.

Entre las Zonas Homogéneas con más superficie de terreno condicionado por elementos naturales que deben ser protegidos, encontramos la ZH11 (Caimitillo) y la ZH06 (Ancón). En ambos casos, existe una gran presencia de áreas pertenecientes al SINAP, las cuales suponen un 64% de la superficie en el caso de Ancón y cerca de un 94% en el caso de Caimitillo, donde el Parque Nacional Chagres ocupa casi la totalidad de ese corregimiento.

En el otro extremo encontramos las Zonas Homogéneas ZH02 (Betania, Bella Vista y San Francisco) y ZH03 (Pueblo Nuevo, Parque Lefevre y Río Abajo) como las que cuentan con menor cantidad de superficie de elementos naturales

con figuras de protección. En los dos casos se trata de Zonas Homogéneas cuyos corregimientos están altamente urbanizados y donde las áreas naturales son marginales, limitándose prácticamente a las áreas de protección de los ríos y quebradas presentes en esos corregimientos.

MOVILIDAD Y TRANSPORTE

En cuestión viaria el análisis debe tener una visión distrital, si bien se detectan algunas zonas en las que la congestión vehicular es mayor debido a las deficiencias en la red, precariedad en la red viaria transversal y falta de malla vial secundaria, especialmente en las zonas¹ 05 a 11.

Aunque la cobertura del transporte público es amplia el servicio es deficitario. Los tiempos de desplazamiento son muy elevados. A esto hay que añadirle una red viaria y de aceras deficiente que limita la alimentación del sistema de transporte público. Los proyectos viales y urbanísticos, regulados por el Reglamento actual de urbanizaciones, no contemplan las facilidades para el peatón y el ciclista para hacer que este tipo de desplazamientos sea una alternativa viable.

Las zonas centrales 01, 02, 03, 04, 12 son las que presentan mejor cobertura para el transporte. El resto de zonas homogéneas además de problemas en la cobertura también presentan problemas con las frecuencias en el servicio.

INFRAESTRUCTURAS URBANAS

Acueducto

El ritmo acelerado de crecimiento poblacional y de construcción de viviendas en ciertas áreas, no ha permitido que el Estado dote de infraestructuras básicas necesarias para satisfacer la demanda, lo que agrava cada vez más la situación de déficit en el servicio de agua potable y hace más deficiente el funcionamiento del mismo, evidenciado sobre todo en las zonas homogéneas 9 a 11.

Aproximadamente el 82% de las viviendas en el área de estudio cuenta una conexión a la red de acueducto público del IDAAN, según información del Censo de 2010. No obstante, existen zonas homogéneas donde observan viviendas que no disponen de un sistema de abastecimiento apropiado, por lo que tienen la necesidad de utilizar otras fuentes de abastecimiento para cubrir con las necesidades en el hogar como lo son la utilización de carros cisternas, pozos sanitarios, compra de aguas embotelladas, entre otros.

La gran mayoría de las viviendas de las zonas homogéneas cuentan con conexión a la red de acueducto público del IDAAN, según datos del INEC, a excepción de la zona homogénea 10 en donde solo un 62% del total de viviendas de la zona se encuentran conectadas.

No obstante, a pesar de que la gran mayoría de viviendas cuentan con conexión al acueducto público del IDAAN, la frecuencia del agua presenta irregularidades en ciertas zonas. En las zonas homogéneas que se encuentran cerca al núcleo de la ciudad, existe buena regularidad del agua, a excepción de algunas edificaciones de altura en donde

existen horas del día que no llega el agua, lo que podría ser causa de presiones bajas en el sistema. En las zonas homogéneas 5, 7, 8, 9 y 10 que se encuentran distantes del centro de la ciudad, se observó una mala regularidad y frecuencia del servicio de abastecimiento por lo que tienen la necesidad de utilizar otros medios de abastecimientos no apropiados para satisfacer las necesidades. Existen viviendas que son abastecidas con agua menos de 3 días a la semana donde sobresalen la zona homogénea 9 con 15% y la zona homogénea 10 con un 17.1% del porcentaje total de viviendas en la zona.

Saneamiento

Las zonas homogéneas 1, 2, 3 y 4, presentan características similares, siendo las zonas homogéneas que se encuentran cubiertas, en su gran mayoría, por una red de alcantarillado sanitario.

Las Zonas Homogéneas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 utilizan otros tipos de servicios como los huecos o letrinas, tanques sépticos o no tienen servicio sanitario.

En relación al total de viviendas por zona homogénea se puede contemplar que la zona homogénea 9 tiene el mayor porcentaje de utilización de tanques sépticos, mientras que la zona homogénea 10 presenta un alto porcentaje en la utilización de servicios de hueco o letrina, según los datos del INEC.

Sistema pluvial

A partir de la información facilitada por la Cámara de Comercio se obtuvo que las zonas homogéneas 1, 2, 3, 6 y 12 presentan en su mayoría un sistema de drenaje a través de cordón cuneta, tragantes y tuberías, en buen estado.

Las zonas homogéneas 4, 5, 7, 8 y 9, presentan dos tipos de sistema de drenaje, por medio de cordón cunetas, tragantes y tuberías, y a través de cunetas abiertas, las cuales se encuentran en estado regular malo, con presencia de grama, sedimentos y residuos sólidos. En estas zonas también se observó que en algunas áreas los moradores han obstaculizado el drenaje pluvial, mediante la construcción de estacionamientos, accesos a viviendas y comercios, entre otros.

Las zonas homogéneas 10 y 11 presentan un sistema de drenaje por medio de cunetas abiertas las cuales se observan en un estado regular a malo, con grama, sedimentos y residuos sólidos. Del mismo modo que las zonas homogéneas 4, 5, 7, 8, y 9, en estas zonas se observa la obstaculización del drenaje por la construcción de estacionamientos, accesos a viviendas o comercios, entre otros.

Gestión de residuos

En algunas zonas homogéneas el sistema de recolección de residuos en muchos casos no cumple con la frecuencia de recolección establecida por la AAUD; esto puede ser debido a que los camiones recolectores tienen que recorrer

¹ Zonas Homogéneas: ZH01-San Felipe. El Chorrillo. Santa Ana. Calidonia o La Exposición. Curundú. ZH02-Bethania. San Francisco. Bella Vista. ZH03-Parque Lefevre. Pueblo Nuevo. Río Abajo. ZH04-Juan Díaz. ZH05-Pedregal. Las Cumbres. Ernesto Córdoba Campos. ZH06-Ancón.

ZH07-Tocumen. Las Mañanitas. ZH08-24 de Diciembre. ZH09-Chilibre. Alcalde Díaz. ZH10- Pacora. San Martín. ZH11-Caimitillo. ZH12-Don Bosco

largos trayectos desde el punto de recolección hasta llegar a su lugar de vertido en el relleno sanitario Cerro Patacón para disponer de los residuos.

Por otro lado, existen zonas homogéneas que presentan calles demasiado angostas o estrechas o la topografía del área es muy pronunciada, por lo que los camiones recolectores no pueden acceder o se hace muy peligroso el camino y se hace difícil la recolección de residuos.

En base a los datos obtenidos del INEC del censo del 2010, las zonas homogéneas 1, 2, 3 y 4, presentan una buena cobertura de servicio de recolección a través de carros recolectores públicos. A medida que las zonas homogéneas se alejan del núcleo de la ciudad, estas condiciones cambian, como el caso de las zonas homogéneas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 en donde se ha observado que no cuentan con un buen servicio de recolección.

5.2 Análisis de resultados del proceso participativo. Valoración de problemas y potencialidades.

5.2.1 Principales conclusiones de las Presentaciones técnicas

El objetivo general de la reunión con el Comité Técnico Interinstitucional fue validar el diagnóstico inicial elaborado por el equipo consultor y validar la propuesta de estrategias y proyectos iniciales identificados.

Entre los objetivos específicos estuvieron:

- Conocer y analizar los posibles escenarios de desarrollo del distrito de Panamá.
- Conocer y reflexionar sobre la validez de estrategias y proyectos para enfrentar los problemas encontrados en el diagnóstico realizado.
- Recoger aportes de las personas participantes.

Las instituciones asistentes a esta presentación/taller fueron siguientes: ANATI, MEDUCA, METRO de Panamá, MIVITO, ACP, Gas Natural Fenosa, INAC-DNPH, MEF, ENA, Gabinete logístico, MIDA, MINSAL, MITRADEL, SENACYT, Bomberos de Panamá, ENSA, INEC y MIDES.

Imagen 1 Imágenes del taller Comité Técnico Interinstitucional



Fuente: Elaboración propia

En relación al diagnóstico estas son algunas de las principales conclusiones extraídas por mesa y algunas propuestas de solución de los asistentes:

- En relación al **límite urbano** se considera imprescindible contener el desarrollo de la huella urbana y se plantea la inquietud sobre cuál debe ser ese límite. Se propone establecer límites estrictos.
- En relación al **déficit de equipamientos** se plantean los siguientes problemas: uno, en el centro de la ciudad hay instalaciones que se están quedando ociosas y dos, la normativa no permite adquirir terrenos para hacer nuevas instalaciones de calidad que reemplacen a las actuales. Se menciona que MEDUCA está haciendo grandes esfuerzos en acercar la infraestructura a la población como es en el caso de Pacora. Se propone analizar la compatibilidad de la propiedad frente al tema de la protección ambiental y estudiar nuevos usos para instalaciones ociosas.
- En relación a los **problemas de movilidad** se mencionan los problemas de conectividad Norte-Sur en el distrito de Panamá y se propone retejer la ciudad Norte Sur. También a este respecto se entiende que aunque el Plan tiene una direccionalidad hacia el transporte público, éste necesita de calles por donde circular y por tanto de inversión en viario.
- En relación a la **invasión del espacio público por los estacionamientos** se propone identificar lugares de estacionamiento (edificios o edificios sin uso) para evitar esta invasión.
- En cuanto a la articulación de proyectos se propone que se tome en cuenta el Plan Metropolitano de manera que exista el acople técnico necesario para llegar a orientar el ordenamiento del territorio.
- En relación a las **deficiencias en infraestructuras** se observa que los problemas se centran en la falta de eficacia del servicio. Se propone coordinación con el IDAAN y que las propuestas de densificación se basen en estudios de carga. Los asistentes se muestran preocupados por una densificación en relación a la capacidad de las infraestructuras.
- En cuanto al problema de **falta de eficiencia energética y el efecto isla de calor** se considera que en Panamá no se está teniendo en cuenta lo que la ciencia y la tecnología pueden aportar. Se propone generar normas en materia energética, en cuanto a materiales para la construcción y mantener espacios que estimulen la creatividad y la innovación dentro de la población.

- En cuanto al uso de **terrenos baldíos**, los asistentes creen que se deben utilizar estos terrenos y proponen involucrar a las personas de dichas áreas para que se sumen al proceso y no hagan resistencia al proyecto.
- En cuanto al **sector agropecuario** se menciona que se debe prestar atención a la seguridad alimentaria y nutricional y se propone pensar en la ubicación de mercados locales y su acceso.
- En materia de vivienda se pregunta cómo se va a limitar el crecimiento de nuevos **asentamientos informales** y como se va a intervenir en los existentes.

Otras propuestas de intervención son las campañas educativas y de divulgación, la coordinación y articulación a nivel interno en el municipio, externas con otros municipios y con las diferentes instituciones que actúan en el territorio., conceder importancia a la participación ciudadana para asegurar la sostenibilidad del Plan y hacer una valoración de los impactos positivos y negativos del Plan de Ordenamiento.

5.2.2 Valoración mediante la encuesta

A partir de la encuesta de investigación social, se lleva a cabo una valoración de los problemas y potencialidades que se extraen de sus resultados. Puesto que los datos recogidos a través de la herramienta permiten segregar espacialmente los resultados, ha sido posible llevar a cabo esa valoración por Zona Homogénea.

Es importante señalar que en la labor de valoración se han considerado como problemas, o retos con potencial de ser mejorados, aquellos temas específicos que se evaluaron mediante escala de Likert y que recibieron puntuaciones medias por debajo de 3 (Regular) para el corregimiento, asumiendo de esta manera que son problemas aquellas cuestiones que la gente percibe con niveles por debajo a un estado regular.

En la siguiente tabla se muestran los resultados de esa valoración, a través de los cuales se pueden extraer las siguientes conclusiones de la percepción de los ciudadanos sobre su distrito:

- A nivel de **infraestructuras**, la que peor valoración ha recibido es el alcantarillado, encontrando que en 7 Zonas Homogéneas (ZH01, ZH04, ZH07, ZH08, ZH09, ZH10 y ZH12) esa infraestructura obtuvo una media a nivel de corregimiento menor de 3 en la escala Likert. En el otro extremo, entre las infraestructuras mejor valoradas entre los ciudadanos consultados se encontraría el servicio de agua potable.
- En lo que respecta a **equipamientos**, los deportivos fueron los peor percibidos, obteniendo que en todas las Zonas Homogéneas se calificaron con valoraciones por debajo de regular (3 en la escala Likert). En cambio, los equipamientos educativos se calificaron con valores entre 3 (regular) y 4 (bueno) en todas las Zonas Homogéneas, resultando como la tipología mejor valorada dentro de este grupo.
- Analizando las variables consultadas en materia de **calidad de vida**, de la valoración conjunta se extrae que la población percibe de manera negativa en todas las Zonas Homogéneas la protección de ríos y quebradas. En cambio, con las mejores valoraciones dentro de este grupo, a nivel de Zona Homogénea, se percibieron la Calidad de paisaje y del aire.
- En términos de **movilidad**, en general la percepción ciudadana es bastante negativa, obteniendo que en muy pocos casos la media por Zona Homogénea en algunas de las preguntas relativas a este tema fueron superiores a 3, es decir, no superaron la calificación de regular. Sólo en la Zona Homogénea 06 (Ancón)

las preguntas de esta temática (frecuencia de transporte público, provisión de estacionamientos y calidad de las aceras) fueron valoradas con medias entre regular y bueno (3-4 en la escala Likert).

- La valoración de la **sensación de inseguridad** en ningún caso superó la media de 4. La inseguridad fue especialmente percibida en las Zonas Homogéneas 03, 05, 09, 10 y 11.
- Ante la posibilidad de ocurrencia de algún desastre natural, en la mayoría de Zonas Homogéneas (8) la media de las valoraciones fue menor a 3 (regular en la escala Likert) por lo que en general se puede concluir que hay una mala percepción respecto a este tema, y la población se siente insegura ante la ocurrencia de un desastre. Sólo en 4 Zonas Homogéneas (ZH02, ZH06, ZH08 y ZH12) esta temática recibió una percepción entre regular y buena.

Dado que el análisis realizado ofrece los resultados por Zona Homogénea, también es interesante evaluar cuales son aquellas Zonas que perciben negativamente el mayor número de temas consultados. Estas Zonas Homogéneas fueron las ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo), ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas) y ZH11 (Caimitillo), donde al menos 12 de las 21 temáticas valoradas tuvieron una mala percepción. En cambio, en Zonas Homogéneas como la ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista) y ZH06 (Ancón), la percepción ciudadana sobre las temáticas consultadas fue mejor.

Tabla 2. Matriz de valoración de los problemas y potencialidades detectados en la encuesta

		Zona Homogénea												TOTAL TEMÁTICA
		ZH01	ZH02	ZH03	ZH04	ZH05	ZH06	ZH07	ZH08	ZH09	ZH10	ZH11	ZH12	
Infraestructura	Alcantarillado	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	5
	Sum. Eléctrico	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	12
	Alumbrado público	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	12
	Servicio de agua potable	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	18
	Recolección de basura	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	10
Equipamientos y espacio público	Deportivos	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	0
	Culturales	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	3
	Salud	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	9
	Educativos	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	12
	Espacios públicos	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	5
Calidad de vida	Nivel de ruido	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	5
	Calidad del aire	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	9
	Calidad del paisaje	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	10
	Arbolado	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	7
	Mobiliario	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	1
	Protección de ríos y quebradas	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	0
Movilidad	Frec. Transporte público	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	4
	Provisión estacionamientos	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	1
	Calidad aceras	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	1
Seguridad	Sensación de inseguridad	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	7
Amenazas	Percepción ante amenazas	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	Mal	4
TOTAL ZONA HOMOGÉNEA		● 11	● 17	● 9	● 12	● 10	● 21	● 10	● 16	● 10	● 8	● 9	● 13	

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta para el Plan Estratégico Distrital, 2018

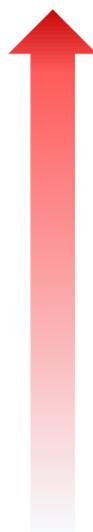
5.2.2.1 Clasificación de los problemas peor valorados en la encuesta

En base a los resultados ofrecidos anteriormente, se han clasificado las problemáticas en base a como son percibidas por la población, haciendo posible la obtención de aquellos temas que son percibidos negativamente en

un mayor número de Zonas Homogéneas. El sistema de puntuación utilizado asigna un valor de 2 a las cuestiones con medias por Zona Homogénea con valores entre 4 y 5 (bueno y muy bueno), con valor de 1 a las que presentan valoraciones entre regular y bueno (3 y 4) y con un 0 a las que fueron mal percibidas (cuestiones con valoraciones con medias menores a 3). Este sistema nos permite ofrecer el siguiente ranking:

Tabla 3. Clasificación de los problemas peor valorados en la encuesta

Temática	Valor ranking
Protección de ríos y quebradas	0
Equipamientos deportivos	0
Mobiliario urbano	1
Provisión de estacionamientos	1
Calidad de las aceras	1
Equipamientos culturales	3
Frecuencia de transporte público	4
Percepción ante amenazas	4
Calidad de alcantarillado	5
Espacios públicos	5
Nivel de ruido inadecuado	5



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta para el Plan Estratégico Distrital, 2018

De acuerdo con la clasificación anterior, se obtiene que temas como la protección de ríos y quebradas o la presencia y calidad de equipamientos deportivos recibieron una mala percepción en todas las Zonas Homogéneas del distrito, según la media de las valoraciones recibidas en cada una de ellas. Otros temas valorados negativamente en la mayoría de Zonas Homogéneas son la provisión de estacionamientos, calidad de las aceras, no presencia de equipamientos culturales, percepción ante amenazas, calidad del alcantarillado, disponibilidad de espacios públicos y el inadecuado nivel de ruido.

5.2.2.2 Clasificación de las Zonas Homogéneas con el mayor número de temas con percepciones bajas según la encuesta

Siguiendo el sistema de valoración descrito en el apartado anterior, se han clasificado los corregimientos en función de cuáles son los que cuentan con el mayor número de problemas con medias de valoración por debajo del 3 en la escala de Likert, esto es, que fueron mal percibidos por la población.

De acuerdo a los resultados, y como ya se comentó anteriormente, la Zona Homogénea que cuenta con la mayor cantidad de temas mal valorados es la ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), la cual cuenta con 14 de los 21 temas sondeados en la encuesta con una media en sus valoraciones correspondiente a una mala percepción. Otras Zonas Homogéneas donde también existe una percepción negativa en la mayoría de temas son la ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH11 (Caimitillo).

El resto de las posiciones en la clasificación se ofrecen en la tabla siguiente.

Tabla 4. Clasificación de las Zonas Homogéneas con el mayor número de temas con percepciones bajas según la encuesta

Zona Homogénea	Corregimientos	Valor ranking
ZH10	Pacora, San Martín y Las Garzas	8
ZH03	Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo	9
ZH11	Caimitillo	9
ZH05	Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba	10
ZH07	Tocumen y Las Mañanitas	10
ZH09	Chilibre y Alcalde Díaz	10
ZH01	San Felipe, Chorrillo, Santa Ana, Calidonia y Curundú	11
ZH12	Don Bosco	11
ZH04	Juan Díaz	12
ZH08	24 de Diciembre	16
ZH02	Betania, San Francisco y Bella Vista	17
ZH06	Ancón	21



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta para el Plan Estratégico Distrital, 2018

5.2.3 Valoración mediante los talleres participativos

La valoración de problemas y potencialidades identificados en la ciudad a través de las actividades participativas desarrolladas se basa en la priorización de problemáticas que se extrajeron en esas actividades y que se aportan en el apartado 4, de Conclusiones del Diagnóstico Inicial Participativo.

A modo de síntesis, esas problemáticas fueron las siguientes:

- Sistema ambiental:
 - o Falta de protección de las cuencas del distrito, especialmente de la cuenca del canal
 - o Alto nivel de deforestación
 - o Altas emisiones de contaminantes por parte de vehículos privados
 - o Vertidos y contaminación de cauces
 - o Contaminación visual por cableado aéreo
 - o Efecto isla de calor en zonas urbanas
- Sistema urbano y de asentamientos:
 - o Invasión de espacio público. Fundamentalmente por estacionamientos
 - o Déficit de equipamientos culturales (museos, bibliotecas, centros culturales)
 - o Existencia de "Áreas rojas" / Zonas peligrosas
- Sistema de movilidad y transporte:
 - o Baja calidad en transporte público

- Sistema de infraestructuras:
 - o Red deficitaria o inexistente de saneamiento
 - o Red deficitaria o inexistente de abastecimiento de agua
 - o Mala recolección / manejo de basura
 - o Baja calidad del agua para consumo
 - o Baja calidad del agua para consumo

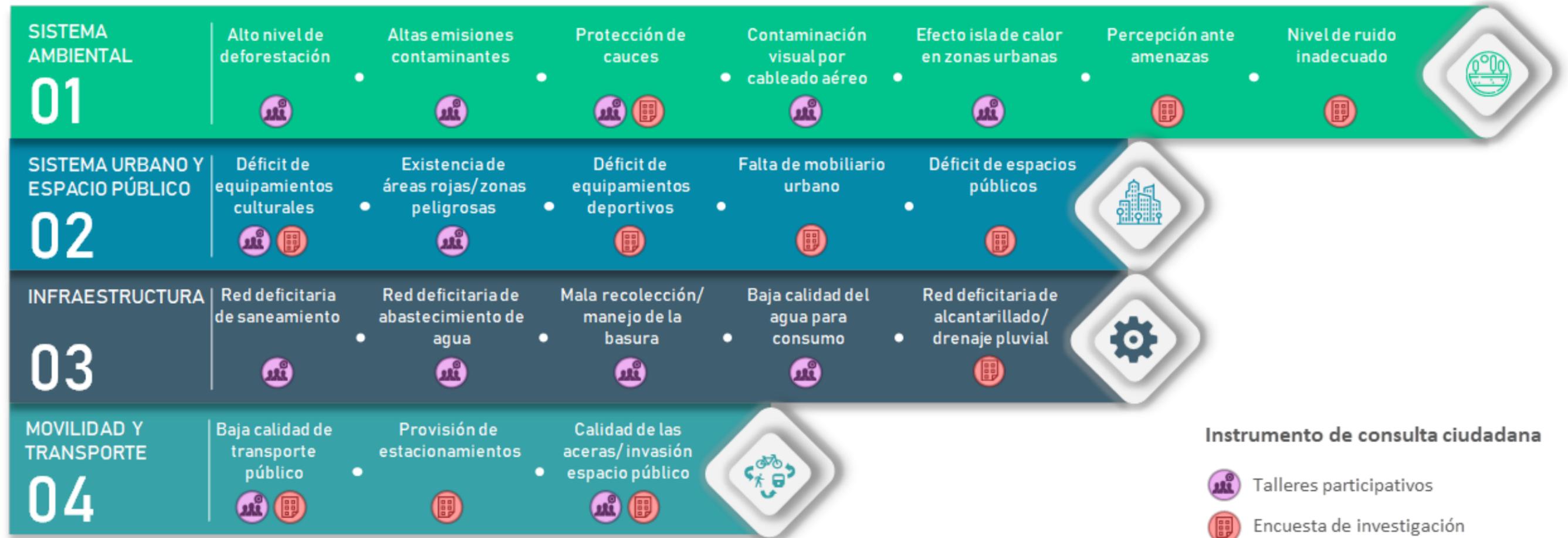
5.2.4 Valoración conjunta

Utilizando los instrumentos de consulta ciudadana descritas con anterioridad, tanto los talleres participativos como las encuestas de investigación social, se ha elaborado una valoración conjunta que sirva de herramienta social para evaluar esas problemáticas y que pueda servir a su vez como insumo a la hora de realizar el diseño y priorización de las acciones planteadas para la estrategia.

En el análisis conjunto de la herramienta social se observa que las problemáticas más destacadas pertenecen al Sistema ambiental, seguido del Sistema urbano y espacio público, Infraestructura y finalmente Movilidad y transporte. Se da el caso de algunas problemáticas que resultaron relevantes tanto en la encuesta como en los talleres participativos, como son la protección de cauces, el déficit de equipamientos culturales, la baja calidad del transporte público en el distrito y la calidad de aceras/invasión de espacio público.

En la siguiente figura se muestra la selección de problemáticas agrupadas por bloque temático y su relación con el instrumento de consulta ciudadana donde fueron destacadas.

Figura 2. Problemas destacados mediante los instrumentos de consulta ciudadana



Fuente: Elaboración propia

5.3 Síntesis de resultados. Identificación de nudos críticos

Como resultado del trabajo técnico elaborado en el prediagnóstico, completado con los resultados de la encuesta y con la discusión de éste con actores clave, se identificaron una serie de debilidades que constituyen los nudos críticos del distrito. Estos servirán como insumo para establecer los objetivos y las líneas estratégicas del Plan, y además, serán tratados en mayor detalle en el diagnóstico final, en la fase de Modelo Territorial Consensuado.

Entre los puntos que se han identificado como críticos y que afectan de manera generalizada a todo el distrito y por ende a todas sus zonas homogéneas se encuentran: la **deficiencia de instrumentos** de planificación, gestión y control. El **gran número de vertidos a ríos** que provoca la contaminación de los cauces y de la bahía de Panamá. La **contaminación existente por residuos sólidos**. La **falta de educación ambiental**. El **déficit de infraestructuras de movilidad** que impacta directamente sobre la competitividad del sector logístico y turístico. La **vivienda inaccesible** para sectores socioeconómicos bajos. El **déficit de equipamientos culturales y educativos**. El **manejo privado de las aceras** – fundamentalmente por el vehículo privado-. El **transporte público deficitario** y la **baja frecuencia en la recogida de basuras** provocada por rutas de recogida muy largas.

Otros puntos críticos afectan a zonas homogéneas concretas. Por ejemplo en **cuestión de riesgos** las zonas más afectadas son las zonas 01, 02, 03 y 04 que se corresponden con zonas urbanas consolidadas. En **cuestiones ambientales** las zonas con mayores problemas de deforestación y falta de protección ambiental son las zonas asociadas a la Cuenca del Canal, a los piedemontes del Cerro Azul y a los manglares de la Bahía de Panamá. También, en relación al efecto isla de calor las zonas centrales son las más afectadas por la falta de arbolado y la alta presencia de tráfico (ZH 02,03 y 04).

En **cuestión de inseguridad** las zonas 01, 03 y 05 se presentan como las más críticas, y en cuestión de deficiencia en espacio público y equipamientos deportivos el 75% de las zonas homogéneas muestran carencias.

En **cuestión de redes de infraestructuras**, la red sanitaria es deficitaria en la primera y segunda corona de crecimiento (ZH 5, 7, 9, 10 y 11) ya que menos del 30% de las viviendas está conectada al alcantarillado público.

En **cuestión de abastecimiento**, a pesar de que la gran mayoría de viviendas cuentan con conexión al acueducto público del IDAAN, la frecuencia del agua presenta irregularidades en ciertas zonas. En las zonas homogéneas 5, 7, 8, 9 y 10 que se encuentran distantes del centro de la ciudad, existe una mala regularidad y frecuencia del servicio de abastecimiento por lo que tienen la necesidad de utilizar otros medios de abastecimientos no apropiados para satisfacer las necesidades. Existen viviendas que son abastecidas con agua menos de 3 días a la semana donde sobresalen la zona homogénea 9 con 15% y la zona homogénea 10 con un 17.1% del porcentaje total de viviendas en la zona.

En relación a la **gestión de residuos sólidos urbanos**, en base a los datos obtenidos del INEC del censo del 2010, las zonas homogéneas 1, 2, 3 y 4, presentan una buena cobertura de servicio de recolección a través de carros recolectores públicos. A medida que las zonas homogéneas se alejan del núcleo de la ciudad, estas condiciones cambian, como el caso de las zonas homogéneas 5, 6, 7, 8, 9 y 10 en donde se ha observado que no cuentan con un buen servicio de recolección, por lo que los moradores se han visto en la necesidad de la utilización de otros métodos para la eliminación, en gran medida métodos como la incineración o quema, el vertido en los ríos, el entierro en lugares no adecuados, entre otros, lo que puede ocasionar daños severos a la salud y al medio ambiente.

En la siguiente matriz, se incluyen las debilidades identificadas, y su incidencia por zona homogénea (ZH). Siendo:

 Nudos muy críticos  Nudos críticos  No incide en la ZH

Tabla 5. Matriz de debilidades detectadas por Zona Homogénea

DEBILIDADES		ZH-01	ZH-02	ZH-03	ZH-04	ZH-05	ZH-06	ZH-07	ZH-08	ZH-09	ZH-10	ZH-11	ZH-12
DEB-PA	Falta de institucionalidad												
DEB-CH	Crecimiento urbano desordenado y disperso que invade áreas de alto valor ecológico												
DEB NORINSTI	Deficiencia de instrumentos de planificación territorial, gestión y control												
DEB AMB-1	Gran número de vertidos y contaminación de cauces y de la Bahía de Panamá.												
DEB AMB-2	Altas emisiones contaminantes												
DEB AMB-3	Contaminación por ruido y vibraciones												
DEB AMB-4	Contaminación por residuos sólidos												
DEB-AMB-5	Contaminación por malos olores												
DEB-AMB-6	Contaminación visual												
DEB AMB-7	Alto nivel de deforestación												
DEB AMB-8	Falta de control de las explotaciones mineras que generan contaminación												
DEB AMB-9	Efecto isla de calor en zonas urbana												
DEB AMB-10	Falta de protección ambiental /ecológica, especialmente de la cuenca del Canal												
DEB AMB-11	Falta de educación ambiental												
DEB RN-1	Aumento de los daños por desastres naturales												
DEB RN-2	Existencia de riesgos para la población, principalmente por inundaciones. Vulnerabilidad ante desastres naturales.												
DEB RN-3	La segunda amenaza más dañina son los vendavales extremos, con 60 eventos en 10 años												
DEB RN-4	Inundaciones pluviales por falta o mal funcionamiento del drenaje urbano.												
DEB RN-5	Aumento de la vulnerabilidad												
DEB RN-6	No existe un sistema de alerta temprana para la ciudad o el área metropolitana.												
DEB SOCECON-1	Falta de diversificación económica. Centralización en el sector logístico y dependencia de las tendencias globales.												
DEB SOCECON-2	Falta de integración entre el conglomerado logístico y la infraestructura de apoyo.												
DEB SOCECON-3	Las deficiencias en infraestructuras de movilidad impactan directamente sobre la competitividad del sector logístico y turístico.												
DEB SOCECON-4	Existencia de áreas rojas/peligrosas.												
DEB SOCECON-5	La vivienda es inaccesible para sectores socioeconómicos bajos y medios lo que provoca un alto grado de informalidad												
DEB SOCECON-6	Falta de servicio de mercados periféricos en la zona norte fundamentalmente.												
DEB URB-1	Crecimiento de alta densidad vinculada a alto poder adquisitivo con fuerte presión sobre zonas naturales Y tradicionales												
DEB URB-2	Desarrollos exclusivamente residenciales en lotes mínimos												
DEB URB-3	Asentamientos dispersos e informales, loteos de gran tamaño, capturan mucha tierra												
DEB URB-4	Crecimiento desordenado por mezcla y superposición de usos sobre todo en las salidas												
DEB URB-5	Segregación socio territorial y falta de cohesión social. Huella muy segregada en guetos, zonas de élite con acceso restringido.												
DEB URB-6	Deficiente red de zonas de esparcimiento y ocio en la ciudad (parques, áreas verdes, complejos deportivos, ciclo vías)												
DEB URB-7	Imagen urbana muy desigual												
DEB URB-8	Rellenos en la ciudad que cambian las dinámicas marino-costeras												
DEB URB-9	Crecimiento desproporcionado de la huella, discontinuo y en baja densidad. Existencia de un alto porcentaje de suelo vacante												
DEB URB-10	Desconexión de la ciudad con el mar. Hay una compleja relación costa ciudad.												
DEB URB-11	Funcionamiento centro-periferia. Concentración de actividades en pocos puntos de la ciudad												
DEB URB-12	Falta de límite urbano. Crecimiento de urbanizaciones desconectadas de la mancha urbana (EOTs)												
DEB URB-13	Déficit de equipamientos culturales y carencias en la infraestructura educativa para alumnos menores a 18 años												

DEBILIDADES		ZH-01	ZH-02	ZH-03	ZH-04	ZH-05	ZH-06	ZH-07	ZH-08	ZH-09	ZH-10	ZH-11	ZH-12
DEB URB-14	Manejo privado y precario de las aceras y del mobiliario urbano. Invasión por estacionamientos.												
DEB URB-15	Falta de criterios paisajísticos en el diseño de la ciudad												
DEB RUR-1	Bajo nivel de industrialización de los productos agrarios												
DEB RUR-8	Falta de infraestructura para actividades agropecuarias												
DEB PAT-1	Pérdida del valor patrimonial de algunas áreas												
DEB PAT-2	Falta de mantenimiento adecuado y periódico de los bienes patrimoniales (públicos y privados)												
DEB PAT-3	Pérdida del patrimonio a causa del desarrollo inmobiliario y por falta de protección de los bienes.												
DEB PAT-4	Falta de un inventario de bienes y de normativa para la protección del patrimonio												
DEB TRANS-1	Red vial deficitaria y compleja por falta de planificación. Precariedad en la red viaria transversal. Falta de malla viaria secundaria												
DEB TRANS-2	Falta de plataformas de transportes no motorizados												
DEB TRANS-3	Transporte público deficitario (Tiempos elevados de desplazamiento)												
DEB TRANS-4	Falta de accesibilidad universal (pasos semaforizados, rampas)												
DEB TRANS-5	Falta de continuidad en los viales en los proyectos de desarrollo. (Urbanizaciones desconectadas)												
DEB INFRA-1	Insuficiencia y deficiencia de infraestructura logística												
DEB INFRA-2	Deficiente infraestructura de la red sanitaria. Causa directa de contaminación de ríos.												
DEB INFRA-3	Red deficitaria de agua potable. Pérdida de agua potable por fugas debido a la falta de mantenimiento y a conexiones ilegales												
DEB INFRA-4	Carencia de red separativa de las redes de alcantarillado y drenaje pluvial. Falta de mantenimiento en la red pluvial.												
DEB INFRA-5	Alto consumo energético												
DEB INFRA-6	El vertedero Cerro Patacón se encuentra en estado precario.												
DEB INFRA-7	Deficiente servicio de recolección de residuos sólidos. Rutas de recolección muy largas.												
DEB INFRA-8	No hay clasificación de residuos sólidos para reciclaje												

A cada debilidad se le añade un **código** que permite su fácil identificación y comprensión, debido a que serán utilizados como insumo en varios contenidos (FODA, objetivos y líneas estratégicas, entre otros). Para construir el código se utiliza DEB (debilidad) seguido de las siglas que identifican el tema al que se refiere, es decir: DEB PA, debilidad- político administrativa. DEB CH, debilidad- contexto histórico. DEB NORINSTI, debilidad- normativa e institucionalidad. DEB AMB, debilidad- ambiente. DEB RN, debilidad- riesgos naturales. DEB SOCECON, debilidad- socio economía. DEB URB, debilidad- contexto urbano. DEB RUR, debilidad- rural. DEB PAT, debilidad- patrimonio. DEB TRANS, debilidad- transporte (movilidad). DEB INFRA, debilidad- infraestructuras urbanas.

Zonas Homogéneas: ZH01-San Felipe. El Chorrillo. Santa Ana. Calidonia o La Exposición. Curundú. ZH02-Bethania. San Francisco. Bella Vista. ZH03-Parque Lefevre. Pueblo Nuevo. Río Abajo. ZH04-Juan Díaz. ZH05-Pedregal. Las Cumbres. Ernesto Córdoba Campos. ZH06-Ancón. ZH07-Tocumen. Las Mañanitas. ZH08-24 de Diciembre. ZH09-Chilibre. Alcalde Díaz. ZH10- Pacora. San Martín. ZH11-Caimitillo. ZH12-Don Bosco

6 MODELO TERRITORIAL ACTUAL

Se entiende por modelo territorial actual a la relación entre las diferentes variables ambientales, urbanas, socioeconómicas que configuran la situación actual del territorio y sus asentamientos.

En la elaboración de este apartado se incluyen los datos más relevantes derivados del prediagnóstico y del diagnóstico inicial participativo y aquellos aspectos clave que servirán para la prospectiva y la construcción de los escenarios en los siguientes apartados. Además, se profundiza en los contenidos, a modo de avance, que serán incluidos en el diagnóstico final.

6.1 Submodelo ambiental

6.1.1 Unidades de paisaje

Se identifican una serie de Unidades de Paisaje para caracterizar el ámbito rural y natural del distrito de Panamá. En el proceso de definición, se toma en cuenta información de topografía, pendientes, capacidad agrológica, geología, hidrografía y subcuencas y las áreas de humedal y manglar presentes en el distrito.

Como resultado de este trabajo se obtienen las Unidades de Paisaje, las cuales se agrupan de acuerdo a su aptitud y compatibilidad para acoger desarrollos urbanos en sus inmediaciones. A modo de síntesis, se muestran los grupos de Unidades y sus restricciones en la siguiente imagen.

Imagen 2. Grupos de Unidades de Paisaje y restricciones para acoger el crecimiento urbano



Fuente: Elaboración propia con datos de MiAmbiente, USGS, ETESA, INEC y MUPA (varios años)

La tabla que se ofrece a continuación contiene el resumen de las características principales de los grupos de Unidades de Paisaje identificadas:

Tabla 6. Características de los grupos de Unidades de Paisaje identificadas

Tabla resumen de características de las Unidades de Paisaje de acuerdo a sus restricciones											
Grupo de unidades de paisaje	Superficie total (ha)	Altitud media	% altas pendientes	% Protegido	% de viviendas	Vocación principal	% Urbanizado	% Forestal	% Manglar	% Agropec-/Improd	% Agua
Unidades de paisaje incompatibles con el crecimiento urbano											
Macizos rocosos y cerros	66,296	511	44%	78%	0.7%	Forestal	0.8%	97.3%	0.0%	1.9%	0.0%
Barrancos	10,993	288	48%	91%	0.0%	Forestal	0.1%	98.4%	0.0%	1.6%	0.0%
Piedemontes	31,056	230	35%	49%	0.5%	Forestal	2.8%	84.9%	0.0%	12.2%	0.0%
Cerritos y mogotes	6,044	186	51%	42%	3.1%	Forestal	19.2%	59.6%	0.0%	21.2%	0.0%
Planicies costeras	6,133	0-10	0%	84%	0.2%	Humedal	7.2%	18.0%	21.1%	53.2%	0.4%
Ríos y bosque de ribera	8,223	-	26%	53%	1.0%	Forestal y agua	8.1%	77.1%	0.4%	14.1%	0.1%
Cuerpos de agua	251	-	0%	12%	0.0%	Agua	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Franja Bajamar	15,526	-	0%	72%	0.2%	Agua	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	99.4%
Unidades de paisaje con restricciones para el crecimiento urbano											
Lomeríos de areniscas de la vertiente del Canal	8,443	114	22%	30%	6.8%	Forestal	27.5%	50.1%	0.0%	22.3%	0.0%
Llanuras aluviales y otras áreas próximas al Canal	13,872	85	11%	54%	3.2%	Varias	13.9%	58.5%	0.0%	27.5%	0.1%
Unidades de paisaje con aptitud para el crecimiento urbano											
Lomeríos de areniscas de la vertiente del Pacífico	14,023	79	27%	36%	8.9%	Forestal	38.4%	47.3%	0.0%	14.3%	0.0%
Llanuras aluviales productivas del litoral Pacífico	44,389	33	3%	0%	75.5%	Varias	35.7%	15.7%	0.0%	48.6%	0.0%

Fuente: Elaboración propia

6.1.2 Usos del suelo

Como parte del análisis del medio físico, se desarrolla un análisis de la cobertura de usos del suelo actuales a nivel distrital, así como de la evolución de esos usos en el periodo de los últimos 30 años (1986 - 2017). Entre las conclusiones principales de ese análisis se obtiene que la huella urbana experimentó el crecimiento más importante (de un 250%) respecto a 1986, así como la superficie improductiva, que aumentó un 29% en ese mismo periodo. En cambio, es evidente la importante pérdida de cobertura forestal y de manglar en el distrito, con una pérdida total de más de 26,000 hectáreas desde 1986.

Esta evolución de usos del suelo se ha analizado a nivel de Unidad de Paisaje y la vocación que admiten, de manera que se han podido identificar incompatibilidades de usos en cada una de ellas. Ese análisis se aporta en la siguiente tabla.

Tabla 7. Características de los grupos de Unidades de Paisaje identificadas

Unidades Ambientales	Total Has (% Actual)	PRINCIPALES USOS							
		Bosque maduro	Bosque secundario	Manglares y humedales	Agropecuario/improductivo	Suelo urbano	Aeropuerto	Campos de Golf	Superficies de agua
Macizo rocoso ígneo de la cuenca del Chagres	45,041.4	* 92.63%	* 6.88%	N/A	+ 0.41%	+ 0.08%	+	+	/
Macizo plutónico de la cuenca del Pacora	10,612.3	* 57.36%	* 31.94%	N/A	+ 8.18%	+ 2.52%	+	+	/
Macizo plutónico de las cuencas del Juan Díaz, Tocumen y Cabra	3,101.2	* 52.74%	* 33.70%	N/A	+ 6.18%	+ 7.38%	+	+	/
Cerros de calizas y tobas de las subcuencas norte del Chagres	7,541.4	* 86.88%	* 12.55%	N/A	+ 0.57%	+	+	+	/
Barrancos de la cuenca del Chagres	9,275.7	* 91.79%	* 8.03%	N/A	+ 0.15%	+ 0.02%	+	+	/
Barrancos de la cuenca del Indio	732.2	* 91.29%	* 7.93%	N/A	+ 0.77%	+ 0.01%	+	+	/
Barrancos de la cuenca del Pacora	985.5	* 18.46%	* 65.60%	N/A	+ 15.59%	+ 0.35%	+	+	/
Piedemontes plutónicos de la cuenca del Chagres	16,432.8	* 66.52%	* 29.73%	N/A	+ 3.00%	+ 0.75%	+	+	/
Piedemontes plutónicos de la cuenca del Pacora	8,435.7	* 15.19%	* 45.66%	N/A	+ 34.11%	+ 5.04%	+	+	/
Piedemontes plutónicos de la cuenca de Juan Díaz, Tocumen y Cabra	6,187.1	* 36.92%	* 50.84%	N/A	+ 6.96%	+ 5.27%	+	+	/
Cerritos de areniscas tobáceas de la vertiente del Canal	2,806.3	* 53.08%	* 24.56%	N/A	+ 14.56%	+ 7.80%	+	+	/
Cerritos de areniscas tobáceas de la vertiente del Pacífico	1,040.3	* 27.28%	* 23.46%	N/A 0,07%	+ 19.20%	+ 29.99%	+	+	/
Conjunto de cerritos tobáceos del entorno de Cerro Peñón	2,197.6	* 5.06%	* 35.65%	N/A	+ 30,57%	+ 28.72%	+	+	/
Lomeríos de areniscas y esquistos arcillosos de la vertiente del Canal	8,442.8	* 19.10%	* 31.03%	N/A	/ 22.35%	/ 27.30%	/	/	/
Lomeríos de areniscas tobáceas de la vertiente del Pacífico	14,022.6	* 21.82%	* 25.47%	N/A	/ 14.34%	/ 38.22%	/	/	/

Unidades Ambientales	Total Has (% Actual)	PRINCIPALES USOS							
		Bosque maduro	Bosque secundario	Manglares y humedales	Agropecuario/improductivo	Suelo urbano	Aeropuerto	Campos de Golf	Superficies de agua
Llanuras aluviales y otras áreas próximas al Canal	13,871.8	/ 14.39%	/ 44.16%	N/A	/ 27.47%	/ 13.55%	/	/	/
Llanuras aluviales productivas del litoral Pacífico	44,389.1	/ 1.93%	/ 13.76%	/	* 48.59%	/ 34.37%	/	/	/
Planicie costera de inundación	2,354.0	/ 5.84%	/ 25.34%	* 0.84%	- 66.17%	+ 1.63%	+	+	/
Planicie costera de inundación con bosque de Mangle	3,779.3	/ 1.01%	/ 8.82%	* 33.78%	+ 45.15%	+ 10.66%	+	+	/
Ríos y bosques de ribera en ámbito natural	7,371.5	* 48.72%	* 34.79%	/	+ 13.10%	+ 2.76%	+	+	/
Ríos y bosques de ribera en ámbito urbano	851.7	* 5.51%	* 15.79%	N/A	+ 22.93%	- 53.15%	- 1.28%	- 0.22%	/
Cuerpos de agua	251.3	/ 0.06%	/ 1.36%	N/A	+ 68.00%	+ 12.66%	+	+	*
Franja baja Mar	15,526.4	+ /	+ /	/	+ /	+ /	+	+	*

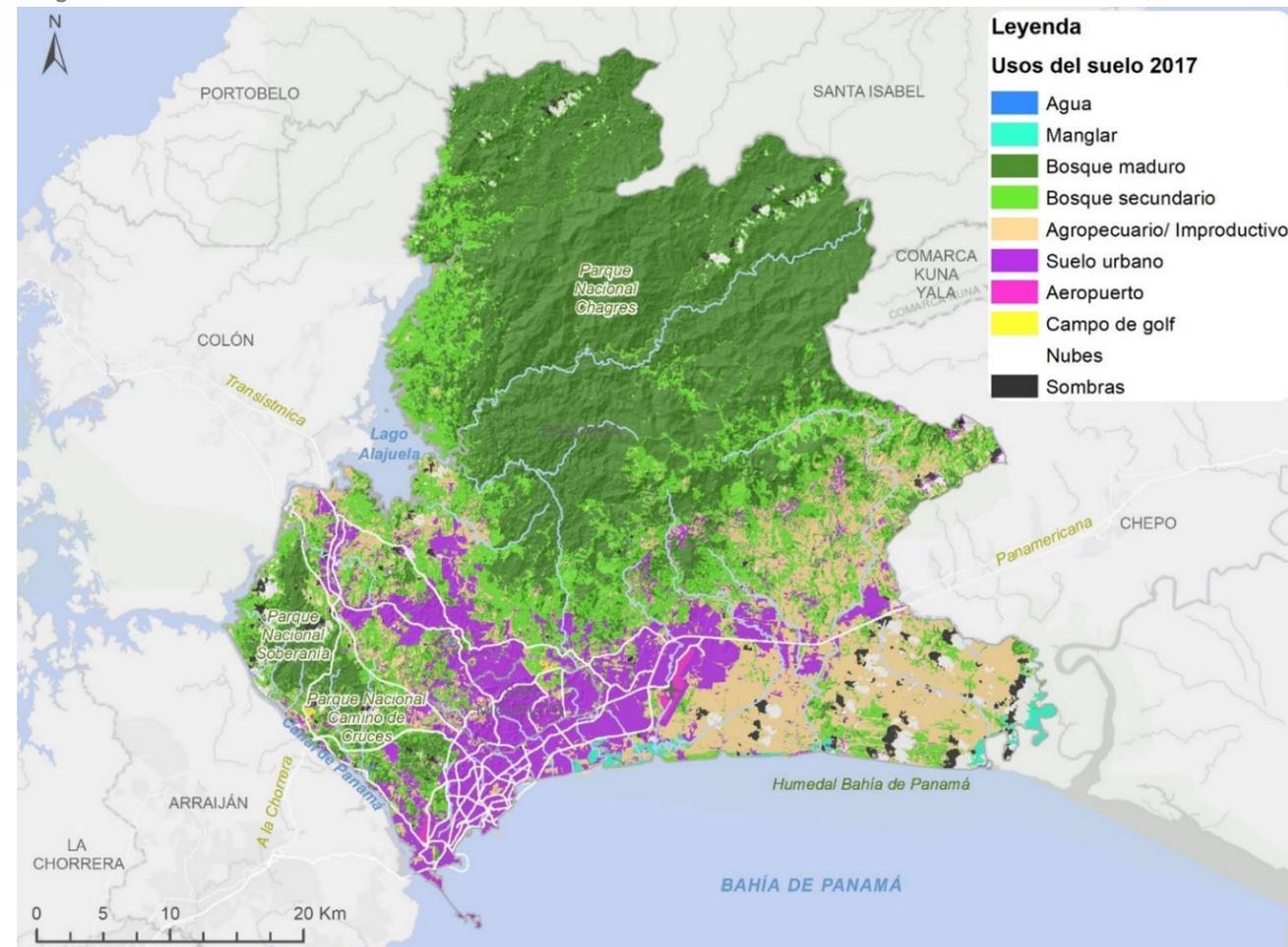
- * Usos vocacionales
- / Compatibles sin limitaciones
- Compatibles con limitaciones
- + Incompatibles
- Incompatibilidad alta
- Incompatibilidad media
- Incompatibilidad baja

Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a los resultados de la tabla, se observa que existen diversos usos en áreas donde no son compatibles. Por ejemplo, es bastante frecuente la presencia de suelos sin vegetación en Unidades de Paisajes con vocación eminentemente forestal como son los macizos, barrancos, piedemontes y cerritos. Es en esas mismas Unidades donde también se han registrado desarrollos urbanos y suburbanos que tampoco serían compatibles con las condiciones intrínsecas de la Unidad. Esta misma situación ocurre en las Planicies costeras, donde la progresiva urbanización y deforestación se reflejan en los altos porcentajes de suelos improductivos y urbanos que se han obtenido en esas áreas. Finalmente, en el entorno de los ríos y bosques de ribera también se detectan cargas importantes de este tipo de usos que no son vocacionales de esas áreas.

El submodelo ambiental actual estaría representado por la cobertura de usos del suelo que se obtuvo para el año 2017 y que se muestra en la siguiente imagen.

Imagen 3. Usos del suelo del Modelo Territorial Actual



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes de Google Earth 2017 y Landsat 2015

Los datos de superficie de los diferentes usos se recogen en la siguiente tabla.

Tabla 8. Superficies de usos del suelo del Modelo Territorial Actual

USO DEL SUELO	SUPERFICIE (ha)	SUPERFICIE %
Agua	106.7	0.1%
Manglar	1,341.0	0.7%
Bosque maduro	93,050.8	45.5%
Bosque secundario	43,761.6	21.4%
Agropecuaria/improductivo	33,689.4	16.5%
Suelo urbano	24,641.9	12.0%
Aeropuerto	496.7	0.2%
Campo de golf	98.8	0.05%
Nubes	4,516.8	2.2%
Sombras	3,012.2	1.5%
TOTAL	204,715.9	100.0%

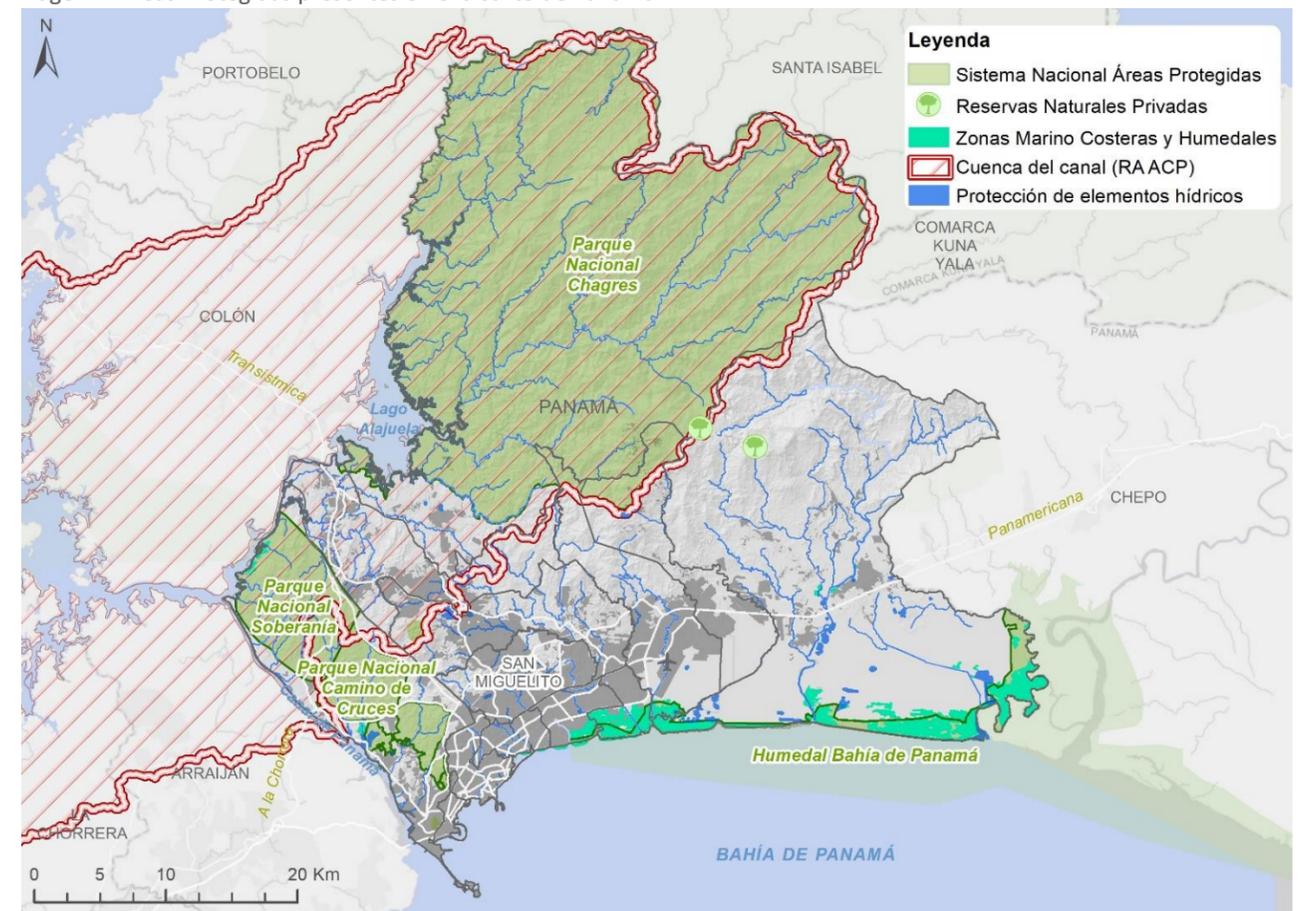
Fuente: Elaboración propia

6.1.3 Áreas protegidas

Dentro del distrito existe una importante porción del territorio protegido mediante diferentes figuras legales. No obstante, en la descripción de Unidades de Paisaje y Usos del suelo ya se ha reseñado que no todas las áreas de vocación forestal o con ecosistemas de gran interés conservacionista están amparadas bajo figuras de protección.

Entre las áreas protegidas presentes en el distrito, encontramos las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las Zonas Especiales de Manejo Marino Costero y Humedales y las Áreas protegidas municipales. El SINAP se encontraría representado mediante los Parques Nacionales de Chagres, Soberanía y Camino de Cruces, el Humedal de Importancia Internacional Bahía de Panamá y el Parque Metropolitano. Por su parte, las Zonas Especiales de Manejo Marino Costero, de acuerdo a la Resolución 01 de 29 de enero de 2008, estarían integradas por todas las áreas de humedales marino-costeros identificadas, ocupando especial atención los manglares. Finalmente, las áreas protegidas municipales presentes en el distrito son el Área Protegida y Reserva Natural Cerro Ancón, así como el Área Protegida y Reserva Hídrica del Conjunto Montañoso Cerro Peñón. Además de estas áreas, también existen dos espacios integrantes de la Red de Reservas Naturales Privadas de Panamá (RRNP) que han considerado dentro del análisis de los espacios de interés natural.

Imagen 4. Áreas Protegidas presentes en el distrito de Panamá



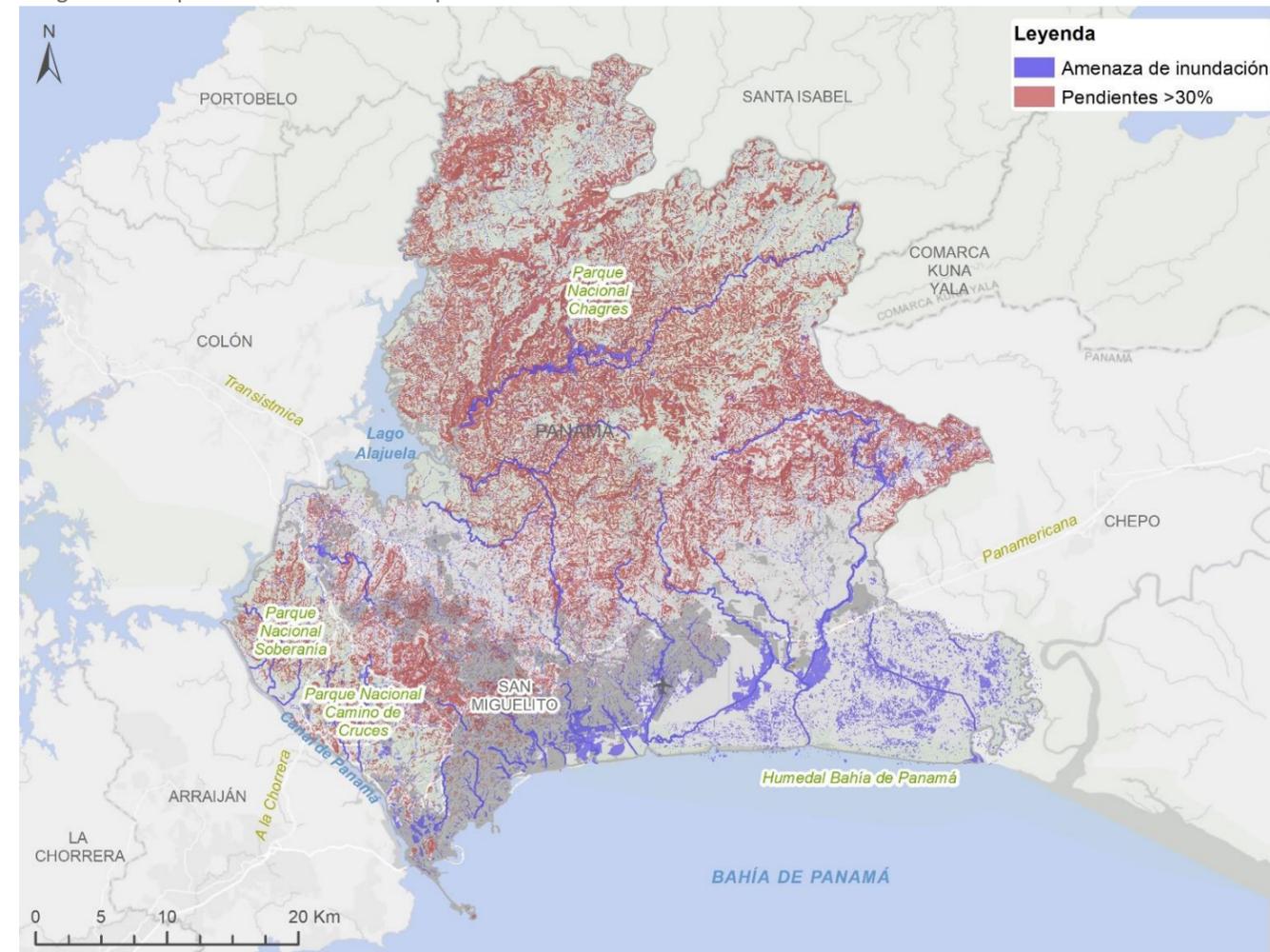
Fuente: Elaboración propia con datos de MiAmbiente y MUPA (2017)

Por otro lado, también cuentan con protecciones legales los lagos, lagunas, ríos y quebradas, así como las zonas costeras del municipio. Adicionalmente, por las condiciones especiales que se establecen sobre la cuenca del Canal en el Plan Regional definido por la Ley 21 de 1997, esa cuenca también se ha considerado en el diagnóstico. La imagen anterior muestra el compendio de todas estas áreas protegidas presentes en el distrito.

6.1.4 Áreas amenazadas

En el análisis de amenazas presentes en el distrito, en el diagnóstico se ha obtenido que las más importantes, y que deben gozar por tanto de mayor atención, son el riesgo de inundación y el de deslizamiento por elevadas pendientes, así como la derivada por eventos de vendavales extremos. Especialmente importante es el caso de las inundaciones, que se erigen como el desastre más repetido y dañino, de acuerdo con las diferentes fuentes consultadas como son el registro Desinventar, SINAPROC o el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. En la siguiente imagen se muestra la zonificación de áreas amenazas según el tipo de evento.

Imagen 5. Principales amenazas naturales presentes en el distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia a partir de ICES 2016 y resultados propios

6.2 Submodelo socioeconómico

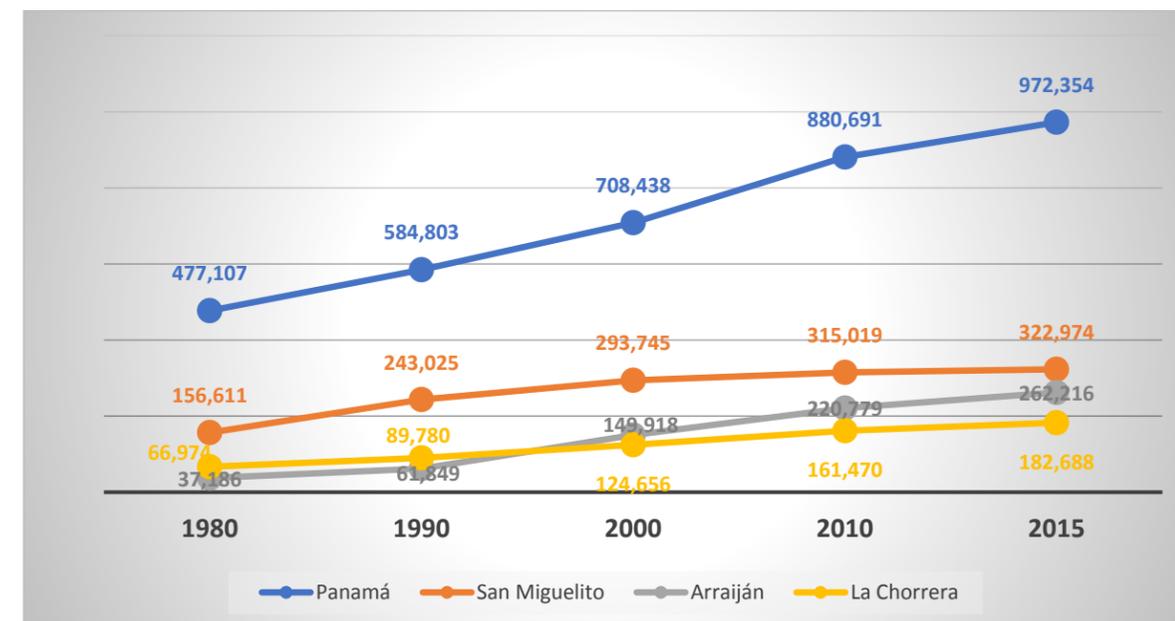
6.2.1 Población total

Dentro del contexto del Área Metropolitana del Pacífico, los municipios orientales (Panamá y San Miguelito) reúnen el 77% de la población de la región urbana según el censo más reciente (2010), siendo el distrito de Panamá el que aloja el 56% de la población total del área metropolitana.

Tabla 9. Evolución demográfica del área metropolitana del pacífico por distritos

Distritos	1980	1990	2000	2010	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Panamá	477,107	584,803	708,438	880,691	2.06%	1.94%	2.20%
San Miguelito	156,611	243,025	293,745	315,019	4.49%	1.91%	0.70%
Arraiján	37,186	61,849	149,918	220,779	5.22%	9.26%	3.95%
La Chorrera	66,974	89,780	124,656	161,470	2.97%	3.34%	2.62%
Área metropolitana Pacífico	737,878	979,457	1,276,757	1,577,959	2.87%	2.69%	2.14%
Provincia de Panamá	809,100	1,072,127	1,388,357	1,713,070	2.85%	2.62%	2.12%
República de Panamá	1,805,287	2,329,329	2,839,177	3,405,813	2.58%	2.00%	1.84%

Fuente: Plan de Acción 2016



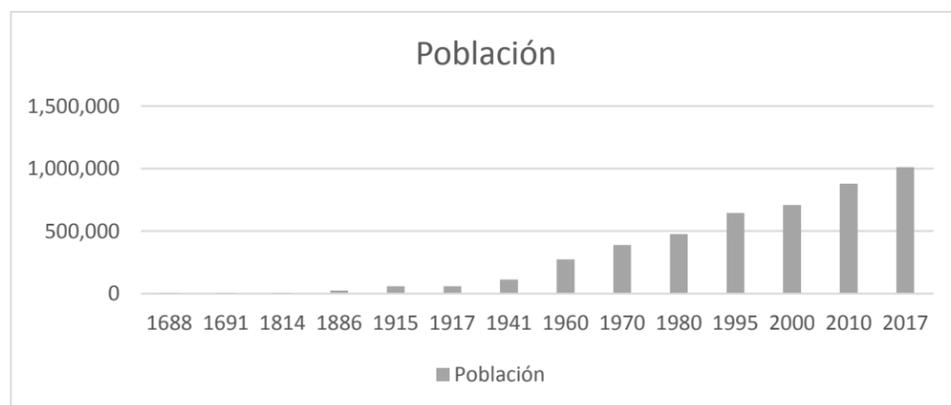
Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Acción 2016

En términos históricos recientes, el sector oriental del AMP (Panamá y San Miguelito) ha mantenido un crecimiento constante, pero ha ido perdiendo protagonismo en términos relativos ante el sector oeste (Arraiján y La Chorrera) a lo largo de los años. En el censo de 1980, por ejemplo, la población del sector oeste representaba el 13% del AMP, mientras que en el censo de 2010 ya representaba el 24%. El Plan de Acción Metropolitana proyecta que, para el 2050, esta proporción será del 35%. En el ámbito específico del sector oriental, el distrito de Panamá ha experimentado un reajuste de su población en el mismo periodo, con sus corregimientos centrales (entre San Felipe y Juan Díaz) perdiendo población a costa de sus periferias norte y este.

Analizando la evolución demográfica del distrito de Panamá, a lo largo de la historia ha sufrido periodos en los que la tasa media de crecimiento llegó a ser cero, coincidiendo con eventos históricos relevantes, pero desde mediados del siglo XX, el crecimiento presenta máximos de 4.8% de TMCA (entre 1940-1960), posterior fue descendiendo y a partir de los años 80 mantiene una tasa media de crecimiento constante, en torno al 2.00%.

Tabla 10. Evolución demográfica del área metropolitana del pacífico por distritos

Año	Población	TMCA (Población)
1609	4,801	
1670	10,000	1.2%
1688	6,000	-2.8%
1691	6,000	0.0%
1814	6,068	0.0%
1886	24,159	1.9%
1915	59,500	3.2%
1917	59,500	0.0%
1941	111,893	2.7%
1960	273,440	4.8%
1970	389,000	3.6%
1980	477,107	2.1%
1995	645,670	2.0%
2000	708,438	1.9%
2010	880,691	2.2%
2017	1,011,322	2.0%



Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Acción 2016 y del INEC

6.2.2 Evolución demográfica en el distrito

Desde el 2010, año del último censo, se estima que la población del distrito ha crecido en **130,631** personas en el periodo 2010 - 2017.

- Población total 2010: 880,691 habitantes
- Población total 2017: 1,011,322 habitantes
- TMCA (2010-2017): 2.00%
- Diferencia de población (crecimiento): 130,631 habitantes.

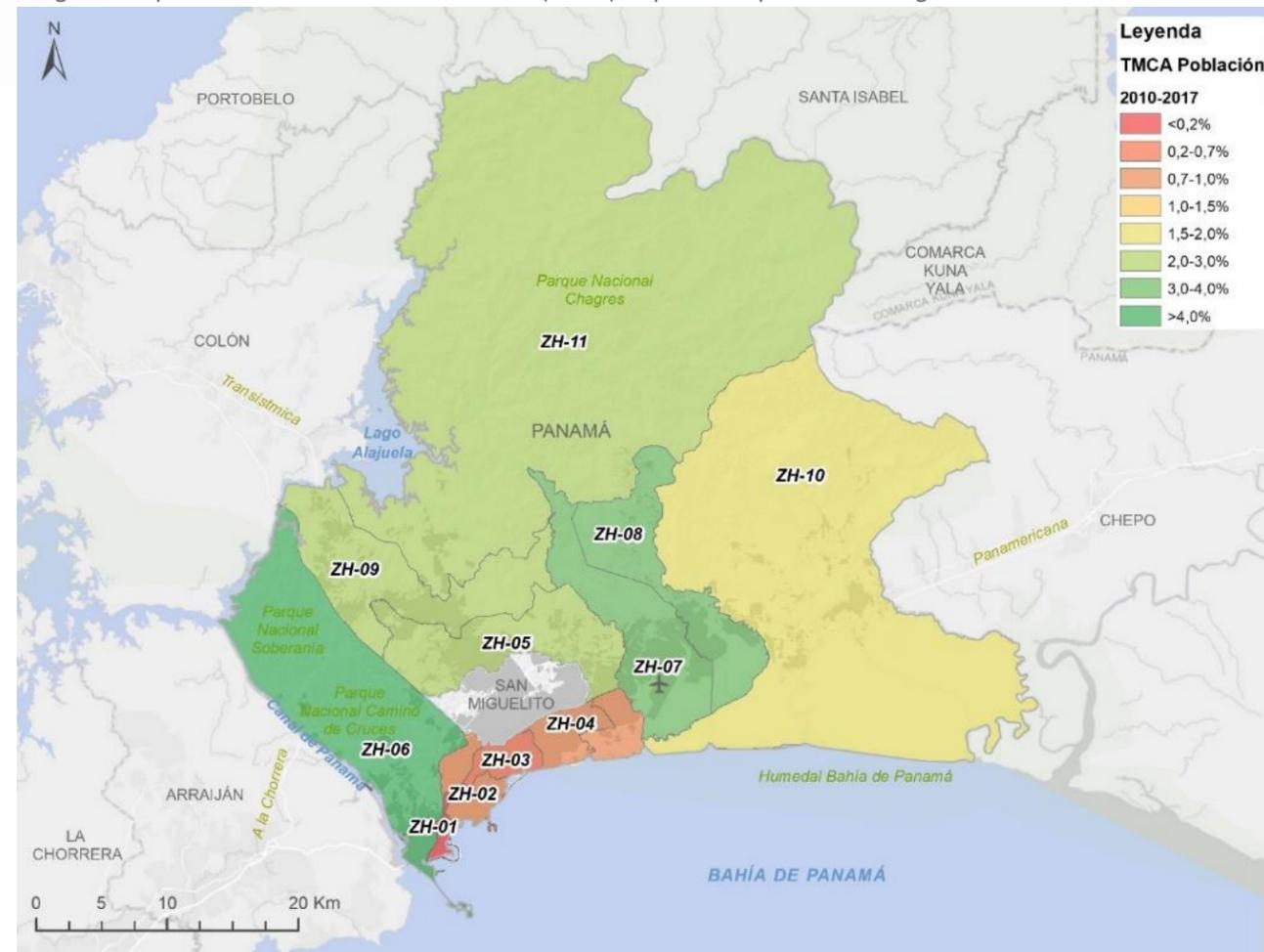
Los valores de la tabla siguiente, con los desgloses de población por Corregimiento, permiten obtener el análisis en detalle de las variaciones de la población para cada una de las Zonas Homogéneas propuestas.

Tabla 11. Población y Tasas de Crecimiento por corregimiento y Zona Homogénea

Corregimiento	ZH	Pob. Corregimiento		Población Zona Homogénea		TMCA 10-17	Dif Pob
		2010	2017	2010	2017		
San Felipe		3,262	3,113				
El Chorrillo		18,302	18,476				
Santa Ana	ZH01	18,210	18,490	75,243	76,152	0.17%	909
Calidonia		19,108	19,629				
Curundú		16,361	16,445				
Betania		46,116	48,904				
Bella Vista	ZH02	30,136	32,005	120,191	128,523	0.96%	8,332
San Francisco		43,939	47,614				
Pueblo Nuevo		18,984	19,940				
Parque Lefevre	ZH03	36,997	38,857	82,588	86,402	0.65%	3,814
Río Abajo		26,607	27,605				
Juan Díaz	ZH04	52,567	55,933	52,567	55,933	0.89%	3,366
Pedregal		51,641	54,268				
Las Cumbres	ZH05	32,867	39,958	140,292	161,885	2.07%	21,593
Ernesto Córdoba Campos		55,784	67,659				
Ancón	ZH06	29,761	40,156	29,761	40,156	4.37%	10,395
Tocumen		74,952	96,931				
Las Mañanitas	ZH07	39,473	51,156	114,425	148,086	3.75%	33,661
24 de Diciembre	ZH08	65,404	84,071	65,404	84,071	3.65%	18,667
Chilibre		36,596	44,159				
Alcalde Díaz	ZH09	41,292	50,600	77,888	94,760	2.84%	16,872
Pacora		29,506	32,563				
San Martín	ZH10	4,410	5,327	56,904	63,258	1.52%	6,354
Las Garzas		22,988	25,369				
Caimitillo	ZH11	17,359	20,946	17,359	20,946	2.72%	3,587
Don Bosco	ZH12	48,069	51,147	48,069	51,147	0.89%	3,078

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (2010)

Imagen 6. Mapa Tasas de Crecimiento Medio Anual (TCMA) de población por Zona Homogénea



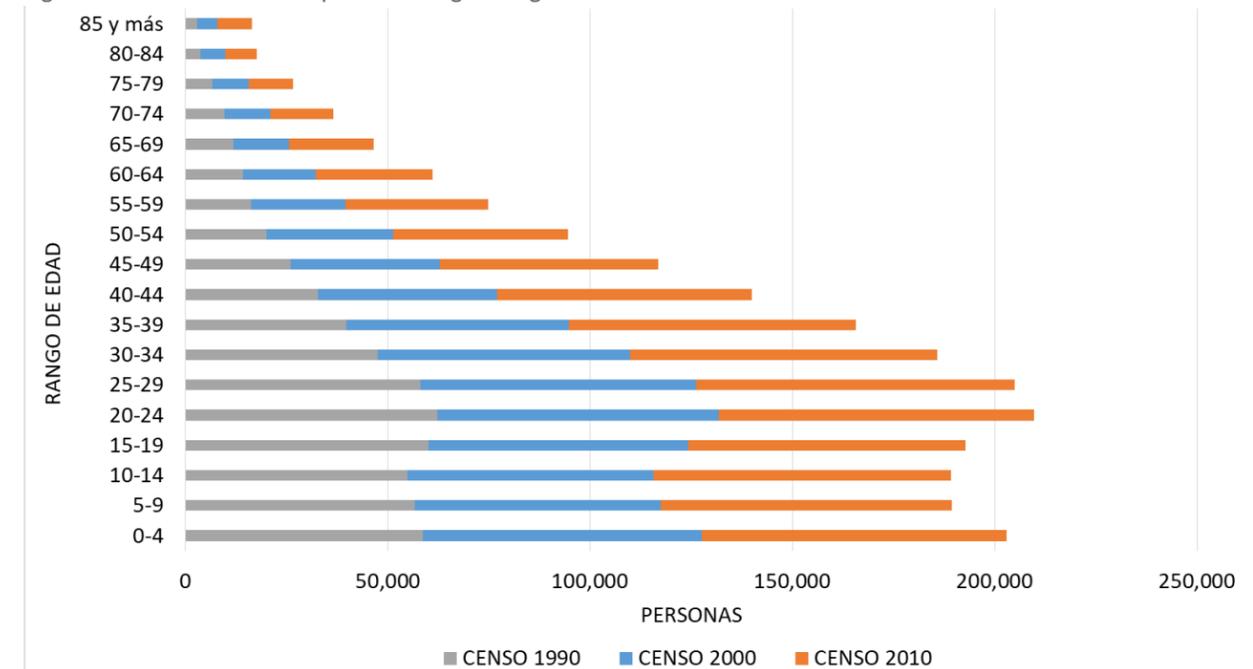
Fuente: Elaboración propia con datos de INEC (2010)

Como se puede apreciar en el mapa, las zonas homogéneas del centro más consolidado son las que menor tasa de crecimiento han tenido, presentando incluso signos de estancamiento con tasas inferiores al 1.00% (ZH01, ZH02, ZH03, ZH04 y ZH12). En cambio, las zonas homogéneas con mayor crecimiento son las ubicadas al este del distrito (ZH07 y ZH08), en caso de la ZH06-Ancón, es la que mayor TCMA presenta, 4.37% pero a su vez es uno de los corregimientos que menor población acoge. La ZH10 sigue la tendencia de crecimiento hacia el este.

Por lo tanto, se extrae como conclusión que actualmente el distrito presenta un ligero estancamiento del crecimiento de la población en las zonas centrales del distrito, que son aquellas con mayor grado de consolidación urbana, alto grado de empleo, infraestructura y equipamiento, orientando todo el crecimiento hacia el este del distrito, con un modelo de expansión de la mancha urbana.

Cabe destacar, que según el rango de edad de los censos de los años 1990, 2000 y 2010, es notorio el incremento de la población en los rangos de edad más productiva, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Figura 3. Distrito de Panamá población según rango de edad



Fuente: INEC, censo de población y vivienda.

6.2.3 Empleo y desempleo

La economía de las provincias de Panamá y Panamá Oeste (que corresponden, a *grosso modo* y estadísticamente, con el AMP) es responsable de las tres cuartas partes del PIB nacional y 56% del empleo. Esta economía es dominada por el sector terciario (servicios), en especial la logística y el turismo, que sumados corresponden al 42% de la economía nacional.

Tanto la logística como el turismo tienden a concentrar el empleo en el distrito de Panamá, dejando a los otros tres distritos del AMP con un rol de “ciudades dormitorio”. El 89% de los empleos del AMP se concentran entre los corregimientos centrales de Ancón y Juan Díaz, en el distrito de Panamá.

La logística depende de manera crítica del canal y sus puertos, los aeropuertos, las zonas francas y los parques logísticos, estos dos últimos con tendencia a distribuirse espacialmente alrededor de los aeropuertos de Tocumen y Panamá Pacífico, y el canal.

El turismo nacional tiene como puerto principal de entrada la ciudad de Panamá, donde se ofrecen destinos turísticos en sus corregimientos centrales, debido a sus sitios patrimoniales, áreas de compras y recreación, y también en el canal. No es de sorprenderse que la mayoría de los hoteles se concentren también en el centro del distrito capital.

Con el afianzamiento de la economía logística y turística desde la reversión del canal, los sectores de la agricultura y la industria han perdido dinamismo, cerrando posibilidades de desarrollar polos de empleo en áreas rurales o

periféricas menos dependientes de su cercanía con el canal, los aeropuertos o el centro urbano. En este sentido, en el futuro inmediato el empleo seguirá estando centralizado en el distrito de Panamá.

La situación de la actividad económica en el distrito muestra una correspondencia con la situación de crecimiento económico de Panamá. **Con una tasa de desempleo abierto total de 5.3%, 4.5% para los hombres y 6.3% para las mujeres y con una tasa de inflación de 1.6%, la tasa de desempleo abierta total puede considerarse muy cercana al pleno empleo.**

Tabla 12. Condición en la actividad económica en el distrito de Panamá. Población no indígena de 15 y más años de edad

CONDICIÓN	Agosto de 2017		
	Total	Hombres	Mujeres
Económicamente activa	579,152	327,447	251,705
Porcentaje de económicamente activa	66%	78%	55%
Ocupada	539,447	308,060	231,387
Desocupada	39,705	19,387	20,318
Porcentaje de desocupados	7	6	8
Desempleo abierto	30,675	14,697	15,978
Porcentaje de desempleo abierto	5	5	6
Desempleo oculto	9,030	4,690	4,340
No económicamente activa	295,361	91,714	203,647
TOTAL	874,513	419,161	455,352

Fuente: INEC, encuesta de hogares

6.2.4 Distribución de la población y del empleo

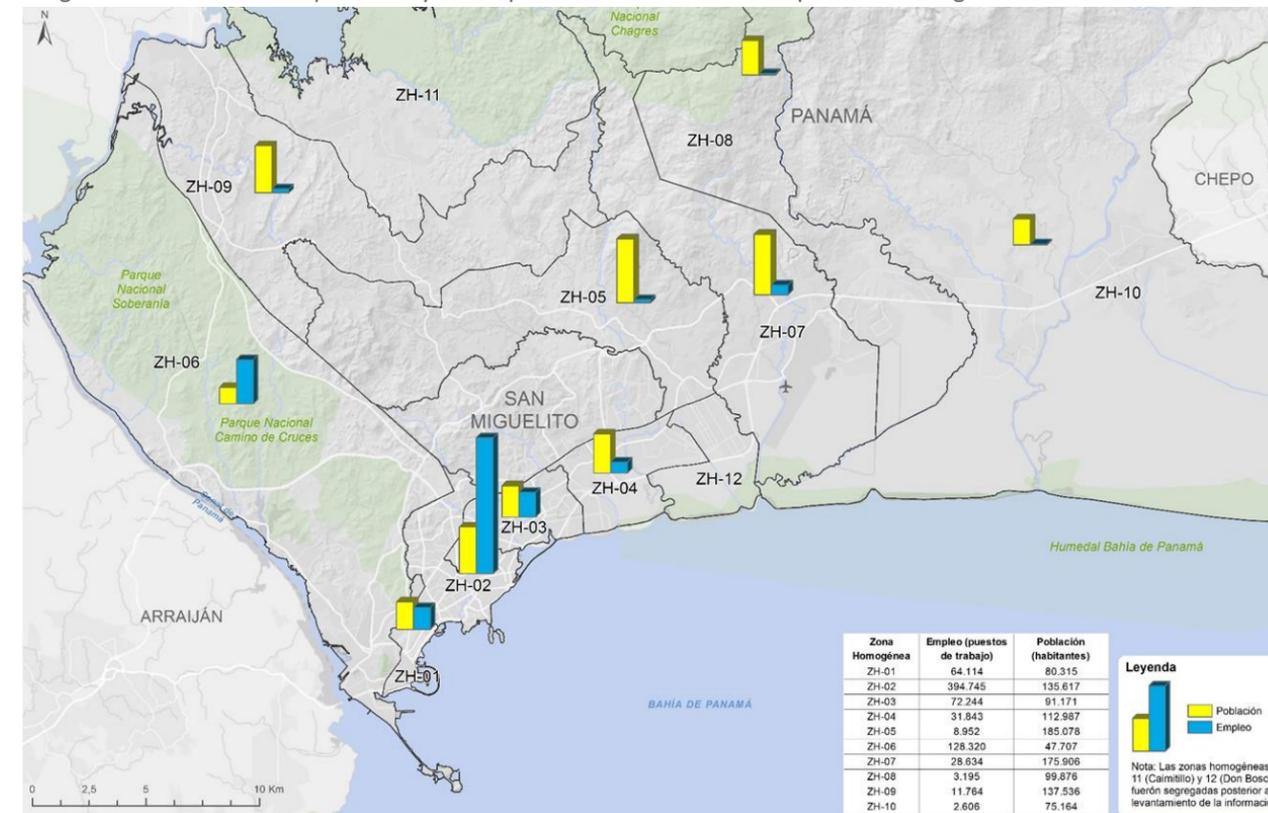
Como ya se ha mencionado el mayor porcentaje de empleo se localiza en los corregimientos centrales del Distrito. Si analizamos la distribución del empleo respecto a la distribución de la población, se pueden distinguir zonas homogéneas con predominio de empleo respecto a población residente y en cambio, zonas donde el empleo es mínimo respecto a la población, este último caso se da prioritariamente en zonas homogéneas más alejadas del centro urbano con carácter más rural/natural, pero en algunos casos también en entornos urbanos consolidados siendo zonas principalmente residenciales.

En el mapa y en la tabla de porcentajes que se incluyen a continuación, se puede apreciar la distribución territorial tanto del empleo como de la población.

Como zonas homogéneas con predominio del empleo sobre la población residente, destacar la ZH02 que acoge el 13% de la población total del distrito y donde se localiza el 53% del empleo total, siendo el área urbana más económicamente activa del distrito. La ZH06 (Ancón) concentra el 17% del empleo total del distrito con solo el 4% de la población total.

De las zonas homogéneas que tienen un claro predominio de población respecto al empleo, destacar la ZH05, que concentra el 16% de la población total del distrito y solo el 1% del empleo total; la ZH07 con el 15% de población y el 4% de empleo y la ZH08 con el 8% de la población total y solo el 0.4% de empleo. Todas estas zonas están emplazadas al este del distrito.

Imagen 7. Distribución de la población y del empleo del distrito de Panamá por zona homogénea



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC, encuesta de hogares y considerando la matriz insumo producto.

Tabla 13. Distribución (%) de la población y del empleo del distrito por zona homogénea. Agosto de 2017

ZONA HOMOGÉNEA	CORREGIMIENTO	% POBLACIÓN POR ZONA HOMOGÉNEA	% EMPLEO POR ZONA HOMOGÉNEA
ZH01	San Felipe	8%	8.6%
	El Chorrillo		
	Santa Ana		
	Calidonia o La Exposición		
ZH02	Curundú	13%	53%
	Bethania		
	San Francisco		
ZH03	Bella Vista	9%	10%
	Parque Lefevre		
ZH04	Pueblo Nuevo	6%	4%
	Río Abajo		
ZH05	Juan Díaz	16%	1%
	Pedregal		
ZH06	Las Cumbres	4%	17%
	Ernesto Córdoba Campos		

ZH07	Tocumen Las Mañanitas	15%	4%
ZH08	24 de Diciembre	8%	0.4%
ZH09	Chilibre Alcalde Díaz	9%	1.6%
ZH10	Pacora	6%	0.4%
	San Martín		
ZH11	Caimitillo	2%	*
ZH12	Don Bosco	5%	*
TOTAL		1, 011,322 habitantes	746,418 empleos

*Las zonas homogéneas 11 (Caimitillo) y 12 (Don Bosco) fueron segregadas posterior al levantamiento de la información referida al empleo

Fuente: INEC, encuesta de hogares y elaboración propia considerando la matriz insumo producto.

6.2.5 Población por estratos

Si analizamos la distribución de la población por estrato social, las zonas centrales que coinciden con el área urbana más consolidada presentan los niveles socioeconómicos más altos, en cambio las periferias de la ciudad, donde se ha producido la mayor expansión de los últimos años, reúnen la población de nivel socioeconómico más bajo.

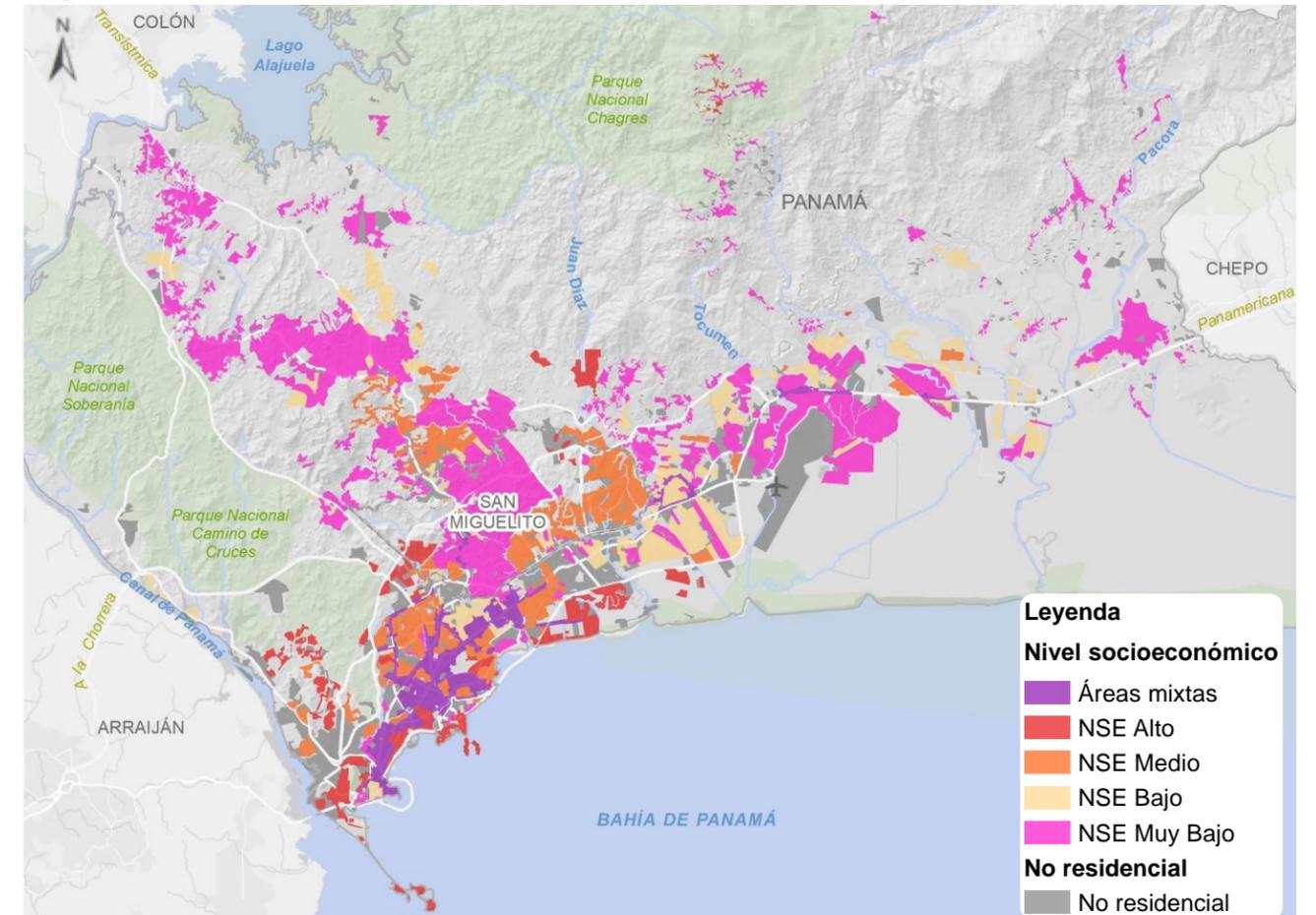
Como se puede ver en el mapa que se presenta a continuación, el nivel más alto se concentra en las zonas homogéneas ZH06 (Ancón), ZH02 y ZH04, el resto de las zonas homogéneas centrales corresponden al nivel socioeconómico medio (1000-2000 \$). Los niveles socioeconómicos más bajos se distribuyen en las periferias, hacia el este y hacia el norte, donde la expansión de la ciudad en los últimos años se ha dado de manera descontrolada y en muchos casos informal. Esto se refleja también en la enorme tasa de crecimiento del número de viviendas, correspondiente a las clases sociales baja y muy baja.

Tabla 14. Número de viviendas por estrato socioeconómico

Clase social	Viviendas 2010	Viviendas 2017	% Crecimiento 2010-2017 respecto al total
Alta	20,365	25,240	9 %
Media	44,113	54,046	18,4%
Baja	69,513	79,813	20 %
Muy baja	157,434	185,164	52.6%
	344,263		100%

Fuente: Elaboración propia

Imagen 8. Distribución de los niveles socioeconómicos

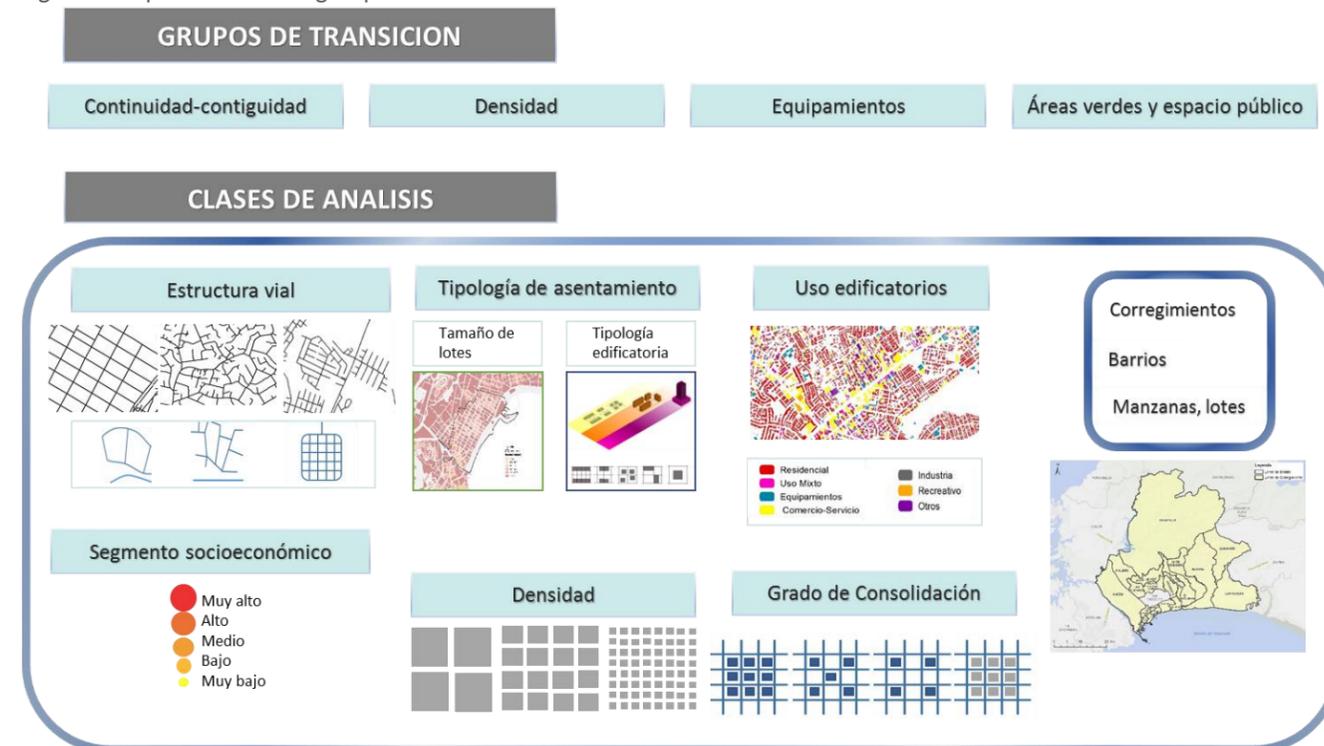


Fuente: Elaboración propia

6.3 Submodelo urbano

Para el análisis espacial del crecimiento urbano, se plantea una división del territorio o sectorización de la huella por “clases de análisis homogéneas”; se trata de una división de la ciudad de Panamá en segmentos o sectores que presentan cierta homogeneidad del hábitat, considerando para ello la morfología, usos del suelo, tipología edificatoria, y estrato social, entre otros. A su vez, las clases de análisis se han aglutinado en una serie de “grupos de transición” contiguos, que vendrían definidos en base a la naturaleza urbana/rural de los diferentes desarrollos.

Figura 4. Esquema metodológico para el análisis urbano



Fuente: Elaboración propia

6.3.1 Grupos de transición

La caracterización de la ciudad de Panamá en grandes grupos territoriales se plantea para el análisis de la transición o gradación urbana. Partiendo del centro, se realiza una clasificación basada en la continuidad, densidad o cobertura de equipamientos o espacio público, tratando de identificar los límites de la gradación del paisaje urbano al rural.

Los grupos de transición urbana definidos para la ciudad de Panamá se diferencian en tres grandes grupos:

A) El primer grupo es el **área urbana continua de la ciudad**. Se define por la continuidad del entramado urbano y edificaciones, lo que podría relacionarse con el concepto urbano de ciudad. Esta área urbana continua se ha dividido en dos subgrupos atendiendo a criterios de densidad, consolidación, habitantes por vivienda o espacios públicos.

- **A1) Área urbana central consolidada:** Presenta el mayor grado de densidad y consolidación de la ciudad y se encuentra representada por las áreas más antiguas de la ciudad, enmarcada en los corregimientos centrales del distrito, como son San Felipe, Santa Ana, Chorrillo, Calidonia, Curundú, Bella Vista, San Francisco, Betania, Pueblo Nuevo, Parque Lefevre y Río Abajo. Su población es de 291 mil personas ocupando 120 mil viviendas (2.4 habitantes por vivienda). Las densidades poblacionales en esta zona superan los 70 habitantes por hectárea. También es en esta área donde se encuentra la mayor concentración de espacio público, equipamientos y servicios. En total esta área tiene una superficie de 3,864 hectáreas.
- **A2) Área urbana expandida en consolidación:** Presenta un grado intermedio de densidad y consolidación, que se corresponde con el primer anillo de expansión y crecimiento urbano de la ciudad, adyacente al área central. Esta área se constituye por la huella continua de los corregimientos de Juan Díaz, Don Bosco, Ancón, Las Cumbres, Ernesto Córdoba Campos, Alcalde Díaz, Pedregal, Las Mañanitas, Tocumen y 24 de Diciembre. Con una superficie de 11,600 hectáreas, es el grupo de transición de mayor extensión y alberga la mayor parte de la población con 519 mil habitantes. Su densidad poblacional se encuentra en torno a los 45 habitantes por hectárea (3.2 habitantes por vivienda). La carga de equipamientos y espacio público es algo menor a la del área urbana consolidada.

B) El segundo gran grupo representa al **área periurbana difusa o suburbana**. Se trata de la periferia de la ciudad. Esta área, que aún mantiene cierta continuidad con el área consolidada, presenta un entramado urbano y densidades menores. La mayoría de los desarrollos incluidos en este grupo son de carácter urbano, contando con urbanizaciones exteriores y ciertos desarrollos informales dispersos. La superficie de esta área es de 4,800 hectáreas y alberga 174 mil habitantes, contando con una densidad bruta en torno a los 36 habitantes por hectárea (3.2 habitantes por vivienda). La carga de áreas verdes y equipamientos en este tipo de áreas ya es significativamente menor a la del área central. En la ciudad de Panamá se identifican desarrollos de este grupo en los corregimientos de Ancón, Chilibre, Pedregal, 24 de Diciembre, Pacora o Las Garzas.

C) **Lugares poblados dispersos:** Este grupo de transición lo componen viviendas dispersas combinadas con áreas no residenciales pertenecientes al sector primario (agricultura, ganadería, minería, forestales, etc.) y áreas naturales, albergando en algún caso usos turísticos y recreativos. Este tipo de lugares se localizan en el distrito principalmente en los corregimientos de Caimitillo, 24 de Diciembre, Pacora y San Martín. Con una población de 27 mil habitantes, se caracterizan por presentar las densidades más bajas, apenas de 25 habitantes por hectárea. No cuentan con espacios públicos y disponen de una mala calidad en cuanto a las condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructuras y equipamientos.

Las características de los grupos de transición urbana se muestran en la siguiente tabla e imagen. Como se puede observar en la Tabla, el área urbana continúa ocupa la mayor parte de la ciudad, con 15,464 hectáreas. En las figuras siguientes se puede comparar la representación de cada grupo de transición tanto en superficie como en población. Así se puede apreciar como la huella urbana continua ocupa el 72% de superficie (A1+A2) y alberga el 80% de población, frente al 28% de superficie del suelo suburbano y disperso que albergan tan solo el 20% de la población.

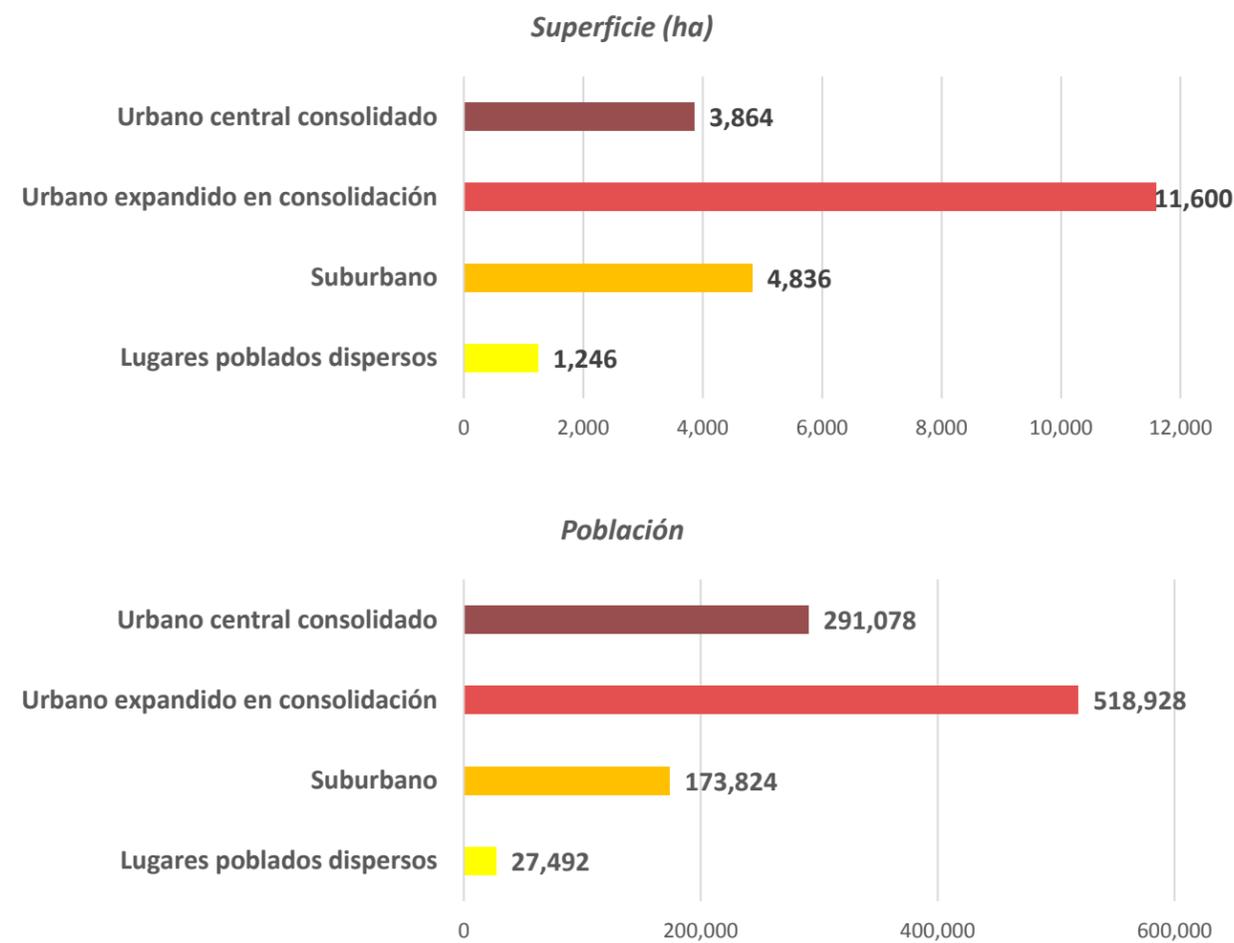
Así mismo, en el gráfico radial se observa cómo la densidad, condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructuras y equipamientos empeoran a medida que la huella se desplaza, se desconecta del centro y se vuelve más dispersa.

Tabla 15. Características de los grupos de transición urbana

	Grupos de transición urbana			
	Urbano	Urbano expandido	Suburbano	Lugares pob. Dispersos
Superficie (ha)	3,864	11,600	4,836	1,246
Población*	291	519	174	27
Viviendas*	120	161	54	10
Hab/Viv	2.4	3.2	3.2	2.8
Continuidad	Continuo	Continuo	Discontinuo	Disperso
Densidad bruta	>70	40-70	25-40	<25
Densidad neta	>100	60-100	30-60	<30
Equipamientos (m ² / hab)	> 7	5-7	3-5	<3
Áreas verdes (m ² /hab)	> 6	3-6	1-3	<1

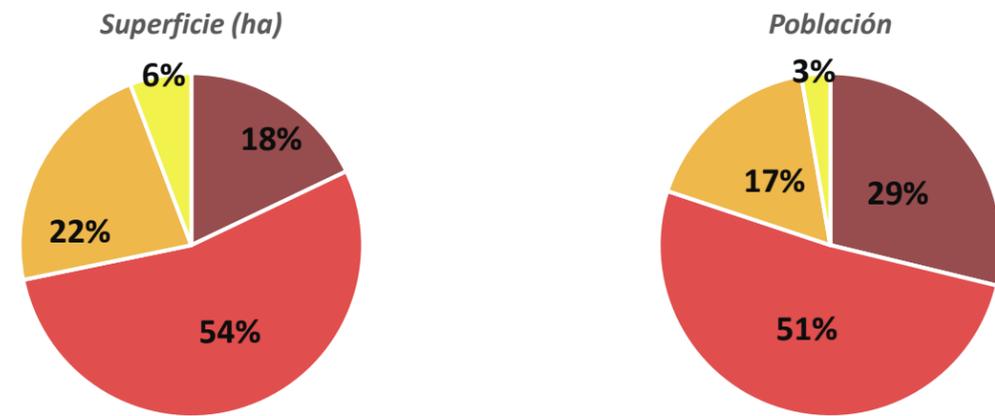
*Cantidades en miles
Fuente: Elaboración propia

Figura 5. Gráficas de superficie y población por grupos de transición



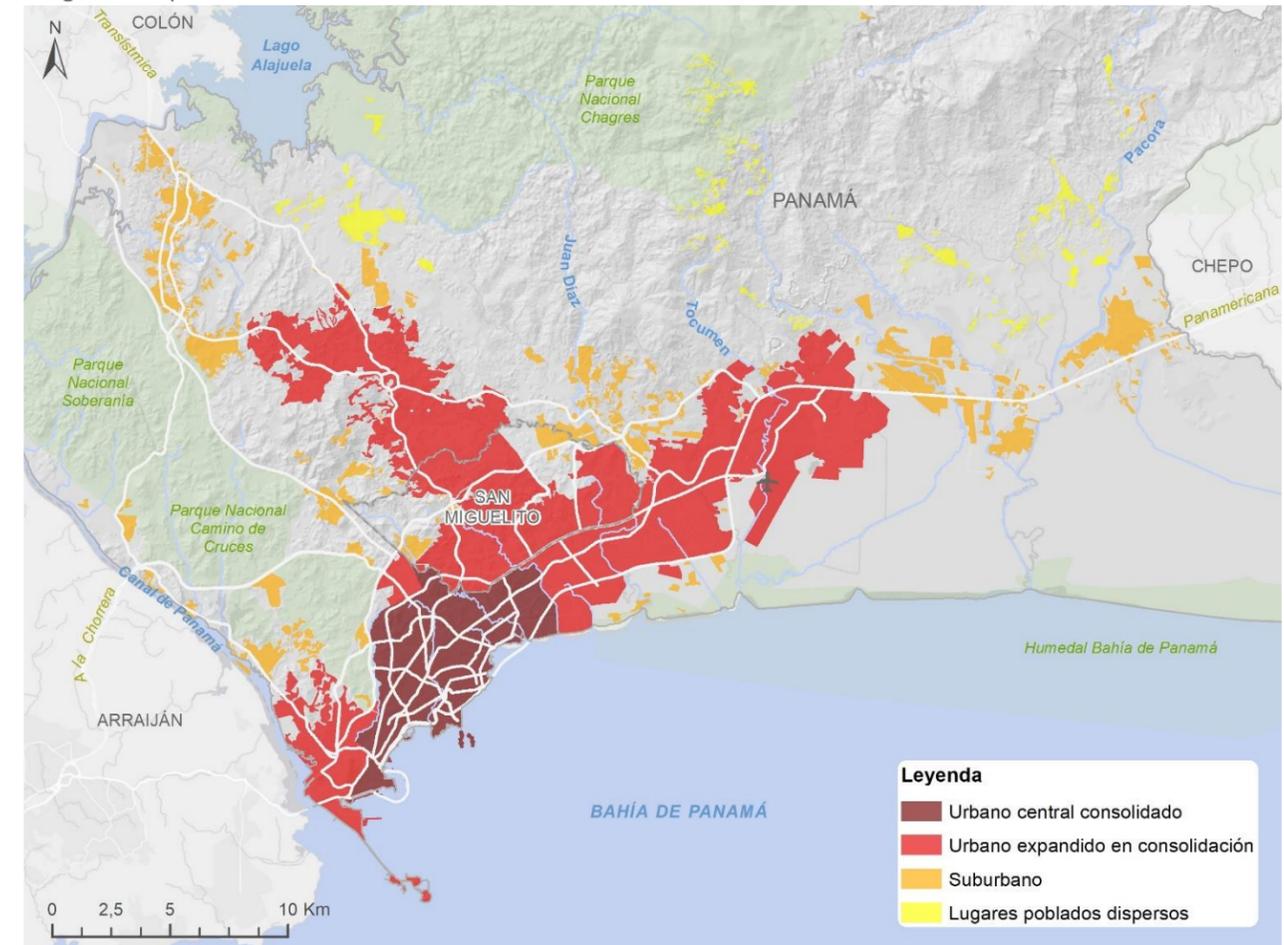
Fuente: Elaboración propia

Figura 6. Gráficas de superficie y población relativa por grupos de transición



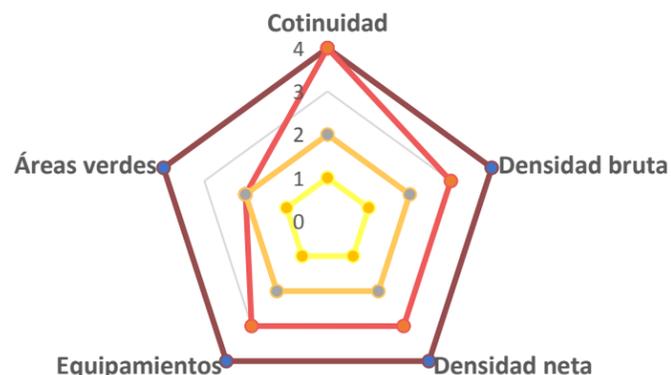
Fuente: Elaboración propia

Imagen 9. Grupos de transición en el distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia

Figura 7. Gráfico radial con las características de definición de los grupos de transición



Fuente: Elaboración propia

6.3.2 Clases de análisis

Tal y como se desarrolla en el documento de diagnóstico, para enfrentarnos al conocimiento intrínseco del distrito, las Zonas Homogéneas son un paso necesario e ineludible para referenciarlos dentro del ámbito espacial y social, pero para seguir profundizando en el entendimiento de los diferentes elementos que componen y tensionan el crecimiento urbano se necesita una escala menor de reflexión y para llegar a esta escala dividiremos las zonas homogéneas en, **Clases de Análisis**, y que serán una serie de áreas con características comunes.

Para llegar a definir e identificar estas clases de análisis haremos un estudio del medio urbano basándonos en todos los criterios descritos durante el diagnóstico.

- estructura vial
- tipología de asentamientos; tamaño de lotes, tipología
- usos
- niveles de ingresos
- densidad
- grados de consolidación

Tras analizar los puntos anteriores, llegaremos a la identificación de lo que definiremos como; Sector que presenta características similares en cuanto a los tipos de edificación y malla urbana, así como en los usos y características naturales del terreno, como a las condiciones socioeconómicas de sus pobladores. Es decir, clases de análisis del medio urbano.

Estas clases por tanto nos identifican zonas con características similares, que ya no se identifican con límites administrativos o políticos (o por lo menos no tiene por qué), esto implica entre otras características, que:

- Una clase de análisis puede repetirse en zonas homogéneas distintas.
- Las clases de análisis no son continuas en el territorio y aparecen mezcladas con otras.

Las Clases de análisis se dividen en tres grandes grupos:

CONSTRUIDO RESIDENCIAL Y MIXTO

Todo el residencial que encontramos en el distrito. Se diferencia cuando el uso predominante es el residencial y el uso mixto, la mezcla de residencial, comercio y servicios.

CONSTRUIDO NO RESIDENCIAL

Este grupo recoge todo lo que no es residencial ni se encuentra mezclado con él, pero requiere de una construcción para desarrollar su función; grandes equipamientos, industrial, etc.

NO CONSTRUIDO

Todo lo que no requiera de construcción para desarrollar su función; zonas verdes, cauces manglares, etc. En el caso de las áreas verdes, parque y plazas, sí están urbanizadas pero no construidas.

Dentro de cada clase de análisis residencial o mixto se incluye información propia de cada zona como: superficie construida y en construcción, población (número de habitantes), número de viviendas, densidades (demográfica, construida). Así como los datos relativos a los equipamientos insertos en dichas zonas.

A continuación se presentan las tablas detalladas para cada clase de análisis y el mapa correspondiente.

Tabla 16. Clases de análisis. Datos del No Residencial. Construido y No Construido

Clase de análisis			SUPERFICIES
			TOTAL (ha)
NO RESIDENCIAL	Construido	Grandes centros comerciales	201
		Equipamientos	2,684
		Comercial y servicios	720
		Grandes infraestructuras	84
		Agropecuario	30
		Industrial	1,102
		Turismo	37
	NC	Baldíos	570
		Áreas verdes, parques y plazas	311
	Áreas verdes y medio natural	Zonas verdes protegidas	75
		Cauces y riberas	358
		Manglares	15
		Áreas naturales no urbanizadas	378
CA	Cuerpos de agua	23	
			6,587

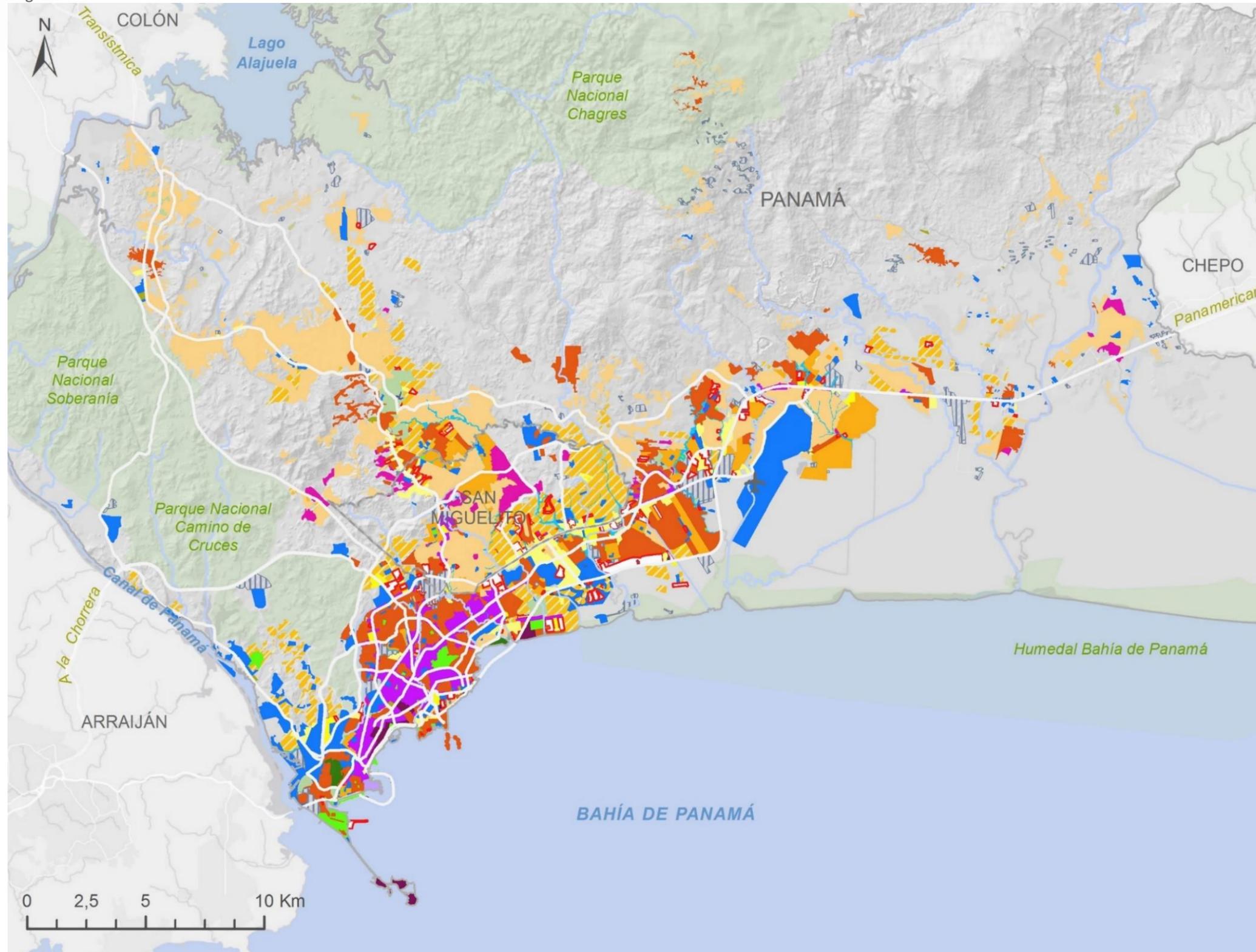
Fuente: Elaboración propia

Tabla 17. Clases de análisis. Datos del Construido. Residencial y Mixto

Clase de análisis			SUPERFICIES			Población y Vivienda		Densidades		
			TOTAL CONSTRUIDO	EN CONSTRUCC.	TOTAL (ha)	Hab	Viv	Hab/ha	Viv/ha	Hab/Viv
RESIDENCIAL Y MIXTO	Residencial	Zonas exclusivas para muy alto poder adquisitivo	44	11	56	7,372	3,505	166	79	2.1
		Zonas de alto poder adquisitivo	409	161	570	28,768	11,070	70	27	2.6
		Urbanizaciones de alto nivel socioeconómico	454	66	521	22,418	6,875	49	15	3.3
		Zonas de nivel socioeconómico medio	1,177	23	1,201	79,447	30,556	67	26	2.6
		Urbanizaciones de nivel socioeconómico medio	693	100	793	49,186	15,360	71	22	3.2
		Zonas de nivel socioeconómico bajo	1,971	1	1,972	159,735	52,132	81	26	3.1
		Urbanizaciones de bajo nivel socioeconómico	726	57	783	47,913	15,676	66	22	3.1
		Zonas populares de vivienda social	1,030	2	1,032	156,114	50,942	152	49	3.1
		Zonas de procedencia informal	6,204		6,204	320,465	100,409	52	16	3.2
	Asentamientos precarios	233		233	19,952	5,982	86	26	3.3	
	Mixto	Centro histórico	29		29	3,113	1,399	106	48	2.2
		Barrios mixtos	553		553	55,663	24,974	101	45	2.2
		Crecimientos mixtos asociados a viales	833		833	53,292	21,733	64	26	2.5
Centro económico		181		181	7,884	3,650	44	20	2.2	
			14,538	421	14,959	1,011,322	344,263			

Fuente: Elaboración propia

Imagen 10. Clases de Análisis en el Distrito de Panamá



Residenciales y Mixto

- Residencial
- Urbanización
- Zonas de procedencia informal
- Zonas de vivienda social
- Asentamientos Precarios
- Barrios mixtos
- Centro económico
- Centro histórico

No residencial / Construido

- Grandes centros comerciales
- Equipamientos
- Comercial y servicios
- Grandes infraestructuras
- Agropecuario
- Industrial
- Turismo

No residencial / No Construido

- Áreas verdes, parques, plazas
- Zonas verdes protegidas
- Cauces y riberas
- Manglares
- Cuerpos de agua
- Áreas naturales no urbanizadas
- Baldíos

Fuente: Elaboración propia

6.4 Submodelo rural

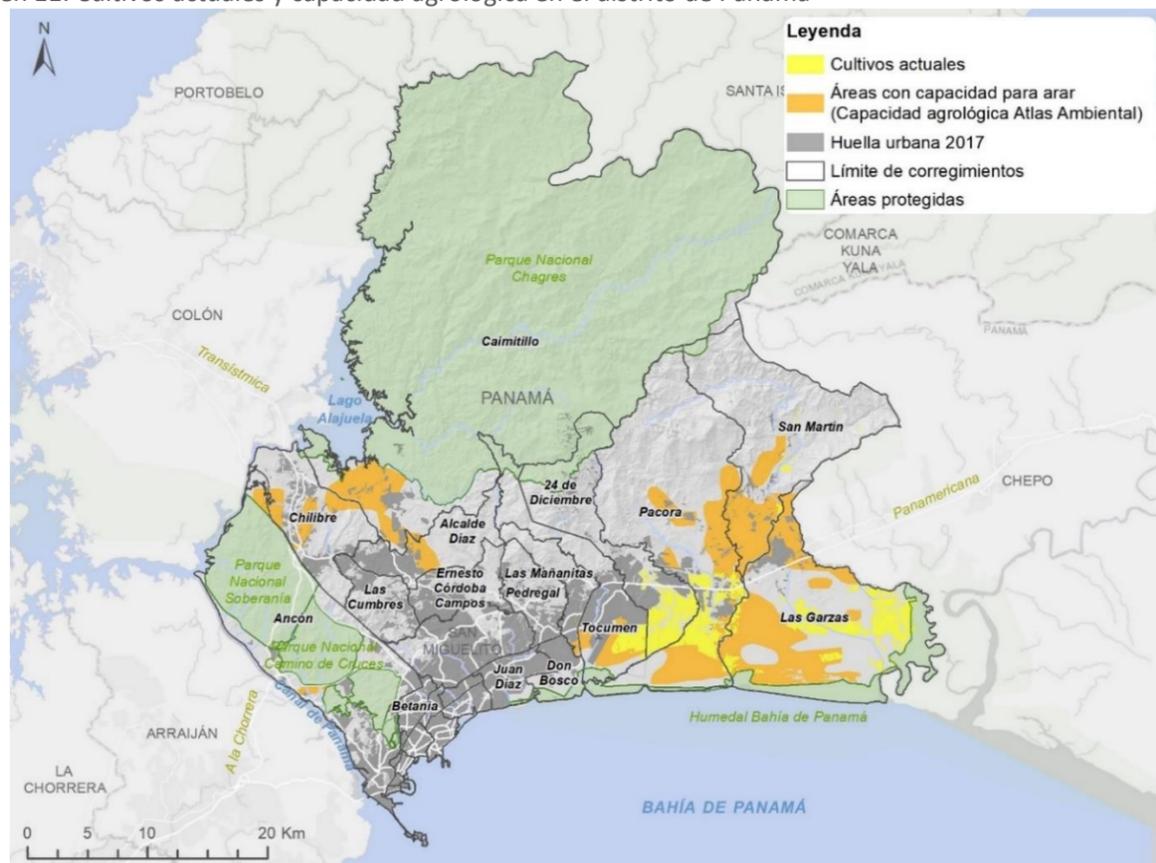
Entre las áreas de protección y las áreas urbanas se sitúa el área de suelo rural, que habitualmente se define como aquel que está compuesto por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su dedicación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

En la actualidad, la concepción de las áreas rurales y urbanas como espacios físicos y sociales separados claramente entre sí, es sustituida por una concepción que se basa en las interacciones entre ambas. No obstante, pese a que esa dicotomía entre lo urbano y lo rural va desdibujándose, el submodelo prioriza el estudio de los modos de ocupación del suelo rural, tanto en lo que tiene que ver con la producción económica como etnológicos y culturales.

6.4.1 Suelo productivo

Dado el potencial que presenta el desarrollo de actividades agropecuarias en el distrito, el suelo destinado a estas actividades supone una importante porción del territorio y por tanto también es uno de los elementos fundamentales que integran el Modelo Territorial Actual. Considerando la **componente agrícola**, actualmente existen cerca de 6,000 ha cultivadas en el distrito, localizadas principalmente en los corregimientos de Las Garzas, Pacora y 24 de Diciembre, pero existe aún una gran superficie con capacidad agrológica favorable que no tiene ningún aprovechamiento agrícola (unas 16,000 ha).

Imagen 11. Cultivos actuales y capacidad agrológica en el distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas Ambiental (ANAM-2010) y Cobertura de Usos del Suelo (MiAmbiente-2012)

Pese a que, como se desprende del submodelo socioeconómico, el empleo en el sector primario representa apenas un 1% del empleo en el distrito, las cifras ofrecidas y los datos disponibles en el último censo agropecuario (VII Censo Nacional Agropecuario de 2011) permiten destacar a la provincia de Panamá como la más productiva entre las provincias de la zona oriente del país, con las mayores cosechas de granos básicos como arroz, maíz, y sólo por detrás de Darién en frijol de bejuco. Y dentro de la provincia, como ya se había evidenciado antes, las mayores superficies de siembra y cantidades de cosecha se localizan en el distrito de Panamá, especialmente en los corregimientos de Pacora y Las Garzas. El distrito de Panamá, por tanto, se trata de un área con un potencial productivo importante dentro de la región y del país.

Tabla 18. Superficies sembrada, perdida y cantidad cosechada de cultivos en la república en relación al distrito de Panamá

Provincia, comarca indígena, distrito y corregimiento	Explotaciones	Superficie (en hectáreas)					Cosecha (quintal en cáscara)	Venta	
		Sembrada	Perdida	Mecanizada	Abonada	Regada		Explotaciones	Cantidad (quintal)
TOTAL	60,241	118,638	13,387	60,333	70,935	28,026	6,063	5,119	5,089,446
Panamá (Provincia)	4,899	10,659	1,767	5,700	6,091	4,018	473,919	374	383,147
Panamá (Distrito)	432	4,673	326	4,362	4,428	3,686	313,885	38	287,398
Parque Lefevre	1	0.9	-	-	-	-	30	1	30
Juan Díaz*	2	3	1	-	2	-	21	-	-
Pedregal	20	26	4	3	10	8	184	3	14
Ancón	1	0.5	0.1	-	-	-	3	-	-
Chilibre*	155	160	22	18	40	19	2,405	19	460
Las Cumbres	17	13	5	1	2	1	128	-	-
Pacora*	103	3,302	8	3,259	3,277	2,945	258,864	7	258,145
San Martín	28	29	3	-	11	0.2	308	-	-
Tocumen	58	1,045	278	1,033	1,035	714	47,206	3	24,364
Las Mañanitas	11	9	-	-	4	-	166	1	35
24 de Diciembre	19	65	-	48	48	-	4,415	1	4,328
Alcalde Díaz	7	4	0.3	-	0.9	-	90	1	20
Ernesto Córdoba Campos	10	16	3	-	-	-	65	2	2
Darién	4,081	4,975	897	290	372	52	129,137	796	38,373
Comarca Kuna Yala.	115	71	19	-	3	-	2,929	5	209
Comarca Emberá	1,051	1,175	193	-	3	-	25,504	201	3,423

*Estos corregimientos fueron divididos en el año 2017 (Pacora se dividió en Pacora y Las Garzas; Juan Díaz en Juan Díaz y Don Bosco; y Chilibre en Chilibre y Caimitillo).

Fuente: VII Censo Nacional Agropecuario de 2011

En relación al **subsistema ganadero**, a nivel distrital, la evolución de cabezas de ganado vacuno entre los años 2011 y 2017 ha sido decreciente, ofreciendo una pérdida de más de 9,000 cabezas (-32%) en el transcurso de esos 6 años. En este tipo de ganado, analizando las tendencias históricas ofrecidas de las encuestas pecuarias ofrecidas por INEC, en los últimos años el país ha venido sufriendo pérdidas, encontrando que las experimentadas por provincias como Panamá Este y Oeste o Bocas del Toro son las más pronunciadas. En cambio, en lo que tiene que ver con el ganado porcino, la evolución ha sido creciente, con el aumento de algo más de 1,000 cabezas entre 2011 y 2017, registros que concuerdan con los números positivos experimentados en el resto del país.

Donde la provincia de Panamá sí resulta especialmente destacada es en lo relativo a gallinas, dado que presenta el segundo mayor número de aves (cerca de un 30% de las cabezas de gallina a nivel nacional), sólo por detrás de Panamá Oeste. En los últimos años es posiblemente este sector ganadero el que más ha crecido a nivel nacional, el cual en el año 2016 creció un 24,7% con un valor de 350 millones de dólares, de acuerdo a los datos publicados por la Asociación Nacional de Avicultores de Panamá (ANAVIP). Gran parte del empleo ligado a este sector se genera en zonas rurales. Concretamente, en el distrito de Panamá existe una presencia creciente de granjas para la producción de pollos para carne y gallinas para la producción de huevos, estando localizadas en los ámbitos rurales de corregimientos como 24 de Diciembre, Caimitillo, Pacora o San Martín.

Imagen 12. Naves de producción de pollos en Cerro Azul, corregimiento 24 de Diciembre (izquierda) y en La Mesa, corregimiento de San Martín



Fuente: Google Earth (2017)

Dentro de las actividades primarias, finalmente, también se consideran los **recursos marítimo-pequeros** con los que se cuenta en el distrito, donde, de acuerdo a la información facilitada por la ARAP (2017), las comunidades pesqueras del distrito de Panamá cuentan con 861 permisos de pesca ribereña que se han estado renovando desde el año 2006, así como 36 embarcaciones que mantienen licencias de pesca.

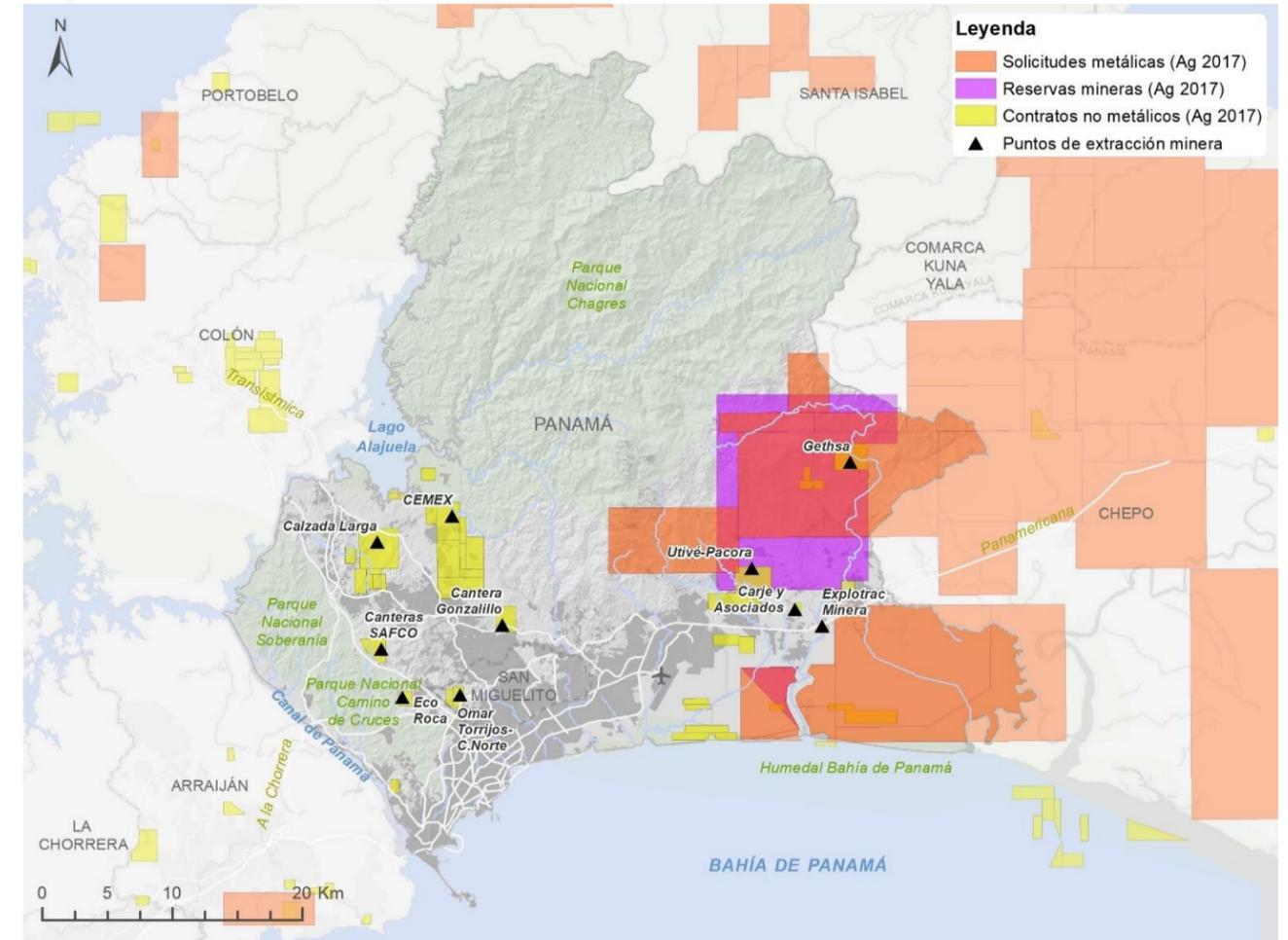
6.4.2 Minería y canteras

Dentro del distrito de Panamá existen importantes explotaciones mineras, siendo todas ellas de extracción de minerales no metálicos (canteras). El total de hectáreas dedicadas a la minería es de 6,419.25 ha y el corregimiento con más hectáreas dedicadas a la extracción minera es Chilibre con 2,263.ha. Según los datos de la Dirección Nacional de Recursos Minerales, no hay licencias de extracción ni inspección para extracciones metálicas dentro del distrito.

En la actualidad hay controversia entre el uso minero y el medio protegido ya que a menudo entran en conflicto. De esta manera, algunas áreas extractivas que se ubicaron en zonas de interés ecológico supusieron una degradación significativa de estas, encontrando casos relevantes en el distrito. Con el objetivo de atajar la degradación de estos espacios y disminuir este conflicto se han declarado reservas mineras a través de diferentes normativas. No obstante, pese a la existencia de esas reservas mineras, la Dirección de Recursos Minerales ha registrado dentro del territorio extracciones ilegales, así como zonas con concesiones cuya empresa concesionaria no está cumpliendo con los términos del contrato de explotación. Es el caso, por ejemplo, de la Cuenca del Pacora,

donde desde hace 40 años empresas y particulares han extraído piedra y arena en ese territorio. Esto ha ocasionado un serio problema en el curso medio y bajo del Río, pese a existir restricciones específicas en esa área para las actividades extractivas (Plan de Manejo del Río Pacora. 2008).

Imagen 13. Solicitudes, reservas y contratos mineros en el distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MICI (2017)

6.4.3 Asentamientos humanos y equipamientos en el espacio rural

La periferia rural existente en el territorio del distrito de Panamá se comenzó a conformar a partir de la segunda mitad del siglo XX, pese a la escasa vinculación hasta ese momento del distrito con el medio agropecuario. Esta periferia rural tiene una casuística variada en la que buena parte de los asentamientos derivan de inmigraciones modernas, como por ejemplo los Emberá precedentes de Darién que históricamente han ido llegando a Chilibre y San Martín. En la Zona oeste del distrito, en el corregimiento de Ancón, la transición entre lo urbano y el bosque se produce sin que medie una periferia rural.

Atendiendo a los grupos de transición definidos en el análisis de suelo urbano y dinámica espacial, en el distrito de Panamá se diferencian dos grupos de asentamientos que presentan una mayor conexión con el medio rural, esto es, los situados en el área periurbana difusa o suburbana y los lugares poblados dispersos. En el caso de las áreas periurbanas, pese a que la gran mayoría de asentamientos mantienen un entramado urbano (podrían considerarse

asentamientos urbanos en medio rural), la vocación de esos desarrollos tiene una componente relacionada más intensamente con las actividades agropecuarias que las áreas urbanas centrales o de expansión más cercanas al centro. Por otro lado, aquellas áreas identificadas como lugares poblados dispersos (a partir de la clasificación de INEC del Censo de 2010) se componen tanto de viviendas dispersas como de áreas no residenciales principalmente dedicadas al sector primario (agricultura, ganadería, minería, forestales, etc.) albergando en casos puntuales algún uso turístico y recreativo.

Dentro del distrito, los corregimientos con mayor superficie y población identificada en los asentamientos de suelo suburbano y disperso son Chilibre y Pacora con cerca de 1,000 hectáreas en ambos casos y albergando poblaciones por encima de los 30,000 habitantes. No obstante, los corregimientos en los que se identifican lugares poblados dispersos son solo 4 (San Martín, Pacora, Caimitillo y 24 de Diciembre) de los 26 que integran el distrito. Dentro de éstos, es Caimitillo el que registra mayor población, albergando más de 11,000 personas entre sus límites. Entre las agrupaciones donde se congregan más cantidad de estos lugares destacan el propio núcleo de Caimitillo, La Mesa (en San Martín), Utivé en Pacora y Cerro Azul en el corregimiento de 24 de Diciembre.

Tabla 19. Distribución de superficie y población en el espacio rural, por corregimiento

Corregimiento	Suburbano		Lugares pob. Dispersos		Total	
	Superficie	Población	Superficie	Población	Superficie	Población
Tocumen	27.3	994			27.3	994
San Martín	22.5	264	302.0	5,063	324.5	5,327
Pedregal	559.0	19,472			559.0	19,472
Pacora	791.9	28,905	189.7	3,658	981.6	32,563
Las Mañanitas	24.4	1,293			24.4	1,293
Las Garzas	595.7	25,369			595.7	25,369
Las Cumbres	159.3	6,849			159.3	6,849
Juan Díaz	36.3				36.3	0
E. C. Campos	166.4	3,939			166.4	3,939
Don Bosco	69.9	1,091			69.9	1,091
Chilibre	1,166.0	40,262			1,166.0	40,262
Caimitillo	176.4	6,722	488.2	11,532	664.7	18,254
Ancón	731.3	19,216			731.3	19,216
Alcalde Díaz	8.8	393			8.8	393
24 de Diciembre	289.0	19,055	266.1	7,239	555.1	26,294

Fuente: Elaboración propia

Equipamientos y usos no residenciales en el espacio rural

Los asentamientos en medio rural, representados por los grupos de transición periurbano y lugares poblados dispersos, tienen una carga de equipamientos e instalaciones significativamente menor a la que tiene lugar en las áreas urbanas consolidadas, obteniendo que no llegan a superar los 5 m² de equipamientos por habitante. Además, por lo general las instalaciones no residenciales ubicadas en estas áreas tienen finalidades más relacionadas con equipamientos o infraestructuras generales (grandes instalaciones industriales, canteras, equipamientos de tratamiento de aguas, el relleno sanitario, etc.), de apoyo a las áreas urbanas consolidadas, siendo muy escasa la presencia de equipamientos más orientados a prestar servicio a los asentamientos que se ubican en el medio rural.

Tabla 20. Distribución de instalaciones no residenciales en el medio rural por corregimiento

Corregimiento	Equipamientos							Otros usos		
	Deporte	Educación	Religioso	Institucion.	Salud	Seguridad	Especial	Instal. Agropec.	Industrial	Turismo
Tocumen										4.9
San Martín	0.9	3.9			0.2	0.0	0.5	77.7		
Pedregal	6.7	1.7					10.9	3.1	3.9	
Pacora	46.7	7.2	0.2	0.2	0.5	0.2	9.3	0.6	127.3	4.3
Las Mañanitas	15.2	9.2		0.2						
Las Garzas	0.6	9.0		5.0	1.9	107.2	6.1		25.1	
Las Cumbres	0.1	0.8			0.1					
Juan Díaz							8.8		21.7	
E. C. Campos	0.2								9.0	
Don Bosco		7.2							34.5	
Chilibre	2.7	7.2	2.6	7.7	0.7	0.4	26.0	6.7	5.8	9.0
Caimitillo	2.0	2.5		1.2	0.4	0.4	34.6	16.5	76.4	
Ancón	102.8	18.8	2.5	33.0	0.2	38.2	166.1		61.5	3.6
Alcalde Díaz							3.6		1.8	
24 de Diciembre	2.6	20.2	1.7	0.3	0.6	0.2	5.5	71.6	5.3	0.9
TOTAL	180.6	87.7	7.1	47.6	4.6	146.7	271.4	176.3	377.2	17.8

Fuente: Elaboración propia

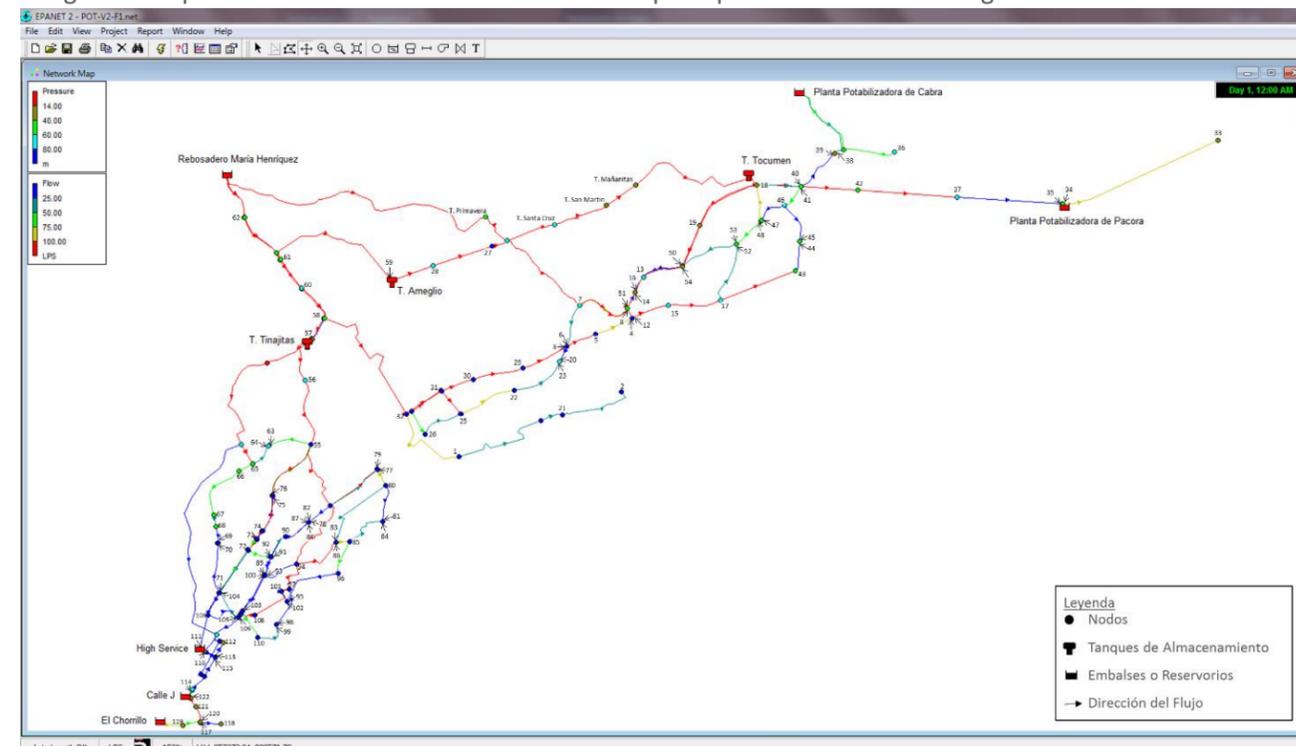
6.5 Submodelo infraestructuras

Sistema de acueducto

Para el análisis de la situación actual de la red de distribución de agua, se utiliza como base el modelo matemático simplificado de la red matriz (principal) de tuberías del acueducto del Distrito de Panamá, elaborado para el año 2017. Este modelo permite conocer en forma general, las condiciones operativas de la red principal del acueducto del Distrito de Panamá.

La simulación de la red se realiza desde el rebosadero María Henríquez debido a que en este punto convergen las tuberías provenientes de la planta potabilizadora de Chilibre y se distribuye el agua hacia la ciudad. Este modelo servirá de base para análisis de escenarios futuros, donde se quiera conocer los efectos de incorporar nuevas demandas al sistema debido al incremento planificado de la población en ciertas áreas del Distrito de Panamá. Cabe mencionar que, debido a las limitaciones en la disponibilidad de información en el IDAAN, el modelo preparado es una versión enfatizando el comportamiento de la red matriz con agregaciones de población por sector. No se pretende presentar un modelo de optimización del sistema de agua potable para la ciudad, eso sería objeto de una consultoría aparte, pero se espera que dicho modelo pueda lograr los objetivos descritos para un nivel propio de un plan de ordenamiento territorial.

Imagen 14. Captura del modelo de simulación de la red principal de distribución de agua en el distrito



Fuente: Elaboración propia

² Dentro del análisis se toma en cuenta la demanda de la población del Distrito de San Miguelito, aunque no forma parte del área de estudio, ya que el mismo es abastecido también por la planta potabilizadora de Chilibre y forma parte del sistema analizado

Al realizar la simulación² en régimen permanente del sistema de la Red Matriz, podemos determinar:

- La carga generada por el Tanque (Rebosadero) de María Henríquez, garantiza una presión adecuada a todo el sistema del Distrito de Panamá en términos de consumo promedio.
- Las presiones resultantes de la simulación con el aumento de la demanda en 1.5, se encuentran por debajo de los 20psi en ciertas áreas del sector Este de la ciudad, específicamente en Tocumen. Esto nos puede dar indicios de donde se puede dar algún tipo de problema si se incrementara el consumo promedio diario y los sectores donde se deberán realizar algún tipo de mejora al sistema de suministro de agua potable, en el caso de que actualmente no exista proyectos en esas áreas.
- La producción diaria total de las plantas potabilizadoras es mayor que el consumo promedio de la población, por lo que se puede inferir que no hay un problema de producción, sino de distribución y mantenimiento.
- Existe alrededor de 40% de pérdidas de agua potable por fugas según el IDAAN y esto puede ser evidenciado en los constantes reportes ciudadanos de falta de suministro.
- Este modelo servirá como base para la previsión de cómo la red se verá afectada ante futuras demandas o escenarios.

Sistema sanitario

Para realizar el análisis del sistema sanitario se consideran las aguas servidas de la población, correspondientes a cada cuenca establecida en la actualización del Proyecto de Saneamiento de la Bahía de Panamá, tomando como base el diámetro principal existente en cada una.

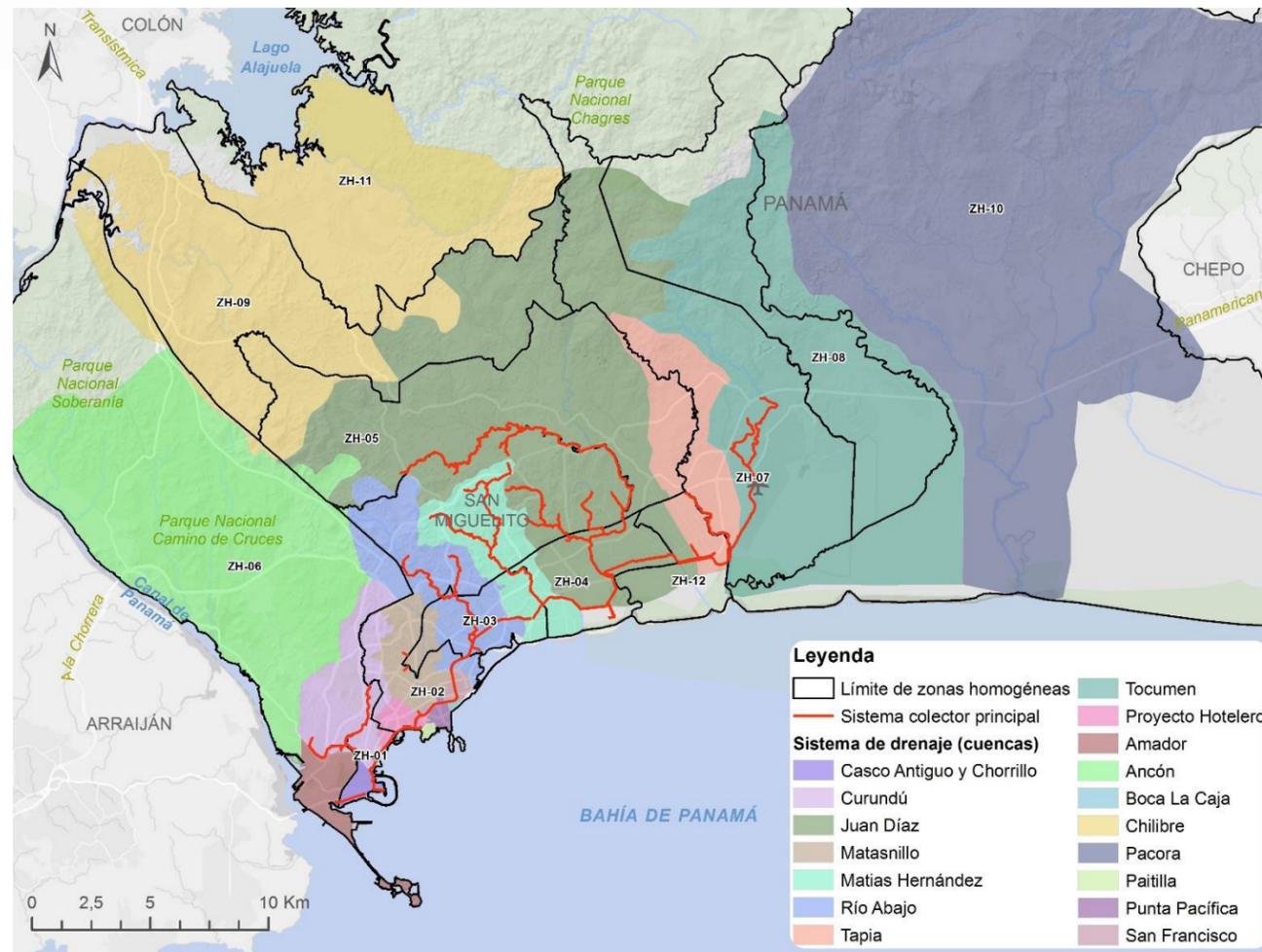
Se toma como elemento determinante en la capacidad de carga, el porcentaje de relación entre el máximo aporte que se pretende llevar en la tubería (q) y la capacidad total de la misma (Q). Si este se encuentra por encima del 80% se considera que el sistema se encuentra sobresaturado, es decir, en una condición deficitaria. Vale acotar que este porcentaje puede superarse, pero sin que el porcentaje de relación del tirante de la tubería (d) y el diámetro de esta (D) no supere el 80%, como lo establecen las normas de diseño para el sistema de alcantarillado sanitario del IDAAN. Así mismo, se consideraron los diámetros de las tuberías principales actuales, planificadas a construirse o en construcción, de cada cuenca.

El Programa Saneamiento de Panamá, utiliza como zonas de análisis, la subdivisión del Distrito de Panamá en 17 sistemas de drenaje, delimitados con base en la cuenca de los ríos en las cuales se canaliza el sistema colector principal.

En la siguiente figura se presentan las distintas cuencas estudiadas:

En términos generales, los resultados de las presiones y caudales en la red, obtenidos de la simulación con factor de 1, son los adecuados para su óptima operación.

Figura 8. Cuencas del sistema sanitario del distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia con información del Proyecto de Saneamiento de la Bahía de Panamá

Tabla 21. Sistemas de drenaje (cuencas) del Programa de Saneamiento de Panamá

Cuencas del Programa de Saneamiento de Panamá			
1	Casco Antiguo y El Chorrillo	10	Chilibre
2	Curundú	11	Pacora
3	Juan Díaz	12	Ancón
4	Matasnillo	13	Amador
5	Matías Hernández	14	Boca La Caja
6	Río Abajo	15	Paitilla
7	Tapia	16	Punta Pacífica
8	Tocumen	17	San Francisco
9	Proyecto Hotelero (Bella Vista)		

Fuente: Programa de Saneamiento de Panamá (MINSA)

Las cuencas donde el sistema podría presentar un ligero déficit en la capacidad de brindar a futuro un servicio dentro de las normas y las buenas prácticas, corresponden a Matasnillo y Tocumen, debido a que en la actualidad son las que mayor % q/Q presentan.

Sistema de residuos sólidos

La recolección de residuos en la actualidad presenta un modelo muy ineficiente con un solo sitio de vertedero para todo el distrito incluso más allá del mismo. Por esta razón, el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, propone la ubicación de estaciones de transferencia, y aunque no indica sus ubicaciones, el diagnóstico da indicios de la necesidad de que algunas se localicen en el distrito capital.

La flota de camiones del sistema de recolección de desechos debería ser suficiente para poder satisfacer la generación de los distintos escenarios (año 2030), considerando la flota indicada por la AAUD. Sin embargo, los largos recorridos hasta el único sitio de vertedero hacen que el sistema no funcione adecuadamente, y refuerzan la necesidad de estaciones de transferencia dentro del distrito de Panamá.

7 LINEA DE BASE PRELIMINAR E INDICADORES

Basado en el diagnóstico inicial participativo se ha identificado un conjunto de indicadores, con los cuales se genera una línea base correspondiente al Modelo territorial actual. Durante la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial estos indicadores se incorporarán a una Matriz de Resultados (MR), que será el instrumento para el monitoreo y evaluación del Plan en la Fase de Asesoría y Acompañamiento (última fase del proyecto).

La línea base se entiende como un sistema de variables e indicadores definidos con el objetivo de medir un territorio en la situación actual y su evolución. Bajo esta premisa, los indicadores seleccionados como línea base son aquellos que pueden permitir al MUPA su consulta y actualización en fases futuras del Plan.

Los indicadores se construyen basados en la metodología **SMART**:

- **e**Spécíficos: Deben ser específicos, concretos y directos.
- **M**edibles: deben ajustarse a criterios de medición factibles.
- **A**lcanzables: deben ajustarse a la realidad. Partiendo de la situación actual y considerando las posibilidades y limitaciones para alcanzar las metas fijadas.
- **R**ealistas: orientados a resultados. Realistas en relación a recursos y medios disponibles
- **a** Tiempo: con fecha límite de ejecución. Estableciendo el periodo de realización, en un futuro y escenario deseable.

Además de la metodología SMART, se ha considerado la metodología de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), elaborada por el BID, que establece tres categorías para clasificar el valor de cada indicador:

- Verde - sostenible, buen desempeño
- Amarillo - desempeño potencialmente problemático
- Rojo - no sostenible, desempeño altamente problemático

A continuación se presenta la primera selección de indicadores, misma que será ajustada en la próxima etapa de diagnóstico final.

Se estructuran en varias tablas, alineadas con los aspectos temáticos analizados en el prediagnóstico – diagnóstico inicial (Tomo 1). Siendo los siguientes:

- Línea de base ambiental
- Línea de base de vulnerabilidad y riesgos
- Línea de base socioeconómica
- Línea de base urbana y de patrimonio
- Línea de base rural
- Línea de base de movilidad y transporte
- Línea de base de infraestructuras

Se considera el año 2018 como base para establecer los valores iniciales de la Línea Base. Como se ha mencionado, en fases posteriores del proyecto se establecerán los valores meta para el año 2030, así como la metodología de cálculo y el sistema de monitoreo.

Para medir la progresión de los indicadores durante el periodo de vigencia del POT Distrital, se utilizará la herramienta SIT, que es parte del POT y contiene la base de datos y cartográfica completa (para más detalle ver el Tomo 4). Esta deberá ser actualizada periódicamente incorporando todos los proyectos que se vayan realizando. En aquellos indicadores que se requieran datos de población, se emplearán datos del Censo y sus proyecciones.

En algunos indicadores, especialmente los de la línea de base de infraestructuras, su valoración dependerá de los datos facilitados por las entidades responsables de cada red, que no son competencia de la Alcaldía de Panamá, para lo cual, será necesario garantizar la coordinación interinstitucional.

Tabla 22. Línea Base de indicadores de la situación ambiental

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
AMB1	Áreas verdes y espacio público	Áreas verdes	Las áreas verdes cualificadas	Corresponden a los espacios urbanos predominantemente ocupados con árboles y que permitan la recreación, tanto públicos como privados	m ² /hab	>10	10-5	<5	2.23	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, MUPA 2017, e imagen satélite 2017
AMB2			Las áreas verdes generales	Se consideran todas las áreas verdes	m ² /hab	>25	25-10	<10	5.08	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, MUPA 2017, e imagen satélite 2017
AMB3			Las áreas verdes protegidas	% de Áreas protegidas respecto a la superficie total del distrito	%	>60%	40-60%	<40%	51%	MiAmbiente 2017 e INEC 2010
AMB4			Distribución de áreas verdes cualificadas	% Población a una distancia menor a diez minutos caminando, que equivale a unos 500 metros de radio de influencia	%	>50%	25-50%	<25%	30%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, imagen satélite 2017 (Google Earth) y MUPA 2017
AMB5		Espacio público	Espacios públicos	Es el lugar donde cualquier persona tiene el derecho a circular, donde el paso no puede ser restringido por criterios de propiedad privada, y excepcionalmente por reserva gubernamental, incluyendo además de áreas verdes, vías de circulación, edificios públicos etc.	m ² /hab	>10	10-5	<5	5.5	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, imagen satélite 2017 (Google Earth) y MUPA 2017
AMB6			Distribución de los espacios públicos	% Población a una distancia menor a diez minutos caminando, que equivale a unos 500 metros de radio de influencia	%	>60%	30-60%	<30%	38%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, imagen satélite 2017 (Google Earth) y MUPA 2017
AMB7			Accesibilidad a la costa	Km lineales de espacio público en contacto con el mar	Km	>40	20-40	<20	7.8%	Elaboración propia a partir de imagen satélite 2017 (Google Earth) y datos INEC 2010

Fuente: Elaboración propia

Tabla 23. Línea Base de indicadores de riesgos y vulnerabilidad

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
RN1	Riesgos	Riesgos	Población expuesta a desastres naturales	% Población expuesta ante desastres naturales	%	<2.5%	2.5-5%	>5%	7.5%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, datos inundaciones IH 2016 e IDOM 2018
RN2			Viviendas expuestas a desastres naturales	% Viviendas expuestas ante desastres naturales	%	<2.5%	2.5-5%	>5%	7.8%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, datos inundaciones IH 2016 e IDOM 2018

Fuente: Elaboración propia

Tabla 24. Línea Base de indicadores de socioeconómicos

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
SOCECON1	Segregación social	Vivienda	Porcentaje de viviendas que no cumplen con los estándares de habitabilidad definidos por el país	Porcentaje de viviendas que no cumplen con los estándares de habitabilidad definidos por el país	%	<10%	10-25%	>25%	1.7%	Elaboración propia a partir de INEC 2010 e Imagen satélite 2017 (Google Earth)
SOCECON4		Segregación socio-espacial	Porcentaje de viviendas ubicadas en asentamientos precarios (superficie)	Porcentaje de superficie de asentamientos humanos que ocupan las viviendas precarias	%	<2.5%	2.5-7.5%	>7.5%	1.6%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth)
SOCECON5			Porcentaje de población ubicada en asentamientos precarios	Porcentaje de población de asentamientos humanos que ocupan las viviendas precarias	%	<2.5%	2.5-7.5%	>7.5%	2%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth)
SOCECON6			Porcentaje de viviendas ubicadas en asentamientos de origen informal	Porcentaje de viviendas ubicadas en asentamientos de origen informal	%	<20%	20-30%	>30%	30.9%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth) y FOBUR 2015
SOCECON7			Superficie residencial ocupada por estratos sociales bajos	Superficie residencial ocupada por estratos sociales bajos	%	<20%	20-30%	>30%	68.3%	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 25. Línea Base de indicadores urbanos y patrimonio

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
URB1	Límite urbano	Crecimiento y límite urbano	Tasa de crecimiento anual de la huella urbana (física)	Promedio de la tasa de crecimiento anual de la huella urbana dentro de los límites oficiales de la ciudad (como mínimo los últimos 5 años o el último período de tiempo disponible)	% anual	>2%	2% - 3%	>3%	1.98%	Elaboración propia a partir de imágenes satélite de varios años
URB2			Tasa de crecimiento de población/ Tasa de crecimiento huella	Relación entre el promedio de crecimiento anual de la población y el crecimiento anual de la huella urbana	%	>1	0.5-1	<0.5	1.07	Elaboración propia a partir de INEC e imágenes satélite de varios años
URB5		Perímetro urbano	Presencia de suelo urbano difuso	Superficie urbano difuso/ Superficie de suelo urbano	%	<25%	25-50%	>50%	39.3%	Elaboración propia a partir de Imagen satélite 2017 (Google Earth)
URB6			Población huella urbana continua en el municipio	Población huella urbana continua/ Población total	%	>90%	80-90%	<80%	80.1%	Elaboración propia a partir de INEC e imágenes satélite (Google Earth 2017)
URB7	Densidad urbana	Densidad	Densidad (neta) de la población urbana	Personas que residen en el área urbana residencial	Habitantes/ ha	>150	100-150	<100	67.60	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth)

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
URB8			Densidad (bruta) de la población urbana	Personas que residen en el área urbana total (residencial y no residencial)	Habitantes/ ha	>100	50-100	<50	46.94	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth)
URB9			Densidad (neta) construida	Viviendas construidas en el área urbana residencial	Viviendas/ ha	>50	20-50	<20	23.01	Elaboración propia a partir de proyecciones INEC a 2017, y huella de imagen satélite 2017 (Google Earth)
URB 10			Vacios urbanos en la ciudad	Porcentaje de Suelos vacíos en el área urbana total	%	<5%	5-10%	>10%	5.8%	Elaboración propia a partir de imagen satélite 2017 (Google Earth)
URB 12	Patrimonio	Patrimonio	Bienes y conjuntos patrimoniales inventariados	Número de bienes y conjuntos patrimoniales inventariados	Número total	>50	10-30	<10	0	Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

Tabla 26. Línea Base de indicadores rural

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
RUR1	Sector rural	Sector rural	Infraestructuras para actividades agropecuarias	M2 de infraestructuras habilitadas para el desarrollo de actividades agropecuarias	M2	>5	2-5	<2	m2	Elaboración propia a partir de información de INEC 2010 y fotointerpretación de imágenes satélite 2017 (Google Earth)
RUR2			Colaboración Universidad y Centros de investigación	Número de convenios entre Universidades y Centros de investigación para el desarrollo del sector agropecuario	Nº	>5	2-5	<2	0	Elaboración propia a partir de información de MIDA-IICA (2014)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 27. Línea Base de indicadores de movilidad y transporte

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
TRANS1	Movilidad	Movilidad	Kilómetros de vías cada 100,000 habitantes	Total de kilómetros por carril de vías públicas (vías rápidas urbanas, vías arteriales regionales, vías arteriales principales, vía arterial complementaria, vía arterial intermedia tipo 1 y tipo 2) dentro de la ciudad (numerador) dividido por 100,000 habitantes de la ciudad, expresado en km cada 100,000 hab	Km	<300	300 a 400	>400	556	Elaboración propia a partir de información del MOP
TRANS2			Kilómetros de sendas para bicicleta cada 100,000 habitantes	Los kilómetros de paseo dedicados a la vía peatonal dentro de la ciudad (numerador) dividido por 100,000 habitantes de la ciudad, expresado en kilómetros cada 100,000 habitantes	Km	>25	15 a 25	<15	0.85	Elaboración propia a partir de información del MOP y de la DOP de la Alcaldía
TRANS7			Cobertura del sistema de transporte público masivo	Porcentaje de habitantes alrededor de las estaciones de transporte público masivo (a una distancia menor a 10 minutos caminando)	Porcentaje	>15%	8% a 15%	<8%	6.8%	Elaboración propia a partir de Red Maestra Metro

Fuente: Elaboración propia

Tabla 28. Línea Base de indicadores de la infraestructura

ID	TEMÁTICA	SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			LÍNEA BASE (año 2018)	
									RESULTADO	FUENTE INFORMACIÓN
INFRA1	Infraestructura	Agua potable	Cobertura de agua	Porcentaje de hogares con conexiones domiciliarias a la red de agua de la ciudad	Porcentaje	90% a 100%	75% a 90%	<75%	84%	Elaboración propia a partir de información de IDAAN
INFRA2			Eficiencia en el uso del agua	Consumo anual de agua per cápita de personas cuyas viviendas tienen conexión a la red de agua de la ciudad (en litros/persona/día)	Lt/persona/día	120 a 200	80 a 120 o 200 a 250	<80 o >250	274	Elaboración propia a partir de información de IDAAN
INFRA3			Agua no contabilizada	Porcentaje que se pierde del agua tratada que ingresa al sistema de distribución y que el proveedor de agua registra y factura. Este porcentaje comprende pérdidas reales de agua (p. ej., fugas en las tuberías) y pérdidas de facturación (p. ej., medidores de agua rotos, falta de medidores de agua y conexiones ilegales)	Porcentaje	0% a 30%	30% a 45%	>45%	57%	Elaboración propia a partir de información de IDAAN
INFRA4		Sistema sanitario	Porcentaje de viviendas con conexión domiciliar al sistema de alcantarillado	Porcentaje de hogares con conexión domiciliar al sistema de alcantarillado	Porcentaje	>75%	75% a 60%	<60%	53%	Elaboración propia a partir de información del IDAAN y Unidad Coordinadora del Proyecto de Saneamiento de la Bahía
INFRA5		Residuos	Porcentaje de la población de la ciudad con recolección regular de residuos sólidos municipales	Porcentaje de la población de la ciudad con recolección de residuos sólidos al menos una vez por semana	Porcentaje	90% a 100%	80% a 90%	<80%	87%	Elaboración propia a partir de información de la AAUD
INFRA6			Porcentaje de residuos sólidos municipales de la ciudad que son separados y clasificados para reciclado	Los materiales reciclados formal e informalmente son aquellos desviados del flujo de residuos, tratados y enviados para transformarlos en nuevos productos de conformidad con los permisos y las normas de la ciudad. Numerador: Toneladas separadas para reciclaje Denominador: Cantidad total de residuos sólidos generados	Porcentaje	>25%	15% a 25%	<15%	2%	Alcaldía de Panamá. Programa Basura Cero
INFRA7		Sistema eléctrico	Porcentaje de hogares de la ciudad con conexión autorizada a la energía eléctrica	Porcentaje de hogares de la ciudad con conexión legal a fuentes de energía eléctrica	Porcentaje	90% a 100%	70% a 90%	<70%	85%	Elaboración propia a partir de información ENSA y Gas Natural Fenosa
INFRA8			Consumo anual residencial de electricidad por hogar	Consumo anual residencial de electricidad dividido por la cantidad de hogares (en kWh/hogar/año)	kWh/hogar/año	1500 - 3500 kWh/por hogar/año	900 -1500 kWh/ por hogar/año; 3500-5000 kWh/por hogar/año	<900 kWh/por hogar-año; >5000 kWh/por hogar/año	3054	Elaboración propia a partir de información ENSA y Gas Natural Fenosa y del INEC

Fuente: Elaboración propia

8 SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

Se entiende por Sistema de Información Territorial SIT, al conjunto de procedimientos diseñados para capturar, almacenar, sistematizar, analizar, representar y difundir información derivada del Plan Estratégico Distrital (PED) y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

El Sistema de Información Territorial es uno de los elementos vertebradores en la elaboración del PED y que servirá como base fundamental en la elaboración del POT. El SIT se presenta como un instrumento tecnológico integrador que está presente en todas sus fases de elaboración.

El levantamiento de información realizado durante esta fase de diagnóstico ha servido como base para la creación del propio Sistema de Información Territorial. En el campo de la ordenación del territorio y el urbanismo cada vez se consideran más necesarias las utilidades de los Sistemas de Información Geográfica. Entre las ventajas e importancia de utilizar un SIT podemos citar las siguientes:

- El SIT es una herramienta de análisis fundamental, que nos permite llegar mucho más lejos en el conocimiento que lo que sería posible con los procedimientos tradicionales
- Es un sistema en el que, una vez introducida la información en formato digital y las bases de datos asociadas, el desarrollar aplicaciones, consultas, diagnósticos etc, es una tarea sencilla, rápida y eficaz.
- Tienen unas funciones para generar cartografía temática a través de mapas de colores, rangos gráficos, nubes de puntos, etc que son muy elocuentes y de gran utilidad a la hora del diagnóstico
- Es un sistema que no sólo sirve para visualizar y analizar la información existente, sino que nos permite simular situaciones futuras y nos ayuda en la toma de decisiones.
- Es el sistema que mejor garantiza la actualización de la información que pueda ser modificada en el futuro. El poder ampliar o actualizar la información recogida, de manera rápida y sencilla, nos permite garantizar la permanente utilidad del diagnóstico y por tanto la eficacia del sistema de evaluación y monitoreo.
- Tiene gran capacidad de almacenamiento de datos. Sin él, el manejo de tanta información de manera útil, rápida y eficaz es un problema difícil de solucionar.

Por todos estos motivos **el SIT se presenta como una herramienta fundamental en la elaboración del PED y que mediante diferentes componentes (aplicación escritorio, servicios webMap, tableros de control) permite devolver a los ciudadanos la información de forma sencilla, ágil y transparente.**

El levantamiento de información realizado hasta el momento ha generado una base de datos que se empleará en esta fase del proyecto para la elaboración de la prospectiva territorial y análisis de escenarios que se describen a continuación.

En el **Tomo 4** se profundizan más en detalle los aspectos relacionados con el SIT.

9 PROSPECTIVA TERRITORIAL Y CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

9.1 Marco metodológico

La prospectiva en ordenamiento territorial, es un conjunto de análisis y estudios con el fin de construir el futuro desde el “hoy”, para lo cual se toma como base la situación actual y se realiza la proyección de las variables básicas hacia un horizonte temporal establecido.

Entre los elementos más importantes para la realización de la prospectiva se encuentran los **escenarios**.

Figura 9. Esquema metodológico



Fuente: Elaboración propia

Para construir los escenarios, se elabora la proyección de las variables básicas (población, empleo, vivienda).

Para proyectar las variables existen diferentes modelos:

- **Modelo empírico:** que parte del conocimiento
- **Modelo matemático:** que permiten predecir el valor futuro, mediante ecuaciones y modelos matemáticos; para la mayoría de estos análisis es necesario la existencia de datos históricos

En cualquiera de los casos, los resultados no son taxativos y requieren la ayuda de diversas técnicas, como la consulta a expertos y las analogías. La metodología adoptada combinará ambos modelos.

También se emplean herramientas geoespaciales basados en la aplicación del método multicriterio de evaluación de datos geográficos.

³ Estudio del impacto económico de la Expansión del Canal de Panamá (ACP-INTRACORP 2002-2006) Desde el año 2002 se iniciaron estudios para determinar los beneficios de la expansión del Canal de Panamá. El estudio se concentró en la medición del impacto económico mediante dos metodologías, una se ocupó de los efectos macroeconómicos de la obra en todo el país. Otra, en el desarrollo, por primera vez en Panamá, de un modelo insumo-producto, que igualmente ponderaba efectos

9.2 Prospectiva de variables básicas

9.2.1 Prospectiva económica y demográfica. Población y empleo

Se construyó un modelo insumo-producto regional³ para el análisis de la economía del área de estudio. La construcción del modelo consta con 53 sectores representativos de la economía nacional en el año 2017, año base para este estudio. La información fue obtenida de los Censos Económicos Nacionales y las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá como información secundaria.

El modelo, que se basa en el año 2017, se proyectó a 2020 de acuerdo a las proyecciones del Fondo Monetario Internacional; el escenario del FMI se muestra a continuación:

Tabla 29. Proyecciones del Fondo Monetario Internacional

	Tasa de Crecimiento Anual	PIB del Distrito de Panamá Año 2020	PIB del Distrito de Panamá Año 2030
Escenario FMI	6%	39,878.6	71,416.50

Fuente: Elaboración propia con base en FMI

El modelo se aplicó, primero a cada corregimiento del distrito, luego por zona homogénea y finalmente a nivel total del Distrito de Panamá.

Para cada zona homogénea (ZH01-ZH10) se crearon matrices insumo-producto que representan la sumatoria de todas las actividades económicas que se realizan en los corregimientos asignados a ella.

La matriz insumo-producto del Distrito de Panamá es el resultado de la sumatoria de todas las matrices insumo-producto de las zonas homogéneas (ZH01-ZH10). Para la visualización de toda la información antes descrita, ver la hoja de cálculo detallada que se entregan anexas a este documento.

Si bien el modelo refleja la situación en un momento dado, es decir una evaluación en estática (año base 2017), se pueden analizar escenarios de tendencias aplicando los supuestos que utiliza el modelo econométrico de proyecciones del Fondo Monetario Internacional. Así se realizó un análisis de estática comparativa para el año 2020 y 2030. Es importante tomar en cuenta que en este escenario tendencial no se incluyen grandes proyectos actualmente en su fase de concepción y diseño, tales como el Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá, las inversiones en extensiones del metro, la construcción del Puerto de Corozal o el proyecto de desarrollo de las 1,200 has que promueve ACP en el área de Cocolí, por ejemplo. Todos estos proyectos se incluirán en el modelo, en la medida en que se cuenten con los programas de inversión de éstos en el tiempo.

En el siguiente cuadro se aprecia un resumen de los resultados para algunas de las variables estudiadas, según el escenario tendencial:

macroeconómicos, pero también sectoriales. El modelo insumo producto ha ido ampliándose e incorporando nuevas fuentes de datos. El modelo cuenta actualmente con 53 sectores de la economía, clasificados en impulsores y base o estratégicos, entre otros. Tiene la capacidad de aplicarse a nivel nacional, provincial, distrital y de corregimientos.

Tabla 30. Empleo, Salarios y Población en el Distrito de Panamá

Empleo, Salarios y Población en el Distrito de Panamá							
Año Base 2017, Escenario Tendencial Años 2020 y 2030							
En Número de Ocupados y Dólares							
No	Sector	Empleo			Salario Promedio Mensual		
		2017	2020	2030	2017	2020	2030
1	Cereales	0	0	0	0	0	0
2	Frutas y Legumbres	926	981	1,162	609	646	764
3	Sector Pecuario	1,456	1,543	1,827	912	967	1,144
4	Silvicultura	253	269	318	1,433	1,519	1,798
5	Pesca	3,593	3,808	4,508	993	1,052	1,245
6	Minas y Canteras	316	335	396	3,032	3,213	3,804
7	Industria de Alimentos y Bebidas	16,469	17,453	20,660	966	1,024	1,212
8	Otros Productos Industriales	20,515	21,740	25,735	1,182	1,252	1,482
9	Electricidad	2,160	2,289	2,709	1,678	1,779	2,105
10	Agua	6,744	7,146	8,459	991	1,050	1,243
11	Construcción Residencial	9,348	9,906	11,727	1,575	1,669	1,976
12	Construcción de Edificios Comerciales	20,654	21,887	25,909	1,776	1,882	2,228
13	Construcción de Infraestructuras	33,620	35,627	42,174	2,245	2,379	2,816
14	Comercio al por Mayor y en Comisión	33,967	35,995	42,609	1,550	1,642	1,944
15	Comercio al por Menor	62,138	65,848	77,949	906	960	1,137
16	Zona Libre de Colón	0	0	0	0	0	0
17	Hoteles	7,442	7,886	9,335	847	897	1,062
18	Restaurantes	27,517	29,159	34,518	1,111	1,177	1,393
19	Agencias de Viaje y Guías Turísticos	1,242	1,316	1,557	960	1,017	1,204
20	Convenciones y Eventos	1,326	1,405	1,663	1,537	1,628	1,928
21	Transporte de Pasajeros Vía Terrestre	944	1,001	1,185	1,592	1,687	1,997
22	Transporte de Carga por Carretera	5,143	5,450	6,451	1,920	2,035	2,409
23	Transporte por Vía Férrea	194	206	243	4,230	4,482	5,306
24	Oleoducto	83	88	104	0	0	0
25	Transporte Marítimo Interno	1,116	1,182	1,400	665	704	834
26	Puertos	705	747	885	3,532	3,742	4,430
27	Canal de Panamá	6,807	7,214	8,539	5,116	5,421	6,417
28	Agencias y Líneas Navieras	1,952	2,068	2,448	3,459	3,666	4,339
29	Transporte por Vía Aérea	3,141	3,328	3,940	3,478	3,686	4,363
30	Manipulación de Carga	5,848	6,197	7,336	1,233	1,307	1,547
31	Almacenamiento	1,671	1,770	2,096	1,236	1,310	1,551
32	Telecomunicaciones	9,393	9,954	11,783	1,522	1,613	1,909
33	Bancos y Actividades Financieras	18,075	19,154	22,674	2,553	2,705	3,202
34	Planes de Seguros y Pensiones	3,739	3,963	4,691	1,556	1,648	1,951
35	Actividades Auxiliares de la Intermediación Financiera, incluyendo Bursátiles	5,855	6,205	7,345	1,905	2,019	2,390
36	Actividades Inmobiliarias	8,319	8,815	10,435	5,278	5,593	6,621
37	Alquiler de Maquinaria y Equipos	1,660	1,759	2,083	1,544	1,636	1,936
38	Reparación y Mantenimiento	3,384	3,586	4,245	2,295	2,431	2,878
39	Reparación de Naves	1,389	1,472	1,743	1,679	1,779	2,106
40	Servicios de Informática	5,939	6,293	7,450	1,385	1,467	1,737
41	Servicios Jurídicos	7,702	8,162	9,662	1,608	1,703	2,017
42	Servicios Contables	11,783	12,487	14,782	1,073	1,138	1,347

43	Servicios de Investigación, Desarrollo y Asesoramiento	3,714	3,936	4,659	2,263	2,398	2,839
44	Inspecciones y Certificaciones	79	84	99	2,364	2,505	2,966
45	Servicios de Seguridad	5,355	5,675	6,718	1,587	1,682	1,991
46	Agencias de Seguridad	7,593	8,046	9,524	934	990	1,172
47	Enseñanza Privada	31,510	33,392	39,528	1,341	1,422	1,683
48	Actividades de Servicios Sociales y de Salud Privada	27,798	29,458	34,871	1,609	1,706	2,019
49	Otras Actividades Comunitarias, Sociales y Personales de Servicios Privados	15,486	16,411	19,426	1,476	1,564	1,851
50	Servicio Doméstico en Hogares	30,954	32,802	38,830	390	413	489
51	Organismos Internacionales	952	1,008	1,194	7,475	7,921	9,376
52	Gobierno	61,480	65,151	77,123	2,278	2,414	2,858
53	Registro de Naves	0	0	0	0	0	0
Total de Empleo		746,418	786,261	883,586			

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo Insumo Producto.

Se observa que los sectores más empleadores en el Distrito de Panamá son: Construcción al mayor y menor: 17.82% y Gobierno: 11.40%. Le siguen las actividades económicas relacionadas con servicios privados, como Enseñanza Privada: 5.84%, Servicios sociales y de salud privada: 5.15%, servicio doméstico: 5.74%, Restaurantes: 5.10%, Actividades financieras, seguros y auxiliares: 5.13%.

Con respecto a los ingresos para el año 2017, resalta como la actividad mejor remunerada los organismos internacionales, con 7,455 \$, actividades inmobiliarias con 5,278 \$, Canal de Panamá con 5,116 \$. El salario promedio mensual del comercio menor es de 906 \$ y 1,550 \$ para comercio al mayor. EL promedio de salario de los empleados de gobierno es de 2,280, y en la industria de la construcción está entre 1,575\$ para la construcción residencial y 2,245 \$ para la construcción de infraestructuras.

9.2.1.1 Proyecciones socio económicas para el distrito de Panamá

Con la información sobre población estimada al año 2017 para el presente estudio, se realizaron proyecciones de población basadas en el modelo insumo-producto al correlacionar empleo y población.

a) Proyecciones económicas de empleo y población

En el cuadro a continuación se muestran las cifras económicas proyectadas, la población del distrito de acuerdo a los resultados del modelo Insumo-Producto y el empleo.

Es así como puede destacarse que, utilizando el modelo de insumo producto del Distrito de Panamá, en un escenario Tendencial y de acuerdo a las proyecciones del FMI, **la población para el año 2020 será de 1,044,985 habitantes y de 1,237,020 habitantes para 2030.**

En cuanto al **empleo**, se situará bajo el escenario tendencial en **786,261 en 2020 y 883,586 en 2030.**

En el siguiente cuadro se muestra una síntesis de los resultados obtenidos.

Tabla 31. Proyecciones para el distrito de Panamá. Escenario Tendencial

	2017	2020	2030
Valor Bruto de la Producción (Ventas Totales)	50,727.2	66,600.5	119,271.4
Valor Agregado (PIB)	30,374.1	39,878.6	71,416.5
Ingresos del Gobierno	6,788.9	8,913.3	15,962.3
Ingresos Disponibles para el Consumo	8,459.2	11,106.2	19.889,5
Ingresos Disponibles para la Inversión	14,058.5	18,457.7	33.054,9
Ingresos Mixtos	1,067.4	1,401.4	2.509,8
Consumo Intermedio	20,353.1	26,721.9	47.854,9
Población Distrital	1,011,322	1,044,985	1,237,020
Empleo del Distrito	746,418	786,261	883,586

Fuente: Elaboración propia

b) Análisis comparativo de escenarios de crecimiento demográfico

Las proyecciones de población con base en el modelo Insumo-Producto reflejan escenarios demográficos en función de las actividades económicas, de allí su utilidad y aplicabilidad. Sin embargo, se considera importante contrastar estos resultados con los de otros estudios.

Las proyecciones demográficas de los diferentes estudios consultados, muestran cifras similares a las estimadas con el modelo insumo producto con el escenario "Tendencial", tal como se observa a continuación:

Tabla 32. Escenarios de crecimiento demográfico (Población)

	2017	2020	2030
INEC	1,141,357	1,206,774	N/A
PLAN DE ACCIÓN ICES	1,011,322	1,063,074	1,218,654
PIMUS	1,069,257	1,159,700	1,426,649
MODELO INSUMO PRODUCTO POT DISTRITAL	1,011,322	1,044,985	1,237,020

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, Plan de Acción y PIMUS

Para el año 2020, las proyecciones del INEC son las más optimistas, alcanzando el Distrito una población de 1,206,774 habitantes. A largo plazo, para el 2030, el Escenario 1 de PIMUS (inversión combinada) muestra el escenario de mayor población, con 1,426,649 habitantes.

En cuanto al empleo, de las fuentes consultadas, únicamente el PIMUS realiza proyecciones. En el Escenario 1 PIMUS, las cifras de empleo son superiores a las estimadas en el modelo Insumo-Producto, previendo un total de 836,975 empleos para 2020 y 1,006,640 para 2030.

9.2.2 Demanda de vivienda futura

Para desarrollar la demanda de vivienda y su proyección a 2030 se deben tener en cuenta las diferencias existentes entre niveles socioeconómicos. Por un lado, se calcula la demanda prevista por el crecimiento poblacional esperado y por otro lado, se considera el déficit cuantitativo (viviendas con hacinamiento) y el déficit cualitativo (invasiones, hábitat precario).

La demanda de vivienda prevista para absorber el crecimiento poblacional se calcula utilizando el ratio de habitantes por vivienda estimado para 2030. Este ratio ha sido obtenido a partir del estudio de la tendencia de los años anteriores y su proyección a 2030 obteniendo un valor de 2.8 hab/viv.

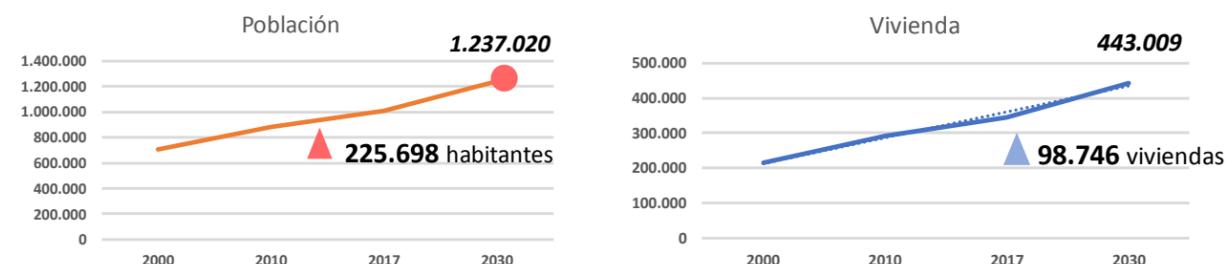
Tabla 33. Proyección del tamaño familiar y viviendas a 2030 en base a la proyección poblacional

	Crecimiento según censos		Proyección INEC	Proyección CONSORCIO	Proyección ICES
	2000	2010	2017	2030	2030
Población*	708	881	1,011	1,237	1,218
TMCA_pob		2.2%	2.0%	1.6%	
Vivienda*	214	291	344	443	
Hab/Viv	3.3	3.0	2.9	2.8	

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta esas proyecciones, y dado que en 2030 se estima que habrá 1, 237,020 habitantes en el distrito, se obtiene que la demanda de vivienda para ese año respecto al 2017 será de **98,746 nuevas viviendas**.

Figura 10. Proyecciones de población y vivienda para el distrito de Panamá en el año 2030



Fuente: Elaboración propia

Esta demanda ha sido posible distribuirla en función del estrato socioeconómico, considerando como hipótesis que el reparto de viviendas por estrato sigue las tendencias de los últimos años. De este modo, se ha obtenido que serán necesarias 8,886 viviendas para el estrato alto, 19,192 viviendas para el medio, 19,691 para el bajo y 51,976 viviendas para el estrato muy bajo.

Tabla 34. Proyección de vivienda por estrato socioeconómico

Clase social	Viviendas 2017	% Crecimiento 2010-2017	Viviendas 2030	Necesidad viviendas nuevas
Alta	25,240	8.99%	34,270	8,886
Media	54,046	18.39%	72,470	18,192
Baja	79,813	19.98%	99,228	19,691
Muy baja	185,164	52.64%	237,042	51,976
	344,263	100%	443,009	98,746

Fuente: Elaboración propia

A mayores se han tenido en cuenta los siguientes déficits de vivienda:

- **El déficit cuantitativo** de viviendas corresponde a uno de los indicadores de la línea base dentro de la temática de segregación social. Dicho indicador fue calculado en base a los datos del Censo 2010, siendo del 2,0% de las viviendas. Este porcentaje se ha aplicado al número de viviendas existentes en el 2017, resultando un déficit cuantitativo de 5.921 viviendas⁴.
- **El déficit cualitativo** de viviendas corresponde al número de viviendas que no cubren las necesidades básicas, incluyendo las improvisadas (precarias) y las invasiones. Este dato es posible obtenerlo para las viviendas de 2017 a partir de la clasificación de la huella urbana según clases de análisis. El déficit cualitativo en el 2017 alcanza las 5.982 viviendas.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, obtenemos que finalmente a nivel distrital serán necesarias **110,650 viviendas totales** para satisfacer la demanda y los déficits habitacionales de vivienda.

Tabla 35. Demanda total de viviendas a 2030

	Viviendas
Demanda por crecimiento poblacional	98,747
Déficit cuantitativo	5,921
Déficit cualitativo	5,982
TOTAL	110,650

Fuente: Elaboración propia

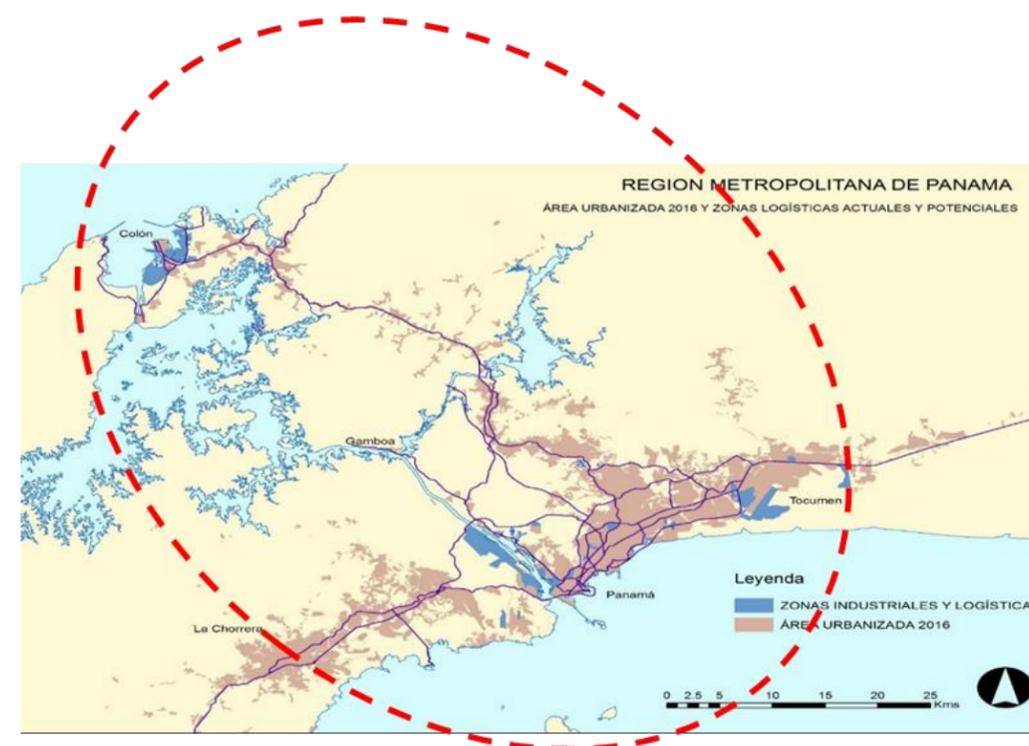
9.2.3 Tendencias previsibles en el desarrollo de la economía urbana del distrito

La dinámica de los sectores impulsores de la economía del distrito, y su encadenamiento con los sectores base o impulsores implica lógicamente requerimientos de suelo para su expansión.

Si bien existen muchas iniciativas privadas y gubernamentales, es importante prestar atención a las políticas que adelanta la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) en el marco de la logística para el Comercio Mundial. Para la ACP, es claro que el modelo tradicional seguido que pondera su actividad por los ingresos cobrados por peajes debe ajustarse a las tendencias de la logística para el comercio mundial. En ese sentido, ACP promueve el desarrollo de nuevos proyectos de logística que, planificadamente, se darán en concesión.

La propuesta general de ACP consiste en definir con prioridad la denominada “Zona Interoceánica del Canal de Panamá”, cuya dimensión se puede observar en la siguiente ilustración:

Imagen 15. Zona interoceánica del Canal de Panamá.



Fuente: Arquitecto Álvaro Uribe.

Como se aprecia en la leyenda, las áreas marcadas con el color azul representan la ubicación geográfica donde se están desarrollando y según las tendencias registradas hasta este momento, donde efectivamente se realizarán proyectos relacionados con la logística y el turismo.

En el lado norte de la Zona Interoceánica del Canal, se ubica la Zona Libre de Colón, los puertos del Atlántico y algunos complejos turísticos con gran potencial tanto del lado este como oeste del Canal. El lado oeste se potenciará con el tercer puente sobre el Canal. Es importante considerar que en la misma dirección que lleva hacia el lado oeste apunta hacia el desarrollo de Minera Panamá, proyecto muy superior a lo que representó la expansión del Canal.

La conexión norte-sur se da por medio de la autopista Panamá-Colón, el Corredor Norte y el Ferrocarril. Además, está la carretera Transístmica. En el lado pacífico hacia el oeste, se construye la segunda terminal del Aeropuerto de Tocumen y se habilitan hacia el norte las instalaciones para el transporte de carga aérea. Igualmente, es importante tomar en cuenta que en el entorno de este aeropuerto se están edificando instalaciones para atender servicios de logística.

En el lado este del Canal en el Pacífico, se ubica el desarrollo de la Agencia Panamá Pacífico, y hacia el norte de estas instalaciones, se ubica el Puerto *PSA Panama International Terminal* que continúa expandiendo su operación

⁴ En base a los resultados obtenidos en la encuesta 2018, se muestra que el número de ocupantes por vivienda se mantiene con respecto al año 2010 si bien, es de destacar que se detecta un proceso de subdivisión de viviendas que no está contemplado en el censo disponible.

hacia el área de Cocolí. Igualmente, en esa área, el Canal promueve el proyecto de las 1,200 hectáreas, cuyo plan maestro ya ha sido realizado y se han preparado informes preliminares sobre su potencial de impacto económico.

En el proyecto de las 1,200 Has. de Cocolí, colindantes hacia el norte con el Puente Centenario, se planea desarrollar proyectos de parques logísticos; un puerto terminal Roll On-Roll Off; una terminal de gas licuado natural (LNG); plantas de generación eléctrica solar; astilleros y servicios de reparaciones de embarcaciones; poliductos para productos químicos; instalaciones para el servicio para el abastecimiento de combustible a naves (*Bunkering*) y operaciones portuarias de carga a granel, especialmente de minerales (*Top-Off Operations*).

El espacio que cubrirán todos estos desarrollos se puede apreciar en la siguiente ilustración.

Imagen 16. Desarrollo de Plan Maestro de Áreas Logísticas en el Canal de Panamá.



Fuente: Arquitecto Álvaro Uribe.

De frente a todo este complejo se construirá el Puerto de Corozal adyacente al Puerto de Balboa y un poco más al norte, se encuentra ubicada la creciente operación de la Ciudad del Saber.

En la ilustración, igualmente se aprecia el Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá, cuyos diseños han concluido y se han realizado todas las evaluaciones económicas, y su construcción será pronto sometida a licitación.

Otro tema importante, es que el congestionado desarrollo del área del Causeway, y lo que incluye el nuevo Centro de Convenciones, requerirá de una comunicación directa con la ciudad, quizás a través de la Cinta Costera.

Si bien es común considerar que un puerto en una ciudad es determinante para su configuración y evolución, y debe ser considerada desde el aspecto urbanístico, económico social y cultural, paradójicamente, este no es el caso de Panamá.

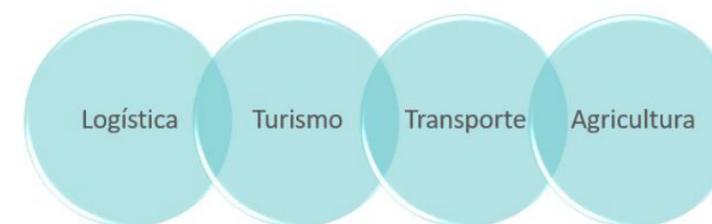
La razón es que usualmente la ciudad es el paso obligatorio y la base para acceder al hinterland, y resulta que el hinterland de comercio que pasa por los puertos panameños está en diversas partes del mundo y no en el área vecina o accesible como ocurre con puertos como New York-New Jersey, Rotterdam o Hamburgo, por ejemplo. En Panamá, para los puertos no son fundamentales las conexiones que usualmente se requieren en el ámbito urbano. El 95% de los contenedores que manejan los puertos de Panamá son de trasbordo, sólo un 5% entran a zonas urbanas. El 80% de tráfico por el Canal es de trasbordo, y el 20% pasa sin relacionarse con el sistema portuario nacional.

Ante lo expuesto, es necesario, por ejemplo considerar que el Canal hace lo propio, y los requerimientos de conexión con el ámbito urbano no son importantes, salvo por el desplazamiento de los trabajadores y los suministros que requiere. Además, los puertos representan sólo el 1.6 % del PIB, o sea casi tres veces menos que el Canal, y el impacto de Tocumen en la economía es de un 18% del PIB si se considera que es indispensable para el turismo. En este último caso, si tendrá gran importancia el análisis de la relación aeropuerto-ciudad.

9.2.4 Proyectos públicos y privados propuestos para los próximos 10 años

El “Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”, entre otros, tiene como objetivo incentivar los sectores económicos prominentes del país mediante un ambicioso plan de inversiones públicas. El programa contempla como sectores motores de la economía panameña; la logística y el transporte, la agricultura y el turismo.

Figura 11. Sectores motores de la economía panameña



Fuente: PEG 2015-2019

El plan de inversiones anunciado para Panamá contempla más de 19 mil millones de dólares en obras viales, saneamiento, electricidad y distribución, mejoras que eventualmente estarán para optimizar la plataforma de inversión en los sectores que se mencionaron anteriormente. La inversión no solo incluye eso, sino que 55% del total del plan de inversiones de Panamá estará destinado a proyectos sociales, contemplando una amplia distribución en proyectos como educación, saneamiento básico, agua potable, vivienda, transporte, salud, seguridad etc.

Además se destinará un porcentaje del total a proyectos sociales, lo cual será reflejado en un aumento en la calidad de vida en general para todos los residentes del país, las inversiones en los 4 sectores más importantes de Panamá representan la apertura de un enorme abanico de oportunidades de inversión privadas tanto para locales como extranjero.

El Distrito, como centro urbano principal del país y por su proximidad al eje logístico que es el Canal es objeto de gran parte de estas inversiones públicas y privadas que se materializaran en modo de proyectos.

Se hace a continuación un inventario de los proyectos públicos y privados existentes y propuestos a partir de datos de la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, datos de los permisos de construcción otorgados por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, de la Dirección de Planificación Urbana, Ministerio de Obras Pública, de revisión en medios impresos.

9.2.4.1 Proyectos residenciales (EOTs)

La ley 6 de 2006 define los esquemas de ordenamiento territorial como “Esquema que fija las condiciones básicas de desarrollo en términos de definir el territorio en suelo urbano y rural, la vialidad, servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación.” Los EOT son por tanto un instrumento de planificación urbana y como tal, es el Municipio de Panamá quien debe realizar los planes de ordenamiento sobre su territorio y esto incluye los Esquemas de Ordenamiento, aunque es el MIVIOT quien se ha ocupado de esta función⁵.

A parte de la contradicción señalada, el reglamento de urbanizaciones se encuentra desactualizado y sería necesario que se sometiese a una revisión ya que no ha existido un sistema formal para definir las áreas prioritarias de desarrollo, ni planificación que estableciese conexiones entre las distintas urbanizaciones y las cesiones y reserva de suelo para parques, equipamientos y comercios, no se pueden verificar de manera objetiva. Las disposiciones prescritas presentan complicaciones frente a la realidad de las urbanizaciones cerradas en las que se han convertido estos EOT.

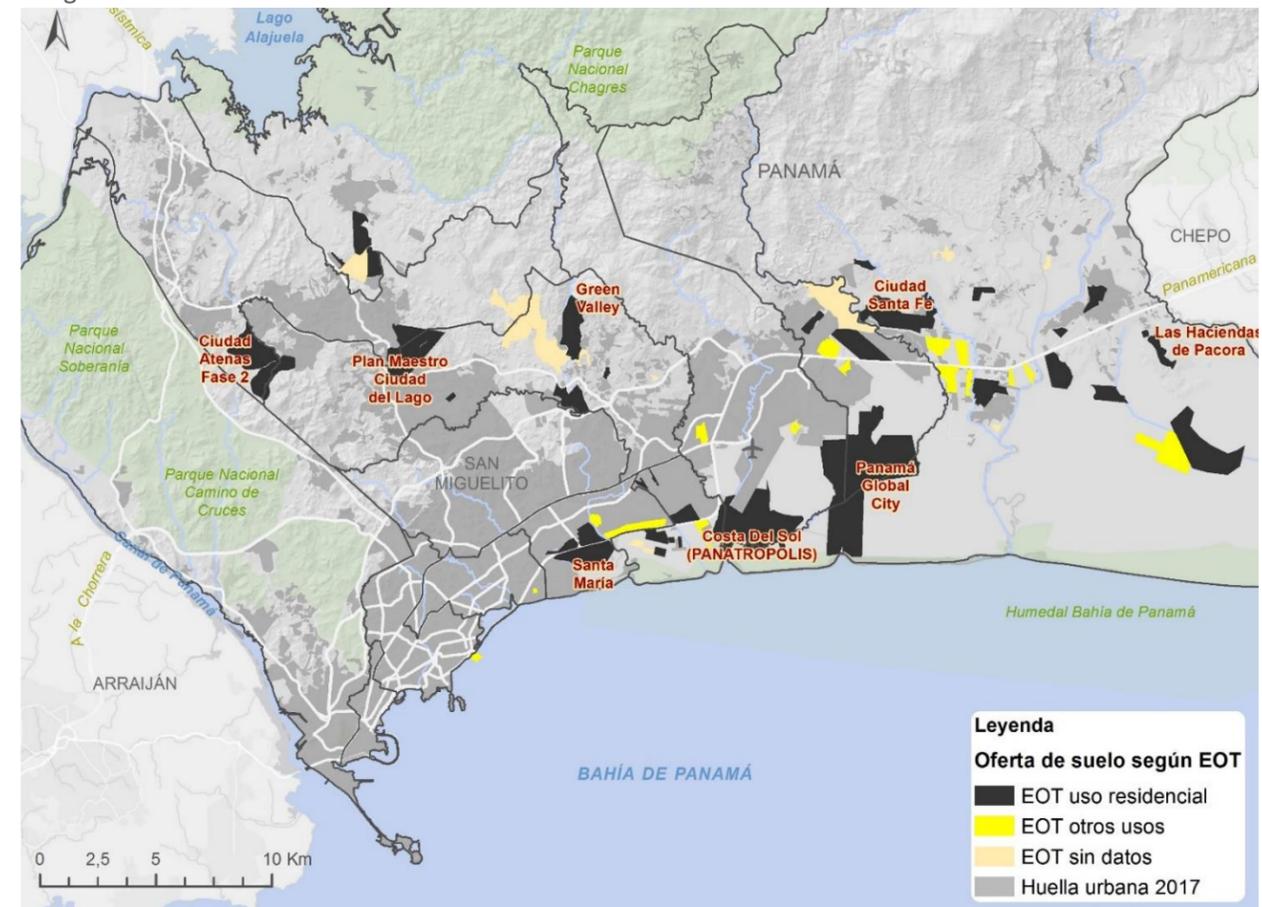
El precio del suelo (y por tanto de la vivienda) hace que las promociones de vivienda se desplacen a las afueras buscando suelo más barato. Esto provoca que queden espacios vacíos entre unos desarrollos y otros y como no hay una planificación ni estrategia conjunta, las zonas quedan desconectadas del resto, lo que supone mala comunicación, encarecimiento y problemas con las infraestructuras, falta de equipamientos y degradación del medio natural.

Tabla 36. Superficie EOT

EOT RESIDENCIALES			
		Superficie(ha)	Total (ha)
Residencial	Construido	760	5,684
	No construido	4,924	

Fuente: Elaboración propia

Imagen 17. EOT distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia

Imagen 18: EOTs del distrito de Panamá



Fuente: Elaboración propia

⁵ En caso de solicitud de un EOT en un territorio que se encuentra ubicado dentro del Municipio de Panamá, el MIVIOT debe declinar competencia, puesto que en calidad de autoridad urbanísticas local, el Municipio de Panamá es quien debe realizar los planes de ordenamiento sobre su territorio.

9.2.4.2 Proyectos detonadores

Son aquellos proyectos que si bien se desarrollan en el Distrito de Panamá son proyectos cuyo ámbito de influencia va más allá de su ubicación. Algunos ya han sido mencionados en el apartado anterior por ser proyectos que potencian alguna de las actividades motoras de la economía del país, o son detonadores de nuevas actividades o ámbitos de inversión.

a) Ampliación del aeropuerto internacional de Tocumen y la consolidación como Hub de las Américas

El plan director para la ampliación del aeropuerto internacional de Tocumen planea incrementar para el año 2022 su capacidad de 5.8 a 18 millones de pasajeros anuales, formando un importante nuevo aeropuerto central para América. La administración de la terminal dará prioridad a la ampliación del área de carga con la creación de una zona de manufactura ligera. Igualmente, se reservarán los fondos para la construcción de la tercera pista de aterrizaje, proyecto que debe estar listo entre 2022 y 2025.

Por otra parte, está previsto que la ciudad aeropuerto se construya en parte de los terrenos que Tocumen compró a la Universidad de Panamá en 2012. Se trata de un área de terreno de 325 hectáreas. También cruzará el anexo de la línea 2 del Metro de Panamá que conectará con el aeropuerto. Se destinarán fondos para la construcción de la infraestructura básica como calles, alumbrado, entre otros, para luego ofrecer los espacios al sector privado por medio de concesiones a 20 años

Imagen 19. Imagen de la nueva terminal de Tocumen



Fuente: www.fosterandpartners.com

b) Puerto de contenedores de corozal

El desarrollo del puerto de contenedores es parte de la estrategia de diversificación de negocios del Canal de Panamá con el fin de mantener su competitividad y aumentar sus aportes al país. El proyecto inicial contaba con 20 hectáreas, que en la actualidad es propiedad del Canal de Panamá y se desarrollaba en dos fases.

Para mediados del 2018 prevén volver a lanzar el proyecto de puerto en Corozal con modificaciones, después de declarar la licitación desierta. La ACP continuará evaluando el proyecto del Puerto de Corozal Oeste, ya que forma parte de la estrategia de desarrollo comercial del Canal. Según la prensa la inversión será superior a 1,300M\$.

c) Centro de convenciones de Amador

El nuevo centro tendrá capacidad para más de 20 mil personas y dispondrá de un salón principal para ferias y exhibiciones de 15,000 m2, un área de banquetes de 4,000 m2, salones de reuniones de 2,300 m2, gran lobby central, áreas de pre función con 12,000 m2 y estacionamientos para más de 1,700 vehículos, adicional la distribución de un área con capacidad para 20 autobuses.

Según la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) y el Consorcio CCA-COCIGE, S.A. el desarrollo de obras del Centro de Convenciones Amador (CCA), es del 68% y se espera esté finalizado a finales del 2018. Este proyecto es básico para turismo de negocios de la ciudad, introducirá el nombre de Panamá en el sector internacional siendo los mercados meta Estados Unidos, México y Europa. Según la prensa e costo de este proyecto rondaría 193.7M\$

Imagen 20. Centro de convenciones de Amador



Fuente: www.atp.gob.pa

d) Puerto de trasatlánticos de Amador

La terminal de Cruceros de Amador, en isla Perico, es impulsada por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), para promover la diversificación del sector turístico nacional, con la llegada de más cruceros al área de Amador.

Será de administración público-privada. La instalación contará con dos muelles en los que podrán atracar simultáneamente dos cruceros con capacidad de hasta cinco mil pasajeros cada uno. Tendrá las facilidades que requiere una instalación de este tipo, convirtiendo a Panamá en un destino de fácil acceso y un Home Port del lado pacífico. Presupuesto 163M\$ según prensa.

Imagen 21. Puerto de trasatlánticos de Amador



Fuente: www.elcapitalfinanciero.com

e) **Ciudad de la Salud**

El proyecto de la Caja del Seguro Social, cuenta con unas instalaciones que serán las más modernas de toda Centroamérica en materia sanitaria y según los cálculos de las autoridades locales, permitirán atender a más de un millón y medio de personas. La nueva ciudad se convertirá en referente de la región centroamericana por su equipamiento y funcionalidad. Estas instalaciones sanitarias tendrán una superficie construida de 219,000 m2. El proyecto incluirá un plan de desarrollo urbanístico, impacto ambiental, construcción, financiación y equipamiento de las instalaciones de la Ciudad Hospitalaria de Panamá.

La Ciudad de la salud, antes ciudad Hospitalaria de Panamá, se ubica en el antiguo campo de Antenas de Clayton, terreno que fue donado a título gratuito por el Gobierno Nacional, y ocupará una extensión de 31.9 hectáreas. El presupuesto según la constructora es de 545M\$ aproximadamente y se espera que tras una significativa pausa, se termine la obra a finales del 2018

Imagen 22. Ciudad de la salud



Fuente: <http://www.ciudadfcc.com/es/-/ciudad-hospitalaria-de-la-caja-seguro-social>

f) **Instituto Técnico Superior del Este**

La infraestructura que se construye en Tocumen, avanza para ser entregada a finales de año (2018) y abrirá sus puertas a los primeros 2,500 alumnos entre marzo y abril de 2019. El ITSE estará organizado en 3 escuelas con sus 8 departamentos y ofrecerá 18 programas de Educación Técnica Superior: Construcción, industria, aeroespacial, finanzas, logística, lenguas, hospitalidad y turismo. Contará con 5,000 alumnos y destacará por contar con la primera infraestructura educativa gubernamental denominada LEED, además contará con laboratorios tecnológicos adaptados a centros de preparación técnica de países como Singapur o Reino Unido.

g) **El cuarto puente sobre el Canal de Panamá**

El proyecto del cuarto puente sobre el Canal, cuya orden de proceder se estimaba para enero de 2018, aún está pendiente de adjudicación tras cinco meses de la apertura de sobres de las propuestas para su diseño y construcción.

Con un costo estimado superior a los \$1,000 millones, la obra, que se espera esté lista en 2022, será financiada a través del pago de peaje que administrará la nueva Empresa Nacional de Autopista Oeste (ENA-Oeste) (Fuente: El Capital Financiero)

Con cerca de 6.5 kilómetros de autopista dará continuidad al corredor Norte y se unirá con el ensanche a ocho carriles de la carretera Panamericana en el puente de las Américas-Arraiján. Este proyecto incluirá una combinación de carretera y monorriel (con la Línea 3 del Metro), contando con dos calzadas separadas de tres carriles cada una y una doble vía para el monorriel.

Imagen 23. Futuro puente sobre el canal



Fuente: MOP

9.2.4.3 **Proyectos a escala distrital: fuente MEF y MUPA**

Tras la exposición de los grandes proyectos estratégicos, se pasa a enumerar los tipos de proyectos que se desarrollarán en el distrito según la información del MEF, MUPA.

Los tipos de proyectos son:

- Proyectos sociales (salud, vivienda, educación y cultura, trabajo y bienestar social)
- Proyectos de administración y justicia (administración y servicios generales, justicia, protección ciudadana)
- Proyectos de producción (agropecuaria)
- Proyectos de infraestructuras sector transporte (canalizaciones; construcción, estudios y diseños; metro; mejoras en vías)
- Proyectos de escala distrital. Fuente MUPA (cultura, deporte, parques, social, tránsito)

9.2.4.4 **Otros Proyectos**

Hay una serie de proyectos, que, si bien son más que intenciones por estar en fase de factibilidad, estudios, licitación, etc. no aparecen en los listados oficiales pero sí en las noticias de los medios de comunicación.

a) **Proyectos del Plan Turístico de Amador**

Si bien ya hemos recogido parte de los proyectos que contempla el Plan, como el Centro de Convenciones, el Puerto de trasatlánticos y la ampliación de la calzada de Amador, hay más proyectos propuestos, pero el Plan aún no ha sido aprobado y los proyectos aún no han sido licitados. Algunos de ellos son:

- Recomendaciones y propuestas para cada uno de los lotes, junto con una propuesta orientativa de ordenación volumétrica e imágenes de referencia de estilo.
- Rellenos existentes: se propone el uso del relleno no autorizado del Grupo F (El relleno de más de 11 hectáreas situado delante del centro Figal) como muelle para los servicios de seguridad (SENAM).
- Rellenos proyectados, se proponen una serie de Plataformas mirando hacia la entrada del canal y el Relleno de la Nueva marina turística de Amador.

Imagen 24. Plan turístico de Amador: Vista desde el Canal de los edificios, perpendiculares a la línea de costa



Fuente: informe final del nuevo Plan Estratégico turístico de Amador

b) **Tren Panamá Costa Rica**

Se está realizando conjuntamente con China un estudio de factibilidad de un tren de mercancías y pasajeros entre la ciudad Panamá y la frontera de Costa Rica de 450 kilómetros. Según medios escritos el presupuesto partiría de unos \$5,000\$ de inversión.

c) **El nuevo Hospital del niño**

El proyecto retoma la necesidad ya comprobada desde el 2013 de la construcción, equipamiento y mantenimiento del nuevo Hospital del Niño, la maternidad del Hospital Santo Tomás, la restauración de los jardines y remodelación del edificio La Abeja. Las nuevas instalaciones, que serán construidas en los terrenos donde estaba la antigua sede de la Embajada de Estados Unidos en avenida Balboa, serán de tercer y cuarto nivel de complejidad. Contará con una capacidad de 517 camas en un área superior a 60 mil metros cuadrados, mientras que la Sala de Maternidad del Santo Tomás tendría unas 240 camas en 17 mil metros cuadrados.

d) **Ciudad de las Artes**

Más de tres años lleva paralizada la construcción de la Ciudad de las Artes, sin embargo, el Instituto Nacional de Cultura (INAC) apuesta a concluir la obra. La construcción de la Ciudad de las Artes fue adjudicada en el año 2012 por un costo de 54 millones de dólares, dos años más tarde se rescindió el contrato de manera unilateral por parte del INAC alegando déficits en la obra. En aquel entonces la obra alcanzó un 20% de avance. Las instalaciones, que debían de haber terminado a finales de 2016, albergarán la Escuela de Artes Plásticas, el Conservatorio Nacional de Música, La Casa del Escritor, entre otras divisiones afines a la plataforma cultural del país. Actualmente estas escuelas no tienen sede propia.

Imagen 25. Ciudad de las Artes



Fuente: La Prensa Panamá

9.3 Herramientas geoespaciales

9.3.1 Introducción y marco metodológico

Teniendo en cuenta toda la información disponible sobre la realidad urbana y ambiental del distrito de Panamá, se ha propuesto una metodología basada en la implementación de las herramientas de los Sistemas de Información Geográfica, con el propósito de obtener diferentes modelos geoespaciales que sirvan de orientación en la construcción de escenarios.

Concretamente, el desarrollo y obtención de los modelos geoespaciales en la fase de prospectiva se ha basado en la aplicación del método multicriterio de evaluación de datos geográficos. Esta metodología, ampliamente desarrollada en la toma de decisiones espaciales y búsqueda de localizaciones, es adaptable y parametrizable a diferentes realidades territoriales y a las posibles finalidades específicas que se pretendan abordar. En concreto, para el distrito de Panamá se han desarrollado tres modelos con el propósito de obtener:

- Qué áreas son las más atractivas para el desarrollo inmobiliario (1)
- Cuáles son las áreas más aptas del territorio para acoger el crecimiento urbano y qué áreas están especialmente condicionadas (2)
- Qué desarrollos urbanos están suponiendo actualmente un mayor impacto sobre el ambiente (3)

Como se ha comentado, al tratarse de un método parametrizable, los factores implicados en el proceso de construcción de los modelos pueden ser modificados y actualizados a medida que cambian o se modifica el territorio, así como también pueden ser ponderados en función de la importancia relativa de cada uno de ellos.

9.3.2 Mapa de atracción para los desarrollos inmobiliarios

Con el primer modelo geoespacial abordado se pretende obtener un mapa de atracción o “calor” para los desarrollos inmobiliarios. Por tanto, los factores que intervienen en la construcción del modelo tienen que ver con aquellos elementos que son considerados entre los promotores inmobiliarios y compradores a la hora de escoger un emplazamiento para desarrollar sus productos o adquirir su vivienda, respectivamente.

9.3.2.1 Factores de atracción

Los factores de atracción considerados para el distrito de Panamá se presentan a continuación.

Figura 12. Factores implicados en el mapa de impacto de los desarrollos urbanos en el territorio



Fuente: Elaboración propia

A) Transporte

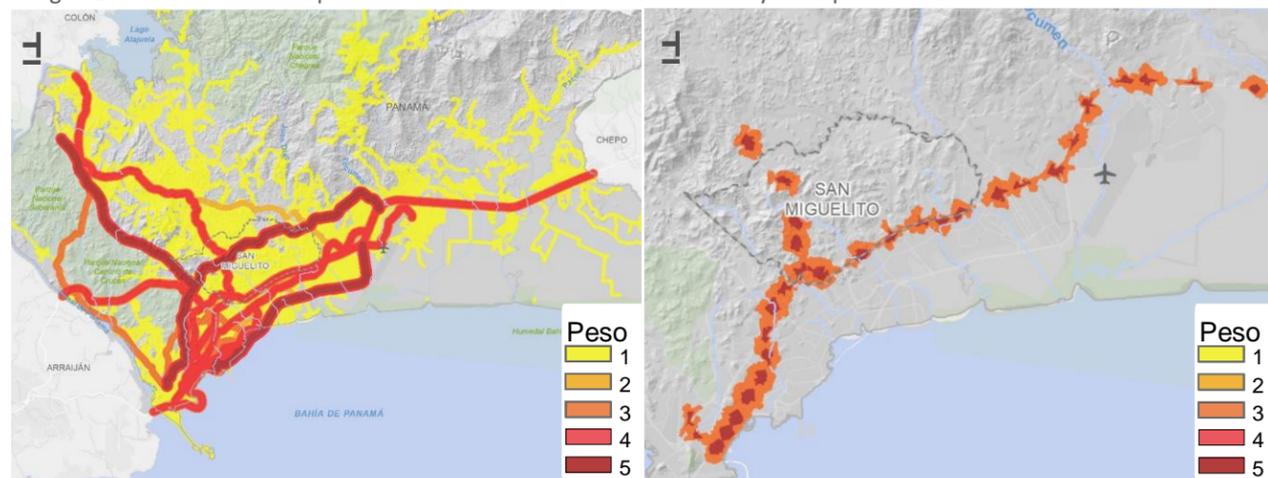
Atendiendo a las conclusiones del diagnóstico, actualmente una de las principales preocupaciones dentro del distrito de Panamá es la relacionada con el transporte y la movilidad. Por ello, la accesibilidad a la red vial, especialmente a las vías expresas y viales estructurales, así como a la red de transporte público, es un factor clave a la hora de orientar las decisiones inmobiliarias. A continuación, se presenta la ponderación de estas variables y las imágenes de su localización.

Tabla 37. Ponderación de las variables de transporte dentro de los factores de atracción

Red Vial	Buffer (m)	Peso	Transporte público	Buffer (m)	Peso
Malla vial urbana	150	1	Isócronas estaciones entre 5-10 min	-	3
Red vial principal: Colectoras	250	2	Isócronas estaciones hasta 5 min	-	5
Red vial principal: Secundarias	300	3			
Red vial principal: Primarias	300	4			
Red vial principal: Vía expresa	300	5			

Fuente: Elaboración propia

Imagen 26. Variables de transporte como factores de atracción: Red vial y Transporte Público



Fuente: INEC 2010 y PIMUS 2015

Fuente: MPSA 2018

B) Servicios básicos

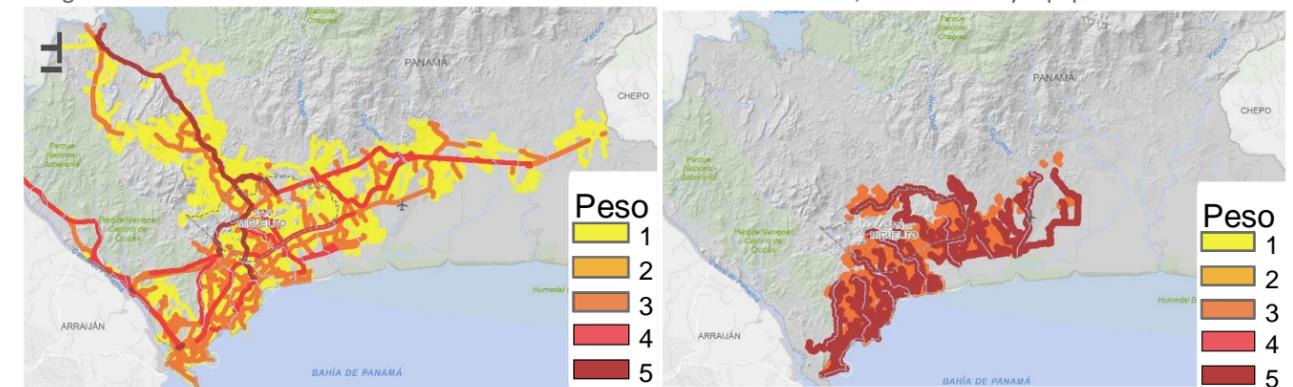
Otro de los factores fundamentales en la decisión de áreas para el desarrollo inmobiliario tiene que ver con la disponibilidad de infraestructuras básicas y equipamientos. De acuerdo con la disponibilidad de información para la ciudad de Panamá, se ha considerado en este grupo la red de acueducto, red de saneamiento y los equipamientos básicos.

Tabla 38. Ponderación de las variables de servicios básicos dentro de los factores de atracción

Red Acueducto	Buffer (m)	Peso	Red Saneamiento	Buffer (m)	Peso	Equipamientos básicos	Buffer (m)	Peso
Diámetro 0,5 a 8	200	1	Tuberías secundarias	200	3	Pequeños (4-5 ha)	150	1
Diámetro 8,1 a 20	200	2	Tuberías principales	300	5	Medianos (5-10 ha)	300	3
Diámetro 20,1 a 45	200	3				Grandes (>10 ha)	500	5
Diámetro >45.1	200	5						

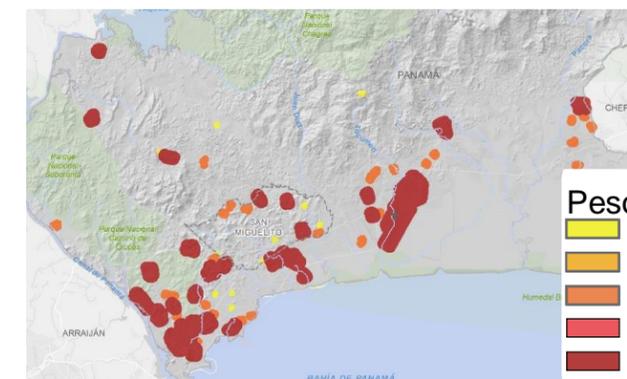
Fuente: Elaboración propia

Imagen 27. Variables de servicios básicos como factores de atracción: Acueducto, Saneamiento y Equipamientos básicos



Fuente: IDAAN 2018

Fuente: Saneamiento de la Bahía, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INEC 2010

C) Usos del suelo

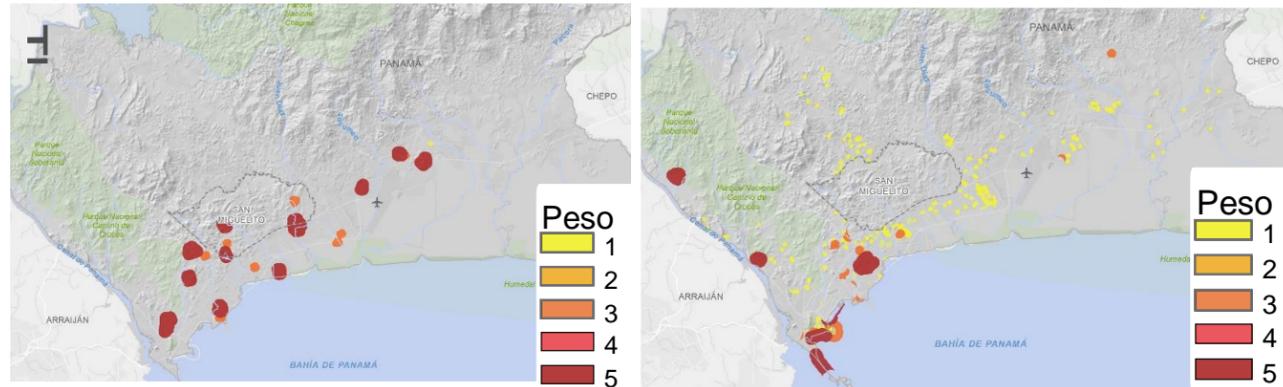
Dentro del ámbito urbano, la proximidad y accesibilidad a áreas comerciales y áreas verdes son otro factor importante en las decisiones de desarrollo y adquisición de vivienda. Por otro lado, la presencia de espacios baldíos y áreas de oportunidad de gran tamaño también son otro atractivo fundamental para el desarrollo urbano.

Tabla 39. Ponderación de las variables de usos del suelo dentro de los factores de atracción

Centros comerciales	Buffer (m)	Peso	Áreas verdes	Buffer (m)	Peso	Espacios baldíos	Buffer (m)	Peso
Pequeños (< 1 ha)	150	1	Pequeñas (< 1 ha)	200	1	Pequeños (< 1 ha)	150	1
Medianos (1-5 ha)	300	3	Medianas (1-5 ha)	300	3	Medianos (1-5 ha)	200	2
Grandes (> 5 ha)	500	5	Grandes (> 5 ha)	500	5	Grandes (5-10 ha)	300	3
						Muy grandes (>10 ha)	400	5

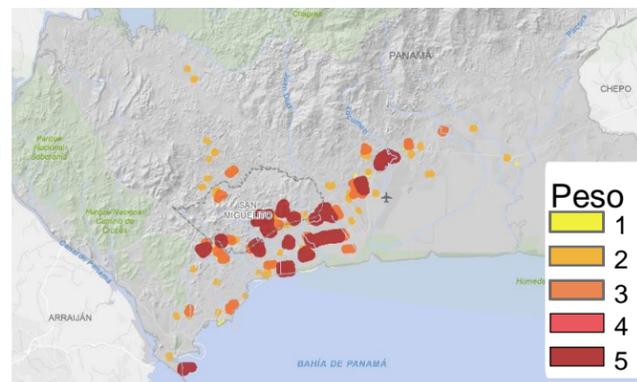
Fuente: Elaboración propia

Imagen 28. Variables de usos del suelo como factores de atracción: Centros comerciales, Áreas verdes y Espacios baldíos



Fuente: Elaboración propia a partir de INEC 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de MUPA 2017



Fuente: Elaboración propia

D) Valor del suelo

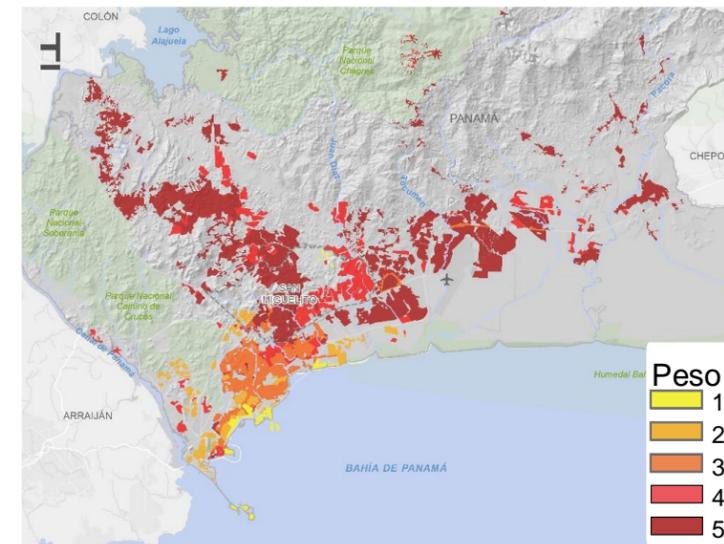
El valor del suelo es una variable imprescindible a considerar en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de promociones inmobiliarias. Como norma general, los promotores, dentro de la disponibilidad, buscarán aquellas áreas con los precios del suelo más bajos para invertir y desarrollar en ellos sus proyectos.

Tabla 40. Ponderación de la variable del valor del suelo dentro de los factores de atracción

Valor del suelo (precio m ²)	Buffer (m)	Peso
>2.250 (Muy alto)	150	1
1.400-2.250 (Alto)	150	2
800-1.400 (Medio)	150	3
335-800 (Bajo)	150	4
Hasta 335 (Muy bajo)	150	5

Fuente: Elaboración propia

Imagen 29. Variables de valor del suelo como factor de atracción



Fuente: PMZIC 2017

E) Nodos de empleo

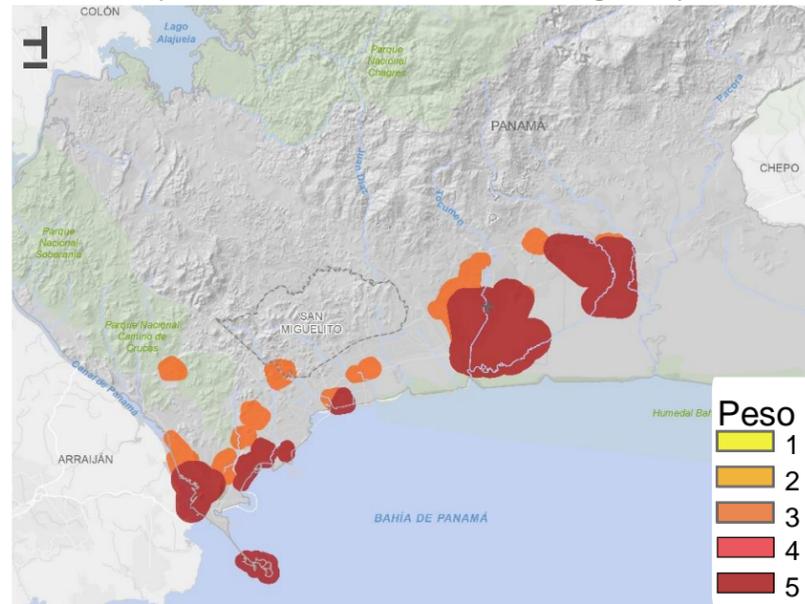
La presencia de nodos logísticos y centros económicos como áreas de concentración de empleos son otro de los factores de atracción para los desarrollos inmobiliarios. Dentro de este grupo podemos encontrar la presencia de los grandes nodos logísticos del distrito como son las áreas de operación del Canal de Panamá o las proximidades del Aeropuerto de Tocumen y el parque Industrial de las Américas. Por otro lado, el centro económico y financiero de la ciudad, enmarcado especialmente en el corregimiento de San Francisco, es posiblemente el nodo de empleo más importante a nivel distrital y nacional.

Tabla 41. Ponderación de las variables de nodos de empleo dentro de los factores de atracción

Nodos logísticos y centros económicos (Áreas de empleo)	Buffer (m)	Peso
Nodos hasta 80 ha	500	3
Nodos > 80 ha	1,000	5
Centros económicos	500	5

Fuente: Elaboración propia

Imagen 30. Variables de Nodos de Empleo como factores de atracción: Nodos logísticos y centros económicos



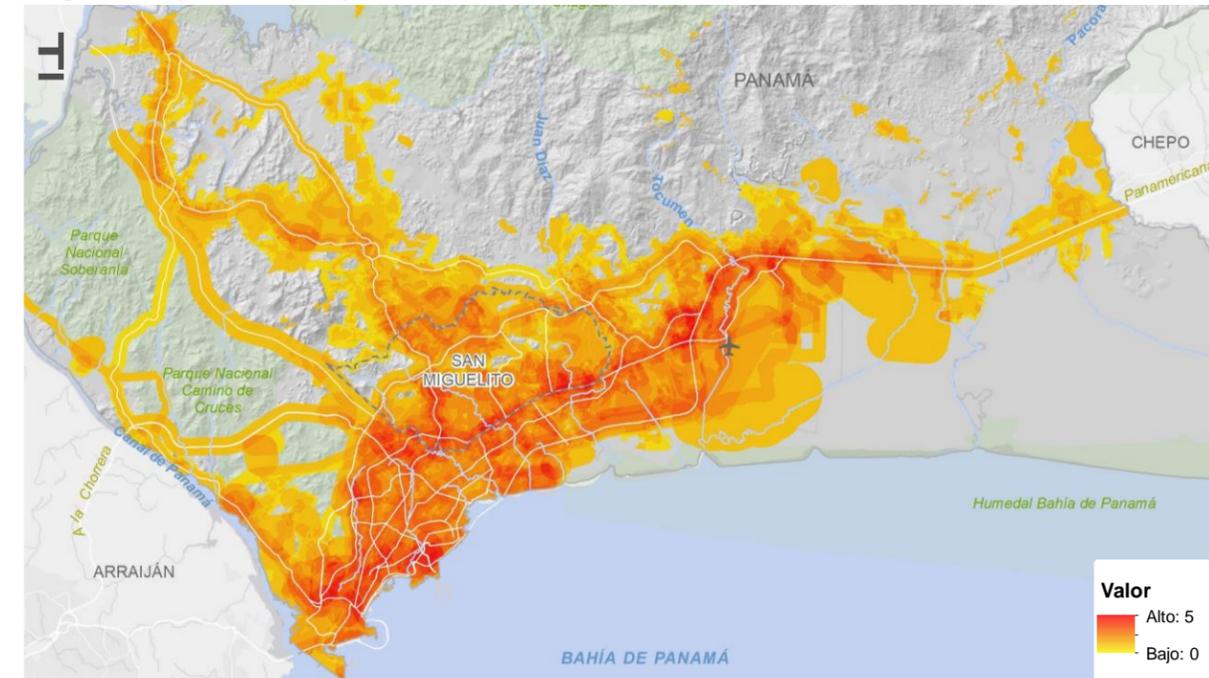
Fuente: PMZIC 2017

9.3.2.2 Resultado del mapa de atracción para el desarrollo inmobiliario

El resultado de combinar todas las variables anteriormente descritas nos ofrece el resultado del mapa de atracción para el desarrollo inmobiliario, que se presenta en la siguiente imagen. Como se aprecia, los lugares de mayor atracción se concentran en las zonas centrales que gozan de mejores conexiones con las principales vías de comunicación, los ratios más altos de áreas verdes y equipamientos, la mejor cobertura de servicios y las áreas principales de empleo. Por otro lado, en áreas menos centrales se destacan las proximidades de los principales polos logísticos, con especial atención a la potencialidad de las inmediaciones del aeropuerto de Tocumen, si atendemos al Plan Maestro de Ampliación y los diversos desarrollos logísticos que se han planteado para esa área y que se han ido describiendo en el documento de diagnóstico.

Por otro lado, también hay que mencionar que ciertas áreas periféricas, donde los precios son bastante más asequibles que en el centro, y especialmente aquellas áreas próximas a algunas de las principales vías primarias del distrito, como son la Panamericana o Transístmica, se erigen como zonas de atracción importante para los desarrollos inmobiliarios.

Imagen 31. Mapa de atracción para los desarrollos inmobiliarios



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

9.3.3 Mapa de aptitud del territorio

Así como con el mapa de atracción para el desarrollo urbano se identificaban las áreas de mayor atracción para el desarrollo urbano, con el mapa de aptitud del territorio se pretende identificar espacialmente las áreas del territorio con mayores restricciones para ese mismo fin, con el objetivo también de obtener una aproximación de las áreas del distrito que cuentan con las mejores aptitudes.

9.3.3.1 Factores de restricción o condicionantes

Como factores de restricción o condicionantes para el desarrollo urbano, y por tanto determinantes de la aptitud del territorio para acoger nuevos crecimientos, se han utilizado los siguientes.

Figura 13. Factores implicados en el mapa de aptitud del territorio

Riesgos naturales	Ecosistemas estratégicos	Zonificación del suelo	Patrimonio cultural	Infraestructura limitante	Uso agrícola
Áreas inundables	Áreas protegidas	Áreas compat. con el Canal	Conjuntos monumentales	Línea de transmisión	Capacidad agrológica
Zonas de altas pendientes	Humedales y manglares	Plan Regional (Ley 21)	Bienes de interés cultural	Planta de tratamiento	
Áreas de vulnerabilidad	Protección hídrica	Reservas mineras		Relleno sanitario	
	Unidades de paisaje			Superficies aeroportuarias	
				Ferrocarril transístmico	

Fuente: Elaboración propia

A) Riesgos naturales

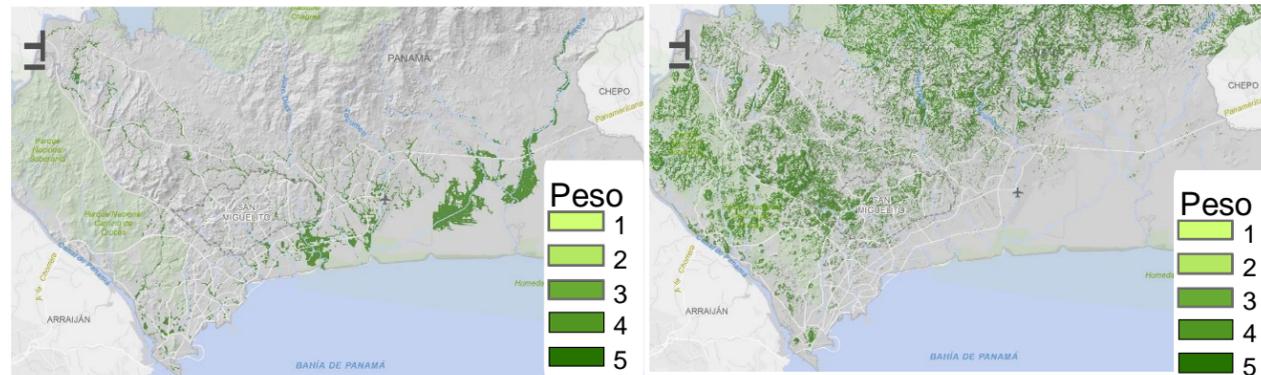
En consonancia con el apartado de riesgos que se aporta en el diagnóstico, se identifican como riesgos que deberían recibir la mayor atención, los relacionados con eventos de inundación y deslizamientos por altas pendientes. Por otro lado, dentro de este grupo se incluiría la zonificación de vulnerabilidad planteada para el distrito teniendo en cuenta que se trata de una variable directamente implicada en la determinación de la magnitud de las consecuencias que puede acarrear la ocurrencia de un desastre.

Tabla 42. Ponderación de las variables de riesgos naturales dentro de los factores de restricción

Áreas de inundación	Buffer (m)	Peso	Altas pendientes	Buffer (m)	Peso	Áreas de vulnerabilidad	Buffer (m)	Peso
Áreas de inundación	-	5	Pendientes > 30%	-	5	Grados 1 y 2	-	0
						Grado 3	-	2
						Grado 4	-	4
						Grado 5	-	5

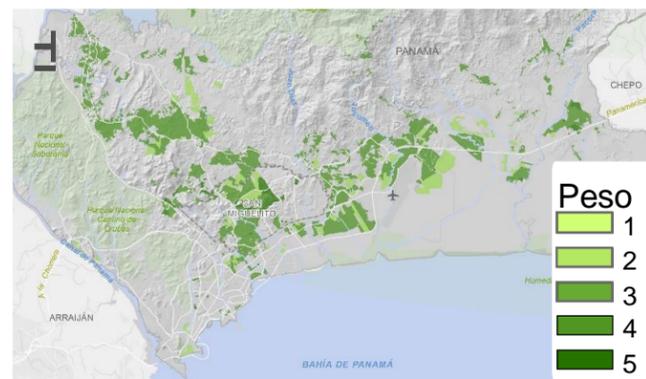
Fuente: Elaboración propia

Imagen 32. Variables de riesgos naturales como factores de restricción: Inundaciones, Altas pendientes y Vulnerabilidad



Fuente: ICES 2016 y elaboración propia 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de MDT 2x2, 2017



Fuente: Elaboración propia 2018

B) Ecosistemas estratégicos

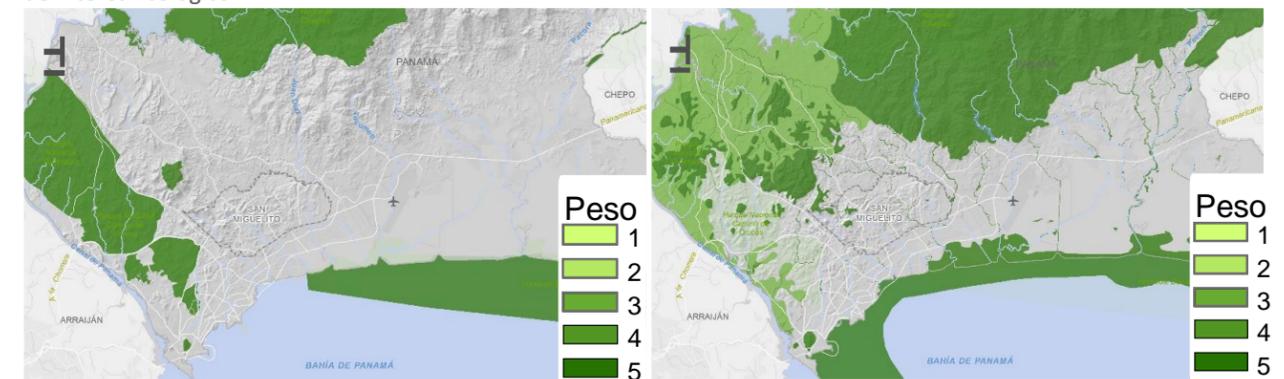
Otro grupo de factores considerados en la obtención de la zonificación de la aptitud del territorio para el desarrollo urbano han sido los ecosistemas estratégicos. Concretamente, de acuerdo a los hallazgos del diagnóstico, dentro de este grupo se han considerado las áreas protegidas, las unidades de paisaje con restricciones e incompatibles y otras áreas de interés ecológico como los humedales, los ríos y bosques de ribera y las reservas naturales privadas presentes en el distrito.

Tabla 43. Ponderación de las variables de ecosistemas estratégicos dentro de los factores de restricción

Áreas protegidas	Buffer (m)	Peso	Unidades de paisaje	Buffer (m)	Peso	Áreas de interés ecológico	Buffer (m)	Peso
Áreas protegidas (SINAP)	-	5	Con aptitud	-	0	Reservas naturales privadas	100	3
Áreas protegidas municipales	-	5	Con restricciones	-	3	Humedales	50	5
			Incompatible	-	5	Protección ríos urbanos	20	3
						Protección ríos naturales	50	5

Fuente: Elaboración propia

Imagen 33. Variables de ecosistemas estratégicos como factores de restricción: Áreas protegidas, Unidades de Paisaje y Áreas de Interés Ecológico



Fuente: MiAmbiente 2017

Fuente: Elaboración propia 2018



Fuente: Atlas Ambiental 2010 y MiAmbiente 2017

C) Zonificación del suelo

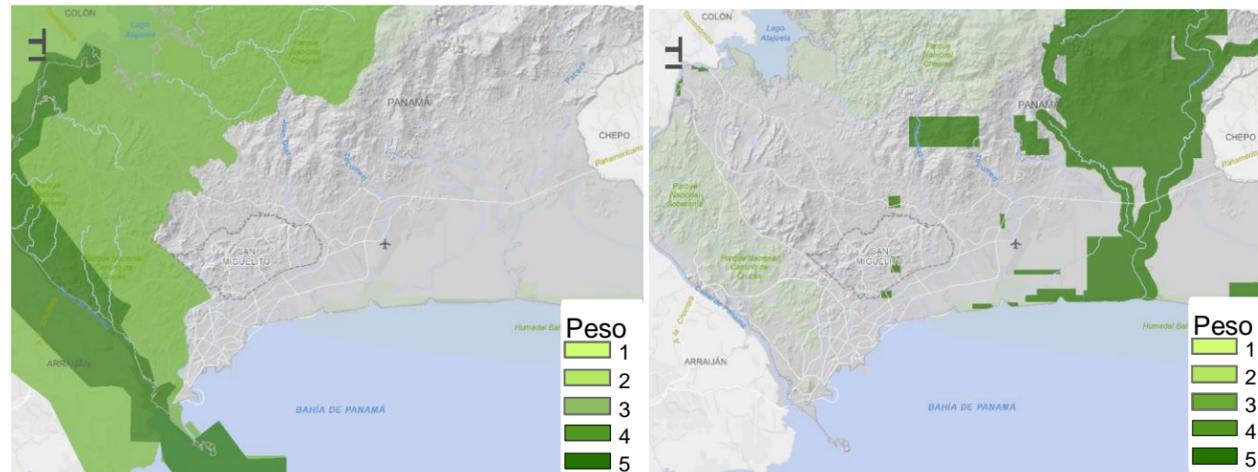
Dentro de los factores de zonificación del suelo incluidos en el modelo para la obtención de la aptitud del suelo, se ha considerado el Plan Regional de la Ley 21 de 1997 donde se establecen ciertas restricciones de uso en el área de la cuenca del Canal de Panamá. Por otro lado, otra zonificación que se ha considerado es la que tiene que ver con las zonas de exclusión minera establecidas por el MICI, así como las que propone el Plan de Manejo del Río Pacora.

Tabla 44. Ponderación de las variables de zonificación del suelo dentro de los factores de restricción

Plan Regional y Áreas compatibles del Canal	Buffer (m)	Peso	Exclusión de actividades mineras	Buffer (m)	Peso
Área de compatibilidad	-	5	Zonas de exclusión	-	3
Ámbito Ley 21	-	3			

Fuente: Elaboración propia

Imagen 34. Variables de zonificación del suelo como factores de restricción: Áreas compatibles con el Canal y Exclusión de actividades mineras



Fuente: Ley 21 1997, ACP

Fuente: Plan de Manejo Río Pacora 2008 y MICI 2017

D) Patrimonio cultural

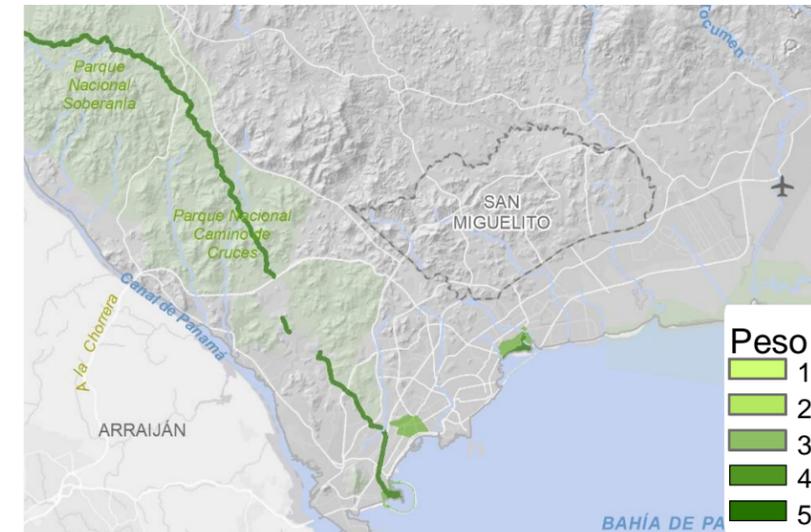
Los principales elementos de patrimonio cultural también se han considerado como condicionantes en la construcción del modelo de aptitudes del territorio. Dentro de estos, se incluyen los conjuntos monumentales y sus zonas de amortiguamiento, el Bien de Interés Cultural del Camino de Cruces y las Zonas de Interés Cultural.

Tabla 45. Ponderación del patrimonio cultural dentro de los factores de restricción

Elementos patrimoniales	Buffer (m)	Peso
Conjuntos monumentales	-	5
Z. Amortiguamiento Conjuntos Monumentales	-	3
Bien de interés (Camino Cruces)	100	5
Zona de Interés Cultural	-	3

Fuente: Elaboración propia

Imagen 35. Variables de Patrimonio cultural como factor de restricción



Fuente: INAC, 2017

E) Infraestructura limitante

Dentro del distrito existen distintas infraestructuras que suponen en cierta medida una restricción sobre los posibles desarrollos urbanos que plantean sobre el distrito. Este es el caso de la línea de transmisión, planta de tratamiento de aguas residuales, el relleno sanitario Cerro Patacón, las superficies aeroportuarias condicionantes y el trazado del ferrocarril transístmico.

Algunas de estas infraestructuras incluso llegan a contar con restricciones normativas, como pueden ser las que se establecen en el Decreto 275/2004 relativo a las servidumbres del relleno sanitario o las incluidas en el Anexo 14 sobre Aviación Civil Internacional.

Tabla 46. Ponderación la infraestructura limitante dentro de los factores de restricción

Infraestructuras	Buffer (m)	Peso
Línea de transmisión	150	5
Planta tratamiento	500	5
Relleno sanitario	2,000	5
Superficies aeroportuarias condicionantes	-	3
Ferrocarril transístmico	45	5

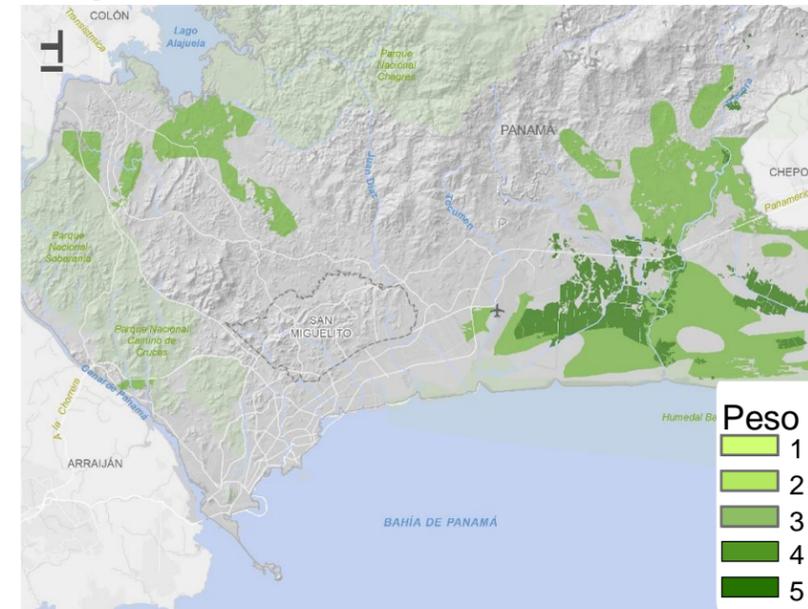
Fuente: Elaboración propia

Imagen 36. Variables de Patrimonio cultural como factor de restricción



Fuente: ICES 2016, MUPA 2017, Decreto 275/2004, Google Maps 2018

Imagen 37. Variables del uso agrícola como factor de restricción



Fuente: Atlas Ambiental 2010 y MiAmbiente 2017

F) Uso agrícola

Dada la importancia potencial del desarrollo agropecuario en el distrito, unida a la presencia con capacidad agrológica favorable para el aprovechamiento agrícola, se ha considerado fundamental contar con el factor agrícola como áreas a proteger a la hora de establecer las áreas de restricción para el desarrollo urbano.

En este sentido, se identifica especialmente al Este del distrito, en el entorno de las cuencas bajas del Pacora y río Bayano, un espacio bastante interesante para conservar y potenciar esa aptitud para el aprovechamiento agrológico.

Tabla 47. Ponderación del uso agrícola dentro de los factores de restricción

Suelo productivo	Buffer (m)	Peso
Con capacidad agrológica	-	3
Cultivado	-	5

Fuente: Elaboración propia

9.3.3.2 Resultado del mapa de aptitud del territorio

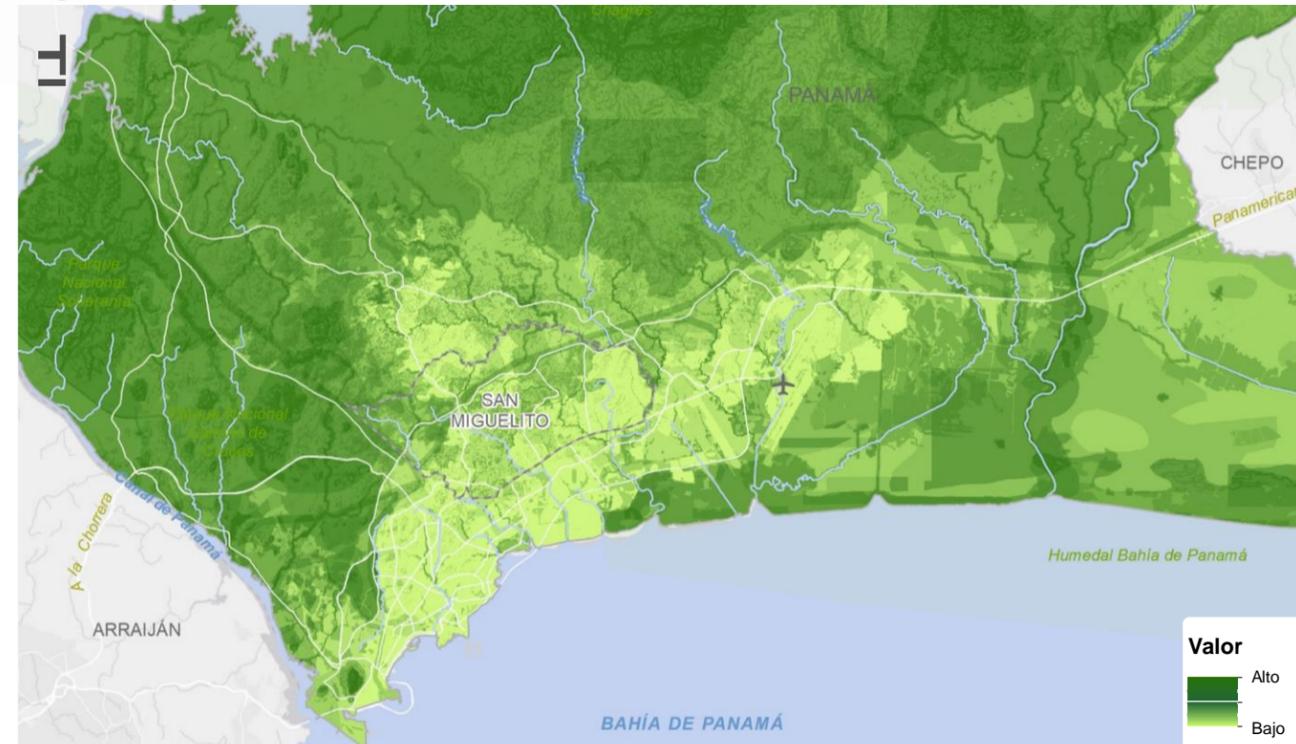
La combinación de los factores que se acaban de describir ofrece como resultado el mapa de condicionantes al desarrollo urbano que se ofrece en la siguiente imagen. De su interpretación se obtiene que las áreas con mayor peso en el modelo se concentran tanto al Oeste como al Norte del distrito. Al Oeste, la presencia de parques Nacionales como Soberanía o Camino de Cruces, unido a la cuenca del Canal y unidades de paisaje restrictivas, supone que se trate de un área fuertemente condicionada para el desarrollo.

Por otro lado, en el Norte se aúna nuevamente la presencia de la Cuenca del Canal con la figura de protección de un parque Nacional como es el de Chagres. Además, la presencia en esa zona de Unidades de Paisaje incompatibles como son los piedemontes hace de la zona Oeste y Norte del distrito un área completamente incompatible con la promoción urbana.

En el caso de la zona Sur, la presencia de Humedales y bosques de Mangle, que además cuentan con la figura de protección de Humedal Internacional Bahía de Panamá en la mayor parte de su extensión, hacen que toda la franja costera del Sureste sea una zona también especialmente incompatible con la expansión de la ciudad.

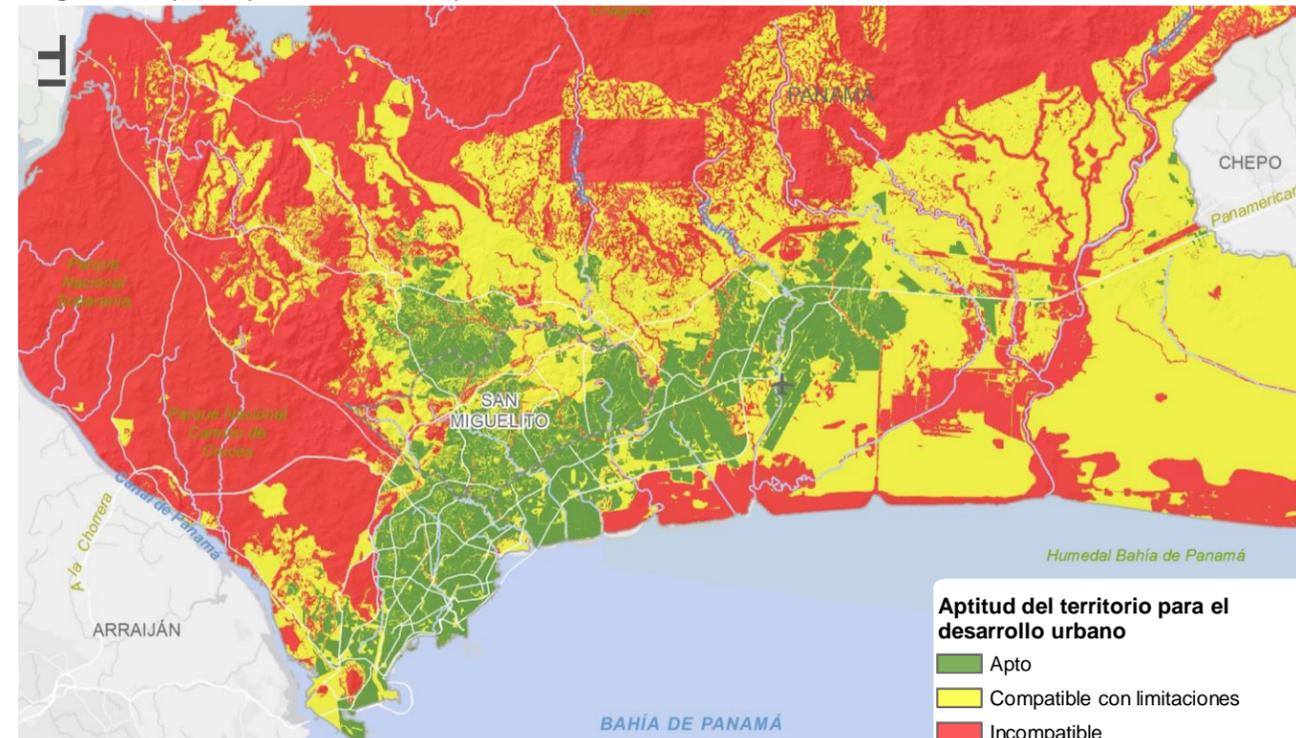
Esta situación se aprecia de manera más clara en la siguiente imagen aportada, donde se ofrece el mapa de aptitud del territorio para el desarrollo urbano categorizado en tres tonalidades. En esa imagen se aprecia como las áreas más aptas son las ya ocupadas por la huella, mientras que las áreas de compatibilidad se encuentran en las zonas aledañas a la misma, siendo el área de compatibilidad más importante identificado el que se ofrece hacia el Este del distrito.

Imagen 38. Mapa de condicionantes al desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

Imagen 39. Mapa de aptitud del territorio para el desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

9.3.4 Mapa de impactos de la huella sobre el territorio

El tercer modelo geoespacial obtenido para orientar el diseño de los escenarios que se ha construido es el mapa de impactos de la huella sobre el territorio. Este mapa surge de la combinación de algunas de las restricciones más importantes existentes en el distrito, descritas en el mapa de aptitud del territorio del apartado anterior, junto con los grupos de transición urbanos, en los que se define qué parte de la huella forma parte de lo que se considera como huella urbana continua, y cuáles son los elementos suburbanos y dispersos.

9.3.4.1 Factores de impacto

Los factores considerados en la generación del mapa de impactos de la huella sobre el territorio se recogen en la siguiente figura.

Figura 14. Factores implicados en el mapa de impacto de los desarrollos urbanos en el territorio



Fuente: Elaboración propia

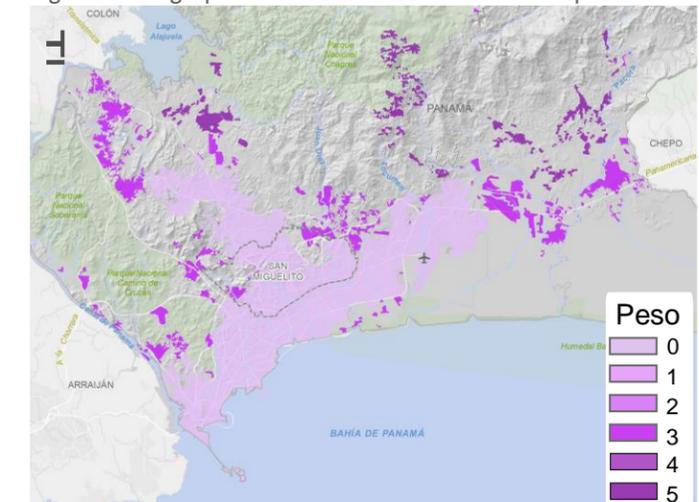
Para los grupos de variables de Ecosistemas estratégicos, Zonificación del suelo, Riesgos naturales y uso agrícola, se han mantenido las ponderaciones utilizadas en el mapa de aptitud del territorio que se detalla en el apartado anterior.

Para el caso de los grupos de transición urbano, en base a lo descrito en la síntesis del submodelo urbano, se han considerado los valores siguientes:

Tabla 48. Ponderación de los grupos de transición urbana dentro de los factores de impacto

Grupos de transición urbana	Buffer (m)	Peso
Huella urbana continua	-	0
Suburbano	-	3
Lugares poblados dispersos	-	5

Imagen 40. Los grupos de transición como factor de impacto

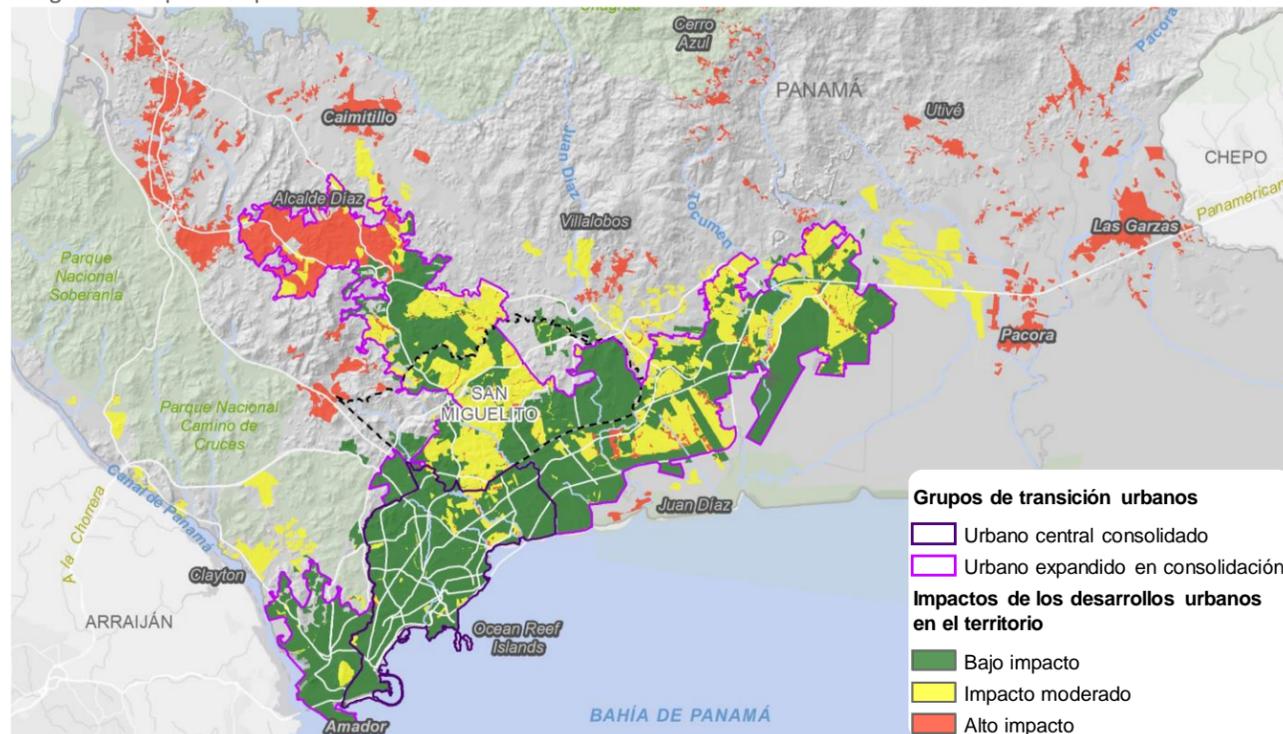


Fuente: Elaboración propia

9.3.4.2 Resultado del mapa de impactos

Como se aprecia en la imagen siguiente, con la combinación de los factores enumerados anteriormente se obtiene qué parte de huella urbana actual está suponiendo un mayor impacto sobre el territorio, encontrando que aquellas áreas suburbanas y dispersas que se encuentran en espacios especialmente condicionados, suponen un alto impacto sobre el territorio.

Imagen 41. Mapa de impactos de la huella sobre el territorio



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

9.3.5 Aplicación de los modelos geoespaciales en la construcción de escenarios

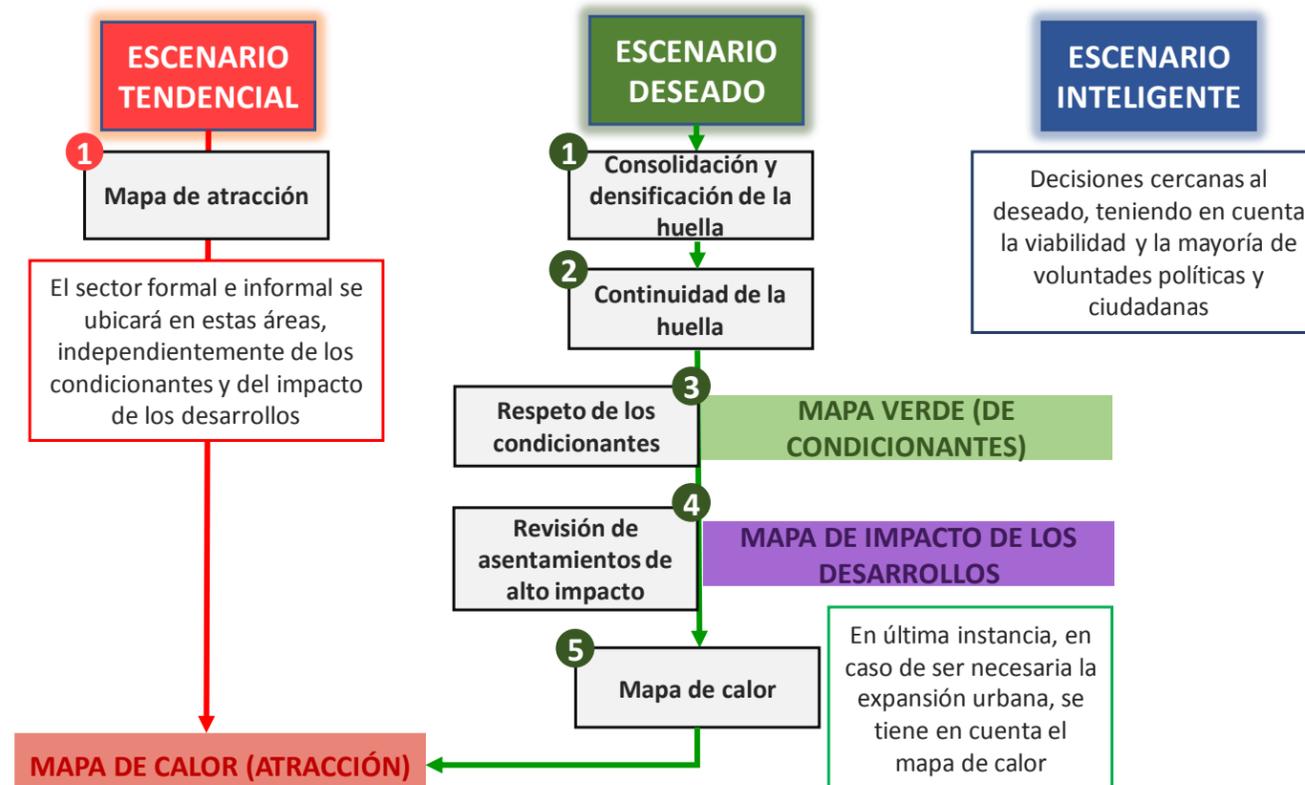
Como se comentaba en la introducción del presente apartado, la finalidad de la construcción de los modelos geoespaciales era la de orientar la construcción y diseño de los diferentes escenarios que se expondrán en los apartados sucesivos, esto es, el escenario tendencial, el escenario deseado y el escenario inteligente. El planteamiento y relación entre los modelos geoespaciales y los escenarios planteados se expone a continuación y se resume en la figura siguiente:

- En el **escenario tendencial** las decisiones se regirán únicamente en base al Mapa de Atracción o calor, donde el sector formal e informal se ubicará de preferencia en estas áreas, independientemente de los condicionantes o aptitud (Mapa de aptitud); además de que continuarán desarrollándose los asentamientos suburbanos y dispersos, independientemente del impacto (Mapa de impacto).
- En el **escenario deseado**, el diseño irá dirigida hacia una consolidación y densificación de la huella urbana. En caso de la necesidad de expansión urbana, ésta se realizará en base a los siguientes criterios:

- Continuidad de la huella urbana
- Respecto de los condicionantes y restricciones (Mapa de aptitud)
- Revisión o realojo de los asentamientos de alto impacto (Mapa de impacto); y en último lugar:
- El crecimiento seguirá las pautas del mapa de calor

- En el **escenario inteligente o consensuado**, se tomarán decisiones cercanas a las planteadas en el escenario deseado pero dentro de lo posible, teniendo en cuenta la viabilidad y la mayoría de voluntades políticas y ciudadanas.

Figura 15. Jerarquía de utilización de las herramientas geoespaciales en la construcción de escenarios



Fuente: Elaboración propia

9.4 Elaboración de escenarios territoriales

9.4.1 Criterios para el diseño de escenarios

En este apartado se presentan los escenarios que serán la base para la definición del Modelo Territorial Consensado en la siguiente fase del proyecto.

El margen de variación del que dispone el modelo territorial se acota por dos escenarios extremos, el tendencial y el deseado, y encontrará su definición precisa en un escenario intermedio o de consenso (escenario inteligente) en el que convergerán la mayoría de las voluntades que han sido recogidas durante los talleres participativos.

El punto de partida para el desarrollo de los escenarios será el modelo territorial actual del Distrito. El mapa del modelo territorial es una representación simplificada de la situación actual en términos de sus elementos representables. Trata de sintetizar el diagnóstico y ser útil como base de los escenarios.

El modelo actual tendrá en cuenta las actuales normativas y políticas vigentes en el distrito así como otros factores que influyen en la forma de la ciudad. A partir del modelo actual se diseñan o proyectan los escenarios de referencia.

Para la construcción de escenarios se tomará en consideración los estudios realizados para el área metropolitana por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la aplicación de la metodología de ICES (Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID), se plantean tres escenarios (tendencial, óptimo e intermedio) con el siguiente enfoque (Gómez Orea, 2008):

- **Escenario de crecimiento urbano tendencial**, o imagen a la que tiende la ciudad, si las condiciones actuales se mantienen; permite fijar el límite inferior de desarrollo; se trata de no introducir un programa que modifique la evolución de la huella urbana actual. Las bases de este escenario son la proyección demográfica, una evolución tendencial de inversiones, infraestructuras y equipamientos, y una proyección de los comportamientos sociales y parámetros de crecimiento de las ciudades. Según esta imagen, las áreas desfavorecidas agudizarían su situación y en aquellas áreas favorables se seguiría mejorando. Es pues un escenario no intervencionista y que sirve como límite inferior.
- **Escenario de crecimiento urbano deseado**, o imagen deseable del crecimiento urbano de la ciudad, que permite fijar el límite superior del desarrollo futuro según una perspectiva de desarrollo sostenible. Es una imagen difícil de reproducir, teniendo en cuenta las importantes inversiones necesarias para controlar la dinámica de crecimiento urbano. Los criterios básicos para definirlo están orientados a la mejora de la calidad de vida de la población mediante una gestión óptima de los recursos naturales en la que están presentes como elemento inspirador la sostenibilidad y el eco desarrollo, considerando un respeto de crecimiento en las zonas de amenazas naturales (condicionantes o limitantes al desarrollo urbano) y medidas de adaptación al cambio climático (ciudades más densas y compactas, con mejores sistemas viales, transporte público etc. que contribuyen a generar menores emisiones de GEIs) y, finalmente, un uso del territorio en el que la eficiencia y la equidad se conjuguen y se asegure una inmejorable cohesión social. Es, en definitiva, un escenario utópico para el que se considera una disponibilidad absoluta de recursos financieros, humanos y tecnológicos, así como la perfecta adecuación de los usos del suelo urbano en el entorno.

- **Escenario de crecimiento urbano inteligente**; en el que se propone una imagen realizable o viable del crecimiento urbano mejorando la tendencia pero sin alcanzar los niveles óptimos o deseables. Esta imagen constituye una situación intermedia entre los anteriores; hacia esta imagen convergería la mayoría de las voluntades de instituciones políticas y de ciudadanos. Se realiza un análisis comparativo de la evolución de las variables del sistema territorial según los escenarios deseado y tendencial y se obtienen los intervalos posibles de variación del crecimiento urbano.

En el plan de acción de Panamá metropolitana se simularon escenarios para el crecimiento de la huella urbana, distribución de densidades y zonas verdes a 2030 y 2050.

Estos escenarios se desarrollarán en mayor detalle incorporando nuevas variables. Se tendrá en cuenta para su elaboración la totalidad del distrito incluyendo todas aquellas zonas que no han sido consideradas en el Plan de Acción. Estas áreas son el Parque Chagres, la totalidad de Chilibre, la parte alta del río Pacora, las áreas de manglar del distrito, entre otras.

9.4.2 Escenario tendencial

El Escenario Tendencial muestra un modelo de crecimiento que mantiene los siguientes criterios ya detectados en el diagnóstico:

La huella urbana continúa creciendo siguiendo las principales vías de comunicación. Crecimiento urbano espacialmente incontrolado y muy extenso, con gran cantidad de **suelo urbanizado no consolidado**.

Alto consumo de suelo. Crecimiento en baja densidad. Aparecen nuevos desarrollos residenciales, a través de EOTs y desarrollos informales. Estos desarrollos (EOT) no responden a una necesidad real de vivienda y se **genera un exceso de viviendas de alto nivel socioeconómico**.

Densificación sin control en puntos centrales de la ciudad (Punta Paitilla y Costa del Este), con proyectos desarrollados lote a lote y densidades desproporcionadas, nuevos crecimientos con **edificios multifamiliares de gran altura**.

La densidad urbana media se mantiene baja en el distrito, en torno a 55 hab/ha.

Aumento de la segregación social. Segregación socio territorial y falta de cohesión social. La huella se encuentra segregada en “guetos”, con zonas de élite con acceso restringido y con las clases bajas ubicadas en zonas periféricas, alejadas de los equipamientos y servicios.

Se mantiene un modelo centro-periferia, que implica un movimiento diario de población desde la periferia hacia los polos de empleo, aumentando la cantidad de desplazamientos y aumentando la emisión de gases de efecto invernadero.

Red viaria deficitaria; Continúa la saturación de la red vial y la falta de conectividad, aunque se ponen en funcionamiento nuevas infraestructuras como es la ampliación del Corredor Norte y Sur, y se refuerza la conexión entre Panamá ciudad y su área metropolitana, el problema de movilidad no se resuelve.

La red de METRO no explota todas sus posibilidades como transporte masivo.

La falta de viviendas asequibles continúa y empeora la situación de las clases con menos recursos de Panamá.

- Se ocupan terrenos inadecuados para el crecimiento como áreas inundables o con más de 30% de pendiente.
- La tendencia a ocupar terrenos de la periferia de manera ilegal continúa, acogiéndose algunos de ellos a los programas del Estado de legalización de terrenos invadidos.

El suelo residencial de crecimientos informales y precarios aumenta en más de mil hectáreas respecto al Modelo Actual ocupando más de 10,000 hectáreas. Dichos crecimientos albergan unas 250 mil viviendas.

Fuerte presión sobre áreas protegidas y zonas de alto valor ecológico (Manglares, Cauces, Cerros y Cuenca). Con tala de manglares y nuevos rellenos, buscando una forzada relación costa-ciudad.

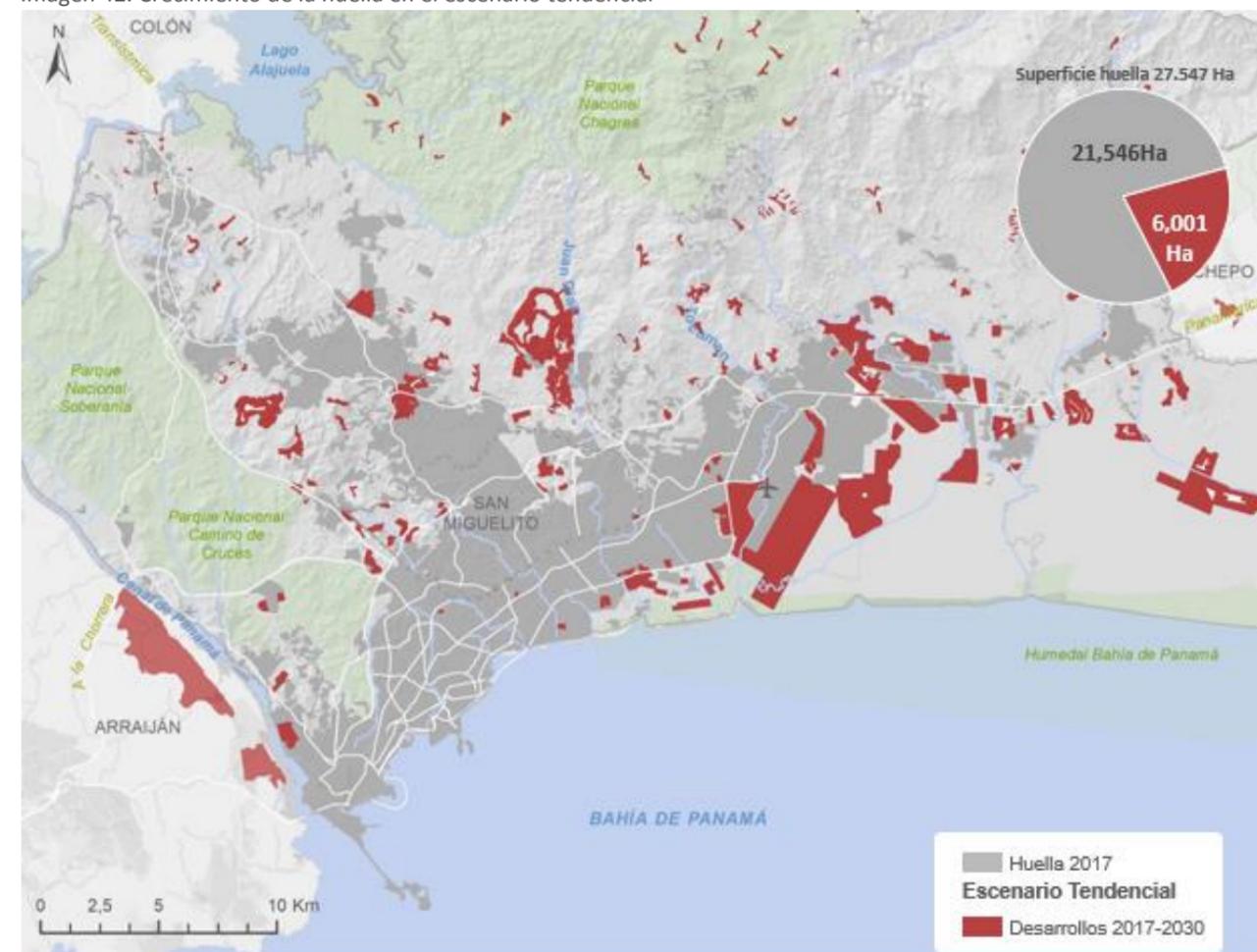
Continúa la deforestación que afecta la capacidad de recarga de la cuenca y aumenta la amenaza de inundación.

Disminuyen las zonas verdes, y el espacio público de calidad, se tienen en cuenta los proyectos que ya están iniciados o bien, están aprobados por la Alcaldía. Sin embargo, el distrito no llega a tener un adecuado ratio de áreas verdes por habitante.

Aumento de la presión sobre el área del Canal. La construcción de grandes proyectos en las áreas revertidas y la zona del Canal pueden causar problemas ambientales. Su impacto puede llegar a alterar el régimen ecológico e hidrológico de la Cuenca del Lago Miraflores en su sección este, poniendo en riesgo el abastecimiento de agua de las áreas centrales de la ciudad.

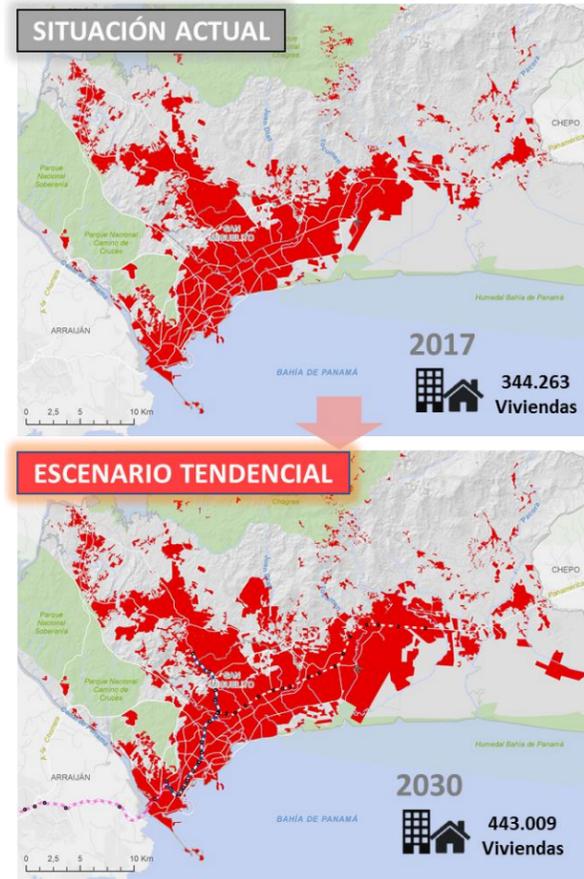
Desarrollo de zonas logísticas desconectadas. Con el Plan Maestro de Infraestructura de Transporte y Logística de Cargas de la Zona Interoceánica del Canal de Panamá, se comenzarían una serie de proyectos que son necesarios para afianzar Panamá como un Hub referente a nivel internacional, pero la desconexión de los Polos hacen que el país pierda parte de su papel estratégico internacional a favor de otros países.

Imagen 42. Crecimiento de la huella en el escenario tendencial



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones del Escenario Tendencial



- #### CARACTERÍSTICAS DEL ESCENARIO TENDENCIAL
1. Continúa la deforestación que afecta la capacidad de recarga de la cuenca y aumenta la amenaza de inundación
 2. Construcción de viviendas en áreas con amenaza de riesgos naturales
 3. Fuerte presión sobre áreas protegidas y zonas de alto valor ecológico (Manglares, Cauces, Cerros y Cuenca)
 4. Intensificación de la presión minera (Chilibre y Pacora)
 5. Desarrollo de zonas logísticas desconectadas
 6. Red viaria deficitaria. Falta de conectividad. La red de METRO no explota todas sus posibilidades como transporte masivo
 7. Alto consumo de suelo. Crecimiento en baja densidad
 8. Aumento de la segregación social
 9. Disminuye el espacio público de calidad

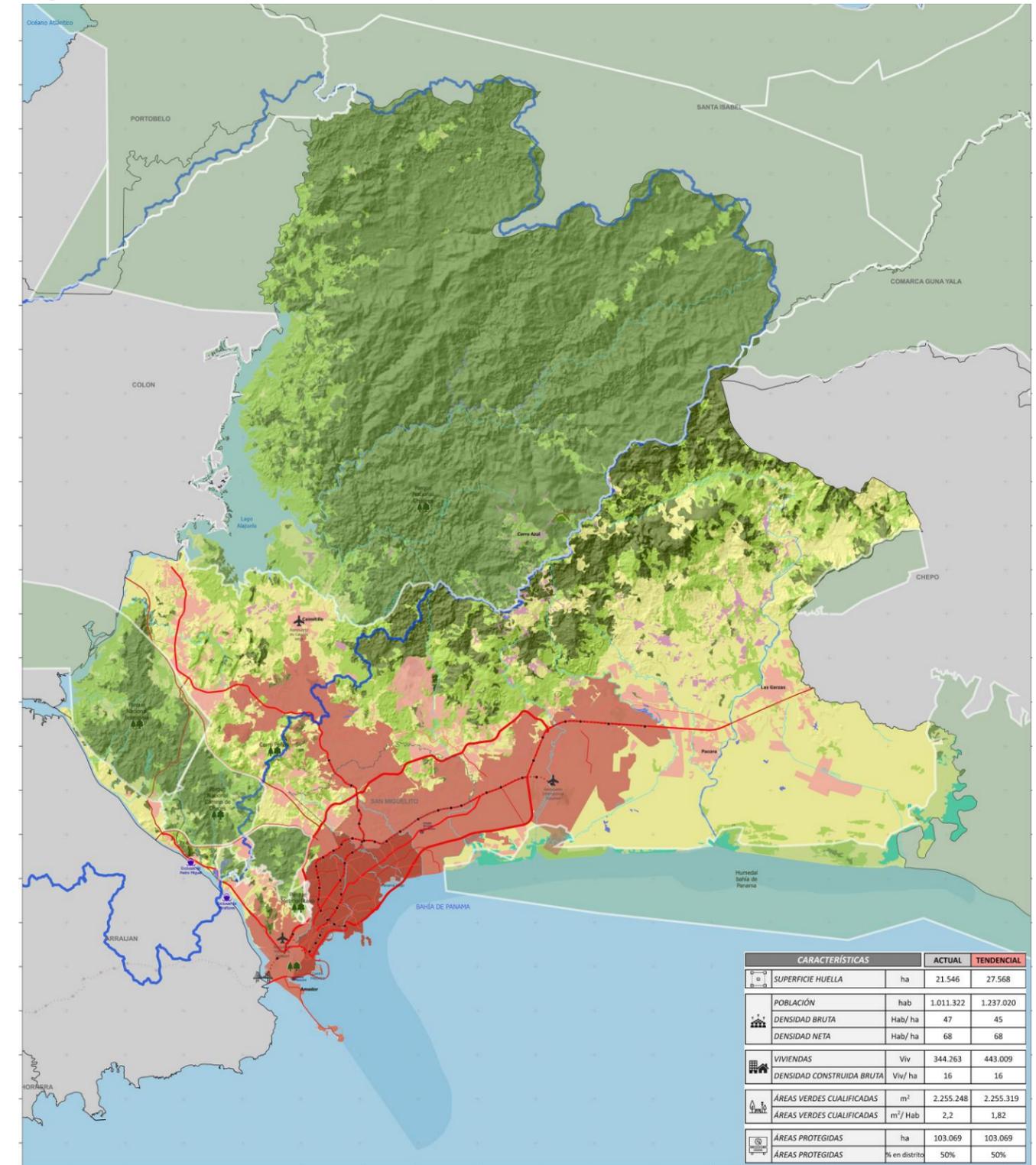
A continuación se adjunta una tabla resumen con las principales variables del Escenario Tendencial.

Tabla 49. Principales variables del Escenario Tendencial

VARIABLES	UNIDADES	ESCENARIO ACTUAL	ESCENARIO TENDENCIAL
SUPERFICIE HUELLA URBANA	Ha	21,546	27,547
POBLACIÓN	hab	1,011,322	1,237,020
DENSIDAD URBANA MEDIA BRUTA	Hab/ Ha	47	45
DENSIDAD URBANA MEDIA NETA	Hab/ Ha	68	68
VIVIENDAS	Viv	344,263	443,009
DENSIDAD MEDIA CONSTRUIDA BRUTA	Viv/ Ha	16	16
ÁREAS VERDES CUALIFICADAS	m2/Hab	2,2	1.82
ÁREAS PROTEGIDAS	Ha	103,069	103,069

Fuente: Elaboración propia

Imagen 43. Escenario tendencial (ambiental, urbano)



Fuente: Elaboración propia

9.4.3 Escenario óptimo o deseado

El escenario deseado enfrenta el reto del crecimiento urbano a largo plazo, aplicando una perspectiva integral de desarrollo futuro. Se basa en la búsqueda de la mayor eficiencia posible en el sistema urbano territorial, consolidando la zona urbana existente para optimizar los recursos, fomentando el desarrollo de nuevas centralidades para suavizar la presión de funciones que hoy concentra solo el centro urbano de Panamá y equilibrando la provisión de servicios, equipamiento y áreas verdes.

Los objetivos del escenario deseado son:

Contención de la huella urbana, Ciudad compacta de alta densidad. Se consolidan todos los vacíos urbanos.

La ciudad se consolida y densifica dando prioridad a desarrollos continuos a la huella urbana actual.

Se plantea una densidad cualificada y una expansión planificada. Se pretende mejorar y dinamizar el tejido urbano existente, se entiende de distintas maneras: Reconversión, colmatación y reciclaje.

Explotar la capacidad de carga de la huella urbana actual. Se propone la consolidación de las zonas con grandes vacantes existentes en la actualidad, especialmente en zonas con buena accesibilidad y dentro de la huella urbana. De esta manera, se fomenta que se completen los barrios existentes antes de crear otros nuevos.

Control y ampliación de la protección de áreas protegidas y espacios de alto valor ecológico. Fortalecimiento y ampliación de zonas exteriores de protección y contención como parte fundamental en la definición del Sistema de Espacios Abiertos del Distrito coincidiendo con las unidades de paisaje definidas en el análisis.

Se recuperan bosques y se amplían las protecciones coincidiendo con las unidades de paisaje.

Restauración del estado natural al norte del distrito. Reubicación de asentamientos suburbanos y dispersos de origen informal en áreas de alto impacto ecológico.

Vivienda asequible y barrios de calidad. Mejorar las condiciones urbanas de algunas zonas más degradadas o desfavorecidas de la ciudad. Construcción de vivienda social para evitar la segregación socio territorial.

- Renovación urbana de ciertos barrios
- Mejoramiento de barrios
- Reconversión de lo existente, traslado de zonas industriales
- Redensificación

Mejoramiento de la movilidad con nuevos ejes viarios y priorización de metro como red de transporte público. Implementación del PIMUS, en especial metro y Metrobús para mejorar la integración del transporte público con la red viaria. Mejora de la conectividad transversal Norte- Sur y nuevos ejes longitudinales. Conexión Corredor Norte y Sur, cerrando el anillo alrededor de Tocumen.

Fomento del turismo sostenible y preservación del patrimonio cultural. El distrito de Panamá se consolida como un destino natural y cultural. La riqueza natural y paisajística, se pone en valor y se convierte en un foco de atracción de un turismo sostenible y respetuoso con el medio.

Recuperación de ríos para espacio público y control de inundaciones. Integración urbana y recuperación ambiental de los principales cauces y riberas, así como de sus áreas de inundación mediante la creación de parques lineales o acciones de mitigación.

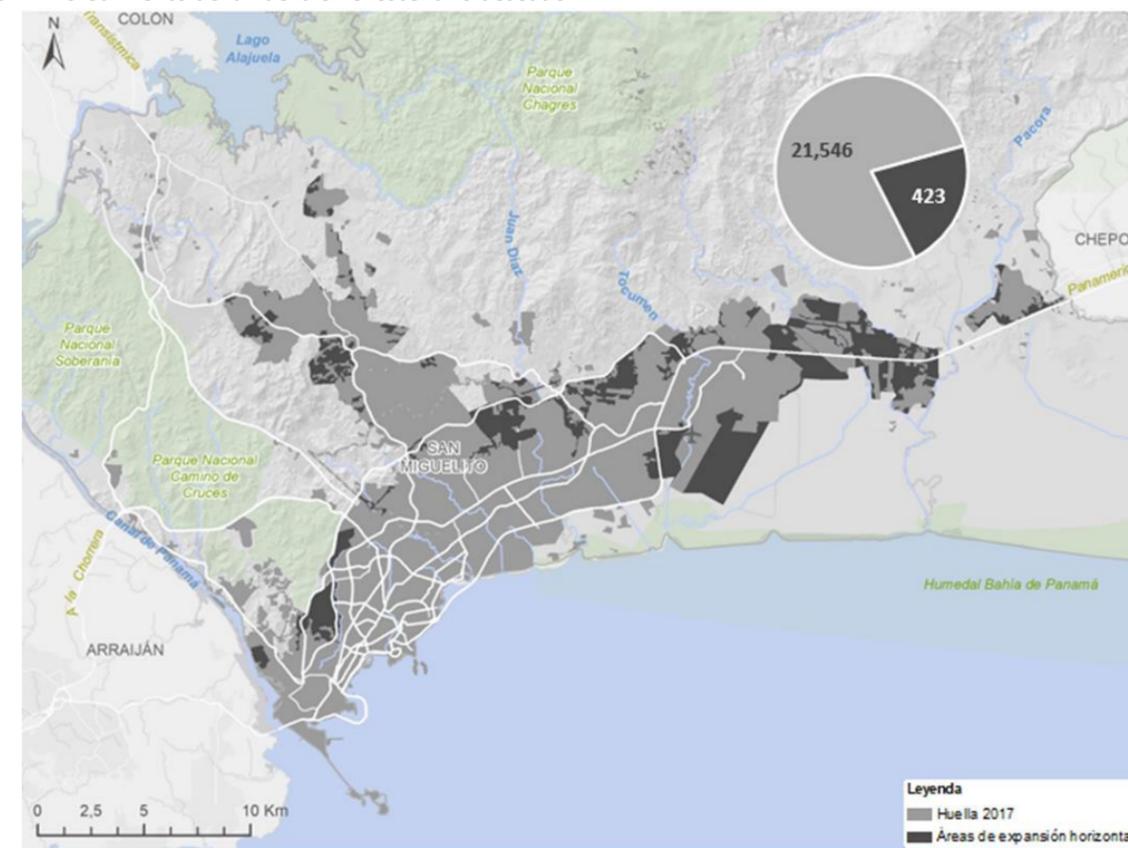
Ciudad polinucleada: nuevas centralidades. Nueva configuración policéntrica de la huella urbana, que reparta los servicios y la concentración de la actividad según una jerarquización de nuevas centralidades o nuevos centros urbanos, reduciendo el número y tiempo de los desplazamientos y la dependencia de las zonas centrales de la ciudad. La estructura urbana policéntrica se encuentra vinculada a la red de transporte público y está relacionada especialmente con las estaciones intermodales de transferencia.

Estas centralidades serán justificadas en la Fase posterior: Modelo Territorial Consensuado.

Puesta en valor de áreas agropecuarias y aprovechamiento agrícola. Potenciar la creación de un gran parque agropecuario, logístico y agroindustrial, para el abastecimiento de productos agroalimentarios y sus derivados hacia el consumo de ciudad de Panamá, y exportación: EEUU, Europa y Asia.

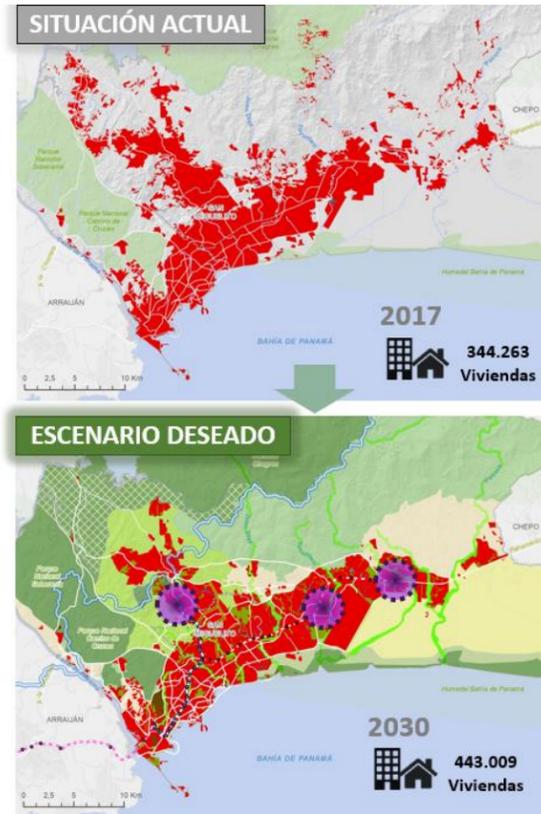
Creación de un sistema de espacios abiertos que promueva la conectividad de los elementos. Se pretende crear un sistema de espacios abiertos concebido como un todo que promueva la conectividad entre los espacios abiertos regionales y urbanos en especial, por la conexión de corredores ecológicos fluviales.

Imagen 44. Crecimiento de la huella en el escenario deseado



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones del escenario Deseado



- CARACTERÍSTICAS DEL ESCENARIO DESEADO**
1. **Control y ampliación de protecciones** de áreas protegidas y espacios de alto valor ecológico
 2. Ciudad **compacta de alta densidad**. Se consolidan todos los vacíos urbanos
 3. **Restauración del estado natural** al norte del distrito. Reubicación de asentamientos de alto impacto
 4. **Vivienda asequible y barrios de calidad** (mejoramiento de barrios)
 5. **Mejoramiento de la movilidad** con nuevos ejes viarios y priorización de **metro como red de transporte público**
 6. **Fomento del turismo sostenible y preservación del patrimonio cultural**
 7. **Recuperación de ríos para espacio público y control de inundaciones**
 8. Ciudad **polinucleada**: nuevas centralidades
 9. **Puesta en valor de áreas agropecuarias** y aprovechamiento agrícola
 10. Existencia de un **sistema de espacios abiertos que promueva la conectividad de los elementos**

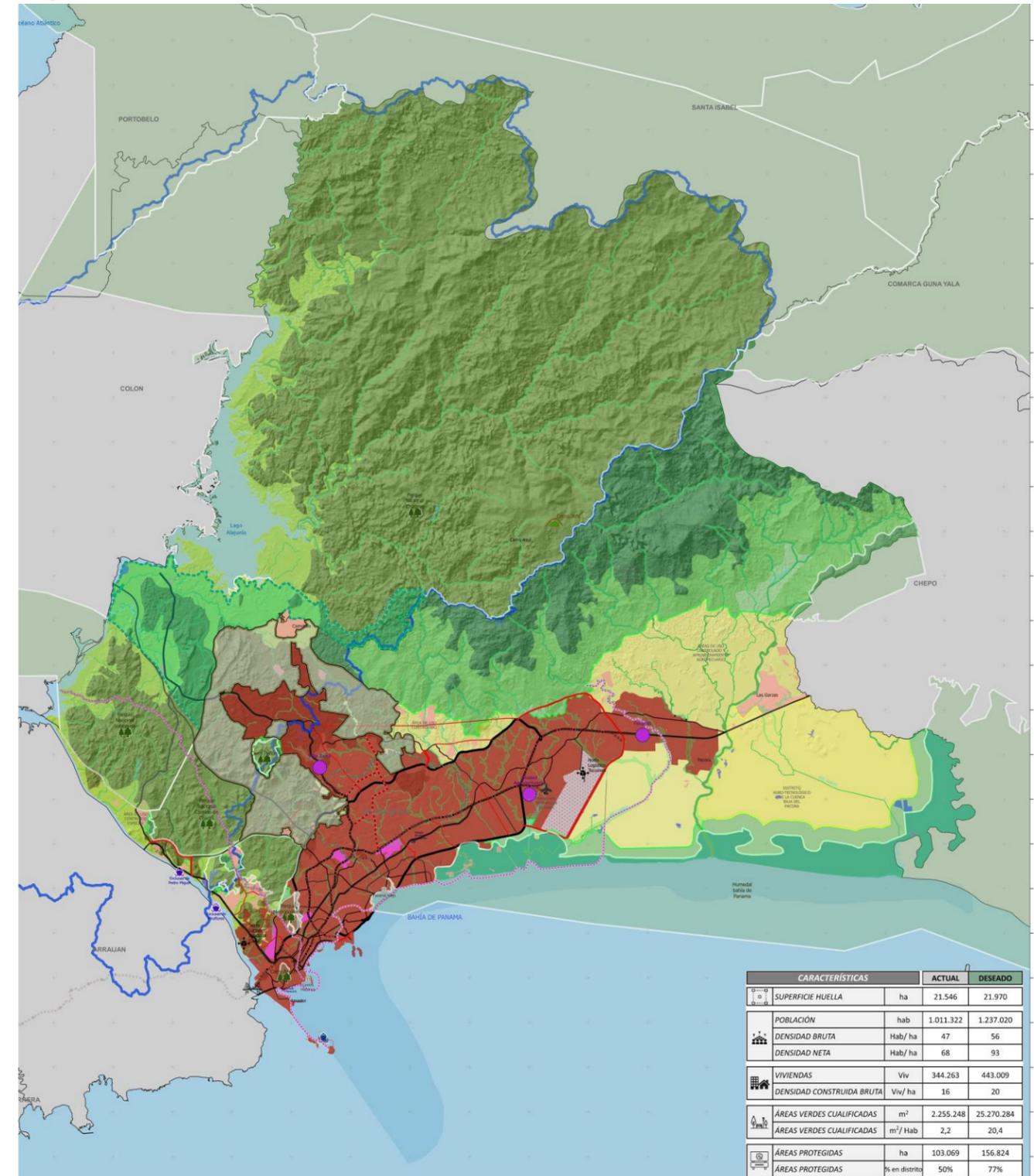
A continuación se adjunta una tabla resumen con las principales variables del Escenario Deseado frente al Actual.

Tabla 50 Variables del Escenario deseado

VARIABLES	UNIDADES	ESCENARIO ACTUAL	ESCENARIO DESEADO
SUPERFICIE HUELLA URBANA	Ha	21,546	21,970
POBLACIÓN	hab	1,011,322	1,237,020
DENSIDAD URBANA MEDIA BRUTA	Hab/ Ha	47	56
DENSIDAD URBANA MEDIA NETA	Hab/ Ha	68	93
VIVIENDAS	Viv	344,263	443,009
DENSIDAD MEDIA CONSTRUIDA BRUTA	Viv/ Ha	16	20
ÁREAS VERDES CUALIFICADAS	m2/Hab	2.2	20.4
ÁREAS PROTEGIDAS	Ha	103,069	156,824

Fuente: Elaboración propia

Imagen 45. Escenario deseado



Fuente: Elaboración propia

9.4.4 Escenario de consenso o inteligente.

El escenario inteligente es el resultado del consenso entre el escenario deseado y los ajustes realizados tras la reunión con el Comité Técnico Interinstitucional del día 2 de julio y el tercer taller participativo: “Construcción de ciudad”, llevado a cabo el 5 de julio. En dicho taller se presentaron los escenarios y se recogieron las observaciones recibidas para validar el escenario inteligente. Dicho escenario pretende a su vez ser el equilibrio entre el deseado y el tendencial.

Las características principales son;

Ciudad compacta de alta densidad con expansión planificada y continua de la huella actual. Se prioriza la consolidación de vacíos dentro de la huella urbana. Se sigue un modelo urbano compacto, frente al crecimiento actual que es disperso y caótico del tendencial, pero se prevé que no se van a poder promover el uso de la totalidad de los baldíos.

Control y ampliación de protecciones de áreas protegidas y espacios de alto valor ecológico. Fortalecimiento y ampliación de zonas exteriores de protección y contención pero en menor superficie que en el escenario deseado.

Congelamiento del crecimiento hacia el norte. Se plantea la revisión de asentamientos suburbanos y dispersos de origen informal en áreas de alto impacto ecológico. Los desarrollos en áreas de piedemonte no se reubicarán.

Se proponen operaciones urbanas orientadas a optimizar las áreas construidas en la huella urbana existente: redensificación, renovación, congelación y mejoramiento de barrios.

Mejoramiento de la movilidad con nuevos ejes viarios y priorización de metro como red de transporte público

Implementación del PIMUS, en especial metro y Metrobús para mejorar la integración del transporte público con la red viaria. Apuesta por el fomento e implementación total de la red de metro planteada.

Se plantean cerca de 80 Km nuevos de viales estructurantes en la ciudad. Mejora de la conectividad transversal Norte- Sur y nuevos ejes longitudinales. Conexión Corredor Norte y Sur, cerrando el anillo alrededor de Tocumen.

Integración urbana y recuperación ambiental de los principales cauces y riberas, así como de sus áreas de inundación mediante la creación de parques lineales.

Fomento del turismo sostenible y preservación del patrimonio cultural. El distrito de Panamá se consolida como un destino natural y cultural. La riqueza natural y paisajística, se pone en valor y se convierte en un foco de atracción de un turismo sostenible y respetuoso con el medio.

Puesta en valor de áreas agropecuarias y aprovechamiento agrícola.

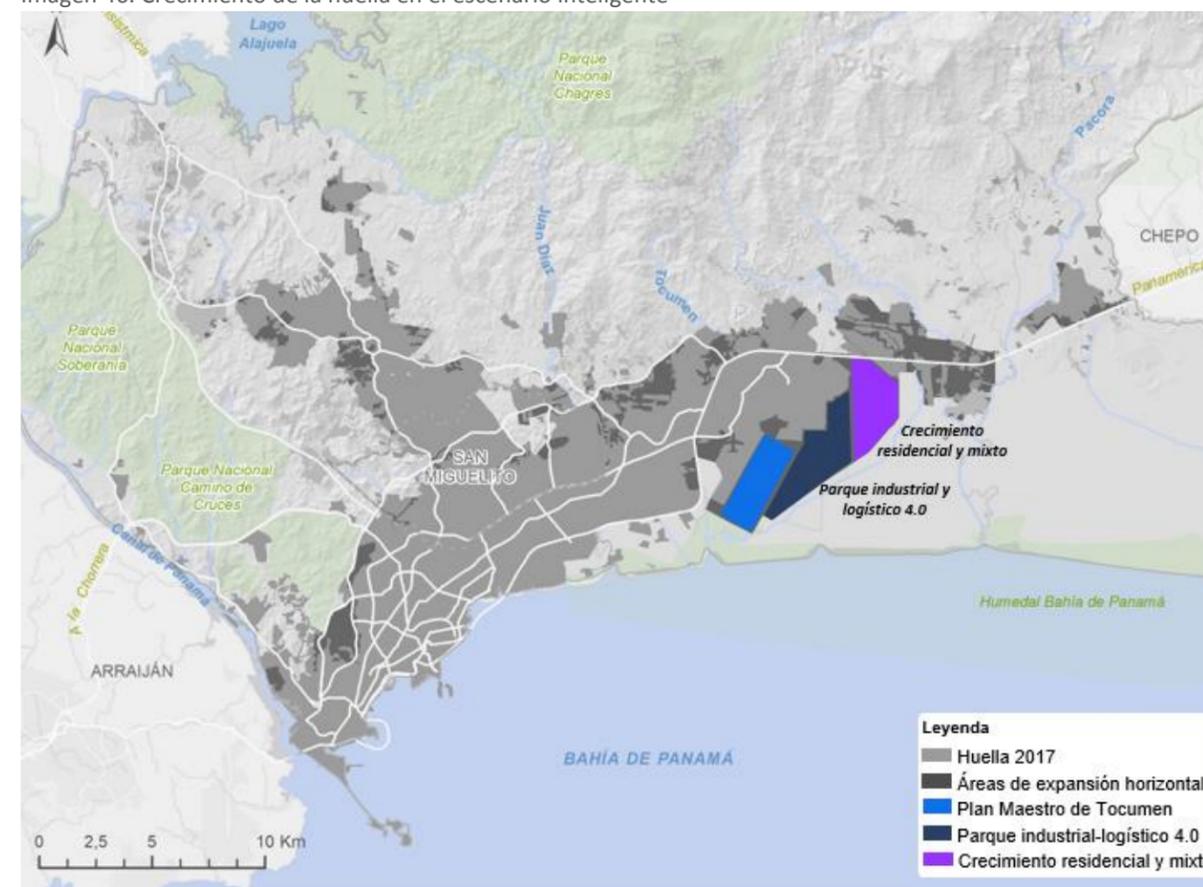
Ciudad polinucleada: nuevas centralidades. Nueva configuración policéntrica de la huella urbana del Área Metropolitana del Pacífico, que reparta los servicios y la concentración de la actividad según una jerarquización de nuevas centralidades o nuevos centros urbanos, reduciendo el número y tiempo de los desplazamientos.

Creación de un sistema de espacios abiertos que promueva la conectividad de los elementos. Se pretende crear un sistema de espacios abiertos concebido como un todo que promueva la conectividad entre los espacios abiertos regionales y urbanos en especial, por la conexión de corredores ecológicos fluviales.

La presencia de nodos logísticos y centros económicos como áreas de concentración de empleos son otro de los factores de atracción para posicionarse como nuevas centralidades (Ciudad Aeroportuaria, Felipeillo (Parque las Américas) y Villa Zaita), vinculada a la red de transporte público y relacionada especialmente con las estaciones intermodales de transferencia. Estas tres posibles nuevas centralidades vienen representadas en el mapa del escenario inteligente de forma orientativa. Los criterios para su localización están basados en el prediagnóstico, diagnóstico inicial, matriz input-output y resultados de la encuesta, y responden a aspectos como cercanía a transporte público y a fuentes de empleo; alta concentración de población, entre otros. El objetivo es generar nuevos nodos dotados de espacio público, equipamientos y servicios que respondan a las necesidades y a la demanda de la población de su entorno, de tal manera que se reduzca la dependencia respecto a las zonas centrales de la ciudad.

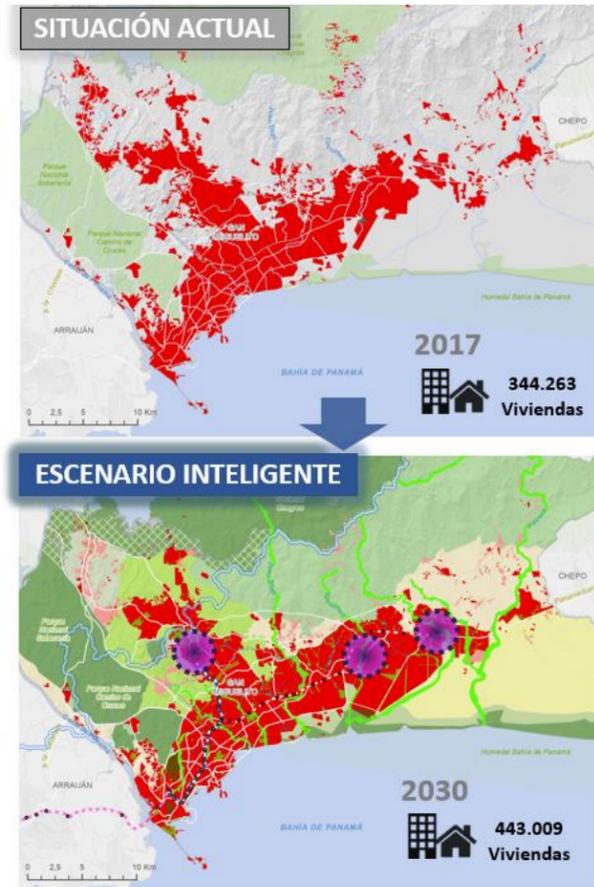
Las centralidades deben tener funciones específicas que respondan a criterios basados en lo que se conoce de la zona y de las demandas de servicios que la población requiera. Estas centralidades serán justificadas en la Fase posterior: Modelo Territorial Consensuado.

Imagen 46. Crecimiento de la huella en el escenario inteligente



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones del escenario Inteligente



- #### CARACTERÍSTICAS DEL ESCENARIO INTELIGENTE
1. **Control y ampliación de protecciones** de áreas protegidas y espacios de alto valor ecológico
 2. Ciudad **compacta de alta densidad** con **expansión planificada** continua a la huella actual. Consolidación de vacíos
 3. Congelamiento del crecimiento hacia el Norte
 4. **Vivienda asequible y barrios de calidad** (mejoramiento de barrios)
 5. **Mejoramiento de la movilidad** con nuevos ejes viarios y priorización de **metro como red de transporte público**
 6. **Fomento del turismo sostenible y preservación del patrimonio cultural**
 7. **Recuperación de ríos para espacio público y control de inundaciones**
 8. Ciudad **polinucleada**: nuevas centralidades
 9. **Puesta en valor de áreas agropecuarias** y aprovechamiento agrícola
 10. Existencia de un **sistema de espacios abiertos que promueva la conectividad de los elementos**

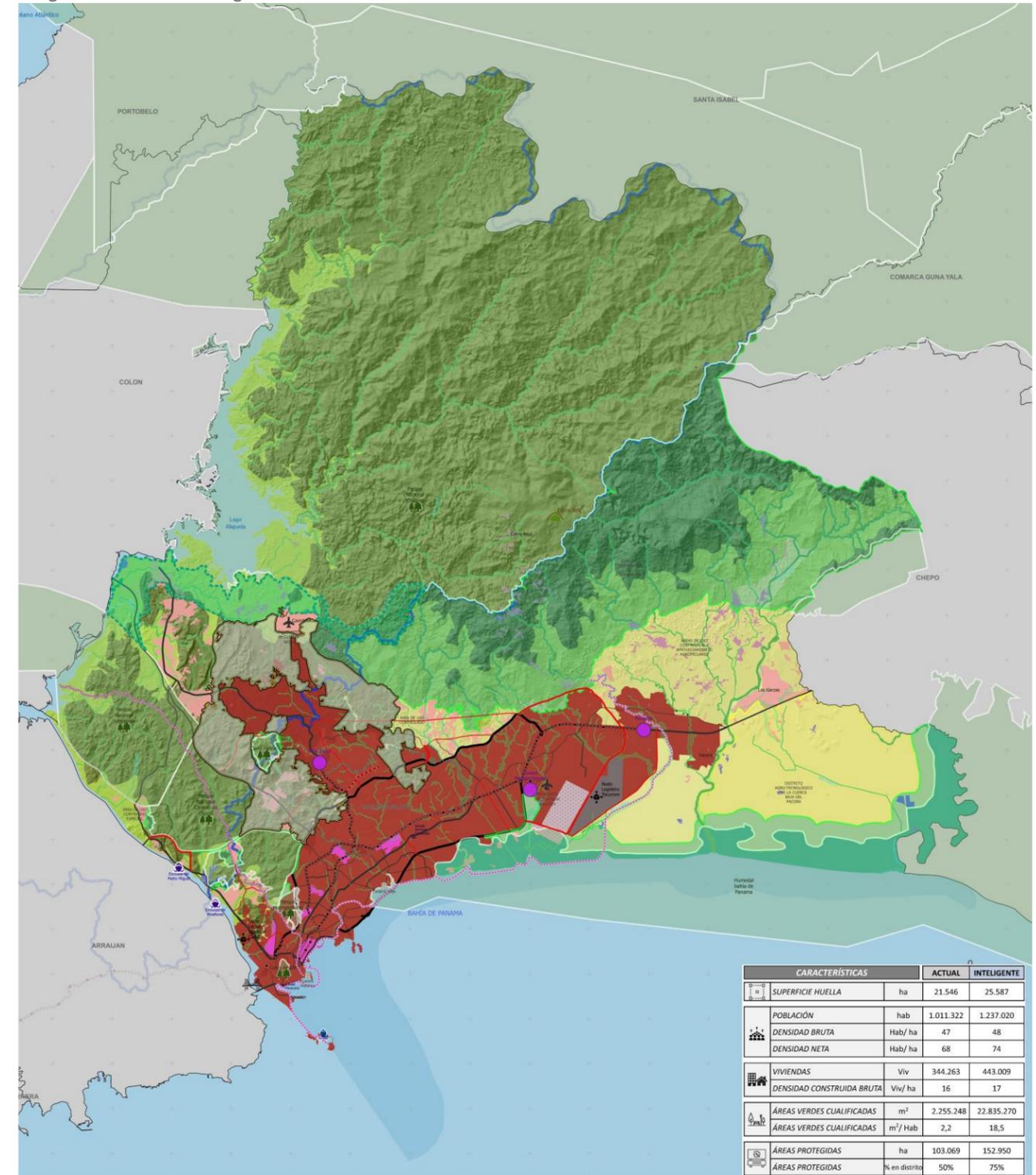
A continuación se adjunta una tabla resumen con las principales variables del Escenario Inteligente;

Tabla 51 Variables del Escenario Inteligente

VARIABLES	UNIDADES	ESCENARIO ACTUAL	ESCENARIO INTELIGENTE
SUPERFICIE HUELLA URBANA	Ha	21,546	25,587
POBLACIÓN	hab	1,011,322	1,237,020
DENSIDAD URBANA MEDIA BRUTA	Hab/ Ha	47	48
DENSIDAD URBANA MEDIA NETA	Hab/ Ha	68	74
VIVIENDAS	Viv	344,263	443,009
DENSIDAD MEDIA CONSTRUIDA BRUTA	Viv/ Ha	16	17
ÁREAS VERDES CUALIFICADAS	m2/Hab	2.2	18.5
ÁREAS PROTEGIDAS	Ha	103,069	152,950

Fuente: Elaboración propia

Imagen 47. Escenario inteligente



Fuente: Elaboración propia

9.4.5 Comparativa de escenarios

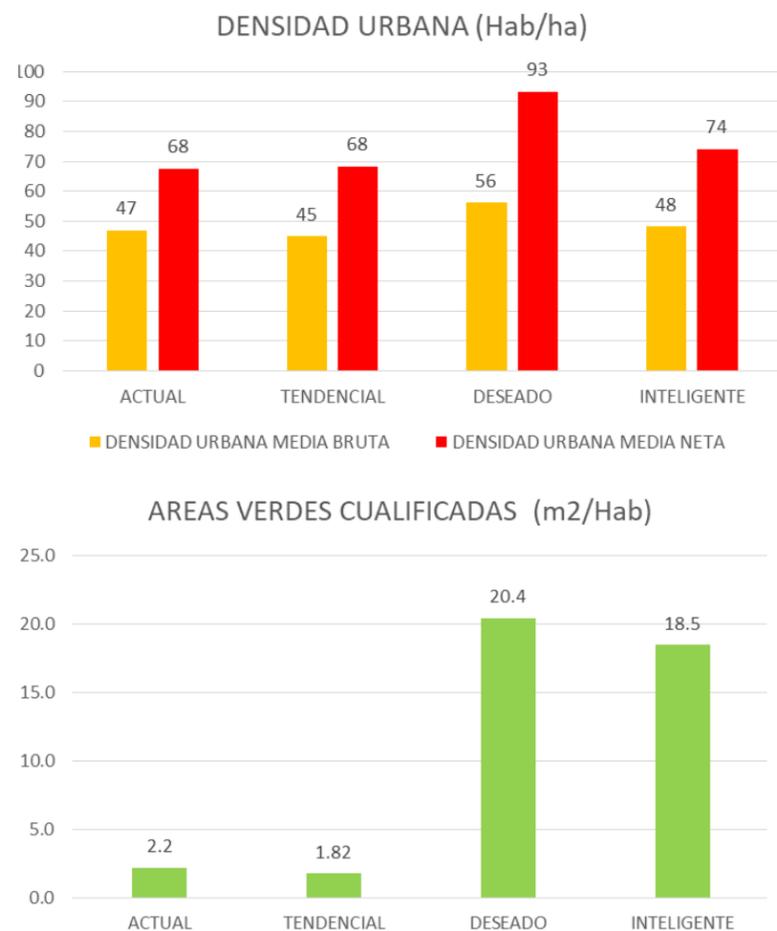
A continuación, se hace un resumen comparativo entre los tres escenarios estudiados

Observamos como en el **escenario tendencial** la huella urbana continúa creciendo de manera incontrolada, sin planificación y con gran cantidad de suelo urbanizado no consolidado mientras que ciertas zonas tienen densidades que exceden lo recomendable. Se abusa de los recursos naturales, se pierde bosque, zona de manglar y en definitiva zonas verdes protegidas. No se ocupa el territorio de manera racional ni eficaz y por tanto supone un peligro para los recursos y el distrito.

El **escenario deseado** se basa en la búsqueda de la mayor eficiencia posible en el sistema urbano territorial, consolidando la zona urbana existente para optimizar los recursos, fomentando además el desarrollo de nuevas centralidades para suavizar la presión de funciones que hoy concentra solo el centro urbano de Panamá y equilibrando la provisión de servicios, equipamiento y áreas verdes.

Y por último el **escenario inteligente** dónde se aúna lo ideal y lo eficaz bajo el consenso participativo de los ciudadanos.

Figura 16. Comparativa entre Densidad y áreas verdes



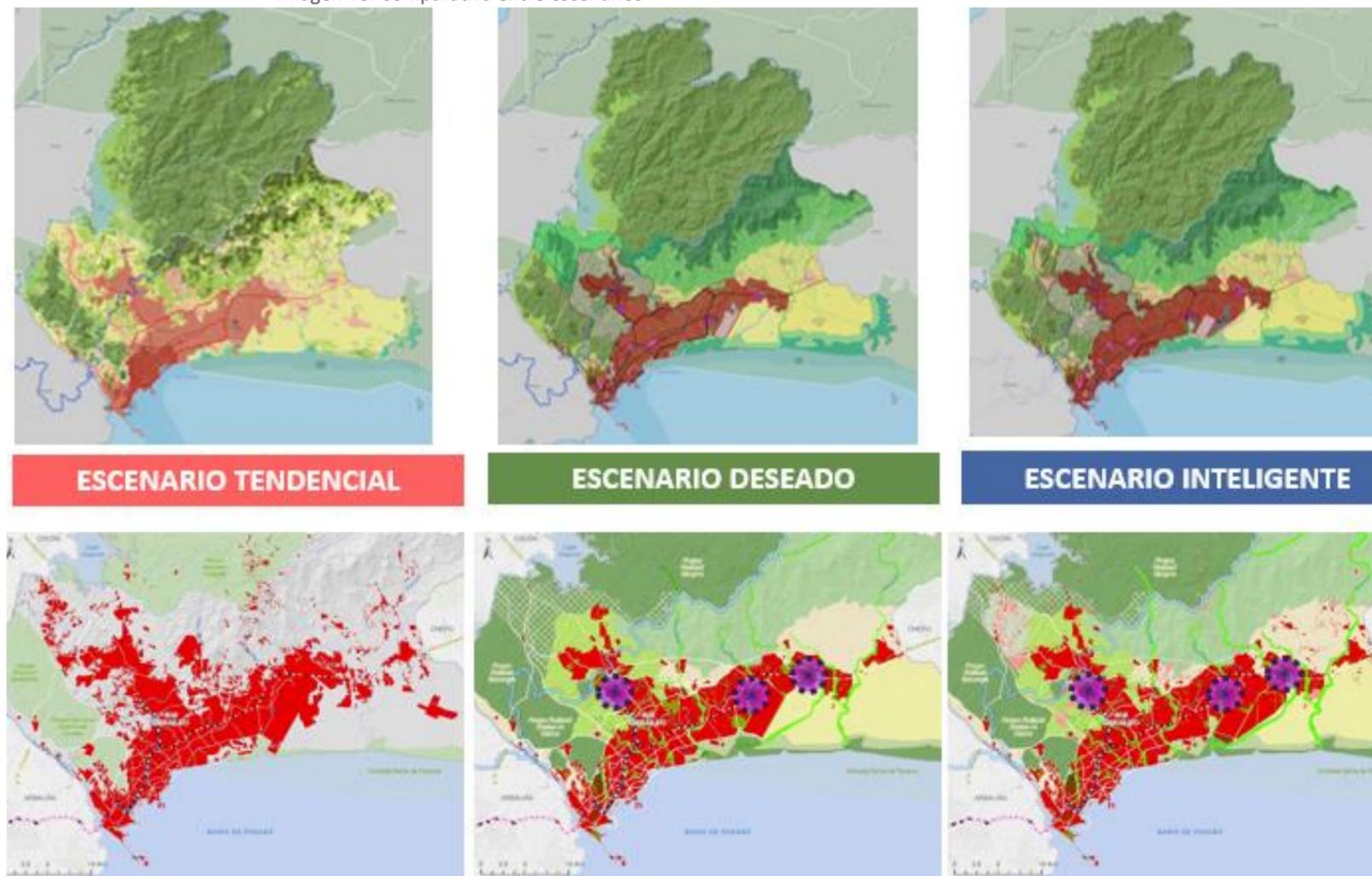
Fuente: Elaboración propia

Tabla 52 Variables comparativas de los escenarios

		ACTUAL	TENDENCIAL	DESEADO	INTELIGENTE
Sistema de Áreas Protegidas	ha	103,069	103,069	156,944	152,949
Zonas de uso controlado	ha	-	-	10,736	12,426
Distrito agro-tecnológico y cultivos de alto rendimiento	ha			14,968	13,560
Superficie huella urbana	ha	21,546	27,568	21,970	25,587
Población	hab	1,011,322	1,237,020	1,237,020	1,237,020
Densidad urbana media bruta	hab/ha	47	45	56	48
Densidad urbana media neta	hab/ha	68	68	93	74
Vivienda	viv	344,263	443,009	443,009	443,009
Densidad urbana media construida bruta	viv/ha	16	16	20	17
Áreas verdes cualificadas	m2	2,255,248	2,255,319	25,270,284	22,835,270
Áreas verdes cualificadas por habitante	m2/hab	2	2	20	18

Fuente: Elaboración propia

Imagen 48. Comparativa entre escenarios



9.4.6 Costes de los escenarios

Una vez comparados los escenarios, se ha implementado una metodología sencilla para llegar a estimar someramente los costos del nuevo territorio preparado para albergar ciudad y así obtener el costo de suelo servido por hectárea, con servicios e infraestructuras básicas.

Es importante mencionar que las obras de urbanización tienen una heterogeneidad en costos y ejecución según la actuación. Puede tratarse de suelo urbano con vías de consolidación (Diff1), o un nuevo suelo en áreas suburbanas y difusas (Diff 2). En la tabla siguiente se aporta el resumen del cálculo de costes realizado por escenario.

Tabla 53. Resumen de cálculo de costes por escenario

		Cálculo del coste correspondiente por escenario		
		Tendencial	Inteligente	Deseado
Diff1	Superficie urbano residencial (ha)	3,112	3,744	2,369
Diff2	Nuevos dispersos (ha)	2,909	120	111
CU	Costos nueva superficie urbana	\$736,594,737	\$886,037,428	\$560,723,080
Cd	Costos en dispersos	\$1,032,712,837	\$42,601,083	\$39,268,258
CT	Resultado (Cu+Cd)	\$1,769,307,574	\$928,638,512	\$599,991,338
CI (millones \$)	Costos por inversión en infraestructuras	\$ 1,769	\$929	\$600
SC	Superficie crecimientos Escenario	60	39	25
CS	Costo por superficie del escenario (CT/Sc)	\$29,384,296	\$24,034,799	\$24,195,109
CH	Coste por cada nuevo habitante (CT/Nuevos habitantes)	\$7,839	\$4,115	\$2,658

Fuente: Elaboración propia

Los valores de área útil construida pueden oscilar según las siguientes condiciones:

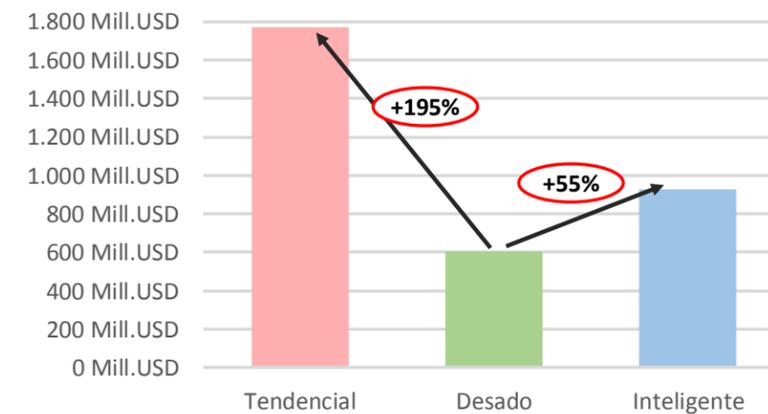
- En superficie a intervenir dentro de la ciudad poco consolidada (por ejemplo, a través de aprovechamiento de vacantes), donde se entiende que la conexión a las infraestructuras existentes resulta menos onerosa por su proximidad (Diff 1) al tejido urbano consolidado y a la ubicación de las fuentes de suministro (100% del costo).
- En el crecimiento externo en el periurbano y nuevos suelos no conectados a la ciudad existente (Diff 2), para lo cual los costos de desplazamiento, mantenimiento y la accesibilidad suponen encarecimiento de las ejecuciones (150% costo).

Teniendo en cuenta lo anterior, se asigna distinto nivel de costo inherente a cada tipo de crecimiento urbano, estimando un 100% o 150% del costo base a las dos tipologías expuestas en orden de aparición.

Como se puede apreciar en la Figura comparativa siguiente, el Escenario Tendencial presenta un mayor coste de inversión para servir infraestructuras en el periodo 2017-2030, que casi alcanza los \$1,800 millones de dólares, debido principalmente a que el incremento de la población se dará fuera de la huella urbana, obligando a crear nuevas infraestructuras para albergar los crecimientos futuros en áreas más alejadas de las centralidades urbanas.

El Escenario Inteligente supone en comparación con el Escenario Deseado, un mayor coste con un incremento del 55%. El Escenario Deseado destaca por su apuesta de consolidación y densificación, donde el impacto por los costos asociados al crecimiento se ve fuertemente minimizado.

Figura 17. Comparativa del coste por inversión en infraestructura



Fuente: Elaboración propia

Como conclusión de la comparativa podemos reafirmar la teoría que advierte sobre los costes inherentes a la expansión periférica, que parece más sencilla pero es el camino menos eficiente para atender a una población en crecimiento.

“A medida que el desarrollo se desplaza más lejos hacia el exterior desde el centro, disminuyen los beneficios y aumentan los costes, y lo hacen a un ritmo acelerado. La distribución de agua es un ejemplo. Si se duplica la población de una zona determinada, ésta puede abastecerse aumentando el diámetro del actual sistema de almacenamiento; si, por el contrario, se duplica la superficie, será necesario no sólo aumentar el tamaño de los depósitos disponibles, sino también instalar muchos más nuevos, lo cual generará un aumento progresivo de los costes en las zonas de baja densidad. Los nuevos residentes podrían ser obligados a tasas extraordinarias para costear esos incrementos, pero la mayor parte de ellos serán asumidos por el resto de la comunidad” (William H. Whyte 1968).

10 FODA

El objetivo de este capítulo es analizar los resultados que arroja el diagnóstico y los resultados de la simulación de los escenarios territoriales y tomar esos insumos para establecer las bases de la estrategia de desarrollo territorial para el Distrito. Para realizar este alineamiento estratégico se ha acudido a herramientas metodológicas reconocidas, como el análisis DAFO y el diagrama estratégico de desafíos. Tales herramientas serán además retomadas en los capítulos (propositivos) posteriores, para mostrar como las líneas estratégicas y acciones/proyectos identificados impactan y resuelven las diferentes problemáticas identificadas y aprovechan los aspectos positivos diagnosticados.

A continuación, se presenta la matriz FODA que servirá como base para establecer los objetivos y las líneas estratégicas.

Las **debilidades y fortalezas son atributos intrínsecos**, de carácter estático y, frecuentemente, estructural. Las debilidades son aspectos en los que el sistema territorial resulta deficiente, mientras que las fortalezas ponen de relieve los aspectos en que el sistema territorial resulta competitivo. En cuanto a **amenazas y oportunidades, se les asocia con factores externos y coyunturales**, dependientes de políticas voluntaristas en muchos casos.

DEB	DEBILIDADES
1- CONTEXTO POLÍTICO - ADMINISTRATIVO	
DEB PA-1: La provincia no tiene institucionalidad legislativa ni ejecutiva DEB PA-2: No hay ninguna institución metropolitana que gestione la huella urbana conurbada que genera la Ciudad de Panamá. DEB PA-3: El distrito de San Miguelito es una isla dentro del distrito de Panamá, lo que dificulta la gestión de las redes de infraestructura, carreteras, Línea de metro, redes de abastecimiento y saneamiento. DEB PA-4: La institucionalidad de los corregimientos es muy débil. Su representación está en el Consejo compuesto por los 26 representantes de corregimientos. DEB PA-5: La ciudad de Panamá funciona como ciudad-estado en el contexto del país. No hay ciudades intermedias con las que se jueguen competencias. Y dentro de la ciudad, es el distrito de Panamá quien asume el rol de motor económico y administrativo.	
2- ANÁLISIS HISTÓRICO DE CRECIMIENTO URBANO	
DEB CH-1 Crecimiento urbano desordenado y disperso que invade áreas de alto valor ecológico: <ol style="list-style-type: none"> Aumento incontrolado de la huella urbana. Cambios de uso y fuerte verticalización. Crecimiento disperso y monofuncional Crecimiento desordenado por mezcla y superposición de usos sobre todo en las salidas (Avenida Domingo Díaz, Carretera Panamericana, Carretera Transístmica) de la ciudad. Discontinuidad en la huella urbana, existencia de un alto porcentaje de suelo vacante 	
3- NORMATIVA VIGENTE Y LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO	

DEB NORINSTI -1: Falta de instrumentos de gestión urbanística
 DEB NORINSTI -2: Reglamento de urbanizaciones desactualizado
 DEB NORINSTI -3: Falta de mecanismos de control para el cumplimiento de las normas
 DEB NORINSTI -4: Falta de cartografía actualizada a todos los niveles
 DEB NORINSTI-5: Falta de instrumentos de ordenamiento territorial para la Región Metropolitana con visión de largo plazo y una adecuada articulación de los distintos componentes metropolitanos
 DEB NORINSTI-6: Falta de coordinación interinstitucional
 DEB NORINSTI-7: Falta de educación cívica
 DEB NORINSTI-8: Falta de institucionalidad para garantizar una mayor seguridad económica
 DEB NORINSTI-9: Incumplimiento Ley 21

4- AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

DEB AMB-1: Gran número de vertidos y contaminación de cauces y de la Bahía de Panamá. Contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, y en especial, afectando a toda la Bahía de Panamá
 DEB AMB-2: Altas emisiones contaminantes.
 DEB AMB-3: Contaminación por ruido y vibraciones
 DEB AMB-4: Contaminación por residuos sólidos
 DEB AMB-5: Contaminación por malos olores
 DEB AMB-6: Contaminación visual.
 DEB AMB-7: Alto nivel de deforestación.
 DEB AMB-8: Falta de control de las explotaciones mineras que generan contaminación
 DEB AMB-9: Efecto isla de calor en zonas urbana
 DEB AMB 10: Falta de protección ambiental /ecológica
 DEB AMB 11: Falta de protección de las cuencas del distrito, especialmente de la cuenca del canal
 DEB AMB-12: Falta de educación ambiental
 DEB AMB 13: Falta de Evaluación Ambiental Estratégica. Las medidas que se incluyen en los estudios de impacto ambiental no se implementan.
 DEB AMB 14: Falta de incentivos que fomenten la reducción de las emisiones contaminantes.

5- VULNERABILIDAD Y RIESGOS NATURALES

DEB RN-1: Aumento de los daños por desastres naturales
 DEB RN. 2: Existencia de riesgos para la población, principalmente por inundaciones. Vulnerabilidad ante desastres naturales.
 DEB RN. 3: La segunda amenaza más dañina, tanto por el número de eventos como de damnificados, son los vendavales extremos
 DEB RN. 4: Inundaciones pluviales por falta o mal funcionamiento del drenaje urbano.
 DEB RN. 5: Aumento de la vulnerabilidad.
 DEB RN. 6: No existe un sistema de alerta temprana para la ciudad o el área metropolitana.

6- SECTOR SOCIOECONÓMICO

DEB SOCECON-1: Falta de diversificación económica. Centralización en el sector logístico y dependencia de las tendencias globales.
 DEB SOCECON-2: Falta de integración entre el conglomerado logístico y la infraestructura de apoyo.
 DEB SOCECON-3: Las deficiencias en infraestructuras de movilidad impactan directamente sobre la competitividad del sector logístico y turístico.
 DEB SOCECON-4: Existencia de áreas rojas/peligrosas.
 DEB SOCECON-5: La vivienda es inaccesible para sectores socioeconómicos bajos y medios lo que provoca un alto grado de informalidad
 DEB SOCECON-6: Falta de servicio de mercados periféricos en la zona norte fundamentalmente. Estos equipamientos pueden suponer la creación de nuevos empleos cercanos a viviendas

7- SUELO URBANO Y DINÁMICA ESPACIAL

DEB URB-1: Crecimiento de alta densidad vinculada a alto poder adquisitivo con fuerte presión sobre zonas naturales (ocupación de manglares) y sobre zonas tradicionales y otros usos. Crecimiento urbano en áreas de alto valor ecológico, compleja relación costa-ciudad

DEB URB-2: Desarrollos exclusivamente residenciales en lotes mínimos y alejados del empleo y comercio, sin espacios libres, equipamientos y servicios, en especial hacia la zona norte y este del distrito (las salidas por las carreteras transístmicas y panamericana)

DEB URB-3: Asentamientos dispersos e informales, loteos de gran tamaño, capturan mucha tierra

DEB URB-4: Crecimiento desordenado por mezcla y superposición de usos sobre todo en las salidas (Avenida Domingo Díaz, Carretera Panamericana, Carretera Transístmica) de la ciudad.

DEB URB-5: Segregación socio territorial y falta de cohesión social. Huella muy segregada en guetos, zonas de élite con acceso restringido.

DEB URB-6: Deficiente red de zonas de esparcimiento y ocio en la ciudad (parques, áreas verdes, complejos deportivos, ciclo vías). Déficit de espacios libres públicos y desigual distribución de zonas verdes y espacios de relación y convivencia. Falta de cohesión social

DEB URB-7: Imagen urbana muy desigual, seguridad ciudadana muy desigual, patrones de crecimiento que aumentan la desigualdad en términos de calidad de vida

DEB URB-8: Rellenos en la ciudad que cambian las dinámicas marino-costeras

DEB URB-9: Crecimiento desproporcionado de la huella, discontinuo y en baja densidad. Existencia de un alto porcentaje de suelo vacante

DEB URB-10: Desconexión de la ciudad con el mar

DEB URB-11: Funcionamiento centro-periferia. Concentración de actividades en pocos puntos de la ciudad

DEB URB-12: Falta de límite urbano. Crecimiento de urbanizaciones desconectadas de la mancha urbana (EOTs)

DEB URB-13: Déficit de equipamientos culturales y carencias en la infraestructura educativa para alumnos menores a 18 años

DEB URB-14: Manejo privado y precario de las aceras y del mobiliario urbano. Invasión por estacionamientos.

DEB URB-15: Falta de criterios paisajísticos en el diseño de la ciudad

8- SECTOR RURAL

DEB RUR-1: Bajo nivel de industrialización del sector agro; en la zona de Panamá Este-Chepo, tan solo existen 96 pequeñas agroindustrias rurales (Fuente: Diagnóstico de la Agroindustria. Universidad Tecnológica de Panamá)

DEB RUR-2: Baja capacidad de inversión de los productores y agro-empresarios.

DEB RUR-3: Una buena parte de la producción agrícola se realiza a baja escala, lo que no permite generar sinergias para atacar mercados de mayor potencial.

DEB RUR-4: Falta de servicios técnicos y empresariales estructurados a nivel de las diferentes localidades, que le faciliten a los productores y agro-empresarios un crecimiento integral.

DEB RUR-5: Falta de integración de cadenas de valor.

DEB RUR-6: No se cuenta con una adecuada vinculación las universidades y centros de investigación con la industria. Poca innovación en productos y procesos.

DEB RUR-7: Falta de un análisis detallado de las capacidades de sistemas producto con base en los requerimientos de mercado nacional e internacional.

DEB RUR-8: Falta de infraestructura para actividades agropecuarias

9- PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLÓGICO

DEB PAT-1: Pérdida del valor patrimonial de algunas áreas, como por ejemplo por el anillo costero en el centro histórico Patrimonio de la humanidad UNESCO

DEB PAT-2: Falta de mantenimiento adecuado y periódico de los bienes patrimoniales (públicos y privados)

DEB PAT-3: Pérdida del patrimonio a causa del desarrollo inmobiliario y por falta de protección de los bienes.

DEB PAT-4: Falta de un inventario de bienes y de normativa para la protección del patrimonio

10- MOVILIDAD Y TRANSPORTE

DEB TRANS-1: Red vial deficitaria y compleja por falta de planificación. Precariedad en la red viaria transversal. Falta de malla viaria secundaria, en especial, hacia la periferia de la ciudad

DEB TRANS-2: Falta de plataformas de transportes no motorizados

DEB TRANS-3: Transporte público deficitario

DEB TRANS-4: Falta de accesibilidad universal (pasos semaforizados, rampas). Falta de infraestructura que garantice el acceso universal al Distrito enfocado a la inclusión de personas con discapacidad

DEB TRANS-5: Falta de continuidad en los viales en los proyectos de desarrollo.

11- INFRAESTRUCTURA URBANA

DEB INFRA-1: Insuficiencia y deficiencia de infraestructura logística

DEB INFRA-2: Deficiente infraestructura de la red sanitaria. Causa directa de contaminación de ríos.

DEB INFRA-3: Red deficitaria de agua potable. Pérdida de agua potable por fugas debido a la falta de mantenimiento y a conexiones ilegales

DEB INFRA-4: Carencia de red separativa de las redes de alcantarillado y drenaje pluvial cuestión que hace aumentar el nivel de obstrucción y colapso del servicio. Falta de mantenimiento en la red pluvial.

DEB INFRA-5: Alto consumo energético

DEB INFRA-6: El vertedero Cerro Patacón se encuentra en estado precario.

DEB INFRA-7: Rutas de recolección muy largas que se traducen en frecuencias bajas en la recogida de la basura.

DEB INFRA-8: No hay clasificación de residuos sólidos para reciclaje

FOR	FORTALEZAS
1- CONTEXTO POLÍTICO - ADMINISTRATIVO	
<p>FOR PA-1: El metro tiene un ambicioso plan de expansión que cubre el distrito y el área metropolitana.</p> <p>FOR PA-2: La Alcaldía de Panamá ha aprobado el PPOT de San Francisco.</p>	
2- ANÁLISIS HISTÓRICO DE CRECIMIENTO URBANO	
<p>FOR CH-1: Nuevas áreas mixtas. Algunas zonas residenciales tradicionales, desarrolladas en los años 50,60 y 70, se han sustituido por zonas mixtas con edificios en altura y bajos comerciales y de servicios. El caso más apreciado es el del Barrio de San Francisco.</p> <p>FOR CH-2: Renovación urbana. A partir de la creación del Programa de Mensura y Legalización de terrenos invadidos, muchos asentamientos ilegales e informales pasaron a ser legales regularizando su tenencia de la tierra. Algunos de los barrios tradicionales de asentamientos precarios han tenido intervenciones públicas como Curundú, en el que se han creado 64 torres de vivienda con 1000 unidades habitacionales, con edificios institucionales, comerciales y equipamientos.</p> <p>FOR CH-3: Nuevo suelo ganado al mar con los rellenos. Ante la consolidación y colmatación del centro financiero de Panamá, en los últimos años se han realizado diferentes rellenos marinos que han ampliado de forma significativa la capacidad de crecimiento de la ciudad. Los proyectos de relleno de gran tamaño tienen una gran tradición en Panamá con la construcción del canal desde antes de 1914. Algunos de ellos han traído grandes beneficios para la ciudad como la cinta costera 1; en otros casos han generado impactos ambientales.</p> <p>FOR CH-4: Desaceleración del crecimiento demográfico para las próximas décadas, lo que disminuirá la presión sobre el territorio, y permitirá generar un mejor modelo de desarrollo sustentable.</p>	
3- NORMATIVA VIGENTE Y LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO	
<p>FOR NORINSTI-1: Interés local y ciudadano en el ordenamiento territorial</p> <p>FOR NORINSTI-2: Aprobación del PPOT de San Francisco por parte de la Alcaldía de Panamá.</p> <p>FOR NORINSTI-3: Ley 21 ha sido la base para la protección de la cuenca del canal y del área revertida</p>	
4- AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	
<p>FOR AMB-1: Entorno natural de gran riqueza y biodiversidad; Chagres, Parque Metropolitano, Soberanía y el Humedal de Bahía de Panamá. Gran Biodiversidad en un distrito grande y diverso, donde coexisten cerros, manglares, humedales, bosques de galería, cuencas del Caribe y del Pacífico, con el desarrollo urbano.</p> <p>FOR AMB-2: Gran superficie protegida: manglares, parques, Cerro Ancón, Cerro Peñón...Gran cantidad de espacios naturales protegidos, destacando las declaradas por el SINAP, Áreas de Responsabilidad Ambiental de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y otros espacios municipales.</p> <p>FOR AMB-3: Gran disponibilidad de agua, entre los ríos, lagos, lagunas, y diferentes cuerpos de agua, así como en los importantes acuíferos subterráneos.</p>	
5- VULNERABILIDAD Y RIESGOS NATURALES	

<p>FOR RN-1: Experiencias piloto de sistemas de alerta temprana. Como resultado de la tragedia de Prados del Este, se desarrolló un sistema de alerta temprana contra inundaciones en los ríos Cabra y Pacora, a cargo de la Gerencia de Hidrometeorología de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. y del Sistema Nacional de Protección Civil, pero son proyectos localizados.</p> <p>FOR RN-2: En años recientes, se han creado políticas para integrar la vulnerabilidad a los desastres naturales en la planificación del territorio. Se destaca en particular el desarrollo y adopción de la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD) y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – 2011-2015 (PNGRD).</p> <p>FOR RN-3: En 2010, el MIVIOT aprobó la Resolución No. 402 de 2010 que establece los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los planes de ordenamiento territorial (POT), y que dicta que éstos deben incluir en su diagnóstico un análisis de las zonas de vulnerabilidad y riesgo, y en su propuesta, tomar en consideración el manejo de áreas críticas. Recientemente, el MIVIOT ha adoptado una nueva resolución (No. 732 del 2015) que adiciona criterios para la gestión integral de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático en los requisitos y procedimientos de los planes y esquemas de ordenamiento territorial</p> <p>FOR RN-4: En el ámbito de la adaptación al cambio climático, Panamá cuenta con la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que procura gestionar la problemática del cambio climático y sus efectos en el nivel nacional. En el plano institucional del 2012, se reactivó el Comité Nacional para el Cambio Climático de Panamá (CONACCP), y recientemente se fortaleció a través del Decreto Ejecutivo No. 52 (2013) que aumenta su composición, incorporando a representantes de sociedad civil y sector privado</p>
6- SECTOR SOCIOECONÓMICO
<p>FOR SOCECON-1: Panamá cuenta con un importante monto de inversión directa extranjera, la cual en gran medida se está reinvertiendo en el país, generando efectos positivos en el empleo y la inversión privada en el área urbana.</p> <p>FOR SOCECON-2: El sector logístico y turístico son sectores con gran potencial.</p> <p>FOR SOCECON-3: El Plan Logístico establece importantes proyectos que demandarán suelo con infraestructura adecuada para el desarrollo de actividades económicas</p> <p>FOR SOCECON-4: Alta concentración de población en edad productiva o edad de trabajar, fortaleza importante para mejorar la productividad urbana</p> <p>FOR SOCECON-5: Alto rendimiento del crecimiento económico en el Distrito ha conducido a una reducción del desempleo</p>
7- SUELO URBANO Y DINÁMICA ESPACIAL
<p>FOR URB -1: Disponibilidad de gran cantidad de suelo (Áreas revertidas) de propiedad pública.</p> <p>FOR URB-2 Barrios centrales con estructura y potencial para crecimiento y densificación. Existencia de algunos barrios bien planificados, ordenados, con usos del suelo mixtos, acceso a transporte público y buena dotación de áreas verdes y espacios públicos, como El Cangrejo, o Exposición</p> <p>FOR URB -3: Interés por parte de las autoridades Nacionales y Municipales en generar políticas que orienten el crecimiento y ordenen los usos de suelo en la ciudad</p> <p>FOR URB-4 Mejoramiento de barrios y renovación urbana: el caso de Curundú</p> <p>FOR URB-5 Disponibilidad de lotes baldíos y parcelas con superficie adecuada para desarrollo de proyectos integrales (vivienda, equipamiento y espacio público)</p> <p>FOR URB-6 Disponibilidad de equipamientos urbanos (educación, salud, deporte, cultura, institucional)</p> <p>FOR URB-7 Alto índice de espacios abiertos (incluidas las Áreas Protegidas)</p>
8- SECTOR RURAL

FOR RUR -1: Importante producción de arroz, con 103 has cultivables, siendo el corregimiento de Pacora el de mayor producción del distrito y de la provincia (Corregimiento de Pacora: 258,145 quintales, sobre 383,147 de la provincia de Panamá, y 5,089,446 del país. Solo en el corregimiento de Pacora se da el 6 % de toda la producción del país.

FOR RUR -2: Producción de maíz importante con 7,309 quintales, lo que supone el 2% del país, y el 15 % de la producción de la provincia de Panamá.

FOR RUR -3: Gran producción agropecuaria en la provincia de Panamá siendo el más importante en vacuno y porcino, y en especial, de carne de pollo y huevos (La provincia de Panamá tiene 11 millones de aves, lo que representa el 60% de la producción nacional)

FOR RUR -4: Disponibilidad de recursos naturales, en especial, suelo, clima y agua: a) Disponibilidad de agua para el riego, considerando el río Pacora y los canales de riego existentes. b) Características edafológicas del suelo, considerando que se trata de clases agrologicas en su mayoría II, caracterizada por ser suelos llanos, fértiles, relativamente profundos, y con un buen contenido de materia organica, y c) Clima tropical de tipo sub-ecuatorial caracterizado por una prolongada estación lluviosa de mayo a diciembre y una corta estación seca de enero a abril.

FOR RUR -5: Existencia de mano de obra, en especial, en las comunidades rurales cercanas, como Pacora, Paso Blanco, La Mesa y Chepo, por citar algunas. Pacora ha sido invadida en más de una ocasión por personas de escasos recursos, motivados por la falta viviendas en el área metropolitana de la ciudad, lo cual ha conllevado a la creación de numerosas comunidades. Por esta razón, su población aumentó de los 6 mil habitantes, en 1980, a más de 80 mil en la actualidad. Parte de la población trabaja y tiene experiencia en agricultura.

9- PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLÓGICO

FOR PAT-1: Elementos patrimoniales culturales y naturales con gran potencial turístico, en especial, Sitio Arqueológico de Panamá Viejo y Distrito Histórico de Panamá como Patrimonio de la Humanidad UNESCO

FOR PAT-2: Existen experiencias positivas en la gestión del patrimonio y en la inversión a través de incentivos

10- MOVILIDAD Y TRANSPORTE

FORTRANS -1: Posibles nuevas centralidades en torno a las nuevas líneas de metro (DOT)

FOR TRANS -2: Red de Metro eficaz en funcionamiento y en crecimiento

FOR TRANS -3: Actuaciones recientes para mejorar la red peatonal. Proyecto de aceras Vía España, Vía Uruguay

11- INFRAESTRUCTURA URBANA

FOR INFRA-1: Las fuentes de captación tienen buena calidad del agua y las plantas potabilizadoras tienen capacidad para cubrir la demanda actual.

FOR INFRA -2: El Plan Nacional de gestión Integral de residuos sólidos incluye el Programa Basura Cero, actualmente en marcha en el distrito

FOR INFRA -3. Apuesta municipal por las nuevas tecnologías

OP

OPORTUNIDADES

OP 01: Plan de Acción redactado en 2015 por un organismo internacional interesado en el desarrollo urbano sostenible. Iniciativa ICES.

OP 02: Actualización del Plan Metropolitano de reciente aprobación.

OP 03: Desarrollo de importantes proyectos de infraestructuras

OP 04: Interés de Entidades Financieras en la conservación del borde costero y el cauce del río Tocumen

OP 05: Crecimiento de Panamá como lugar de interés turístico

OP 06: Creación de asociaciones gremiales para el fomento y publicidad de las actividades artesanales

OP 07: Tocumen S.A. y ACP son empresas públicas con gran autonomía

OP 08: METRO tiene un ambicioso plan de expansión que cubre el distrito y el área metropolitana

OP 09: Crecimiento y desarrollo de nodos logísticos en distintos sectores del Distrito

OP 10: Crecimiento del flujo de personas y carga a través de aeropuertos Tocumen y Panamá Pacífico

OP 11: Incentivos al usuario para promocionar el ahorro del recurso hídrico.

OP 12: Excelente posición geográfica y de conectividad para el fortalecimiento de su economía (actividades vinculadas a la logística para el comercio mundial y el turismo)

OP 13: La tendencia al crecimiento del comercio mundial y el turismo que se prevé para los próximos años

OP 14: Cuenta con un importante monto de inversión directa extranjera, la cual se está reinvertiendo en el país.

OP 15: Tendencia mundial al desarrollo de nuevos modelos de negocio en logística para el comercio mundial, los cuales requieren modernas infraestructuras de puertos, servicios a buques y parques logísticos.

OP 16: Proyecto de Saneamiento de la Bahía y Ciudad de Panamá, busca recuperar las condiciones sanitarias y ambientales del área metropolitana

OP 17: La Alcaldía de Panamá asume la responsabilidad de ordenar el desarrollo de su territorio, cumpliendo el artículo 233 de la Constitución Política de Panamá

AME

AMENAZAS

- AME 01: Cambio climático que incide en el crecimiento urbano.
- AME 02: Catástrofes personales y económicas en zonas afectadas por amenazas y riesgos naturales
- AME 03: Pérdida de suelo de alto valor ecológico, productivo y agropecuario
- AME 04: Falta de coordinación interinstitucional en el ordenamiento territorial
- AME 05: Falta de un catastro actualizado
- AME 06: Falta de descentralización efectiva (cobro impuestos, catastro)
- AME 07: Inexistencia de una autoridad metropolitana que gestione la movilidad o los residuos
- AME 08: Falta de un marco legal de ordenamiento territorial
- AME 09: Vivienda asequible en zonas al este del Distrito y al oeste del AMP, aumento del volumen vehicular en las vías de acceso a la ciudad
- AME 10: Falta de conciencia de la población en temas de sustentabilidad (ambiental y urbana). Cultura de automóvil y consumo
- AME 11: Cambios en las tendencias económicas mundiales que afecten el comercio exterior en la Región y, por consiguiente, a los principales sectores económicos impulsores de la economía de Panamá.
- AME 12: Ventajas competitivas de otros países de la región para la atracción de inversiones extranjeras
- AME 13: La economía de Panamá, y por consiguiente del Distrito, es altamente dependiente de las actividades económicas vinculadas a la logística, los servicios portuarios y el turismo
- AME 14: Falta de instrumentos de gestión que permitan obtener superficie para espacios públicos y equipamientos mediante cesión

Tomando en conjunto las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades listadas arriba, es posible establecer cuáles son las principales problemáticas a resolver, así como los elementos que el diagnóstico ofrece para su aprovechamiento a la hora de definir propuestas. Para ello se ha realizado una agrupación (grupos temáticos), que servirán para iniciar las tareas de elaboración de las Políticas Locales Territoriales y el Pacto Local.

Los retos que tendrá que afrontar el Plan de Ordenamiento Territorial se han agrupado en 7 ejes temáticos, en base a los cuales se puede sintetizar la problemática y los retos del distrito. Estos son:

- 1 AMBIENTE**
- 2 COMPETITIVIDAD**
- 3 MOVILIDAD URBANA**
- 4 DESARROLLO URBANO**
- 5 CALIDAD DE VIDA**
- 6 INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS**
- 7 CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

- El grupo 1 engloba todas aquellas cuestiones relativas a los recursos naturales, la biodiversidad y el riesgo para las personas ocasionado por el creciente deterioro ambiental.
- El grupo 2 engloba aquellas cuestiones relativas a la competitividad, la diversificación y descentralización económica en un entorno económico de dinamismo creciente tras la ampliación del canal.
- El grupo 3 reúne las cuestiones relacionadas con la movilidad y el transporte público provocadas por la congestión general en la ciudad y la desconexión de las zonas periféricas con las zonas generadoras de empleo.
- El grupo 4 reúne las cuestiones relacionadas con el crecimiento sostenible de la huella urbana y el crecimiento en baja densidad que está sufriendo el distrito, la falta de un límite urbano y la carencia barrios de calidad y de vivienda asequible para la población resultado de la falta de cohesión social.
- El grupo 5 agrupa las cuestiones relacionadas con la inclusión y la calidad de vida, relacionadas con el espacio público y los equipamientos.
- El grupo 6 agrupa los temas relativos a los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento, pluviales y recogida de residuos.
- El grupo 7 es un grupo que recoge todas las cuestiones de tipo institucional que afectan de forma transversal a los 6 grupos anteriores.

11 POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES

El presente apartado de Políticas Locales Territoriales parte, en su desarrollo e hipótesis iniciales de trabajo, de las acciones ya desarrolladas previamente en la fase de prediagnóstico y diagnóstico. Esta gran fase de análisis inicial ha permitido, a través de análisis técnicos, prospecciones analíticas y sociales, y profundos intercambios con la ciudadanía y otras partes interesadas, alcanzar una identificación de desafíos o retos principales para el distrito de Panamá.

Se trata de una agrupación temática de los elementos sintetizados en el FODA pero que corresponden a todas las subfases y tareas relacionadas con el diagnóstico. Estos retos se presentan después del FODA y constituyen la base técnica de trabajo para iniciar las tareas de Políticas Locales Territoriales y el Pacto Local Territorial.

Los retos identificados se consideran lógicos, robustos y sólidamente fundamentados en las diferentes etapas previas del diagnóstico. Una labor notoria a realizar en las Políticas Locales y en el Pacto Local es someter dichos retos a un análisis de coherencia y factibilidad político-social. Se trata, en cierta medida, de los denominados “*test de estrés*” bancarios, es decir, analizar si son capaces de adecuarse al paradigma político, legislativo, de financiación y de estructura social del distrito de Panamá, por un lado, y proponer mejoras sobre los retos y las líneas que puedan derivar de ellos, por otro. El objetivo final es que estos retos puedan transformarse en Ejes Estratégicos del que se declinen las líneas y proyectos.

11.1 Las políticas de ordenamiento territorial en el contexto del proyecto

Las Políticas Locales Territoriales (PLT) hacen referencia a los lineamientos políticos que deben observarse transversalmente a lo largo de la puesta en marcha y desarrollo del Plan Local de Ordenamiento Territorial (POT) y de las planificaciones territoriales que se puedan desarrollar en los próximos años de vigencia del POT en el Distrito de Panamá.

Se trata de lineamientos que constituyen una base de trabajo comúnmente aceptada para poder desarrollar herramientas de trabajo de largo plazo y que permiten introducir la planificación territorial en la Agenda Pública (AP). Esta introducción garantiza la observancia de los entes políticos correspondientes, fundamentalmente, los niveles nacional, metropolitano y distrital.

Asimismo, al ejercer como directrices, las PLT permiten buscar puntos de encuentro y alineamiento entre las diferentes entidades encargadas de la planificación territorial y el desarrollo urbano en Panamá.

Las PLT se formulan de manera sencilla y concreta sobre los principales elementos identificados que necesitan ser corregidos. Son, al mismo tiempo, suficientemente flexibles para poder adaptarse a las circunstancias políticas y de cambios técnicos y normativos hasta 2030, año fijado para la vigencia del POT.

Finalmente, la existencia y aceptación de unas PLT para el distrito de Panamá coadyuvará a la obtención de financiamiento adicional para poder desarrollar las acciones previstas en el Plan Estratégico Distrital (PED) y los programas y proyectos que se desarrollarán en el POT.

11.2 Contexto de las políticas de planeamiento territorial en América Latina Y el Caribe

11.2.1 La planificación e instrumentos de política pública territorial en América Latina y el Caribe

11.2.1.1 Las políticas públicas en ALC

Esta sección permite introducir las políticas territoriales mediante un análisis comparativo de los modelos existentes en ALC, en cuanto a los organismos involucrados y los instrumentos de política empleados. Este análisis es siempre saludable puesto que permite comparar la situación actual en Panamá y, por ende, en el distrito de Panamá.

Las políticas de planificación territorial se enmarcan dentro del ciclo de construcción de políticas de carácter general y no pueden tratarse de manera aislada o independiente del resto de temas de la agenda política. Las políticas públicas son “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (Graglia, 2007 a: 19-20).

El bien común es su razón de ser (CELAM, 2007: 7-15) y, consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines (Aguilar Villanueva, 2011: 53-55).

Todas las políticas públicas son proyectos y actividades que tienen al Estado (nacional, subnacional, local) como responsable principal pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellas que, además, buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

Por otra parte, todas las políticas públicas son proyectos y actividades que buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, tienen al Estado como responsable principal.

Según cuál sea el tipo del actor o actores promotores podemos tener políticas:

- *Top-down*, de arriba hacia abajo / de lo macro a lo micro, desde las élites políticas a lo largo de una estructura estatal burocratizada. El actor promotor suele ser gubernamental
- *Bottom – up*, si nace desde abajo (de los micro a lo macro), recogiendo las propuestas de los niveles inferiores de la administración (aquellas más próximas con los usuarios/beneficiarios de las políticas) o de actores sociales, como grupos de representación social, empresarial, partidos políticos, etc.

Las políticas cuyo inicio es *top-down* se suelen situar en un marco más legalista y formal, un alcance más general, mientras que las políticas *bottom-up* suelen tener un componente más informal y un alcance mucho más concreto (López Sánchez, UIM, 2013).

Los instrumentos de planificación tienen una función de vectores capitalizadores del desarrollo de un país, región o ciudad. Se trata de herramientas que permiten canalizar los recursos económicos y las posibilidades de inversión hacia los temas prioritarios, según la escala y la metodología empleada, en cada caso, en la etapa de priorización de necesidades. Se puede hablar, por tanto, de una planificación para el desarrollo (CEPAL). El OT forma parte de esos lineamientos de planificación estratégica que coadyuvan al desarrollo de un territorio.

Las políticas públicas se inscriben dentro del llamado “ciclo de las políticas públicas” que responde, esencialmente, a la siguiente dinámica:

Figura 18. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

No obstante, más allá de las denominaciones y adaptaciones, podemos considerar un conjunto de elementos constantes en el ciclo de políticas públicas: actores, problemas públicos, agendas, alternativas, objetivos, seguimiento, ejecución... Elementos como los actores, la definición de problemas o los tipos de agenda se han visto en módulos anteriores (Prediagnóstico y Diagnóstico Inicial Participativo). Los elementos vinculados a la formulación y a la decisión los veremos en las sucesivas lecciones de este módulo, y la evaluación también tiene su módulo específico, teniendo en cuenta que en la actualidad se considera que se puede evaluar cualquier fase de las políticas, con lo que la evaluación podría ser concebida como un ciclo paralelo (López Sánchez, UIM, 2013).

En muchos casos, la formulación queda plasmada en una ley, o en un conjunto de textos legales que recogen el problema, su solución y los objetivos a cumplir. También se puede plasmar en los presupuestos, en los que se establecen los programas y se les asigna la financiación y recursos. No obstante, a los medios citados podemos en muchos casos añadir herramientas de planificación, que muestran de manera más clara la formulación de la política, plan estratégico, o programa de que se trate.

Los planes estratégicos de desarrollo son una herramienta comúnmente aceptada y utilizada en ALC como vectores marco de generación de política y propiciación del alineamiento presupuestario. En el cuadro siguiente puede apreciarse la situación de países de ALC, incluido Panamá, en cuanto a instrumentos de corto, medio o largo plazo.

Figura 19. Instrumentos de planificación para el desarrollo en ALC

Planes nacionales o equivalentes	País	
	Nº	Nombre
Instrumento de largo plazo	12	Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas.
Instrumento de mediano plazo	14	Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Surinam y Venezuela (República Bolivariana)
En proceso de elaboración	7	Bahamas, Cuba, Granada, Guyana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Uruguay
Total	33	

Fuente: CEPAL (2018) Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano

De la tabla se aprecia que 12 países, entre los que se encuentra Panamá, disponen de estrategias de desarrollo a largo plazo. En el caso panameño, como luego se apreciará más en detalle en una secuencia de coherencia lógica, se dispone como instrumento principal del *Plan Estratégico Nacional con visión de Estado Panamá 2030*, si bien se partía ya de *Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo* de 2007.

Adicionalmente, los planes estratégicos pueden depender de una o varias entidades en cada país. La imagen adjunta explica quiénes son los entes rectores y encargados de los documentos de planificación en cada país de los analizados. En el caso de Panamá, que no se incluía en la tabla original, se ha incluido por el equipo consultor:

Figura 20. Instituciones a cargo de los planes nacionales, por país

Tipo de Ministerio / Autoridad	Nº Países	Países
Planificación	10	Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)
Finanzas o Economía	5	Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Panamá
Secretaría de Gobierno	7	Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Chile, Guatemala, Guyana
Planificación y Finanzas o Economía	6	Bahamas, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Costa Rica, Cuba, Uruguay y Panamá
Otros	5	Argentina, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Suriname
TOTAL	33	

Fuente: CEPAL (2018) Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano y elaboración propia (Panamá)

En el caso de Panamá, el plan estratégico de referencia a largo plazo estaría constituido por el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030. Los Planes Estratégicos de Gobierno (PEG) materializarían la estrategia de mediano plazo asociada con cada ciclo político. Esta estrategia nacional se alinea con los objetivos de desarrollo sostenible 2030 (ODS).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron y será la guía de referencia para el trabajo de la institución hasta 2030. Los ODS también son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local.

Figura 21. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)



Fuente: UNESCO: <https://es.unesco.org/sdgs>

Los ODS constituyen la base de planificación tanto en ALC como en el resto del mundo al haber sido auspiciados por Naciones Unidas. Las estrategias nacionales de planificación y desarrollo deben quedar alineadas global o parcialmente con los objetivos allí planteados para el horizonte 2030.

11.2.1.2 Las políticas públicas territoriales

El concepto de ordenamiento territorial constituye, por su propia definición, un concepto que dispone de cierta flexibilidad en su aplicación práctica. En la definición del Consejo de Europa (1983, el ordenamiento territorial es considerado una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto recto.

El ámbito de intervención del ordenamiento territorial (OT) depende del ámbito administrativo en el que nos encontremos: nacional, subnacional o local. En el caso del distrito de Panamá, al encontrarnos en el nivel local, el OT se centra, de manera particular, en campos como el diseño urbano, las infraestructuras y equipamientos sociales locales, las áreas o zonas homogéneas y la conformación del distrito por barrios o corregimientos.

En la siguiente imagen se puede apreciar una visión general de los organismos rectores de las políticas de OT en ALC. Este ente rector es siempre de carácter nacional (Ministerios, Secretarías con rango ministerial o Comisiones delegadas nacionales). En todos los países que analiza la tabla, a excepción de Venezuela, Guatemala y Uruguay, las directrices de OT se regulan a través de una norma, normalmente, una ley tipo Ley de Ordenamiento Territorial o de Desarrollo Territorial. Estos entes rectores disponen, normalmente, de competencias de carácter normativo, suelen ser un vehículo conductor de financiamiento y ejercen funciones de planificación en el ámbito nacional. Es esta última la característica más común entre todos ellos.

En el caso de Panamá, la única función que no aparece señalada para el ente rector nacional, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) es la función de fiscalización o control. Esta función es ejercida por los organismos correspondientes generales del Estado o, en su defecto, por los organismos de fiscalización de las entidades subnacionales, incluidas las locales.

Figura 22. Organismos rectores de ordenamiento territorial en ALC

		Normativas	Financiamiento	Control	Planificación
Argentina	Ministerio de Planificación	x	x		x
	Provincia de Buenos Aires	x		x	
	Provincia de Mendoza	x			
	Ministerio de Agricultura		x		x
	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento del Territorio			x	x
	Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo	x	x		x
Brasil	Ministerio de Vivienda y urbanismo	x	x	x	x
	Ministerio de Integración Nacional				x
	Ministerio de la ciudad			x	x
Colombia	Ministerio de Medio Ambiente (ZEE)	x		x	x
	Departamento Nacional de Planeación	x	x	x	x
	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	x	x	x	x
Perú	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	x	x	x	x
	Ministerio de Ambiente (ZEE)	x		x	x
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	x	x	x	x
Guatemala	Ministerio de Planificación y Política Económica		x		
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	x			
El Salvador	Secretaría de planificación y programación de la				x
Ecuador	Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo	x	x		x
Venezuela	Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo	x			x
Honduras	Comisión Nacional de Ordenación del Territorio				x
	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT)			x	x
	Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT)	x	x		x

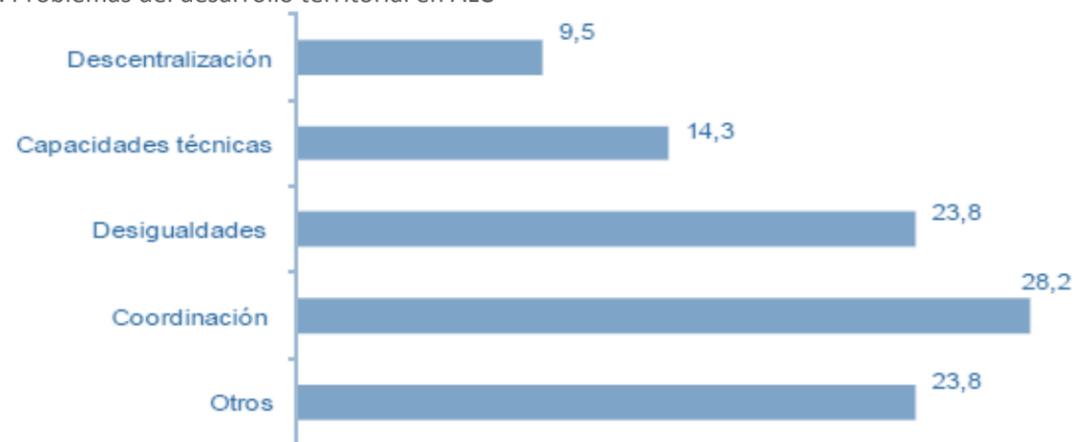
República	Dirección general de Ordenamiento y Desarrollo	x	x	x	x
Panamá	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial)	x	x		x
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	x			
Uruguay	Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial				

Fuente: CEPAL Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial

En el año 2017 ILPES realizó un análisis de las políticas de desarrollo territorial de 10 países de ALC. Dentro de los países analizados se incluyó Panamá; los otros países analizados han sido: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay. Los elementos de análisis siguientes proceden en su mayor parte de este análisis, debido a su carácter riguroso, a la facilidad de comparación entre países del área geográfica y gracias a su actualidad (análisis de 2017).

De los problemas relacionados con el ámbito del desarrollo territorial, estos fueron los que obtuvieron una mayor ponderación:

Figura 23. Problemas del desarrollo territorial en ALC



Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en ALC 2017 ILPES

Los principales problemas del desarrollo territorial señalados en el caso de Panamá fueron:

- la centralización en la capital de las actividades económicas y la toma de decisiones políticas generando asimetrías económicas y de participación entre los territorios;
- disparidades en el desarrollo, en los ámbitos de la educación y la salud, que se concentran desfavorablemente en las provincias y comarcas indígenas;
- ausencia de procesos y mecanismos de planificación por parte de las instituciones públicas, sin perjuicio de que se han desarrollado en esa línea recientes instrumentos legales, que orientan las acciones del Estado;
- poca participación de las comunidades en sus procesos de desarrollo;

- un bajo nivel de confianza de la población hacia sus instituciones afectando las posibilidades de potenciar las capacidades para el desarrollo, de los territorios más rezagados y
- baja capacidad técnica (administrativa y financiera), de los gobiernos locales para asumir los roles dispuestos en la Ley No.66 que descentraliza la administración pública

El aspecto de la “descentralización” fue resaltado particularmente en Cuba y Panamá. Asimismo, en el campo de “capacidades”, Panamá, de nuevo, se encuentra entre los países que más reforzaron dicho aspecto en el levantamiento de desafíos.

La aplicación de las políticas de planeamiento territorial se ha realizado, con carácter general comparativo, a través de diversos instrumentos. En el ámbito de los **mecanismos legales** se refieren principalmente a las declaraciones constitucionales, las leyes de descentralización de la administración pública, las leyes de presupuestos, nacionales y subnacionales, las leyes o decretos que aprueban las políticas nacionales de desarrollo territorial, en los casos donde existen o las leyes y/o decretos ejecutivos, para la creación de instituciones atinentes al desarrollo territorial, Ministerios, Viceministerios, Consejos y Fondos. Los **mecanismos fiscales**, por su parte hacen referencia a los presupuestos nacionales, las transferencias obligatorias y voluntarias a los niveles subnacionales y a los sistemas tributarios. Los **mecanismos institucionales** se refieren principalmente al uso de planes, como instrumentos orientadores de la acción pública.

En el caso de Panamá, el documento sintetiza los *desafíos de la planificación multinivel del desarrollo territorial* de la siguiente manera:

- La modernización de la infraestructura pública conforme a las nuevas zonificaciones que están siendo implementadas por las autoridades nacionales intermedias y locales.
- Construir una visión de Estado frente a los problemas sociales.
- Consolidar un sistema de planificación capaz de dirigir los esfuerzos económicos y políticos de Panamá con plena participación de la ciudadanía y estableciendo objetivos comunes.
- Fortalecimiento de una cultura política enfocada en el uso de evidencia para la toma de decisiones.
- Formar personas íntegras comprometidas con el desarrollo de la Nación.

11.2.1.3 Instrumentos de planificación del territorio en América Latina

En un análisis más detallado de los instrumentos de OT de la región, se presenta, a continuación, una recopilación de los principales instrumentos existentes, tanto a nivel nacional, como subnacional y de carácter estrictamente local.

Para este análisis comparativo se ha seleccionado 8 países, además de Panamá. En total, 9 países de ALC. En concreto:

- 1 país de tamaño grande: Brasil
- 3 países de tamaño mediano: Colombia, Ecuador, Uruguay
- 5 países de tamaño pequeño: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana.

Con esta selección se ha podido cubrir los criterios de selección siguientes:

- Disponer de un elenco amplio de países (9)
- Disponer de países con similitudes, pero también con diferencias respecto de Panamá en cuanto a población, situación geográfica, evolución histórica, etc.
- Disponer de países con un grado de descentralización diferente
- Disponer de países con diferentes modelos de organización política y territorial
- Disponer de modelos de país diferenciados en función del tamaño
- Disponer de países con un nivel de desarrollo económico y social diverso

De esta manera, la matriz siguiente sintetiza los resultados hallados para los países seleccionados con base en los siguientes elementos de clasificación: por una parte, en de manera vertical, se diferencia entre instrumentos de planeamiento territorial Nacionales, Subnacionales y Locales; por otra parte, de manera horizontal, se diferencia entre instrumentos Legales, Fiscales e Institucionales.

El cruce de las variables verticales y horizontales ofrece una visión de conjunto para cada país y facilita la comparativa entre países.

Conviene señalar, a la hora de leer e interpretar la tabla, que hay instrumentos legales e institucionales que podrían ser considerados en una u otra columna, dependiendo si atendemos a su carácter funcional o a su método de aprobación e inclusión como instrumento. Es por este motivo que se invita al lector de la tabla a adoptar su propia clasificación de acuerdo con su criterio personal. En cualquiera de los casos, los elementos son los que existen y se emplean en cada país de los seleccionados.

Tabla 54. Análisis comparativo de Instrumentos de planeamiento territorial en ALC

País	Instrumentos de PT/OT			
		Legales	Fiscales	Institucionales
Brasil	Nacionales	Decreto No. 6047, Política Nacional de Desarrollo Regional - PNDR. Ley No. 13.249. Plan Plurianual de la Unión (2016 a 2019). Constitución Federal. Estatuto de las Ciudades (Ley No. 10.257 /2001). Presupuesto Federal. Plan Plurianual de Inversiones 2016-2019	Fondos Constitucionales de Desarrollo. Transferencias de Recursos constitucionales y voluntarios. Fondo de Desarrollo Regional. Presupuesto.	Transferencias constitucionales obligatorias. Plan plurianual. Constitución Federal. Políticas sectoriales.
	Subnacionales	Planes de desarrollo regional. Constitución Federal. Planes Plurianuales de los Estados (2016-2019).	Fondo de Participación de los Estados. Fondo de Participación de los Municipios.	Políticas sectoriales. Presupuesto federal.
	Locales / municipales	Estatuto de las Ciudades (Ley No. 10.257/2001). Planes Plurianuales Municipales (2016-2019)	Transferencias obligatorias. Transferencias de Recursos constitucionales y voluntarios. Fondos de desarrollo regional. Presupuesto.	-
Costa Rica	Nacionales	Ley de Planificación Nacional (5525 de 1974). Ley Instituto de Desarrollo Rural (9.036). Ley Decreto Orgánico del Poder Ejecutivo (8131). Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto 37735 de 2013).	Ley 5.792 (sobre impuestos). Proyectos de Ley de Presupuesto de la República. Ley 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001). Observación: bajos niveles de descentralización fiscal alta dependencia del nivel municipal de las transferencias del gobierno	Agenda 2030 y ODS. Plan Nacional de Desarrollo
	Subnacionales	Decreto 38.536 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Consejos Regionales y Consejos Territoriales del DT	-	Plan Regional de Desarrollo. Planes de Desarrollo Rural Territorial.
	Locales / municipales	Ley Municipal. Ley de Transferencia de Competencias. Consejos Cantonales de Coord. Institucional (IFAM).	-	Planes de Desarrollo Humano Local. Planes de Desarrollo Rural Territorial. Matrices de presupuesto

País	Instrumentos de PT/OT			
		Legales	Fiscales	Institucionales
		Organizaciones de Desarrollo Comunal.		(Contraloría General de la República).
Colombia	Nacionales	<p>Ley 152 de 1994. Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo (nacionales y territoriales).</p> <p>Ley Orgánica de Desarrollo Territorial 2011.</p> <p>Política Nacional Urbana de acuerdo con el Plan nacional de desarrollo. El Gobierno Nacional también puede realizar las Acciones Urbanas Integrales y los Macroproyectos Urbanos de forma articulada a los instrumentos municipales</p> <p>Ley 388 de 1997 (Ley de desarrollo territorial): crea el POT como un instrumento de planificación de cada territorio del país</p>	<p>Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.</p> <p>Sistema General de Participaciones Sistema General de Regalías.</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Planes Binacionales.</p>
	Subnacionales	Planes de Ordenamiento y desarrollo Territorial.	Fondo Regional para los Contratos Plan (establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018).	Planes de Ordenamiento y desarrollo Territorial.
	Locales / municipales	<p>Planes de Ordenamiento y desarrollo Local.</p> <p>POT: aplica para ciudades de más de 100.000 habitantes; en municipios más pequeños se conocen como Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), para ciudades entre 30 y 100.000 habitantes, y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), con menos de 30.000 personas</p>	idem	CONPES. Planes de Ordenamiento y desarrollo Territorial.
Ecuador	Nacionales	<p>Constitución de la República. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.</p> <p>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y</p>	Nacional - local. Transferencias presupuestarias	

País	Instrumentos de PT/OT			
		Legales	Fiscales	Institucionales
		<p>Descentralización – COOTAD (2010).</p> <p>Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas (2010) (Planificación y políticas públicas Arts. 11 - 16).</p> <p>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (2016).</p>		
	Subnacionales	Planes de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	Ídem	Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 28).
	Locales / municipales	Desarrollo y Ordenamiento Territorial Locales ordenanzas y normativas locales.	Ídem	Ídem
Guatemala	Nacionales	<p>Plan Nacional de Desarrollo K atun: Nuestra Guatemala 2032.</p> <p>Política Nacional de Desarrollo.</p> <p>Sistema Nacional de Planificación.</p> <p>Sistema de Consejos de Desarrollo.</p> <p>Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>Ley de Presupuesto.</p> <p>Ley de Descentralización.</p> <p>Código Municipal.</p> <p>Ley de Consejos de Desarrollo.</p>	Ley de presupuesto. Impuestos nacionales y locales.	<p>Serie de normativas instrumentos y metodologías emitidas por SEGEPLAN para la articulación del Sistema Nacional de Planificación.</p> <p>Programas nacionales del Consejo Nacional de desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).</p>
	Subnacionales	Consejos Departamentales de Desarrollo.	Ídem	
	Locales / municipales	<p>Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.</p> <p>Planificación Estratégica y Operativa. Reglamento Municipal de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Consejo de Desarrollo Comunitario (CODECO).</p>	Ídem	<p>Sistema Nacional de Inversión Pública. Registro de inversión municipal.</p> <p>Planes de desarrollo y ordenamiento territorial.</p> <p>Planificación estratégica y operativa. Intervenciones puntuales del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE) y (CODECO).</p>

País	Instrumentos de PT/OT			
		Legales	Fiscales	Institucionales
Honduras	Nacionales	Constitución. Ley Marco de la Sociedad Hondureña. Ley Visión de País. Plan de la Nación. Ley de Presupuesto. Ley de Gobernación Política. Ley de la Adm. Pública.	Impuestos. Donaciones otros de carácter internacional.	
	Subnacionales	Ley de Ordenamiento Territorial.	Impuestos nacionales y fiscales. Tasas autorizadas por el Congreso Nacional.	
	Locales / municipales	Ley de Municipios y sus reglamentos.	Mayor descentralización.	
Panamá	Nacionales	Ley 34 de 2008 (Responsabilidad Social Fiscal). Ley 105 de 1973 (Organización de Juntas Comunales). Ley 37 de 2009. Reforma la Ley que Descentraliza la Administración Pública. Ley 66 de 2015. Reforma la Ley que Descentraliza la Administración Pública. Ley 6 de 2006. Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones. Plan Estratégico de Gobierno. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (MIVIOT)	Impuestos nacionales (ingresos corrientes). Ingresos propios (recaudados mediante leyes especiales)	Constitución Política. Plan Estratégico de Gobierno. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible Instituto de Agua (IDAAN). Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (Ley 66 de 2015). Programa Nacional de Desarrollo Local – Secretaría Nacional de Descentralización (Ley 84 de 2012).
	Subnacionales	Planes sectoriales. Plan Estratégico Provincial Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico	Impuestos municipales. Transferencias del Gobierno Central. Presupuesto Nacional. Préstamos internacionales	Planes Estratégicos Institucionales (alineados al Plan Nacional). Consejos de Agua (Ministerio de Ambiente).
	Locales / municipales	Plan Estratégico Distrital. Plan de Ordenamiento Territorial Plan Estratégico de Corregimiento	Préstamos aprobados por el Ministerio de Economía el Consejo Económico y el Órgano Ejecutivo. Presupuesto designado por el Nivel nacional.	Ley Nro. 66. Administración de Acueductos Rurales.

País	Instrumentos de PT/OT			
		Legales	Fiscales	Institucionales
			Recursos de Organismos Internacionales.	
República Dominicana	Nacionales	Ley No. 498-06. Planificación e Inversión Pública. Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 – END (Ley No. 1-12). Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo Estrategia de Nacional de Desarrollo 2030. Plan Nacional Plurianual del Sector Público (Ley No 498-06). Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible	Ley de presupuesto	Ley de Presupuesto. Ley de la Administración Pública.
	Subnacionales	Planes Regionales.	Ley 166/03	Ley de Presupuesto. Ley 176/06.
	Locales / municipales	Planes Municipales de Inversión Pública de Mediano y Corto Plazo. Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial (implementan las directrices de la Estrategia 2030, en el ámbito local).	-	Redefinición de competencias institucionales
Uruguay	Nacionales	Ley Nº18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley Nº19.272. Descentralización Política y Participación Ciudadana. Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo.	Presupuesto Nacional (quinquenal) y rendiciones de cuenta.	Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. En elaboración Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo.
	Subnacionales	Ordenanzas Departamentales. (Ley 18.308. art.15). Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.	Presupuestos departamentales.	Estrategias Regionales (carácter supra-departamental). Directrices Departamentales. (Ley 18.308. art.16).
	Locales / municipales	Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308. Art.17).	Asignación presupuestal a los municipios por proyectos y FIGM.	

Fuentes: CONFEDELCA (Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local).
 “Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana. Insumos para la construcción de una agenda regional” 2009,
 CEPAL, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017 - Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel,
 CEPAL, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015 - Pactos para la igualdad territorial, y elaboración propia

Para comprender mejor la matriz anterior se ofrece seguidamente una síntesis de las principales enseñanzas extraídas:

Lección 1. Todos los países disponen de normativa e instrumentos legales para el ordenamiento territorial, en la actualidad. Las diferencias estriban, a nivel global, en el sistema administrativo interno y en la aplicación efectiva de la normativa a nivel subnacional.

Lección 2. Se dispone, en general, de un ente nacional de planeamiento territorial. Las diferencias estriban en si las competencias recaen en un Ministerio de Ordenamiento territorial, en un Ministerio de Planificación. Es frecuente que las competencias de planeamiento territorial se compartan con un Ministerio de Medio Ambiente, en particular en el medio rural.

En la casi totalidad de los casos, estas entidades son las encargadas de la planificación. A modo de excepción, los casos de Nicaragua y Uruguay donde el Instituto Nicaragüense y el Ministerio de Ordenamiento de Uruguay no asumen este rol.

Lección 3. La descentralización de los actores de planeamiento territorial depende de los propios procesos nacionales y de sus características de organización política.

Las competencias son asumidas por las entidades locales y municipales en función de:

- Las capacidades institucionales
- El fortalecimiento financiero de las entidades subnacionales
- La clarificación del sistema competencial

Lección 4. Las leyes de Descentralización y de Ordenamiento Territorial van unidas en cuanto a la aplicación efectiva de las competencias de planeamiento territorial en el nivel subnacional. Una buena coordinación entre ellas favorece la apropiación de las competencias por parte de las entidades subnacionales.

Lección 5. La clarificación competencial es una condición necesaria para el desarrollo del planeamiento por parte de las municipalidades y, en general, de los organismos de carácter subnacional. Como se observa en la tabla anterior, la definición de las competencias aparece en varios países dentro del aspecto institucional.

11.2.1.4 Análisis de sistemas robustos de planificación del territorio en América Latina

Como continuación del análisis realizado en el apartado anterior, y de acuerdo con los requerimientos de los pliegos, se realiza en este apartado un análisis sobre la robustez de los sistemas de planeamiento territorial. O, mejor dicho, se analiza si se puede determinar que el modelo de un país es más robusto que otro, de manera objetiva.

Para ello, se parte del análisis realizado por la CEPAL y sintetizado en la tabla siguiente:

Figura 24. Los desafíos de la planificación multinivel del desarrollo territorial

País	Desafíos
Brasil	Perfeccionar interfaz en la planificación y ejecución de las acciones públicas. Disminuir las superposiciones de competencias institucionales. Racionalizar el sistema tributario; Dotar a los municipios de instrumentos y recursos efectivos para su desarrollo; Mantener la continuidad de proyectos relevantes aún en un contexto fiscal adverso. Mayor articulación y cooperación intergubernamental dentro del espacio subregional (vertical y horizontal). Ampliar y fortalecer la participación social en las diversas etapas de planificación y niveles de gobierno Reposicionar la importancia de la política de desarrollo regional en la agenda política del Gobierno y del Ministerio de Integración Nacional.
Colombia	Complementariedad entre las ofertas institucionales. Acortar la distancia entre lo nacional y lo local de esta manera el territorio captará los esfuerzos integrales realizados desde lo nacional.
Costa Rica	Ejecución rápida de recursos. Mejorar la articulación y coordinación institucional para resolver los problemas del desarrollo territorial y las demandas sub-regionales. Más alianzas entre actores públicos - privados. Mayor evaluación y seguimiento de las acciones de la política del Desarrollo Territorial. Erradicar diferencias territoriales.
Cuba	Recuperación de la infraestructura técnica del país. Posibilidad de participar en las grandes cadenas de valor de nivel mundial. Mantenerse informados de los principales avances tecnológicos del mundo.
Ecuador	Planes: Dinamizar instrumentos institucionales para la planificación. Focalizar y diferenciar estrategias de articulación en los territorios según sus características. Entender desde el nivel central las relaciones interinstitucionales de los niveles locales. Desarrollar un instrumento para hacer operativa la ejecución articulada entre niveles de la planificación.
Guatemala	Niveles nacional y local: fortalecimiento institucional a nivel central y a nivel local para la implementación satisfactoria del Sistema Nacional de Planificación.
Honduras	Elevar las capacidades municipales en planificación y presupuesto para el desarrollo territorial; Territorializar la planificación y el presupuesto institucional. Ajustar los mecanismos legales a las realidades territoriales. Una acción institucional incluida la Cooperación Internacional con base a diagnósticos territoriales.
Panamá	La modernización de la infraestructura pública conforme a las nuevas zonificaciones que están siendo implementadas por las autoridades nacionales intermedias y locales. Construir una visión de Estado frente a los problemas sociales. Consolidar un sistema de planificación capaz de dirigir los esfuerzos económicos y políticos de Panamá con plena participación de la ciudadanía y estableciendo objetivos comunes. Fortalecimiento de una cultura política enfocada en el uso de evidencia para la toma de decisiones. Formar personas íntegras comprometidas con el desarrollo de la Nación.
República Dominicana	Aprobación de la Ley de Regiones Únicas de Planificación. Instalación de la cinco Oficinas Regionales de Planificación.
Uruguay	Planificación a largo plazo en varios niveles. Mayor descentralización desde una perspectiva sistémica. Construcción de la visión Uruguay 2050. Resolver la superposición de la autonomía departamental y las decisiones nacionales. Políticas que resuelvan problemas intersectoriales.

Fuente: CEPAL, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017 - Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel

A partir de la síntesis anterior no puede establecerse, de manera sencilla u objetiva la robustez de unos sistemas frente a otros. Los sistemas nacionales no difieren en exceso los unos de los otros puesto que los sistemas legales son base de las estrategias de ordenamiento territorial. El plan de ordenamiento territorial, con sus diferencias de denominación y aplicación efectiva, es una herramienta común en la práctica totalidad de los países.

Las diferencias estriban, fundamentalmente, en los siguientes puntos:

- Capacidad institucional y financiera de los municipios para hacer frente a la elaboración de un POT.
- Competencias legales, normalmente, derivadas del proceso de descentralización, que permitan a los municipios ampliar o limitar el alcance de los POT.

Es decir, las diferencias se sitúan no tanto en componentes técnicas sino en la clarificación del marco legal, competencial y financiero para abordar la formulación y ejecución de los POT.

En el apartado siguiente se ha seleccionado cuatro estudios de caso, en dos países diferentes, para complementar la información de este apartado. La selección pretende mostrar las diferencias que existen dentro de un propio país en la aplicación efectiva de las mismas medidas legales y de planeamiento territorial y cómo el enfoque aplicado por cada municipio, con los mismos instrumentos, genera resultados diferentes o se focaliza sobre aspectos diversos.

11.2.2 Casos prácticos de interés para el PED y la puesta en marcha del POT del distrito de Panamá

En el anterior apartado se ha realizado una visión global del sistema del OT en Latinoamérica, tanto del marco legal como institucional, así como del fiscal, en los tres niveles administrativos: nacional, subnacional y, de modo particular, local.

En el presente epígrafe se propone el análisis de cuatro estudios de caso seleccionados por contener elementos comunes y cuya recurrencia permite una trasposición hacia otros municipios. Se trata, como se verá en las fichas a continuación, de factores de éxito, no tanto de carácter puramente técnico, sino ligados más en concreto con elementos de gestión y de manejo de las condiciones previas.

Los casos propuestos corresponden a cuatro municipios:

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ▪ Medellín (Colombia) | ▪ Curitiba (Brasil) |
| ▪ Bogotá (Colombia) | ▪ Porto Alegre (Brasil) |

11.2.2.1 Caso de Medellín

Estudio de caso	1	Medellín (Colombia)
Antecedentes		<p>Medellín, con alrededor de 2.5 millones de habitantes, era en los años 90 una de las ciudades más peligrosas de LA. Pobreza, marginación, drogas eran aspectos habituales en la ciudad. Precisaba de una solución de choque para evitar una degradación mayor y poder recuperar la ciudad.</p> <p>En 2012, la ciudad consiguió el premio mundial a la ciudad más innovadora. Esto da una idea del cambio producido en 20 años en Medellín.</p>
Metodología aplicada		<p>Planificación y ejecución de intervenciones urbanas seleccionadas para mejorar la calidad de vida de los habitantes, iniciándose en el noreste de la ciudad. Sistema de planificación y actuación integral, al modelo de las intervenciones URBAN o EIDUS en Europa, o modelo "Contrat de Ville" en Francia, con intervenciones integrales localizadas en un espacio geográfico concreto.</p> <p>Inclusión de los representantes ciudadanos, así como de la participación privada en el diseño de las medidas y en la ejecución de las actuaciones para favorecer el apropiamiento de los resultados y generar una mayor capacidad financiera.</p>
Instrumento(s) principal(es)		Proyecto Urbano Integral (PUI)
Actividades principales asociadas		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de la participación comunitaria ▪ Mejora de los espacios públicos ▪ Mejora de las condiciones habitacionales y del acceso a vivienda ▪ Incremento y mejora de la calidad de los servicios comunitarios ▪ Integración de la sostenibilidad ambiental en las actuaciones
Elementos clave		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ente gestor autónomo (Empresa de Desarrollo Urbano-EDU) para el PUI con capacidad de actuación y financiamiento ▪ Enfoque urbano unido a los retos económicos y sociales (marginación, pobreza, violencia y tráfico de drogas). ▪ Actualización de la planificación local y urbana, en particular, en los barrios densamente poblados ▪ Mejora de las condiciones de acceso y la calidad del transporte público (Metro, MetroCable, MetroPlus) ▪ Identificación de espacios de referencia para la interacción ciudadana (parques, espacios naturales y culturales) ▪ Trabajo coordinado con los proveedores de servicios de Salud y Educación ▪ EPM (Empresas Públicas de Medellín) tuvo una importancia significativa: encargada de proveer de agua potable, saneamiento, electricidad gas y teléfono fijo, su gestión privada permitió el acceso universal al agua potable y a la red de saneamiento y un 97% de acceso de los hogares a electricidad (Joseph Rowntree Foundation, case studies)

Estudio de caso	1	Medellín (Colombia)
Lecciones a retener		<ul style="list-style-type: none"> Integralidad de las actuaciones (PUI) Planeamiento urbano ligado con el planeamiento de necesidades sociales Atención a las demandas ciudadanas que no siempre coinciden, en escala de prioridad, con las propuestas políticas o técnicas Fomento de la participación ciudadana junto con los planteamientos técnicos para fomentar la apropiación de planes y programas El sistema impositivo resulta clave para poder dotar al Municipio de recursos propios seguros. Para ello, la disponibilidad de un catastro actualizado es un elemento fundamental. El transporte público, de calidad y accesible, permite romper la brecha ricos-pobres y permite a las clases menos fuertes económicamente, desplazarse y salir de sus nichos territoriales. Se convierte en un elemento de redistribución de riqueza. Las infraestructuras sociales y de transporte, aunque necesarias, no son per se suficientes; un PUI (una intervención integrada) no es una solución mágica, pero permite un enfoque integrado de los problemas de un territorio, aspecto que facilita su comprensión y ayuda a la resolución de los conflictos.

11.2.2.2 Caso de Bogotá

Estudio de caso	2	Bogotá (Colombia)
Antecedentes		<p>Bogotá, como Medellín, afrontaba una serie de problemas económicos y sociales ligados con la marginación, crecimiento desordenado, tráfico de drogas, etc. Se carecía de una fuerza renovadora de la ciudad que se encontraba lastrada por los propios problemas internos; esto, en una urbe de unos 8 millones de habitantes.</p> <p>Además, se produce varios cambios que impulsan la revitalización urbana (A.Gilbert 2008):</p> <ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional de 1991 (dota de mayor soberanía a los municipios) Combinación de democratización, descentralización y privatización Nueva legislación de planeamiento territorial Gobiernos locales a favor del cambio desde 1993 hasta 2004 Reforma neoliberal del Estado Impulso político de los planes locales de ordenamiento territorial <p>A comienzos de los años 90 el deterioro de la ciudad se reflejaba en varios frentes: (i) sistema viario cada vez más caótico; (ii) aumento de ruido y contaminación del medio ambiente; (iii) espacios públicos privatizados sin mantenimiento; (iv) movimiento de familias acomodadas fuera del centro de la ciudad y su sustitución en esos espacios por poblaciones de bajos ingresos; (v) pérdida de interés en el centro histórico y su consiguiente degradación; (vi) aumento de la violencia (Ceballos y Martin, 2004)</p>

Estudio de caso	2	Bogotá (Colombia)
Metodología aplicada		<p>Priorización de problemas principales y focalización sobre ellos: seguridad, transporte público, movilidad, educación, provisión de servicios públicos, infraestructura pública. Aplicación de soluciones prácticas, no necesariamente innovadoras, pero sí de calidad.</p>
Instrumento(s) principal(es)		<p>Apuesta continuada por el ordenamiento territorial urbano durante décadas como medio de transformación de la ciudad: planes sucesivos de ordenamiento territorial combinados con planes de desarrollo social y económico.</p> <p>No existe un instrumento específico sino una combinación de lineamientos políticos y sus ejecuciones en la práctica, en aras de la integralidad del desarrollo urbano (sociología urbana aplicada al ordenamiento territorial).</p> <p>Obligatoriedad de POT municipales desde 1997 (períodos de 10 años).</p>
Actividades principales asociadas		<ul style="list-style-type: none"> Planeamiento territorial Proceso democrático: participación ciudadana Planeamiento de la viabilidad financiera Incremento de los recursos financieros de la Alcaldía (tasas municipales)
Elementos clave		<ul style="list-style-type: none"> Modelo de desarrollo aplicado en Barcelona: sociología urbana Incorporación continuada a la participación social y comunitaria en la definición de retos, y priorización de necesidades. Asunción progresiva de competencias por parte de los municipios, gracias a la reforma constitucional. Recurso a la participación público-privada en la provisión de servicios públicos.
Lecciones a retener		<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de disponer de unos fondos propios suficientes para liderar las acciones Necesidad de disponer de capacidad de gestión del propio territorio por parte del municipio. Participación pública y rendición de cuentas: fomentan una gestión más transparente, menos clientelista. Sin embargo, no se ha conseguido una buena representación de los sectores más empobrecidos. Bogotá representa una ciudad que ha venido trabajando a través de POT, de manera tradicional, aprendiendo de errores y aciertos pasados, tomando modelos de otras ciudades, aplicando modelos testeados, aunque no necesariamente innovadores.

11.2.2.3 Caso de Curitiba

Estudio de caso	3	Curitiba (Brasil)
Antecedentes		Curitiba, con una población de alrededor de 1.8 millones de habitantes, y una conurbación de más de 3.2 millones fue pionera en los esfuerzos de planificación desde mediados del siglo pasado. Recibió el galardón de 2010 “Global Sustainable City”. Ya desde los años 60 se planteó medidas de peatonalización, controles sobre la expansión urbana y la accesibilidad al sistema colectivo de transporte.
Metodología aplicada		Combinación de instrumentos de urbanismo con otros de servicios básicos, en particular, la movilidad (transporte colectivo) e incorporación del concepto de sostenibilidad de las intervenciones (no sólo ambientalmente sino también de sostenibilidad de las propias infraestructuras creadas: costes de mantenimiento, por ejemplo).
Instrumento(s) principal(es)		Planificación urbana: plan de ordenamiento territorial
Actividades principales asociadas		<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del transporte público colectivo y accesible económicamente, basado en el desarrollo de la red bus. Reconversión de espacios naturales con peligros para los asentamientos (riberas de los ríos, por ejemplo) en espacios de intercambio comunitario.
Elementos clave		<ul style="list-style-type: none"> El apoyo político a la reconversión continuada de la ciudad Aprovechamiento de los espacios vacíos de la ciudad consolidada para repartirlo en viviendas, equipamientos, zonas verdes. Involucramiento de los propietarios en las viviendas favorecidas por el gobierno municipal: construcción por los propios propietarios, a veces con préstamos (hipotecas) del propio municipio de Curitiba (especialmente en el caso de los hogares de menos recursos). Fomento del reciclaje (a cambio de compensaciones en especie o dinerarias) Incorporación de espacios culturales y comunitarios en el planeamiento urbano Desarrollo industrial enfocado a polos industriales tratando de compatibilizar industria y convivencia urbana Peatón como elemento prioritario en la ciudad: apuesta decidida por el transporte colectivo
Lecciones a retener		<ul style="list-style-type: none"> El apoyo político es fundamental para lograr un desarrollo sostenido por parte de las diferentes administraciones municipales. El transporte colectivo juega un rol de unión territorial y de estandarización de la población donde coinciden clases sociales. Curitiba representa el modelo de crecimiento sostenible y sostenido de una ciudad: planificación urbana basada en “pequeños cambios”

11.2.2.4 Caso de Porto Alegre

Estudio de caso	4	Porto Alegre (Brasil)
Antecedentes		Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande Do Sul, con aproximadamente 1.3 millones de habitantes, lleva dos décadas en los primeros puestos de calidad de vida de las metrópolis brasileñas. Esta situación se explica por la manera en que ha sido regida es este tiempo (gobernanza): bajo la forma de una “administración popular” (administração popular).
Metodología aplicada		Proceso participativo como base de los procesos urbanos y de desarrollo de la ciudad
Instrumento(s) principal(es)		<ul style="list-style-type: none"> “Democracia participativa”: alta implicación ciudadana en la distribución de los recursos municipales Conferencias de Ciudad
Actividades principales asociadas		<ul style="list-style-type: none"> Implantación progresiva (desde 1989) de la modalidad de presupuesto participativo, permitiendo que una cantidad del presupuesto, creciente en el tiempo, se ejecute de acuerdo con las prioridades ciudadanas, o bien, se oriente hacia esas preocupaciones ciudadanas. El Consejo de Presupuesto participativo es el responsable de establecer los criterios generales de distribución entre los distritos de la ciudad (distribución de un 15-25% del presupuesto municipal).
Elementos clave		<ul style="list-style-type: none"> Reorientación de las políticas municipales por las prioridades ciudadanas Integración de las políticas medioambientales en las políticas urbanas, acompañado de un proceso de sensibilización ciudadana respecto a la puesta en valor de los recursos naturales y medioambientales Regeneración de espacios públicos de uso comunitario La priorización ciudadana se ha centrado en temas básicos como: pavimentación de las calles; saneamiento, iluminación de las calles y transporte público, así como para vivienda y equipamiento comunitario.
Lecciones a retener		<ul style="list-style-type: none"> El proceso de planificación urbana (ejecución física) no puede realizarse sin el acompañamiento de los actores clave, en particular, en un modelo de democracia participativa como el puesto en marcha en Porto Alegre. Uno de los cinco grupos de trabajo del Consejo de Presupuesto Participativo es, precisamente, “Planificación Urbana y Desarrollo”, con especificidad en planeamiento urbano y vivienda. Puesta en marcha de un sistema de información compartida con acceso para los propios urbanistas, pero también para políticos, instituciones y ciudadanos (<i>sistema integrado de gestión ambiental</i> del área metropolitana).

11.3 El sistema institucional panameño de planificación territorial

11.3.1 Marco legal de desarrollo de las políticas locales territoriales

11.3.1.1 Política de descentralización

En el Prediagnóstico del Plan Estratégico Distrital se realizó un extenso desarrollo sobre el marco legal correspondiente al sistema de descentralización en Panamá. En el presente apartado se realiza un resumen de los contenidos en dicho Prediagnóstico para encuadrar las PLT.

La política de descentralización en Panamá comprende un largo período que inicia a finales de la década de 1980, si bien se empieza a consolidar en los inicios de la década de los 90 con la aparición de figuras de agrupamiento de municipios, alcaldes y corregimientos.

El proceso de descentralización actual se sustenta en todo caso en la Constitución Política, en su artículo 233:

Artículo 233:

Al Municipio, como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

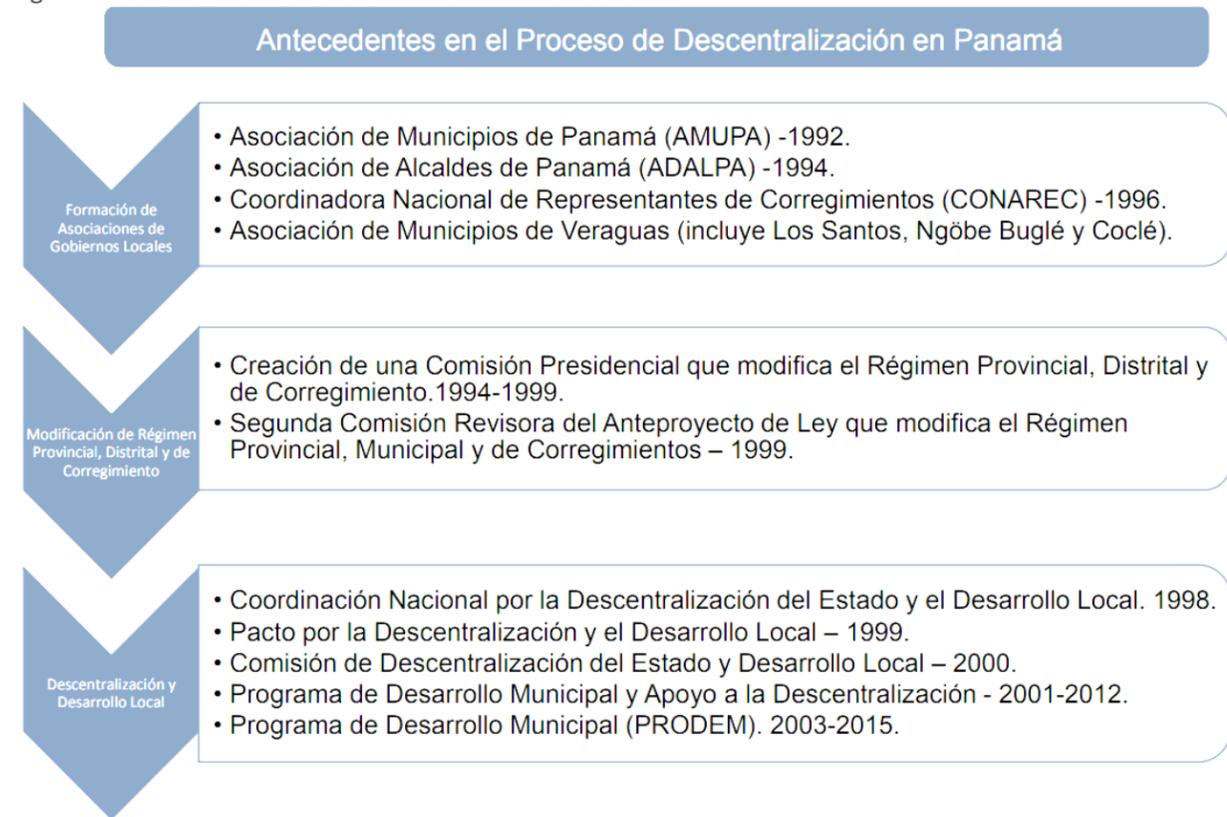
La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de la competencia y transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

Es decir, fija cuatro grandes grupos de acciones que corresponden a los municipios:

- 1 servicios públicos
- 2 construir las obras públicas,
- 3 ordenar el desarrollo de su territorio
- 4 otros que determine la Ley

Los antecedentes del modelo de descentralización actual se inician, como se ha señalado, con la Constitución, si bien, hasta llegar a las leyes de descentralización, fu necesario aplicar una serie de pasos previos a través de iniciativas políticas municipales que permitieron desembocar en el sistema que desarrollarían, posteriormente, las leyes de descentralización de 2009 y de 2015.

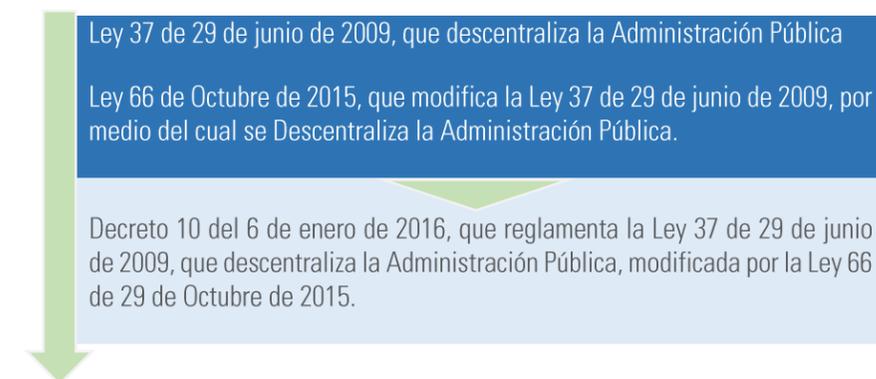
Figura 25. Antecedentes de la descentralización en Panamá



Fuente: Experiencia de la Inversión Pública en Gobiernos Sub- Nacionales, Tratamiento de Inequidades Territoriales y el Desarrollo Urbano. (Caso Panamá)

No será hasta el año 2000 cuando se constituya una Comisión de Descentralización del Estado y Desarrollo Local. El marco legal básico se fundamenta en tres instrumentos legales:

Figura 26. Marco legal básico de la descentralización



Fuente: Elaboración propia

La Ley 37 de 2009 es el instrumento legal concreto que operativiza el mandato de la Constitución. Esta ley es compleja e interactúa con otras normas del mismo nivel jerárquico de la manera que aparece en la tabla siguiente:

Tabla 55. Marco de interacción de la Ley 37 de 2009

Materia	Qué regula	Ley
Régimen Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias y funciones • Estructura y organización • Sistema de gestión y administración 	106 de 1973
Administración	Ausencia de los Alcaldes	Ley 25 de 1996
Régimen de la provincia	Funciones y atribuciones de los Gobernadores	Ley 2 de 1987
	Funciones y atribuciones de los consejos provinciales	Ley 51 de 1984
Juntas Comunes	Funciones y atribuciones de las Juntas comunales y del Representante de Corregimiento	Ley 105 de 1973
Ordenamiento Territorial	Marco regulador del Ordenamiento Territorial	Ley 6 de 2006
	Sistema de gestión, instrumentos de la planificación u ordenamiento territorial	
Normas Regulatorias OT		Decreto Ejecutivo 23 de 2010

Fuente: Asesoría Jurídica del Municipio de Panamá y elaboración propia

La ley no transfiere, traslada o asigna competencias a los municipios. Se observa que, en la lista de competencias transferible a los municipios, salvo lo relativo a la señalización y publicidad vial, en la actualidad son funciones asignadas a los municipios y que ejecutan conforme a su capacidad de gestión. Las funciones transferibles a los municipios, se enmarcan dentro las **actividades de implementación de las políticas, planes y programas nacionales** y el mantenimiento de infraestructura no estratégica.

La Ley crea la Autoridad de Descentralización (**Secretaría Nacional de Descentralización**), adscrita al Ministerio de la Presidencia, como la instancia gubernamental, encargada de dirigir el posible traslado de competencias y funciones transferibles. La Ley otorga a la Junta Directiva de la Autoridad la función certificar la capacidad de los municipios para autorizar los traslados, pero no establece en que instancia recae la responsabilidad efectiva de realizar los traslados. Se señala que será mediante convenio aprobado por el Órgano Ejecutivo.

La **Ley 66 de 2015** viene a resurgir el proceso de descentralización tratando de lograr su objetivo principal: *“Garantizar la realización del proceso de descentralización de la Administración Pública, mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de recursos necesarios a los gobiernos locales y la coordinación proveniente del Gobierno Central de la Inversión Pública.”*

La Ley vino a reforzar el proceso de traslado de competencias en los grupos que ya establecía la Ley 37 de 2009, a saber:

- Seguridad y Convivencia Ciudadana
- Medio Ambiente
- Servicios Públicos Domiciliarios
- Higiene y atención primaria en salud
- Recreación y Deportes
- Cultura y Turismo
- Educación
- Transporte y Movilidad
- Señalización y Publicidad Vial
- Servicios Sociales
- Desarrollo Económico Local y Productivo

Y dotaba, financieramente, a los municipios con el Impuesto de Bien Inmueble, si bien no se aplicaba de manera directa sino con un factor corrector de solidaridad, propiciando una redistribución desde el Distrito de Panamá, y otros distritos de tamaño relativo, hacia los municipios de escasa entidad en cuanto a su capacidad de recolección del impuesto.

La existencia de fuentes de financiamiento es vital para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, y en este aspecto, debido a un proceso político complicado, con la aprobación de la ley 66 de 2015, se restó competencia a los municipios para la gestión de cobro de los impuestos de inmuebles, al quedar sujeta al Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otra parte, se creó un procedimiento complejo que demora la llegada de los fondos derivados de dicho impuesto a los municipios y una fórmula solidaria para que los municipios que más recauden aporten parte de sus ingresos a aquellos que menos recauden.

Es importante acotar también que, con la Ley 66 de 2015, se eliminó la facultad a los municipios de cobrar tasas de valorización que es una de las fórmulas para financiar mejoras en las obras públicas y que se había establecido en la Ley 37 de 2009 en su artículo 113, que fue derogado. No obstante, dicha competencia queda vigente, de acuerdo a lo que dispone el artículo 65 de la Ley 94 de 1973 “por medio de la cual se establece y reglamenta la contribución de mejoras por valorización”

Dentro de los objetivos específicos, además de los temas anteriores, se introdujeron otros:

- Crear la Secretaría de Nacional de Descentralización, que sustituye provisionalmente a la Autoridad Nacional de Descentralización, hasta que se cumpla la primera fase del proceso de descentralización.
- Crear el Programa de Inversiones en Obras Públicas y Servicios Municipales.
- Incluir territorios especiales que no tienen municipio.

De los tres puntos finales anteriores, es importante destacar la creación del Programa de Inversiones puesto que es una fuente de financiamiento para las entidades locales para el financiamiento de los proyectos.

Finalmente, la Ley de Descentralización 66 de 2015 sí supone un impulso del OT. Se reforma la redacción del art. 34 de la Ley 37 de 2009 quedando de la siguiente manera:

“la planificación del ordenamiento territorial consistirá en el ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible, el cual se realizará mediante la participación de las comunidades, de conformidad con lo establecido en las normas de aplicación nacional que rigen el ordenamiento territorial y el espacio urbano en el territorio nacional.”

Asimismo, la Ley 66 de 2015 adiciona potenciales destinos de los montos del impuesto de bien inmueble al art. 112--E, quedando de la siguiente manera:

Se podrá destinar recursos procedentes del impuesto de inmuebles a las áreas y asuntos siguientes:

1. Educación y salud
 - a. Mantenimiento y mejoras de centros educativos
 - b. Mantenimiento y mejoras de puestos y subcentros de salud
2. Deporte y recreación
 - a. Construcción y mantenimiento de infraestructuras deportivas, recreativas y parques
 - b. Transporte y movilidad**
 - c. Construcción y reparación de aceras**
 - d. Mantenimiento de caminos rurales y mejoras en la señalización vial
3. Servicio público domiciliario
 - a. Acueductos rurales
 - b. Alumbrado público rural
 - c. Recolección de basura
 - d. Reciclaje
 - e. Canalización
 - f. Dragados de servidumbres pluviales
4. Infraestructuras para la seguridad ciudadana
 - a. Acondicionamiento de las infraestructuras para las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad.**
5. Servicios sociales
 - a. Construcción y mantenimiento de los centros de orientación infantil y familiar (COIF)
 - b. Infraestructura y apoyo para la mitigación de riesgos y desastres naturales**
 - c. Construcción de centros de servicios sociales**, como los comedores municipales y comunales, entre otros
 - d. Construcción y/o adecuación de infraestructura para la efectiva participación de grupos de la sociedad civil, en las instalaciones de las juntas comunales
6. Turismo y cultura
 - a. Infraestructura para el turismo local y paisajismo
 - b. Construcción y mantenimiento de infraestructuras culturales, artísticas y religiosas
7. Desarrollo económico social
 - a. Equipamiento urbano**
 - b. Mejoras a la infraestructura pública**
 - c. Embarcaderos fluviales o lacustres
 - d. Construcción y mejoras de mercados municipales
 - e. Infraestructuras para microempresas municipales**
 - f. Apoyo al sector agropecuario

La ley es muy explícita en cuanto a los destinos de los fondos del impuesto de inmuebles pero, a su vez, permite un amplio abanico de destinos que pueden ser empleados por los municipios. Los señalados en negrita refuerzan, de manera directa, las competencias en OT.

La descentralización de facto

Los días 3 y 4 de septiembre de 2018, en el marco de la misión de Políticas Locales Territoriales, tuvo lugar un taller de PLT al que fueron invitados los miembros del Comité Técnico Interinstitucional y las Direcciones del Municipio de Panamá (MUPA). El Taller contó con una nutrida representación de actores sectoriales y de ambos niveles de la Administración (local y central). Durante el taller, el tema de la descentralización tuvo un papel notable.

Se consideró que el desarrollo del proceso de descentralización se encontraba en un momento muy inicial, tanto en tiempo, como en voluntad política de expansión. Se consideró que antes de la Ley de 2015 la descentralización no se inició de facto y que, tres años después de su aprobación, los procesos de descentralización son más formales que reales.

Asimismo, y como se analizará en el apartado siguiente, al analizar el OT, las competencias siguen siendo un elemento de discusión y de conflicto. El distrito tiene como única fuente propia de financiación el ingreso por el impuesto de bien inmueble (IBI) que es recaudado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y distribuido después a los municipios tras aplicar un factor corrector “de solidaridad”. Sin embargo, esto dota de escasa autonomía a los municipios puesto que el sistema principal de financiamiento de inversiones sigue siendo el SINIP (Sistema Nacional de Inversiones Públicas), gestionado por el MEF.

Un ejemplo gráfico del sistema no clarificado de competencias corresponde al tema de la movilidad, donde los estudios de prefactibilidad, factibilidad y ejecución de las obras han sido realizados por Metro de Panamá, entidad dependiente del gobierno central. En este sentido, a pesar de disponer de la competencia de movilidad, no consta que el MUPA haya podido influir en el diseño de dichas líneas, de manera que encajasen mejor en el planeamiento territorial del distrito.

En este sentido, una de las conclusiones principales del taller fue la de lograr una mejor **coordinación interinstitucional** que facilite y mejore la implementación de las competencias, la ejecución de los proyectos y coadyuve al buen servicio, de calidad y eficiente para la ciudadanía. Esta coordinación, como se detallará en el apartado de Instrumentos, debería pasar por la constitución de comisiones mixtas de coordinación, tanto a nivel político como técnico, así como la mejora de la calidad de las normas, en el sentido de lograr una mejor clarificación).

11.3.1.2 Política de ordenamiento territorial

En el Producto 2 del Plan Estratégico Distrital se realizó un extenso desarrollo sobre el marco legal correspondiente al sistema de ordenamiento territorial en Panamá. En el presente apartado se realiza un resumen de los contenidos en dicho Producto 2 para encuadrar las PLT.

El ordenamiento territorial es considerado una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983)

Los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial varían dependiendo el nivel del Estado en el cual se aplica. En el nivel nacional su orientación es claramente más política que técnica (definición de estrategias, planes o programas en materias como la relación urbano-rural, el sistema de ciudades, entre otros). A nivel regional se incorporan aspectos como la definición del uso del suelo, integración territorial, planificación física y ambiental. A nivel local se incluyen consideraciones como el diseño urbano e infraestructura, zonificación y conformación barrial. (Massiris, 2005)

El ámbito de desarrollo de las políticas territoriales del POT de Panamá es el local.

Al igual que sucede en el caso de la Descentralización, para el ordenamiento territorial (OT) es necesario partir de la propia Constitución, en su artículo 233:

*Al Municipio, como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, **ordenar el desarrollo de su territorio**, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.*

Mediante Ley 49 de 2004 se ordenó la creación de una comisión consultiva para realizar una propuesta para regular el desarrollo urbano en la República de Panamá de forma integral. El resultado fue la Ley 6 de 2006 “que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”

Esta ley, como su nombre lo dice, se enfoca en el ordenamiento de las ciudades, es decir las reglas que rigen el espacio físico en un núcleo poblacional, dentro del fenómeno urbano. En su artículo 1 señala que es su objetivo “establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional.”

Dicha Ley ha sido modificada en varios artículos, pero relativo al tema que nos interesa ha sido trascendental la modificación de sus artículos 18 y 26, mediante la Ley 14 de 21 de abril de 2015, que otorga una mayor competencia a los municipios sobre el ordenamiento de su territorio.

Los principios rectores para la formulación de las políticas públicas para el ordenamiento territorial son los siguientes (art.2):

- Reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad
- La prevalencia del interés general sobre el particular
- La distribución equitativa de obligaciones y beneficios
- La garantía de la propiedad privada.

La **ley 6 de 2006** señala que hay dos autoridades competentes, según su esfera de acción: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y los municipios. El primero tiene además la responsabilidad de orientar y capacitar a los municipios del país, para que asuman gradualmente sus funciones en materia de ordenamiento territorial.

En los municipios es el Consejo Municipal, el organismo competente para elaborar y aprobar los planes de ordenamiento a nivel local (artículo 46), con la participación de las Juntas de Planificación Municipal quienes además son el ente autorizado para ejecutar y modificar los planes locales y parciales, así como los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local (artículo 26).

La manera en que los centros urbanos deben ser ordenados, de acuerdo con la ley en estudio es a través de planes integrados y jerarquizados, a cuatro niveles: nacionales, regionales, locales y parciales.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial es competente para elaborar los planes nacionales y regionales, así como también los parciales y los municipios los locales y parciales, así como de sus cambios o modificaciones.

Contenido mínimo de los planes locales y parciales:

Los planes locales y los parciales deben contener como mínimos lo siguientes aspectos (artículo 14 y 15):

“Los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano deberán contener, como mínimo:

1. La información estadística existente y proyectada de la población y la base económica de las áreas pobladas en el municipio respectivo, que mantengan la Contraloría General de la República y otras instituciones del Estado o del sector privado.
2. La delimitación de las áreas de posible expansión de las ciudades o centros poblados, de desarrollo diferido, de desarrollo prioritario, así como la identificación de aquellas áreas de desarrollo informal para incorporarlas a la estructura urbana.
3. La definición de los usos del suelo como residenciales, comerciales, institucionales, industriales, recreativos y de conservación y sus densidades e intensidades, para los efectos de determinar la normativa urbanística aplicable.
4. La delimitación de espacios abiertos de uso público destinados a áreas recreativas y de conservación.
5. La localización de áreas de protección, de conservación ambiental y de zona vulnerables a desastres naturales.
6. La localización de áreas de conservación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural.
7. El trazado, jerarquización y nomenclatura de la red vial y de transporte urbano a nivel local, existente y de desarrollo futuro.
8. La identificación de las redes de infraestructura pública y sus proyecciones.
9. La identificación y definición de los sitios para el aprovechamiento, disposición y tratamiento de los residuos sólidos, tóxicos y peligrosos.
10. La ubicación existente y futura de los edificios y áreas para equipamiento de servicios de interés público y social, tales como centros educacionales, culturales, deportivos, religiosos e institucionales.
11. El programa de inversiones para su ejecución, así como la definición del tiempo de las acciones que las entidades públicas y privadas realizarán en el ámbito de los planes locales.
12. Los aspectos técnicos o administrativos que el Ministerio de Vivienda y los municipios consideren necesarios incorporar.
13. La inclusión de normativas aplicables a las facilidades para discapacitados de acuerdo con las necesidades del sector.”

La temporalidad de los planes parciales será establecida por los propios municipios de acuerdo con las necesidades y propósitos.

Es importante señalar en este apartado que los artículos 9 y 10 de la Ley 6 de 2006, señalan que al elaborar los

planes de ordenamiento local se debe hacer de forma coordinada con las instituciones gubernamentales correspondientes y además obliga a dichos entes a colaborar y a participar con los municipios.

El estado del arte de la política de OT, de facto

La situación real, a fecha actual, del marco del OT en Panamá resulta complejo debido a una superposición de competencias y autoridades, así como al reciente relanzamiento del proceso de descentralización que se inicia en 2015.

El contexto real en el distrito de Panamá es una superposición de agentes nacionales y municipales cuyas competencias de actuación no resultan claras, en la práctica, y que generan cierto desconcierto a nivel institucional, operativo y ciudadano.

El quid de la cuestión parece encontrarse tanto en el sistema legal y normativo establecido (si bien es susceptible de una amplia revisión y clarificación que se espera se realice en la revisión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT) sino en un sistema de coordinación y lealtad institucional para permitir el desarrollo de las competencias municipales en materia de OT.

Hay que tener en cuenta que desde el MIVIOT se está acostumbrado a entrar en los temas de OT de los municipios

por tres razones: La práctica habitual durante años.; la falta de capacidad institucional de la mayor parte de los municipios de Panamá y la escasa capacidad financiera de dichos municipios

Sin embargo, el MUPA, como municipio de mayor tamaño y con mayor capacidad institucional del país, dispone de las capacidades plenas para hacer frente a la formulación y manejo de un POT, siempre trabajando de manera articulada con las PNOT (en proceso de definición fáctica) y contando con los mecanismos de financiamiento del Estado para los municipios, en particular, el SINIP.

En el apartado 5.2.6 de este documento se amplía las cuestiones competenciales en relación con otros organismos que afectan al desarrollo territorial en el distrito de Panamá.

11.3.2 La planificación nacional, municipal y subnacional en Panamá.

11.3.2.1 Contexto del planeamiento en Panamá

El modelo de planeamiento actual en Panamá parte de la Constitución Política del país y se estructura en una serie de acuerdos y planes estratégicos que, de manera alineada, inciden directa o indirectamente en el OT del país. La siguiente figura permite condensar esta estructura institucional en una secuencia lógica:

Figura 27. Contexto de las Políticas Locales Territoriales en Panamá · secuencia lógica



Fuente: elaboración propia

11.3.2.2 Los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo 2007

Durante los meses previos al 22 de octubre de 2006, fecha en que se llevó a cabo el referéndum para la ampliación del Canal de Panamá a través de la construcción de un tercer juego de esclusas, se generó un amplio debate nacional acerca de las renovadas oportunidades que dicho proyecto representaba para el desarrollo del país.

Es así como se convoca la Concertación Nacional para el Desarrollo, para establecer, a través del diálogo constructivo, objetivos estratégicos de largo plazo que contribuyesen a transformar a Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo, aprovechando, entre otras, la oportunidad histórica que ofrecía la ampliación del Canal de Panamá.

El documento contiene los acuerdos logrados por cerca de 2000 participantes de la Concertación Nacional para el Desarrollo, contruidos a lo largo de 173 sesiones de trabajo en mesas temáticas y 51 reuniones en nueve provincias y tres comarcas indígenas. Estos acuerdos fueron validados por el Plenario de la Concertación entre los meses de mayo y octubre de 2007.

En los acuerdos que se generaron del proceso de diálogo, conocidos como los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, se establecen las acciones a ejecutar para lograr el desarrollo integral de la nación panameña y se constituye un Mecanismo de Verificación y Seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos, entre cuyos responsables está el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, cuya creación surge como un resultado del diálogo y que posteriormente fue establecido por Ley de la República.

El documento consta de cuatro capítulos. El primero, “Compromiso con Panamá”, recoge la declaración que hicieron los delegados principales a la Plenaria de la Concertación manifestando su compromiso con los acuerdos alcanzados. En el segundo capítulo se presenta una breve reseña del proceso de la Concertación.

El tercero, “El Panamá que queremos y podemos tener”, contiene los acuerdos del proceso, tanto de las mesas como de las plenarias, precedidos por una introducción analítica de los mismos. Finalmente, el cuarto y último capítulo está referido al “Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá”.

Los lineamientos fundamentales de este Acuerdo se resumen, como señala la figura precedente, en:

- Crecer más y mejor
- Más equidad, menos pobreza
- Un solo país
- Una sociedad más democrática y más ética

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 854 de agosto 2010 se reglamenta el mecanismo de Verificación y Seguimiento de los acuerdos, se crea la Secretaría Ejecutiva y se aseguran los recursos materiales y legales para el cumplimiento del proceso de verificación del cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación.

Uno de los frutos de los Acuerdos fue la creación de la *Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social y Fiscal*, que tiene por objeto establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del sector público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

11.3.2.3 Plan Estratégico Nacional con visión de Estado Panamá 2030

El PEN-Panamá 2030 constituye una actualización de los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en la Declaración de París de diciembre 2015.

La visión del PEN 2030 se basa en que: *"El desarrollo pleno después de 2015 es una meta estratégica para el país, en tanto es la esperanza y la oportunidad para alcanzar la inclusión plena de los ciudadanos y su articulación al crecimiento económico. Panamá tiene actualmente el potencial para superar muchos de los retos para reducir la pobreza, transformar la vida cotidiana y encontrar nuevas formas de proteger el planeta. Una mirada estratégica al desarrollo de la nación pasa precisamente por una acción integral y conjunta que permita superar los contratiempos metodológicos del comienzo y ponerse en sintonía con el futuro y dimensionar los retos que, como país, aspira definir sus prioridades en el Desarrollo Nacional y actuar en consecuencia"*

El PEN se ha planteado cinco Objetivos Meta que fundamentan hoy el desarrollo del país:

- Buena vida para todos;
- Crecer más y mejor, Sostenibilidad ambiental;
- Democracia, institucionalidad y gobernanza;
- Alianzas estratégicas para el desarrollo.

Dentro del eje “Crecer Más y Mejor, Sostenibilidad Ambiental” se incluyen la política de:

- 6.2.1.4. **Ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**

Y la estrategia de:

- **ESTRATEGIA. Ciudades y los asentamientos humanos** inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Una ciudad con los servicios públicos necesarios para una vida digna y decente, es el resultado inmediato y evidente de una sistemática **planificación urbana**. Por consiguiente, las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles más que una aspiración, son parte de una política pública que garantiza los derechos de los ciudadanos a una vida digna. Para ello es necesario impulsar una política integral de planificación y **ordenamiento territorial**.

- 6.3.1.6. **Ordenamiento territorial**

Según señala el propio documento, “La política de ordenamiento territorial se desarrolla a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda en materia de ordenamiento y desarrollo socio-territorial. Para el desarrollo de tales funciones se reordena el Consejo Nacional de Urbanismo, en tanto organismo de promoción del desarrollo urbano y focalización de las inversiones de utilidad pública.”

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es el instrumento para la gobernanza del ordenamiento territorial que contribuye a disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial.

El documento señala que “En el caso de los asentamientos, el tema central a resolver parece ser la disponibilidad de servicios y espacios públicos. El primero para garantizar la habitabilidad de las viviendas; el segundo para garantizar actividades recreativas para quienes habitan la vivienda. No obstante, de manera prospectiva parece relevante que el ordenamiento territorial sea vinculante con el diseño y

aprobación de políticas públicas y proyectos de inversión, con enfoque integral de manejo de cuencas y ecosistemas, tomando en cuenta los efectos del cambio climático asociando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con los derechos de propiedad y el régimen especial de propiedad colectiva propio de las comarcas y territorios indígenas, georeferenciando e inscribiendo las áreas protegidas y el patrimonio forestal del Estado.

Y la estrategia de:

- **ESTRATEGIA. Ordenamiento territorial.** La organización y gestión de los sistemas socio-territoriales facilita la organización, uso, gestión del territorio y sus recursos, en tanto articula la vocación de los suelos (uso adecuado) y las principales actividades productivas, comerciales y públicas, según zonas y regiones del país. El ordenamiento territorial planificado y sostenible disminuye las asimetrías en la medida que genera equidad en los usos de suelo y mitiga y/o elimina los procesos de deterioro ambiental y conectividad por la propiedad sobre la tierra.

Y con las siguientes características:

Efecto: Panamá aplica con efectividad las estrategias para el ordenamiento territorial planificado y sostenible.

Objetivo: Fomentar el ordenamiento territorial planificado y sostenible según áreas, regiones, provincia y comarcas del país.

Acciones relevantes:

- **Énfasis:** Aumentar las áreas, regiones, provincias y comarcas del país que impulsan estrategias para el ordenamiento territorial planificado y sostenible.
- **Supuesto:** Existe una estructura de participación directa en la planificado y la gestión del ordenamiento territorial que opera regular y democráticamente.
- **Riesgo:** Carencia de una estructura de participación directa en la planificación y la gestión del ordenamiento territorial que opera regular y democráticamente.

Como se comprueba, el PEN Panamá 2030 incluye el OT como una directriz clave, articulada a través de una estrategia específica.

11.3.2.4 Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 “Un solo País”

Este plan de inversiones quinquenales lo elabora el programa de gobierno para el período político en curso, y establece los principales ejes de acción, inversiones propuestas y metas de gobierno, además de presentar un diagnóstico social, económico y ambiental de la condición del país.

Tabla 56. Estructura del Plan Estratégico De Gobierno 2015-2019

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	LÍNEA DE INTERVENCIÓN
DESARROLLO ECONÓMICO Diversificación y productividad de la base económica.	Logística Agricultura Turismo Minería
DESARROLLO SOCIAL Mejora de la calidad de vida.	Agua y Saneamiento Aseo Urbano Vivienda Transporte Urbano Sanidad
DESARROLLO DE LAS PERSONAS Refuerzo de las Capacidades Humanas	Educación Básica Formación Técnica
INFRAESTRUCTURAS Conectividad	Carreteras Puertos Aeropuertos Energía
AMBIENTE Territorio y Sostenibilidad ambiental.	Ordenamiento Territorial Gestión Ambiental
GOBERNABILIDAD Fortalecimiento Institucional y Gobernanza.	Sistema de Planificación e Inversión Presupuesto por Programas Sistema de Control Interno Servicio Civil Descentralización de la Acción Pública. Justicia y Seguridad

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019

Entre los ejes principales de acción estratégica están los ejes 1 (Bienestar y desarrollo humano) y 6 (Respeto, defensa y protección del medio ambiente) que tienen relevancia clara para los temas de ordenamiento territorial. En el Eje 1, se incluye la generación de “viviendas dignas y adecuadas”, además de transporte público, mientras que el Eje 6 aborda los temas de conservación ambiental.

En el diagnóstico, el deficiente desempeño ambiental del país se atribuye principalmente a un “crecimiento desordenado de las actividades humanas y su presión sobre los ecosistemas naturales, consecuencia de una falta de estrategia ambiental integrada en una política territorial efectiva, actualmente inexistente...” (pág. 21). Los principales problemas ambientales del país se identifican como la pérdida de la cobertura boscosa nativa y la pérdida de la calidad de las aguas. También se advierte sobre los impactos del cambio climático, que incrementan las amenazas naturales y las correspondientes pérdidas económicas, que son significativas.

Un objetivo central del Plan es lograr la cohesión e integración ciudadana, lo cual implica adelantar el bienestar y desarrollo humano y un ambiente sano para todos. Para ello, el documento establece una serie de condiciones relacionadas con el ordenamiento territorial y la planificación: viviendas dignas y saludables, y barrios equipados y seguros; movilidad sostenible y transportes eficientes; acceso a la cultura, el deporte y las actividades recreativas; conservación de la biodiversidad, el paisaje y los recursos naturales; adaptación y gestión del cambio climático; gestión de la calidad ambiental; y prevención de los riesgos naturales (pág. 31). Uno de los mecanismos que se proponen para lograr estas metas es la “formulación de una estrategia clara de ordenamiento y desarrollo territorial del país en su integridad” (pág. 31). Más adelante, se indica que:

“Al presente Panamá carece de planificación estratégica del desarrollo socio-territorial y de su ordenamiento ambiental, urbanístico e infraestructural a nivel nacional. Y puesto que el desarrollo socioeconómico de Panamá se ha basado y se basará en parte importante en sus activos geográficos, territoriales, naturales y ambientales, resulta evidente la necesidad y conveniencia de resolver esta carencia” (pág. 32).

Dentro de la Estrategia Económica y Social, nuevamente se ubica el “ordenamiento, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental” dentro de las “Líneas de acción prioritaria”.

Las exigencias de **planificación urbana** también surgen en las discusiones sobre la estrategia económica. Se señalan los impactos de la congestión de la red vial de la zona interoceánica y de los puertos del Pacífico en el funcionamiento de la economía logística (pág. 44); la necesidad de concretar la Cadena de Frío y los mercados urbanos para el apoyo al sector agrícola en el ámbito de la comercialización (pág. 49); y la concreción del nuevo Centro de Convenciones y el puerto de cruceros en Amador, la rehabilitación y expansión del patrimonio cultural, y la mejor promoción de las áreas naturales protegidas como apoyo a la industria turística (pág. 61).

La estrategia de desarrollo social, enfocada en la cobertura de servicios básicos, contiene puntos aún más específicos que marcan una clara dirección para los esfuerzos de planificación urbana en la ciudad de Panamá. Se señalan las deficiencias en el sistema de recolección y disposición de residuos sólidos (incluyendo el bajo nivel de reciclaje); los graves problemas de congestión vehicular en el área metropolitana; la proliferación de asentamientos informales; y el deterioro de los barrios históricos centrales.

Sobre el **transporte**, se mencionan específicamente los largos tiempos de traslado de la población, la ausencia de una adecuada red vial interconectada y densa, y la ausencia de carriles exclusivos para los Metro-Bus. Se destaca la necesidad de proceder con las líneas de Metro planeadas (Líneas 2 y 3), pero se indica que,

“... a corto plazo estas inversiones serán poco efectivas si no se garantiza que mediante la planificación y gestión urbana se articule el transporte, el mercado de la vivienda y otros servicios e infraestructura pública dentro de un modelo de ciudad más compacta” (pág. 71).

Sobre la **vivienda**, se señala que,

“El crecimiento acelerado que experimentan las principales áreas urbanas del país, y en particular el AMP, propició un crecimiento desordenado, y la proliferación de asentamientos informales. Las periferias urbanas son espacios de baja calidad, en los que en muchas ocasiones los servicios básicos o el empleo están a gran distancia y el transporte público no es práctico” (pág. 72).

Tabla 57. Actuaciones en servicios, infraestructuras, viviendas y transporte

ACTUACIONES EN SERVICIOS, INFRAESTRUCTURAS, VIVIENDA Y TRANSPORTE

- Ampliar la planta potabilizadora de Chilibre (agua potable)
- Articular la política de vivienda con el ordenamiento territorial
- Enfocarse en la vivienda social
- Impulsar programas de mejoramiento integral de los barrios informales
- Revitalizar el centro urbano
- Impulsar la densificación del desarrollo residencial
- Impulsar la vivienda de alquiler, incluyendo la vivienda social
- Impulsar la terminación de la Ciudad Hospitalaria y el Hospital General de Panamá Norte.
- Implementar carriles dedicados al Metro Bus e integrar el sistema de buses con el metro
- Impulsar la terminal de contenedores de Corozal
- Impulsar la terminal oeste de entrada al canal
- Impulsar un parque logístico en tierras aledañas al tercer juego de esclusas
- Proteger el área contigua al aeropuerto para no condicionar su desarrollo futuro

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019

En general, **el Plan aboga por el “desarrollo e implementación de instrumentos de planificación y gestión que regulen la ocupación del territorio bajo criterios de sostenibilidad que contribuyan a disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial”** (pág. 114).

En respuesta a la falta de instrumentos de ordenamiento territorial e instrumentos de gestión a todos los niveles, el Plan Estratégico de Gobierno (2015-2019) **establece como meta la elaboración de un nuevo marco legal en el plazo de 12 meses en su apartado de Acciones y Proyectos. Junto con la elaboración de un nuevo Marco Legal señala como meta la elaboración de Instrumentos de planificación territorial a nivel nacional, comarcal y municipal.**

11.3.2.5 Plan de Acción Panamá Metropolitana, Sostenible, Humana y Global

El Plan de Acción constituye un documento principal a la hora de señalar las necesidades más prioritarias de intervención en la ciudad de Panamá. Se trata de un documento elaborado a través de varias líneas estratégicas que encajan en las propuestas de lineamientos políticos que se desarrollarán más adelante. En concreto, el Plan de Acción define las siguientes líneas estratégicas:

- Línea Estratégica 1: Planificación Urbana Sostenible
- Línea Estratégica 2: Desigualdad Urbana y Usos del Suelo
- Línea estratégica 3: Vulnerabilidad ante desastres naturales

La Línea estratégica 1 abarca los temas priorizados de Movilidad y Transporte, Desigualdad Urbana y Uso del Suelo, y Vulnerabilidad a Desastres Naturales. Estos temas se tratan en el marco de una mejor planificación urbana que, realizada de forma integral, puede ayudar a solucionar estas materias. Si bien las tres líneas estratégicas desarrollan aspectos prioritarios, la línea 2 es la que toma en consideración, de manera directa, el ordenamiento territorial.

Dentro de la línea estratégica 1. Planificación Urbana Sostenible, se incluye la acción de 2) Desigualdad Urbana y Usos del Suelo que trata en particular de:

- Elaboración y gestión de nuevos Planes Estratégicos Distritales y Planes Locales de Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano
- Revitalización del corregimiento de Calidonia
 - Elaboración de Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de áreas centrales - primera experiencia piloto: Plan Parcial de Calidonia
 - Proyecto de Renovación Urbana para el corregimiento de Calidonia
 - Creación de un ente gestor del desarrollo urbano de Calidonia
- Implementación del Plan Maestro “Curundú Emerge”
- Promoción de acuerdos intermunicipales para la propuesta de una autoridad metropolitana y un observatorio metropolitano
- Revisión de la política habitacional: establecer mecanismos para fijar un porcentaje de vivienda asequible en todos los desarrollos
- Elaboración de un código de construcción verde
- Mejoramiento de suburbios residenciales a barrios vecinales
- Dotación de áreas verdes y espacios públicos en áreas urbanas
- Mejora de la relación costa-ciudad

Se trata, por tanto, de un Plan que debe ligarse de manera clara y directa con las propuestas de PLT desarrolladas en este análisis.

11.3.2.6 Análisis de complementariedades del sistema competencial en materia de Ordenamiento Territorial

Como se ha introducido anteriormente, existe una necesidad de ajuste entre los organismos que ejercen las competencias en materia de OT. Las competencias, teóricamente, se encuentran ya definidas en la Ley 37 de 2009 y no han sido modificadas en la Ley 66 de 2015 sino detalladas o explicitadas.

Las competencias estatales se ejecutan y desarrollan dentro de un territorio determinado, a nivel nacional o local, de acuerdo con lo que establecen las leyes sobre la materia. Sin embargo, en la práctica, existen ciertas tensiones en la relación nacional/local, dado que en temas de políticas públicas Panamá ha mantenido una tradición de centralización en su elaboración y ejecución, pero las exigencias de respuestas efectivas de parte de la población, sobre todo en temas de orden local, ha obligado al Estado a iniciar un proceso de descentralización.

Este proceso, que de alguna manera inicia con la Ley 6 de 2006 sobre ordenamiento territorial, se ha encontrado con dificultades concretas al momento de elaborar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial, dado que hay muchas competencias nacionales que impactan al momento de elaborar los planes de ordenamiento territorial local.

El Plan de desarrollo Legal-Institucional del MIVIOT, realizado en julio de 2015 en el marco de la “revisión y actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico” refleja, en su apartado tercero varios puntos de síntesis sobre las competencias legales que pasamos a transcribir de manera objetiva.

En la relación del MIVIOT con el nivel regional y local señala que:

“Las normas que daban mérito para recomendar la participación del Municipio y brindar un mejor servicio a la comunidad fueron ajustadas, dando como resultado que la normativa con relación al MIVIOT y los Municipios tiene otra conceptualización tal como lo preceptúa el artículo 6 de la Ley 6 de 2006. Se produce un marco legal diferente que trata la planificación territorial para el desarrollo urbano considerando a estos entes como autoridades urbanísticas, cada uno dentro del marco de su competencia.”

Es importante señalar que el modelo de despegue hacia esa participación de los Municipios tiene un cambio, en principio, con el Municipio de Panamá, al reestructurarse en 1997 la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, con el traspaso del Departamento Técnico Legal a esta Dirección y la creación de las Subdirecciones de Planificación y Fiscalización Urbana. Al ser creada la Autoridad Urbanística Municipal y con el fin de cumplir las funciones asignadas por la Ley 6 de 2006, el Municipio de Panamá expide el Acuerdo No. 99 de 28 de julio de 2009, mediante el cual crea la Dirección de Planificación Urbana para así cumplir el mandato dado por ley.”

Es decir, se reconoce con claridad a los municipios como Autoridades Urbanísticas en su territorio y confirma el reconocimiento de la creación de la Dirección de Planificación Urbana (DPU) en el MUPA como herramienta para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley 6 de 2006.

Más adelante, en la pág. 87 y siguientes, el mismo documento señala que:

“Las normas antes descritas logran aclarar cualquier duda sobre el marco de competencia que tienen los Municipios al ejecutar la función atribuida por la Ley 6 de 2006, puesto que en lo relativo al ordenamiento territorial para el desarrollo urbano solo deben conocerlo desde la perspectiva del ámbito que le ha atribuido la jurisdicción administrativa a los Municipios, quedando facultados para la atención local y no la atención nacional y regional, ya que esta se encuentra a cargo del MIVIOT.”

“Resaltado el rango de autoridad urbanística dada a los municipios por la Ley 6 de 2006, y observando su competencia para elaborar y aprobar planes a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, los Municipios deben ser considerado como parte integrante del sistema de planificación del ordenamiento territorial. Además, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial también debe emprender un programa de capacitación intensivo para los municipios y gobiernos locales con el objeto de brindar la orientación necesaria en materia de elaboración de los planes de ordenamiento local, para que los funcionarios comprendan cual es el marco de sus atribuciones legales.”

Es decir, se señala que los municipios deben ser parte integrante del sistema de planificación de OT y que compete al MIVIOT la capacitación en aquellos casos en que los municipios no dispongan de los medios adecuados para ejercer plenamente sus funciones, aspecto que no es el caso en el MUPA.

Sin embargo, una vez señalado este marco legal/institucional, conviene señalar algunos elementos de disfunciones con los organismos de carácter central:

1- Ministerio de Obras Públicas (MOP)

a- Calles, carreteras, puentes, obras viales nacionales:

De acuerdo a la Ley 36 de 1978 modificada por la Ley 11 de 2006 el MOP es la institución de llevar a cabo *“los programas e implementar la política de construcción y mantenimiento de las obras públicas de la nación”*, siendo estas definidas como *“los bienes nacionales, tales como fuentes de materiales de construcciones, carreteras, calles, puentes, edificios o construcciones de cualquier clase que por Ley”* o por orden del Ejecutivo sean adscritos al MOP.

Es decir, que aquellas calles y puentes que están en la ciudad y que son del Estado, es decir nacional, son de competencia del MOP.

b- Estructuras y anuncios viales-

Se prohíbe la instalación de estructuras y anuncios viales en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional que no sean infraestructura de servicios públicos, sin permiso del MOP. Los demás, los otorga el Municipio.

c- Contribución de Mejoras por Valorización, (Ley 94 de 1973, modificada por Ley 11 de 2006), incluye las obras municipales y la competencia para determinar qué obras se deben construir mediante este mecanismo recae sobre la Comisión de Valorización, integrada y presidida por el MOP y otros ministerios y gremios, pero sin presencia del municipio afectado por la obra.

2- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

a- Esquema de ordenamiento Territorial-

En otro apartado (Prediagnóstico) se trató el tema con amplitud

b- Urbanizaciones y normas de zonificación-

Igualmente, este tema se trató con amplitud en el Prediagnóstico

3- Ministerio de Ambiente

Ordenamiento ambiental del territorio nacional-

La Ley 41 de 1998 (artículo 2 y 6) y el Decreto Ejecutivo No. 283 de 2006 regulan el Ordenamiento ambiental del territorio nacional y señala que debe existir un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional.

Señala que el Ministerio debe velar por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo en coordinación con las autoridades competentes.

El Decreto Ejecutivo 238 de 2006 señala que ese ordenamiento podrá realizarse a nivel nacional, regional, de cuencas hidrográficas, provincial, municipal o local.

En el nivel municipal, le otorga la competencia a los municipios (artículo 11), pero en coordinar con el Ministerio de Ambiente (artículo 12) para: a) Formular y elaborar los Planes de Ordenamiento Ambiental de sus respectivos territorios, siguiendo la normativa vigente en materia de ambiente y ordenamiento

ambiental del territorio; b) Reglamentar de forma específica el uso de la tierra en áreas urbanas, de expansión y rurales, respetando la legislación vigente en esa materia; c) Reglamentar y optimizar el uso del suelo en materia de producción; d) Coordinar los Planes Sectoriales de Ordenamiento Ambiental del Territorio y actuar de manera armónica con las políticas nacionales y los Planes Regionales, Provinciales, Comarcales de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial de Cuencas Hidrográficas, teniendo en consideración el concepto de cuenca hidrográfica como unidad territorial.

Igual que en la Ley 6 de 2006 existe un sistema jerarquizado de planes de ordenamiento ambiental, a través de lo que denominan un Plan Indicativo General de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PIGOT) como base para los demás planes. Se han aprobado PIGOT por provincia, aunque no uno nacional.

4- Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)

a- Piqueras y Terminales

La ATTT es la autoridad competente para aprobar la ubicación de las estaciones terminales, para intermedias y piqueras que utiliza el transporte público de pasajeros con excepción del Metro. (Artículo 46 de la Ley 14 de 1993)

b- Transporte Público de pasajeros

Son las competentes para otorgar las concesiones para el transporte público de pasajeros y determinar las rutas de transporte (art 2 de la Ley 34 de 1999)

c- Transporte Terrestre

Es la competente para planificar y programar el transporte terrestre, regular el tránsito vehicular y dictar las normas correspondientes a la materia (artículo 2 de la Ley 34 de 1999)

d- Vías públicas

Emite las autorizaciones para los trabajos y actividades en las vías públicas que afectan el tránsito (artículo 2 de la Ley 34 de 1999)

e- Autoridades municipales

Revisar y aprobar, con las autoridades municipales, los planos y especificaciones de obras que estas desarrollen relacionadas con la administración y operación del tránsito y transporte terrestre. (Artículo 2 de la Ley 34 de 1999)

5- Metro de Panamá

Mediante Ley 109 de 2009 se crea el marco regulatorio para el metro de Panamá, el cual funciona como una sociedad anónima de capital público denominado **Metro de Panamá, S.A.** quien es la competente para llevar a cabo todo lo relativo a la instalación y ejecución del Metro, así como sus servicios aledaños. Entre sus funciones está la de recomendar, para la aprobación del Ejecutivo las áreas de polígonos de influencia del Metro, así como señalar su uso de suelo, explotación y operación, entre otros.

6- Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN)

- a- Entre sus funciones está la de determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los diferentes proyectos que dentro del ámbito de competencia del IDAAN, propongan los municipios para satisfacer las necesidades de la comunidad, relacionadas con los fines de esta Ley. (artículo 2, Ley 77 de 2001)
 - b- La ley 77 de 2001, en su artículo 44 también señala que “los municipios, cuando lo consideren de beneficio público, podrán decretar, resolver u ordenar la prestación de servicios de agua potable o de alcantarillado sanitario a cualquier entidad, siempre que en dicho decreto, resolución u orden se indique la partida presupuestaria para el pago al IDAAN del valor total del servicio, de acuerdo con las tarifas vigentes, y la Contraloría General de la República certifique la existencia y asignación de esta partida.”
- 7- Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR)- Ministerio de Economía y Finanzas-
- a- Mediante Decreto Ejecutivo No. 67 de 25 de mayo de 2006 se crea la UABR, como una estructura administrativa adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Economía y Finanzas, entre sus funciones está la de promover el desarrollo económico de los bienes revertidos y dentro de esta función deberá coordinar las actividades con la ACP, AMP, Zona Libre de Colón y Mi Ambiente para armonizar el desarrollo de dichos bienes con la actividades del canal, asimismo tiene la obligación de coordinar y colaborar con los municipios para que estos se adecúen al Plan General de Usos del Suelo para el Área y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
 - b- Plan Estratégico Turístico de Amador
Existe un Plan Maestro de Amador de 2011, el cual fue actualizado en diciembre de 2016, pero que no modificó los usos de suelo, los cuales están contenidos en la Resolución No. 63-06 de 4 de abril de 2006 y la Resolución No. 402-7 de 20 de noviembre de 2007 del MIVIOT, sino que propuso unos usos nuevos, pero que no han sido aprobados aún.
- 8- Servidumbres Eléctricas
Mediante Ley 6 de 1997, regulada por el Decreto Ejecutivo No. 22 de 1998 se establecen que son de utilidad pública todos los bienes inmuebles y sus mejoras que sean necesarios para las actividades de generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad destinada al servicio público.

En este sentido se establece un procedimiento para establecer las servidumbres necesarias, incluyendo la adquisición forzosa en caso de terrenos de propiedad particular que se nieguen a vender, una vez ofrecidos ciertos incentivos o compensaciones.

En definitiva, como puede apreciarse del extenso listado anterior, existe una serie de conflictos e ineficiencias en la aplicación de las competencias que generan un modelo no óptimo de coordinación interinstitucional en materia de OT. Como se ha señalado, el proceso de descentralización de facto en Panamá es incipiente y se requiere fijar una tendencia de asunción progresiva de las competencias por parte de los municipios, así como una delegación de las mismas por parte de las entidades que, hasta el momento, han estado acostumbradas a ejercerlas. En el momento actual, prima la necesidad del refuerzo institucional de los municipios y en la capacitación de las entidades nacionales a las subnacionales para poder ejercer las competencias, la gestión de los recursos, etc.

11.3.2.7 Situación financiera del distrito de Panamá

11.3.2.7.1 Contexto general

La Constitución Política de Panamá establece, en el Capítulo 2º-Régimen municipal, lo siguiente:

ARTÍCULO 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

ARTÍCULO 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

Por su parte, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal, señala, en sus primeros artículos:

ARTÍCULO 1 - El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

ARTÍCULO 2 - Cuando el Gobierno Nacional por sí o por medio de cualquier dependencia, coopere total o parcialmente en la realización de una obra municipal o en el establecimiento de un servicio municipal, el Ejecutivo podrá establecer las condiciones de tal cooperación.

El Municipio dispone de autonomía en su territorio municipal de acuerdo con las leyes de descentralización y de asignación de competencias.

11.3.2.7.2 Ingresos municipales

Los ingresos municipales proceden de cinco grandes fuentes:

- Ingresos tributarios
- Ingresos no tributarios
- Ingresos de capital
- Saldo corriente
- Gobierno Central (descentralización)

De acuerdo con la distribución anual, en los últimos cinco años disponibles, que se presenta en la tabla:

Tabla 58. Ingresos municipales 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	59.902.325,89	64.821.023,50	68.980.118,03	74.094.195,57	83.756.305,53
Ingresos No tributarios	29.260.354,04	30.616.907,23	34.121.173,82	37.276.097,97	35.960.472,08
Ingresos de Capital	565.655,00	0,00	0,00	30,00	12.694,21
Saldo Corriente	0,00	0,00	0,00	13.720.000,00	52.019.375,00
Gobierno Central (Descentralización)	10.000,00	0,00	104.045,00	73.456.481,00	61.576.082,00
Gran Total-Municipio	89.738.334,93	95.437.930,73	103.205.336,85	198.546.804,54	233.324.928,82

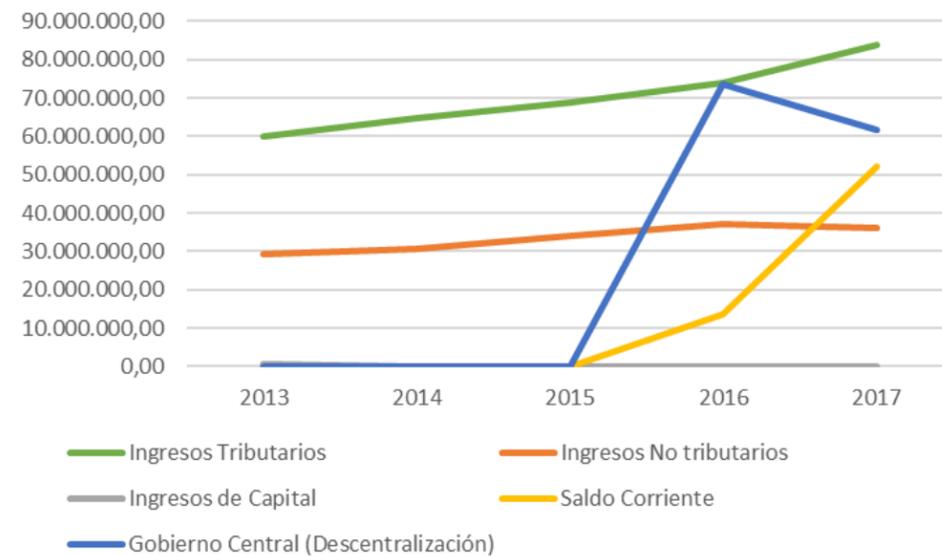
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Tesorería Municipal del MUPA

Como se puede comprobar, se inicia en 2015, y se incrementa exponencialmente en 2016 y 2017 el grupo de ingresos derivados de la Descentralización (Ley de 2015). Estos ingresos pasan a suponer el 37% del total en 2016 y más del 26% en 2017; se trata, por tanto, de una fuente de financiamiento notable, sólo por detrás de los ingresos tributarios.

Estas transferencias desde el Gobierno central corresponden a los pagos correspondientes al Impuesto de Bien Inmueble (IBI) que desde la ley de descentralización de 2015, es un impuesto recaudado por el gobierno central pero transferido a los municipios (si bien, no directamente, sino ajustado por criterios de solidaridad).

El gráfico siguiente muestra la evolución de los grupos de ingresos en estos años:

Figura 28. Evolución del comportamiento de los grupos de ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Tesorería Municipal del MUPA

Se puede apreciar un comportamiento tendencial de crecimiento moderado en el caso de los ingresos tributarios, no tributarios; y un ascenso de fuerte pendiente, a partir de 2016, del importe correspondiente al IBI (anteriormente, no existía) y del saldo corriente (mejorado gracias a las transferencias del IBI).

11.3.2.7.3 Gastos municipales y capacidad de endeudamiento

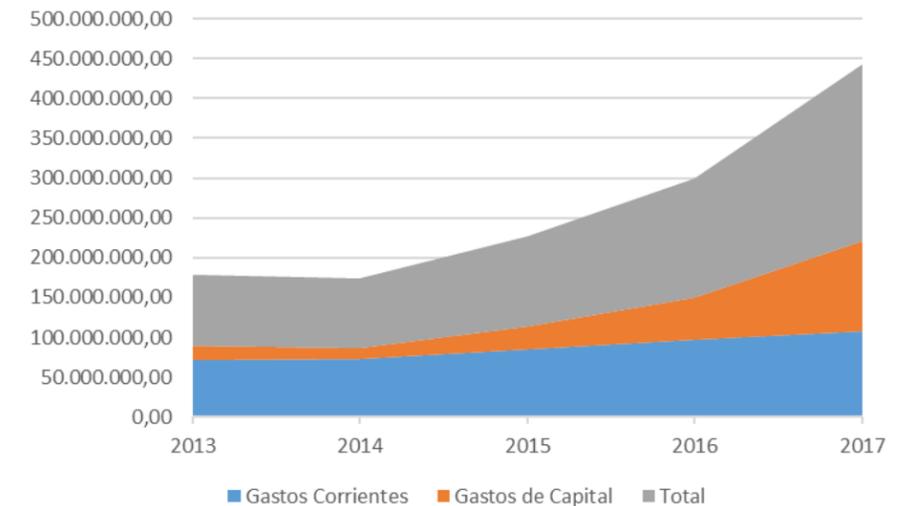
Los gastos municipales facilitados por la Tesorería Municipal se pueden agrupar en dos bloques:

- Gastos corrientes

- Gastos de capital

El gráfico siguiente muestra la contribución de ambos bloques al gasto total de la Alcaldía:

Figura 29. Evolución del comportamiento de los grupos de gastos municipales

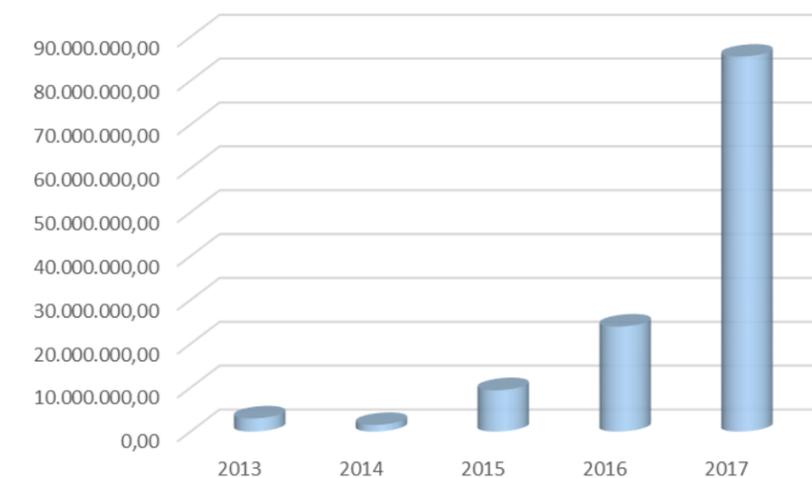


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Tesorería Municipal del MUPA

De los grupos anteriores, interesa conocer, dentro de los gastos de capital, aquellos que corresponden a “construcciones por contrata”. Estos representan la mayor parte de los gastos de capital (75% en 2017) y del conjunto de gastos (38.6% en 2017).

El gráfico siguiente muestra la evolución de esta categoría de gasto en los últimos cinco años:

Figura 30. Evolución de la partida de “Construcciones por contrato”



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Tesorería Municipal del MUPA

De manera coherente con la evolución de los ingresos y la puesta en marcha efectiva de la descentralización, el MUPA ha incrementado exponencialmente su gasto en contrataciones desde que dispone de los recursos de la descentralización (IBI, Ley de 2015). Esto le ha permitido incrementar su capacidad de intervención en el municipio. Con anterioridad, la mayor parte de los gastos correspondían a gastos corrientes, de funcionamiento y mantenimiento.

- **Capacidad de endeudamiento del distrito de Panamá**

De acuerdo con la definición del MEF, *“El endeudamiento público se refiere a toda obligación financiera o económica que adquiere el Estado, surgida directa o indirectamente como consecuencia de un contrato de préstamo u otro tipo de instrumento de crédito, sea ésta interna o externa, para la obtención de capital, de bienes y servicios cumpliendo con las normas legales y disposiciones administrativas que regulan esta materia.*

El endeudamiento está conformado por los recursos obtenidos mediante préstamos provenientes de fuentes nacionales o del exterior, destinados para financiar las inversiones del Estado. Las condiciones de cada operación de endeudamiento son diferentes y se ajustan a lo dispuesto en el respectivo contrato o convenio.”

La regulación no establece ningún límite al endeudamiento municipal. La capacidad de endeudamiento depende de la evaluación que haga el MEF. De acuerdo con los datos facilitados por la Tesorería Municipal la capacidad de endeudamiento se encuentra en 0.17. Es decir, de cada dólar del activo del Municipio solamente el .017 pertenece a los Pasivos de los acreedores.

De acuerdo con esta cifra, el MUPA dispone de cierta capacidad de endeudamiento para afrontar las obras y/o proyectos de interés sin que ello represente, a fecha actual, un riesgo de desajuste económico municipal. Asimismo, le faculta para intervenir en proyectos con diversos agentes de financiamiento para poder aportar el importe municipal correspondiente.

11.3.2.8 Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP)

El SINIP es una herramienta de financiamiento básica, en la actualidad, para los gobiernos municipales. La situación de Panamá, a pesar del incipiente proceso de descentralización, aglutina la gran mayoría de los recursos en el nivel central de la Administración del Estado (Presupuesto General de la República), de donde se deriva recursos a los entes subnacionales, entre ellos, los municipales. La Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del MEF es la encargada de la coordinación técnica del SINIP.

El objetivo general del SINIP es *“garantizar que los programas y proyectos del sector público se fundamenten en las políticas, las prioridades sectoriales y regionales, y los procedimientos de análisis técnico, económico y social que garanticen su calidad, efectividad y eficiencia hacia el logro de las metas establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno.”* (Normas y Procedimientos del SINIP, DPI, MEF).

Las propuestas de proyectos a financiar son presentadas por los agentes de la Administración al SINIP en forma de fichas de proyectos con una información básica y que queda cargada en el Sistema Integrado de información (SII), comúnmente conocido como el Banco de Programas y Proyectos. Se trata de la *“herramienta informática que permite la acumulación de datos que se generan en el proceso de preinversión de los proyectos que conforman el programa de inversión del Estado, lo que permitirá que la gestión y toma de decisiones sea oportuna, confiable y adecuada para el seguimiento, control y evaluación de la ejecución. Este sistema requiere contar con información de proyectos, homogénea y estandarizada, para cumplir con el objetivo de apoyar al proceso de toma de decisiones*

de la gestión de la inversión pública, contará además con equipo computacional de alta tecnología que se conectará en línea con todas las instituciones del sector público y los gobiernos sub nacionales y abarcará su puesta en marcha o funcionamiento.”

El banco de Programas y Proyectos representa, por tanto, una oportunidad de financiación para los municipios, en las competencias de que disponen y para los proyectos cuyos recursos propios (básicamente, impuestos propios y la parte correspondiente al IBI) no son suficientes para su financiación, o bien, se trata de proyectos estratégicos o con externalidades que superan el ámbito municipal o distrital.

Del PED y, posteriormente, del POT emanarán proyectos y programas, tanto de carácter anual como plurianual que tendrán al SINIP como una fuente de financiamiento primaria.

11.4 Formulación de los lineamientos de políticas locales territoriales para el distrito de panamá

El presente apartado se dedica a la formulación de las propuestas de políticas locales territoriales (PLT). Las PLT son el resultado del diagnóstico realizado en el marco del Plan Estratégico Distrital (PED), por una parte, y de las características de organización política y competencial de Panamá en el momento de implantación de las PLT y de la elaboración del PED.

En este sentido, las PLT son un resultado de los trabajos realizados en el diagnóstico del PED (diagnóstico participativo, análisis técnicos y científicos, principalmente).

11.4.1 Presentación de las PLT

Como se ha comentado, para alcanzar la formulación de las PLT (también se les puede denominar, lineamientos estratégicos o lineamientos de PLT) se ha partido del diagnóstico, centrándose en el resultado obtenido en el análisis FODA. De ahí, se ha focalizado la atención en las debilidades y las amenazas existentes. El objeto de esta focalización es atender de manera prioritaria aquellos puntos que es necesario modificar y/o mejorar para poder realizar una correcta implementación del PED y, posteriormente, del POT.

Las debilidades y amenazas se han agrupado en dos bloques. Uno con menos agrupamientos, de carácter técnico; y un segundo grupo, correspondiente a los lineamientos de PLT. El agrupamiento técnico ha permitido centrar mejor técnicamente las materias que emanan del FODA (en particular, de las debilidades y amenazas), y canalizar mejor los lineamientos de PLT.

Figura 31. Proceso de formulación de las PLT



Fuente: Elaboración propia

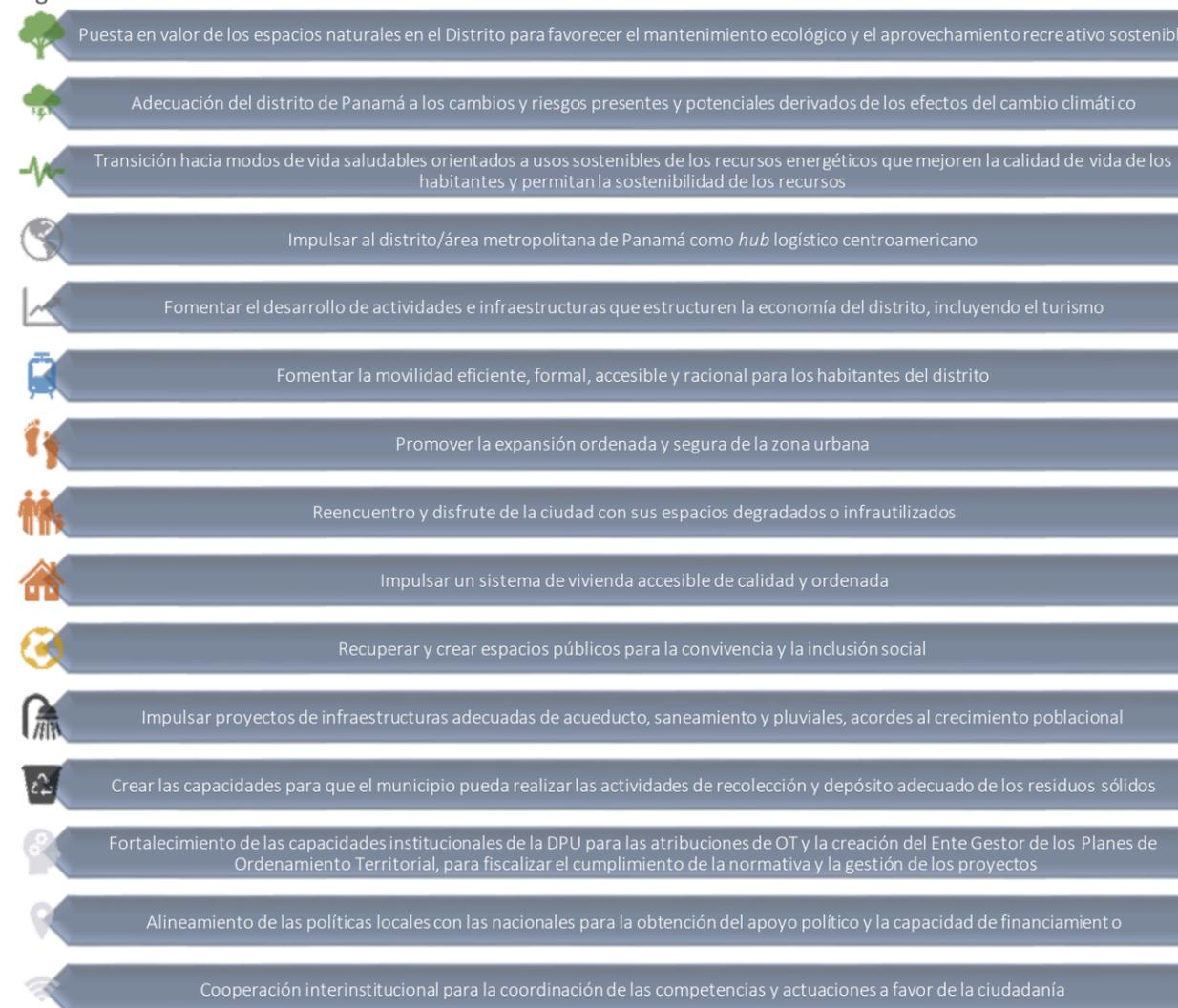
A través de esos alineamientos sectoriales se ha formulado quince (15) propuestas de PLT como las que presenta la siguiente figura.

Estos 15 lineamientos de políticas han sido formulados habiendo realizado un análisis previo de los principales documentos estratégicos vinculados, de manera directa, con la implementación de políticas locales/distritales, a saber:

- El propio diagnóstico del PED, fuente y base de los agrupamientos sectoriales y de las propias PLT.
- Acuerdos de la Concertación nacional para el Desarrollo
- Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado · Panamá 2030
- Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
- Plan de Acción Municipal
- Estrategia de Resiliencia del Distrito de Panamá

En los apartados siguientes de este capítulo, se desarrolla un análisis de coherencia de las PLT presentadas, para poder apreciar, de manera gráfica, dicha coherencia, así como su pertinencia.

Figura 32. Proceso de formulación de las PLT



Fuente: Elaboración propia

11.4.2 Análisis de coherencia lógica de las PLT

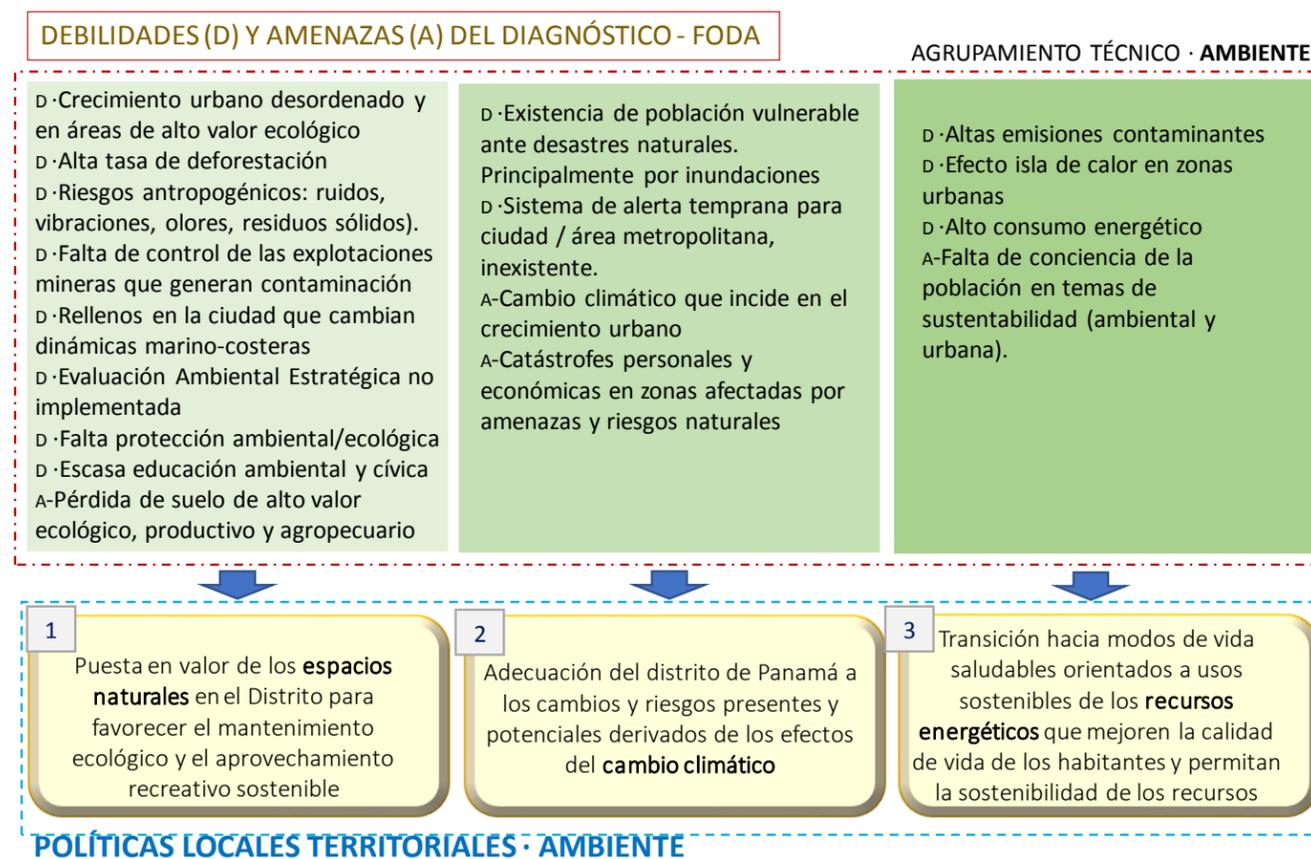
En este apartado se va a plantear el esquema lógico de la formulación de las PLT. Desde dos puntos de vista:

1. Análisis de coherencia lógica de la formulación de las PLT respecto de las debilidades y amenazas del FODA
2. Análisis de coherencia lógica de la formulación de las PLT respecto de las políticas nacionales y municipales

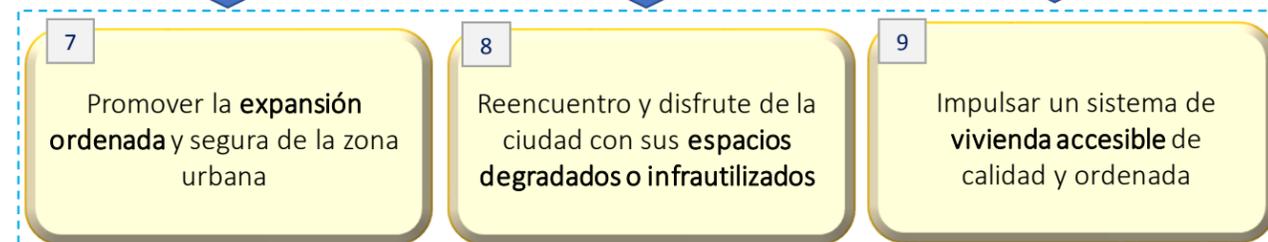
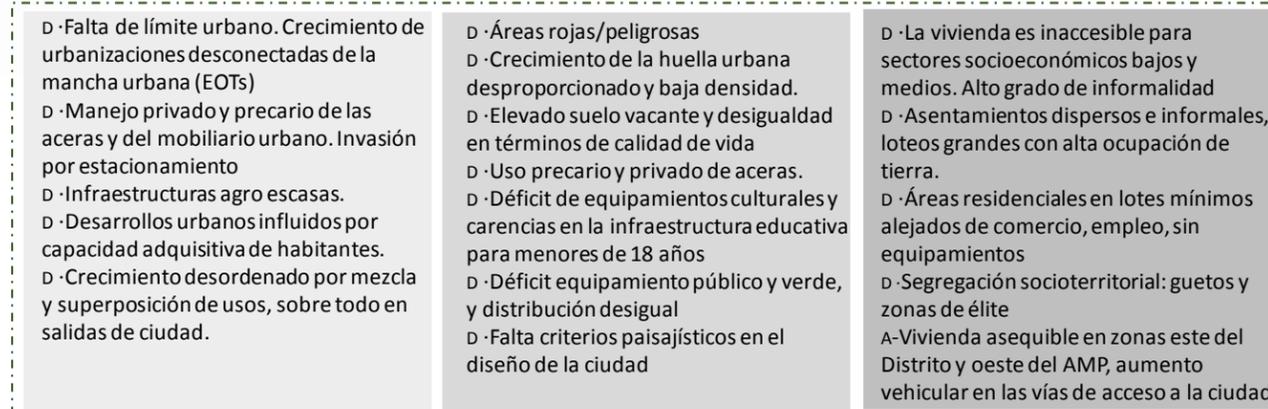
En los subapartados siguientes se detalla esta clasificación inicial para poder apreciar que los lineamientos de PLT son fruto de un análisis de coherencia lógica y mostrar que se encuentran alineadas con las principales políticas de carácter nacional y municipal.

11.4.2.1 Coherencia con las debilidades y amenazas del FODA (Diagnóstico del PED)

Figura 33. Análisis de coherencia lógica respecto a las debilidades y amenazas (FODA)

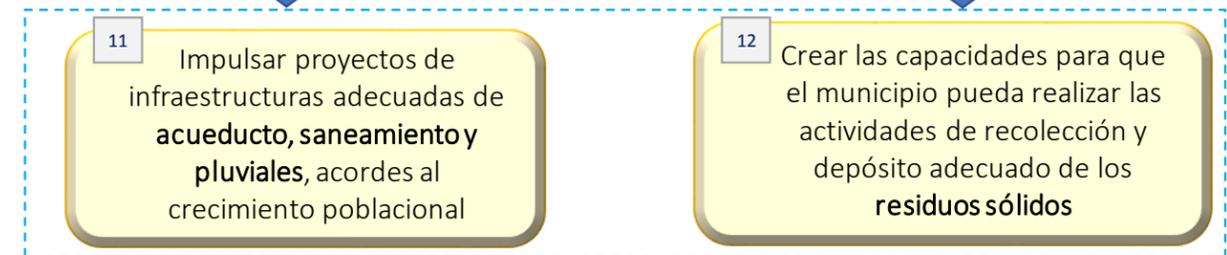
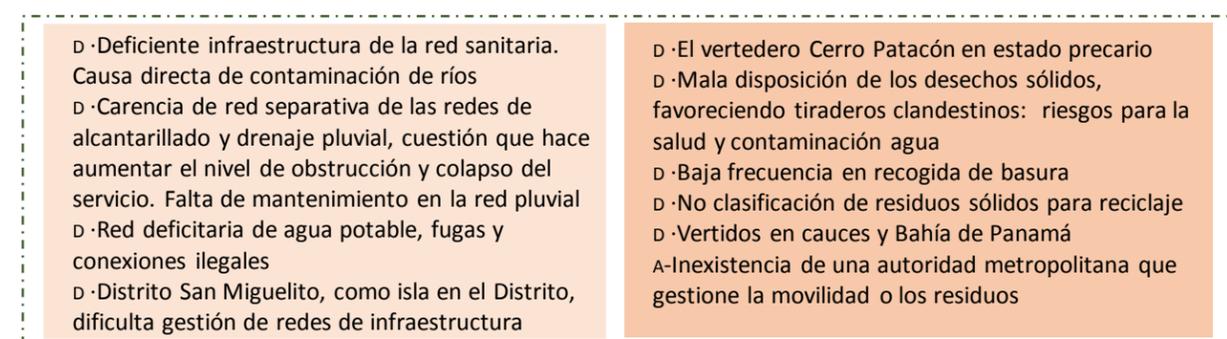


ÁMBITO DE POLÍTICA · **DESARROLLO URBANO**



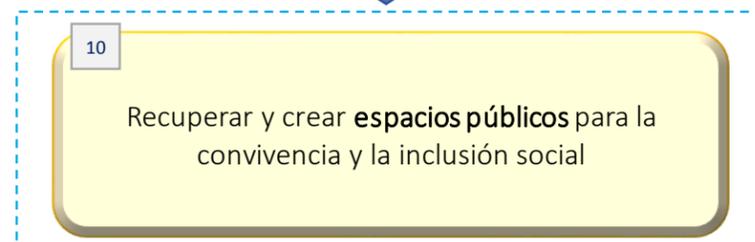
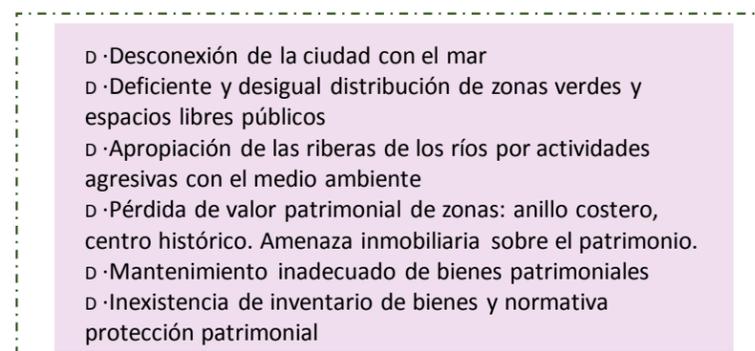
POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES · DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE E INCLUSIVO

ÁMBITO DE POLÍTICA · **INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS**



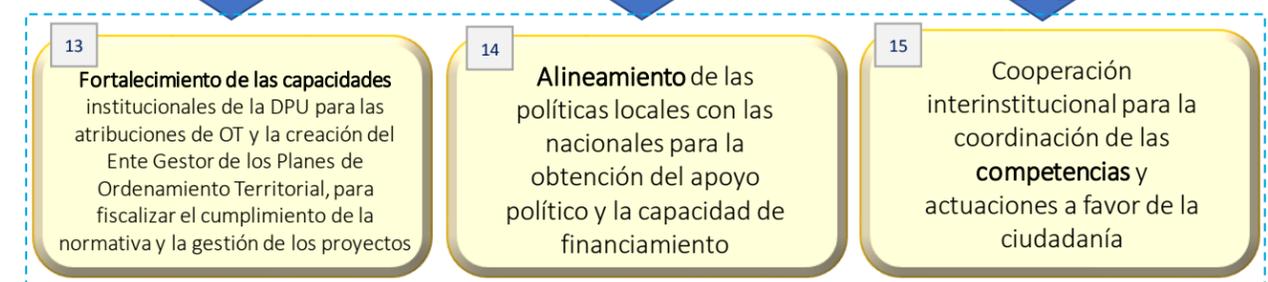
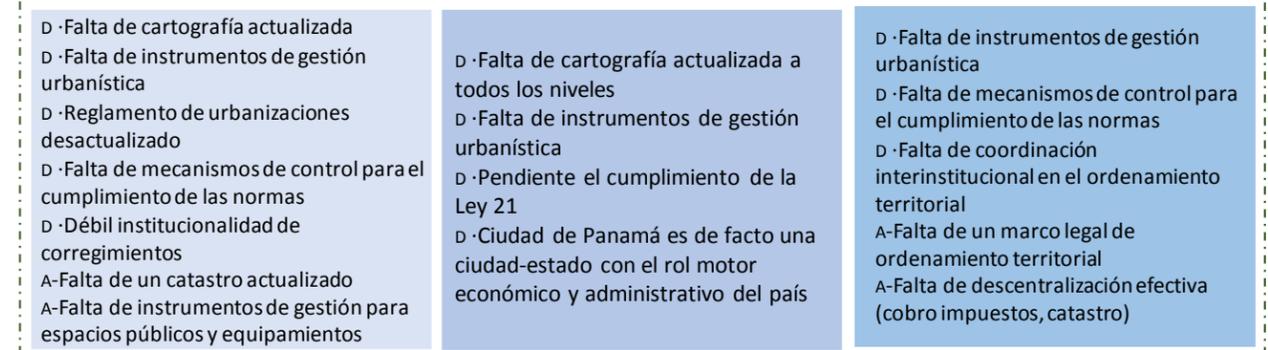
POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES · INFRAESTRUCTURAS SOSTENIBLES Y RESILIENTES

ÁMBITO DE POLÍTICA · **CALIDAD DE VIDA**



POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES · CALIDAD DE VIDA URBANA

AGRUPAMIENTO TÉCNICO · **CAPACIDAD INSTITUCIONAL**



POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES · INSTITUCIONALIDAD

Fuente: Elaboración propia

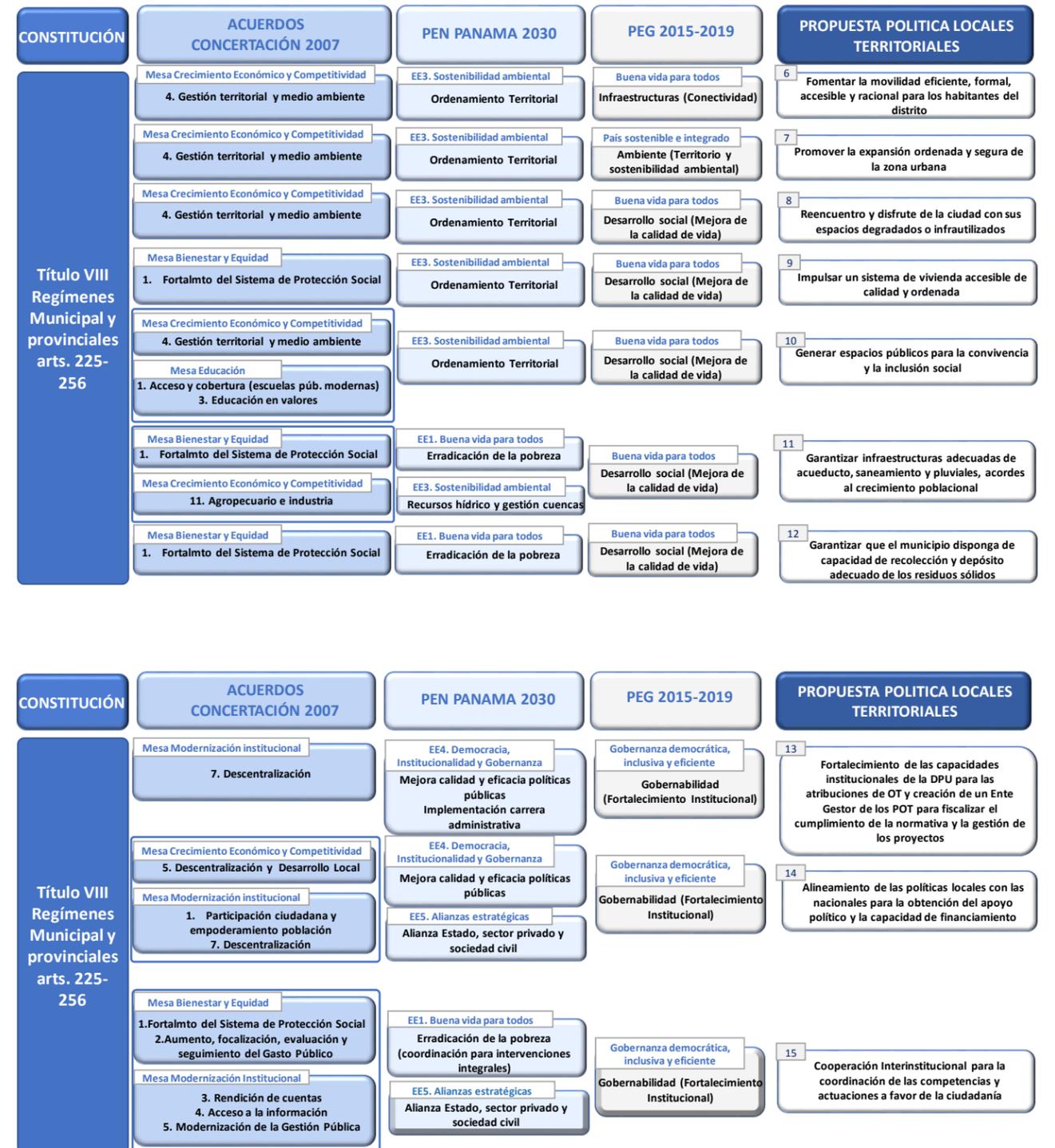
11.4.2.2 Coherencia de las PLT propuestas con las Políticas Nacionales

La coherencia con el marco nacional parte y debe partir de la Constitución Política que, en el Título VIII Regímenes Municipal y provinciales arts. 225-256, permite introducir el concepto de la descentralización hacia los municipios y, de esta manera, asumir las competencias en materia de ordenamiento territorial (que le otorgará la Ley 6 de 2006).

A partir del marco constitucional, se realiza un análisis de coherencia con tres instrumentos fundamentales:

- Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo de 2007
- El Plan Estratégico Nacional (PEN) con Visión de Estado Panamá 2030
- El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019

Figura 34. Análisis de coherencia lógica con políticas nacionales



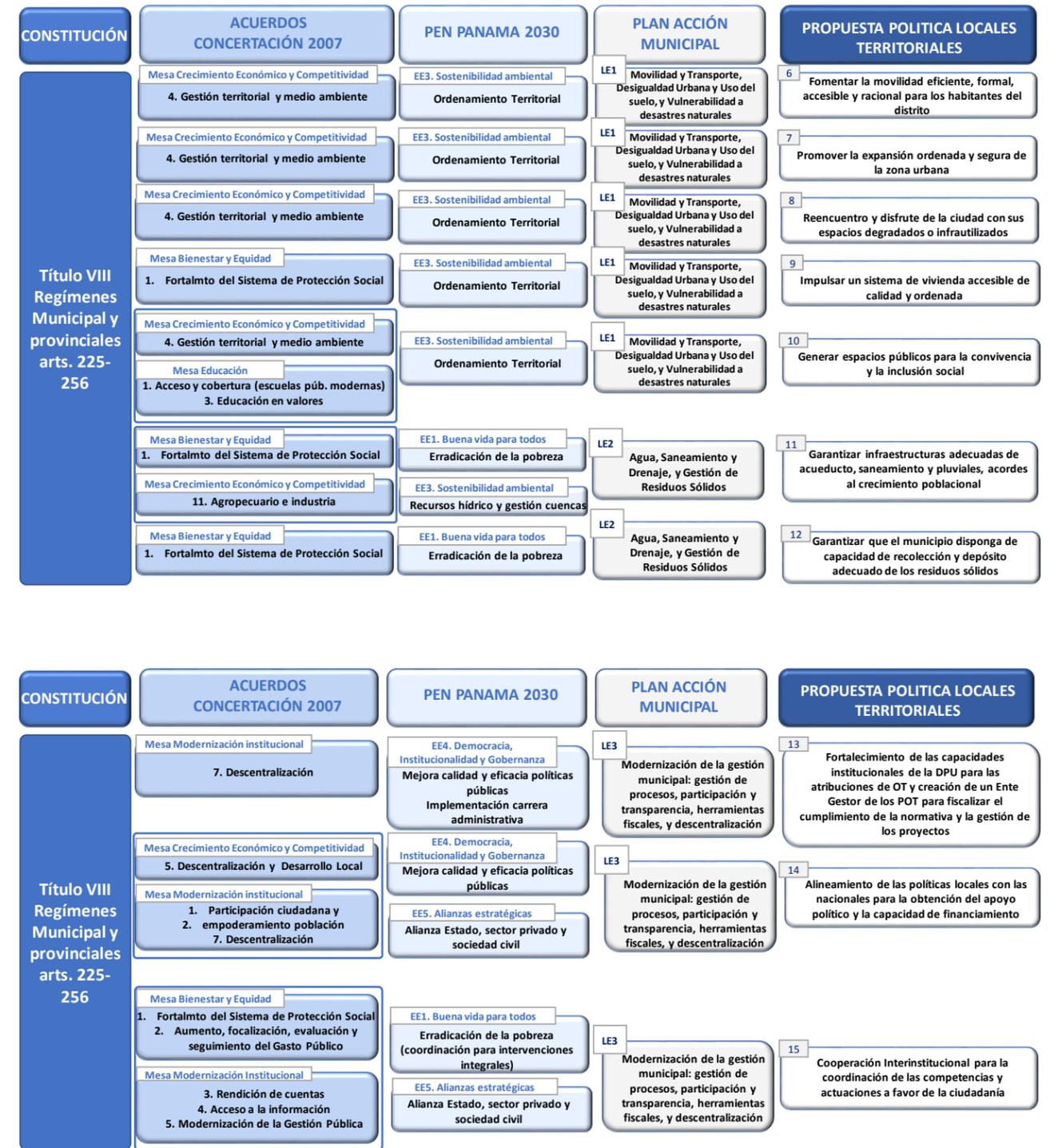
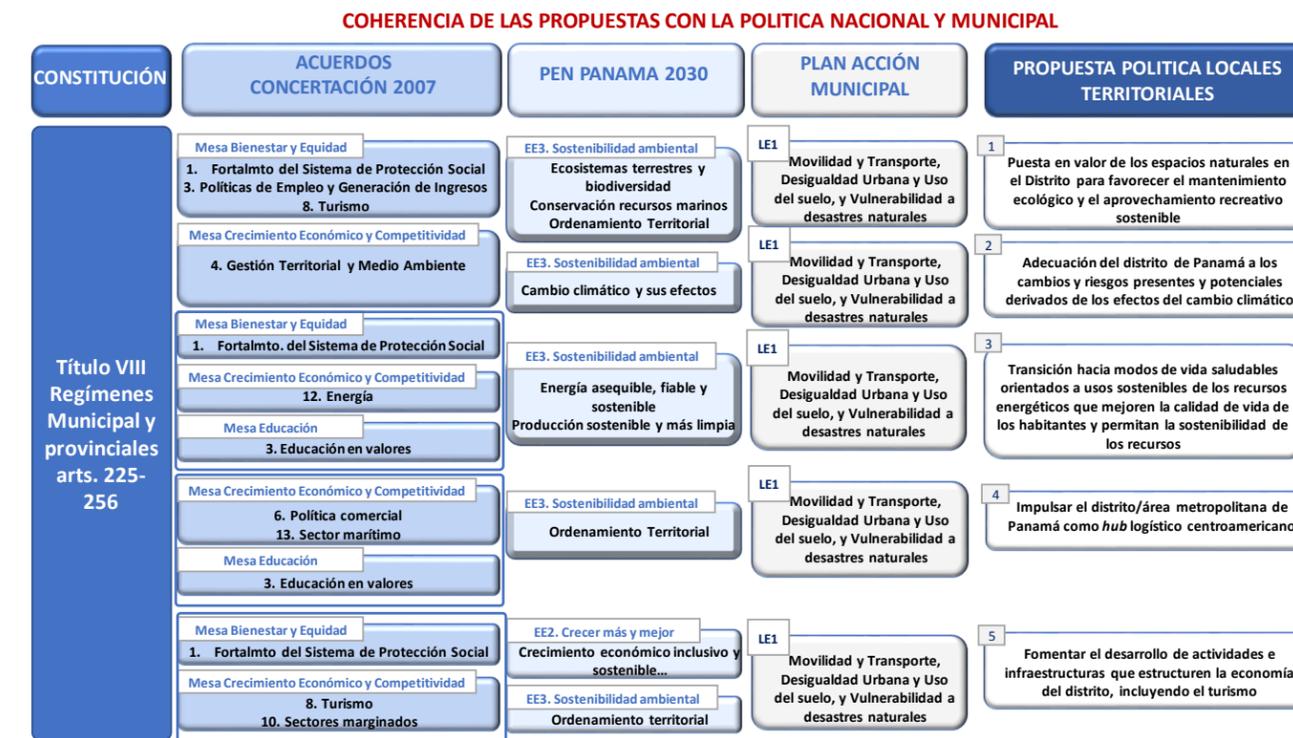
Fuente: Elaboración propia

11.4.2.3 Coherencia de las PLT propuestas con las Políticas Nacionales y Municipales

En las figuras siguientes se ofrece el análisis que incorpora el Plan de Acción Municipal y se le pone en relación con los Acuerdos de la Concertación, por una parte, y con el Plan Estratégico Nacional Panamá 2030, por otra. En este caso, se ha prescindido de la secuencia lógica con el PEG 2015-2019 puesto que se trata de un documento que quedará caduco en 2019 y antes de que acabe ese mismo año habrá un nuevo PEG de acuerdo con los resultados electorales de 2019.

Como se puede apreciar en las figuras siguientes, se puede encontrar una secuencia de coherencia lógica entre los programas y entre estos y los lineamientos de PLT.

Figura 35. Análisis de coherencia lógica con políticas nacionales y municipales



Fuente: Elaboración propia

11.4.2.4 Coherencia de las PLT propuestas con las Políticas Municipales y la Estrategia de Resiliencia

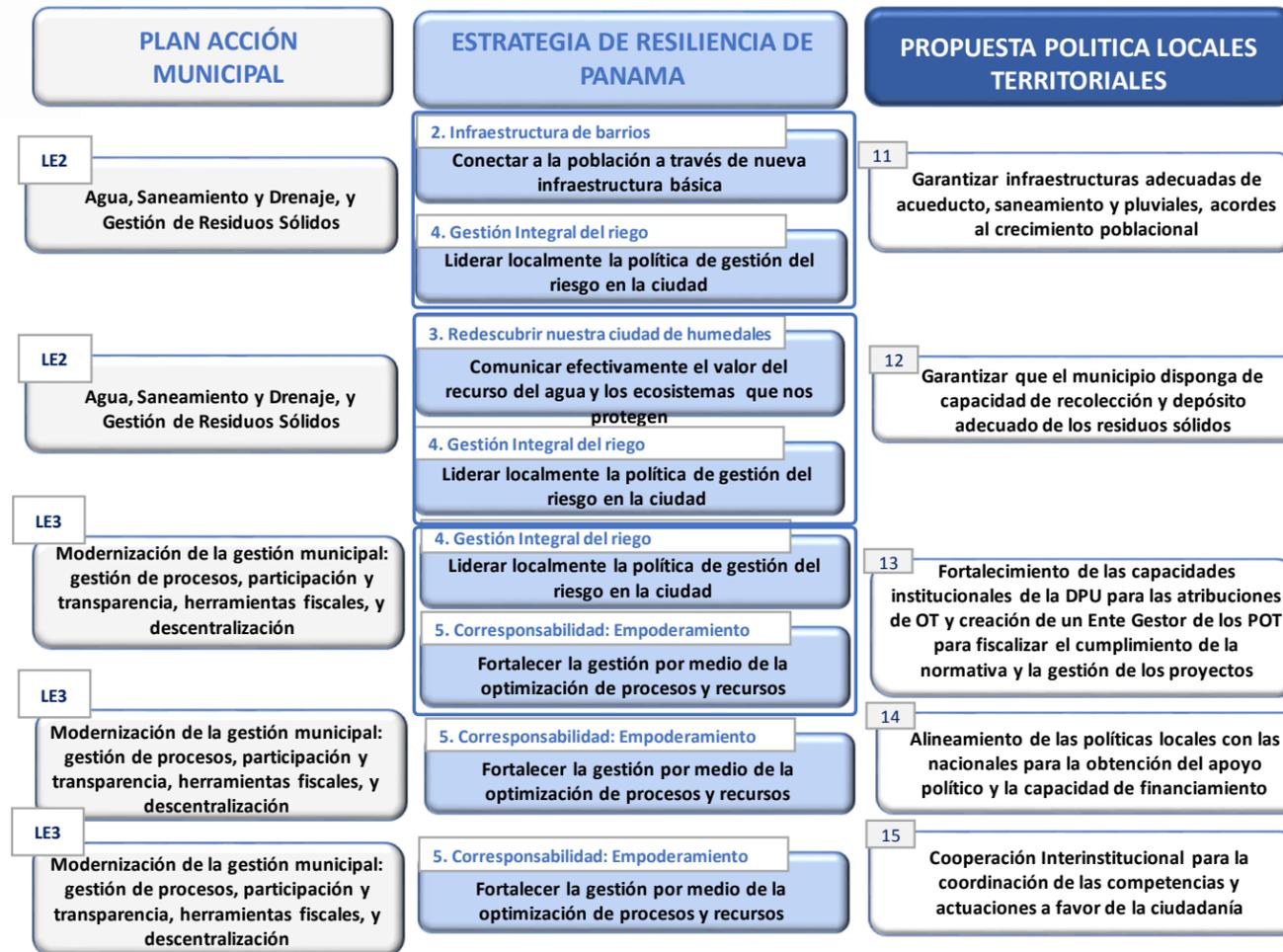
Esta sección se centra en el análisis de coherencia lógica entre los instrumentos municipales, en concreto:

- 1 El Plan de Acción Panamá Metropolitana
- 2 La Estrategia Panamá Resiliente, recientemente aprobada

En el caso de la estrategia Panamá resiliente, los puntos de encuentro se han encontrado puesto que el alcance de dicha estrategia va más allá del campo meramente ambiental o climático, y comprende un amplio abanico de propuestas de intervención de manera coordinada con otras instituciones.

Figura 36. Análisis de coherencia lógica con políticas municipales y estrategia de resiliencia





Fuente: Elaboración propia

11.5 Instrumentos de apoyo para la implantación de los lineamientos de las políticas locales territoriales

El presente apartado se dedica a plantear figuras, escenarios y herramientas que pueden ser utilidad para la implementación práctica de los lineamientos políticos. El apartado no busca innovar en sistemas complejos, sino que se concentra en analizar la información de las secciones anteriores, en particular:

- El contexto del país
- El contexto del distrito
- El diagnóstico participativo
- El sistema legal y administrativo del OT
- Las lagunas competenciales
- El sistema comparativo realizado
- Los casos de éxito y buenas prácticas planteados
- Los propios lineamientos de PLT

Y establecer una serie de instrumentos que permitan conjugar la situación actual y coadyuven al desarrollo positivo futuro.

Con esta intención se propone tres tipos de instrumentos, unos más centrados en la componente de coordinación otros, focalizados en la integración de las actuaciones, y un tercer grupo, que se refiere a actuaciones sectoriales:

A. Instrumentos de Coordinación

Durante la fase de trabajo de campo, a través de las entrevistas bilaterales, grupales y los Talleres de trabajo, se puso de manifiesto las discrepancias interinstitucionales, por un lado, y la escasa coordinación entre los niveles de la Administración.

ENTE GESTOR

La creación de una entidad gestora propia del desarrollo urbanístico y rectora del planeamiento urbano resulta una lección extraída de los casos colombianos analizados. Una entidad con capacidad de gestión autónoma, que gestione de manera más ágil que la propia administración, permite una ejecución más eficiente y rápida del plan de acción resultado del planeamiento urbano (POT, en particular, aunque no sólo este instrumento).

Este ente gestor debiera tener, como mínimo, un gerente con conocimientos urbanísticos, de gestión de equipos y capacidad relacional, y un equipo de arquitectos, ambientalistas, sociólogos, y economistas, como mínimo, es decir, un enfoque integrado, para unas acciones integradas.

COMISIONES DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Se propone la generación de comisiones de coordinación interinstitucional de relación con los ministerios principales rectores de política con influencia en el desarrollo territorial del distrito y en la provisión de equipamientos sociales. Son los casos concretos de:

- Ministerio de Obras Públicas (MOP)
- Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE)
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Ministerio de Salud (MINSA)
- Ministerio de Educación (MEDUCA)

El objetivo de estas Comisiones es coordinarse con el MUPA en la formulación y ejecución posterior de planes, programas y proyectos que tengan el territorio del MUPA como su ámbito de actuación. No es posible realizar un planeamiento urbano si hay otros agentes que pueden imponer su criterio independientemente de la existencia de un POT o de una estrategia de desarrollo urbano.

COMISIONES DE SEGUIMIENTO Y DECISIÓN COMPARTIDA

Se propone la generación de comisiones de coordinación interinstitucional en los casos en que entidades de carácter nacional actúan directamente en el territorio del distrito (organismos de implementación y ejecución de políticas), mientras esas competencias no descansen en el MUPA. Son los casos concretos de:

- Autoridad de Tránsito y transporte Terrestre (ATTT)
- Metro de Panamá (MPSA)
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)
- Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR)

Estas entidades son herramientas instrumentales del nivel nacional que ejecutan obras, infraestructuras y políticas con un marcado componente municipal. Son entidades que prestan servicios básicos en el municipio y cuyas intervenciones afectan directamente al desarrollo urbano, cuando no lo determinan de una manera notable.

Proveen al distrito de servicios básicos de alcantarillado, energía, agua potable o movilidad en metro. Es decir, determinan, en buena medida el desarrollo del distrito, sus límites con servicios básicos, las capacidades de acceso a los polos de la ciudad, etc.

El MUPA no puede mantenerse como un mero actor pasivo, sino que tiene que tener cabida, de manera plena y directa, en la toma de decisiones que afecten al desarrollo del distrito. Por este motivo, estas Comisiones debieran articularse hacia una decisión compartida de los actores nacionales y el MUPA a la hora de trazar las redes, determinar prioridades, etc. que estén en consonancia con la estrategia de desarrollo del distrito y el POT.

B. Instrumentos de Integración

Una de las lecciones aprendidas en la comparativa entre países y en los casos de estudio de municipios, ha sido que es necesario un abordaje integral de las acciones para lograr una regeneración del espacio urbano.

ACTUACIONES URBANAS INNOVADORAS para la INTEGRACIÓN

Las Actuaciones Urbanas Innovadoras (AUIPI) serían un instrumento integrado de intervención urbana en un espacio determinado, tanto geográfico como sectorial (combinados o por separado). Las AUIPI permitirían la implementación del POT de una manera más integrada, en determinados ámbitos geográficos, junto con otros actores.

Las AUIPIs serían el fruto de un convenio interinstitucional para la regeneración urbana y social de un área o sector, donde cada administración participante aporta unos recursos financieros a un ente gestor autónomo con capacidad ejecutiva. Dicha ejecución se basaría en un plan previo de acciones urbanas integradas, y durante un período de tiempo predeterminado.

Esta herramienta se basa en las experiencias exitosas en Europa de la Iniciativa URBAN, la iniciativa URBANA, las Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible (EIDUS), así como en el tradicional instrumento francés de los “Contrat de Ville” (Contratos o Convenios de Ciudad), o el caso del PUI de Medellín.

C. Instrumentos sectoriales

Los instrumentos sectoriales derivan directamente de las carencias concretas detectadas en el diagnóstico y asociadas con algunas de los lineamientos de PLT. Se plantea, a continuación, ejemplos de conversión de las PLT en instrumentos de aplicación que, a su vez, favorecerán su seguimiento posterior:

Lineamiento de PLT	Instrumentos sectoriales
<i>Puesta en valor de los espacios naturales en el Distrito para favorecer el mantenimiento ecológico y el aprovechamiento recreativo sostenible</i>	Plan distrital de Riberas
<i>Adecuación del distrito de Panamá a los cambios y riesgos presentes y potenciales derivados de los efectos del cambio climático</i>	Plan de riesgos naturales y antropogénicos
<i>Transición hacia modos de vida saludables orientados a usos sostenibles de los recursos energéticos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y permitan la sostenibilidad de los recursos</i>	Estrategia de eficiencia energética distrital
<i>Impulsar al distrito/área metropolitana de Panamá como hub logístico centroamericano</i>	(-) a convenir con el área metropolitana; no depende exclusivamente del MUPA
<i>Fomentar el desarrollo de actividades e infraestructuras que estructuren la economía del distrito, incluyendo el turismo</i>	Estrategia de Desarrollo del Distrito (puede apoyarse en un Plan de Gobierno Municipal o en el Plan de Acción actual) Estrategia de Smart City Panamá

Lineamiento de PLT	Instrumentos sectoriales
Fomentar la movilidad eficiente , formal, accesible y racional para los habitantes del distrito	Plan distrital de Movilidad inclusiva Comité Interinstitucional de Movilidad en el Distrito Constitución de un Ente Gestor autónomo de Movilidad para el Distrito
Promover la expansión ordenada y segura de la zona urbana	POT Banco de tierras
Reencuentro y disfrute de la ciudad con sus espacios degradados o infrutilizados	POT Tasa de satisfacción ciudadana
Impulsar un sistema de vivienda accesible de calidad y ordenada	Programa de acceso a la vivienda
Recuperar y crear espacios públicos para la convivencia y la inclusión social	POT Banco de tierras
Impulsar proyectos de infraestructuras adecuadas de acueducto, saneamiento y pluviales , acordes al crecimiento poblacional	(-) no depende del MUPA puesto que esas competencias reposan en la administración nacional
Crear las capacidades para que el municipio pueda realizar las actividades de recolección y depósito adecuado de los residuos sólidos	(-) no depende del MUPA puesto que esas competencias reposan en la administración nacional
Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DPU para las atribuciones de OT y la creación del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial, para fiscalizar el cumplimiento de la normativa y la gestión de los proyectos	Constitución del Ente gestor de desarrollo urbano
Alineamiento de las políticas locales con las nacionales para la obtención del apoyo político y la capacidad de financiamiento	Mecanismos de coordinación implantados
Cooperación interinstitucional para la coordinación de las competencias y actuaciones a favor de la ciudadanía	Mecanismos de coordinación implantados

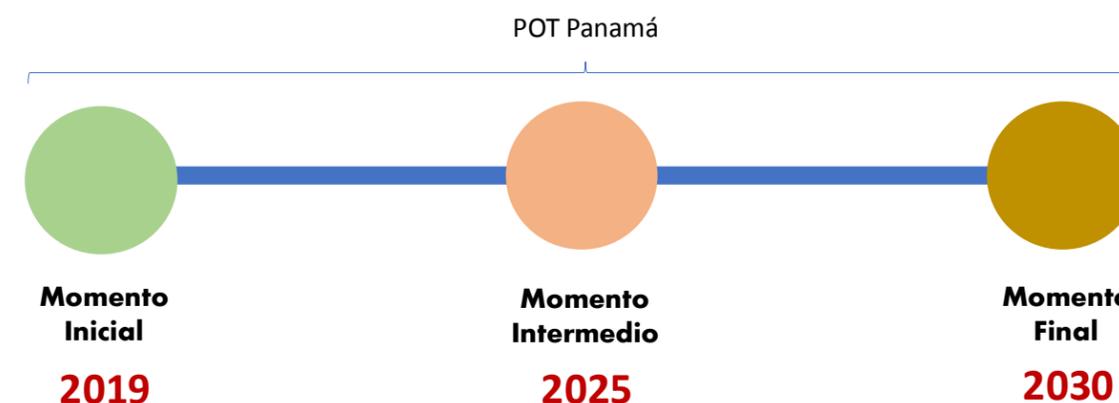
11.6 Sistema de monitoreo y evaluación de las PLT

El monitoreo y la evaluación de las acciones públicas es un paso fundamental para poder analizar su desarrollo y el éxito de las acciones impulsadas.

Las Políticas y, por ende, las PLT, constituyen los lineamientos de carácter más alto dentro de la escala (Políticas, Planes, Programas, Proyectos). Las PLT no disponen de elementos de ejecución directa sobre el territorio sino que coadyuvan al equilibrio e impulso político sobre las cuestiones clave en materia de ordenamiento territorial para el distrito de Panamá.

Por este motivo, el seguimiento de las PLT no puede realizarse sobre acciones concretas sino, más bien sobre hitos. Los programas y proyectos que deriven de ellas sí dispondrán de indicadores concretos de medición, lo más detallado posibles. Sin embargo, las PLT se concentrarán en coadyunar y hacer emerger planes y programas que materialicen el lineamiento político. Así, nos referiremos a hitos principales en la estrategia de monitoreo y evaluación.

De manera común para el monitoreo y la evaluación, y puesto que van íntimamente unidos, fijaremos tres momentos principales para establecer los hitos de seguimiento.



11.6.1 Sistema de monitoreo

El monitoreo de las Políticas se realiza de manera diferenciada al de las herramientas de implementación a ellas asociadas. El monitoreo se centra en el cumplimiento de hitos y/o en la constitución de grupos focales de expertos, con una periodicidad determinada.

Tabla 59 Sistema de monitoreo de las PLT

Lineamiento de PLT	Hitos a alcanzar	Hito temporal
Puesta en valor de los espacios naturales en el Distrito para favorecer el mantenimiento ecológico y el aprovechamiento recreativo sostenible	Puesta en marcha de un instrumento de recuperación de espacios naturales distritales como: Plan de riberas, Plan de regeneración de espacios naturales degradados o similar	2021 para su elaboración Momento Intermedio para primera medición de resultados
Adecuación del distrito de Panamá a los cambios y riesgos presentes y potenciales derivados de los efectos del cambio climático	Elaboración de un Plan Distrital de riesgos (naturales, antropogénicos, vinculados al cambio climático)	2022 para su elaboración Momento Intermedio para primera medición de resultados
Transición hacia modos de vida saludables orientados a usos sostenibles de los recursos energéticos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y permitan la sostenibilidad de los recursos	Elaboración de la Estrategia Distrital de Eficiencia y Ahorro Energético	Momento Intermedio para su elaboración
Impulsar al distrito/área metropolitana de Panamá como <i>hub</i> logístico centroamericano	Creación de una Comisión interinstitucional para afrontar las capacidades metropolitanas (ámbito supramunicipal)	2021
Fomentar el desarrollo de actividades e infraestructuras que estructuren la economía del distrito, incluyendo el turismo	Desarrollo del Plan de Acción Distrital en cuanto a las acciones de desarrollo económico	2020
	Generación de una Estrategia de Smart City Panamá	Momento Intermedio
Fomentar la movilidad eficiente, formal, accesible y racional para los habitantes del distrito	Comité Interinstitucional de Movilidad distrital	2022
	Plan Distrital de Movilidad inclusiva	2022
	Constitución de un Ente gestor autónomo de movilidad distrital	Momento Intermedio
Promover la expansión ordenada y segura de la zona urbana	Directrices del POT	Momento Inicial
Reencuentro y disfrute de la ciudad con sus espacios degradados o infrautilizados	Directrices del POT	Momento Inicial
Impulsar un sistema de vivienda accesible de calidad y ordenada	Elaboración de un programa de acceso a la vivienda de acuerdo con las directrices del POT	2021
Recuperar y crear espacios públicos para la convivencia y la inclusión social	POT	2019 Momento Intermedio Momento Final
Impulsar proyectos de infraestructuras adecuadas de acueducto, saneamiento y pluviales, acordes al crecimiento poblacional	Comisiones de Seguimiento y Decisión Compartida	2022
Crear las capacidades para que el municipio pueda realizar las actividades de recolección y depósito adecuado de los residuos sólidos	Comisiones de Seguimiento y Decisión Compartida	2022
Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DPU para las atribuciones de OT y la creación del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial, para fiscalizar el cumplimiento de la normativa y la gestión de los proyectos	Fortalecimiento Institucional de la DPU	Proceso continuo
	Creación de Ente Gestor	2020
Alineamiento de las políticas locales con las nacionales para la obtención del apoyo político y la capacidad de financiamiento	Comisiones de Coordinación Interinstitucional	2022
Cooperación interinstitucional para la coordinación de las competencias y actuaciones a favor de la ciudadanía	Comisiones de Coordinación Interinstitucional	2022

11.6.2 Sistema de evaluación

El sistema de evaluación formal de las PLT se basará en un modelo de evaluación clásico concebido en tres momentos, igual que en el caso del monitoreo: Inicial, Intermedio y Final:



Es decir, la clasificación primaria se realiza en función del momento temporal de realizar las evaluaciones, así:

Evaluación ex ante (diseño)

La evaluación ex ante es la que se lleva a cabo antes de la puesta en marcha de las Políticas. Se trata de una evaluación “sobre el papel”, es decir, sobre el diseño de las PLT:

- definición de los problemas o retos
- detección de necesidades fundamentada en un análisis fiel de la realidad
- objetivos formulados con claridad y asignación temporal
- coherencia entre objetivos y acciones
- descripción del sistema de seguimiento y evaluación
- Etc.

Evaluación in itinere (proceso)

La evaluación in itinere es la que se realiza “a mitad del camino”, en el proceso, *on going* (siguiendo términos anglosajones). Se trata de medir, en particular, la implementación inicial de las PLT y, sobre todo, los aspectos relacionados con la gestión aplicada a las PLT. Es una evaluación de seguimiento o proceso, su objetivo es la mejora y perfeccionamiento de las PLT, corregir desviaciones y redefinir, en su caso, las PLT.

Mide las acciones más y menos exitosas con el fin de reforzar las primeras y analizar la viabilidad de las segundas, así como las causas que subyacen en los éxitos o fracasos de cada una de ellas. Se trata, pues, de una evaluación reparadora.

Finalmente, debe aportar información relevante sobre cómo está funcionando las PLT sobre el terreno, la implicación de los actores, la interacción entre los participantes, las autoridades, los entes ejecutores y de gestión, así como los receptores y beneficiarios.

Evaluación ex post (resultados)

Como oposición a la primera, se trata de una evaluación que se realiza una vez que las PLT se han desarrollado (o en su fase final). Se trata de una evaluación sumativa, es decir, centrada en los resultados obtenidos y la extracción de enseñanzas.

La evaluación ex post, por definición, trata de medir, bien, los outputs o productos; bien, los *outcomes* o efectos. En el caso de una evaluación de Políticas, PLT, la evaluación ex post se centrará en los *outcomes* o efectos, puesto que las PLT, per se, no son generadoras de productos (sí lo son los planes, programas y proyectos que derivan de ellas). Los efectos se medirán, tanto si son esperados como si han surgido otros inesperados. Se deberá explicar en qué medida las PLT han contribuido a esos efectos, es decir, cuál ha sido la capacidad práctica de las PLT de alcanzar o generar esos cambios, esperados o no.

Características comunes al proceso de evaluación, independientemente del momento temporal

Agente evaluador:

Con carácter general, las evaluaciones pueden ser Internas o Externas (según el agente que realiza la evaluación). Normalmente, las evaluaciones suelen ser externas por dos razones:

- Arrojar mayor objetividad al proceso de evaluación
- No disponer el organismo de capacidades o medios internos suficientes para realizar la evaluación

Se trata de una decisión que deberá tomar el organismo gestor del POT en su momento, de manera que no se sugiere en el presente documento ninguna preferencia. Dependerá de la correcta puesta en marcha del Ente Gestor y de las capacidades que se le hayan asignado, en primer lugar, y de las indicaciones políticas que se estimen convenientes en cada momento temporal.

Evaluación de Cuarta Generación:

Se quiere aprovechar para insistir en la necesidad de proponer evaluaciones innovadoras. Cuando hablamos de evaluaciones de cuarta generación, conviene recordar cómo se han alcanzado:

- Evaluaciones de Primera Generación: de medida o técnica, donde el evaluador era meramente un técnico muy centrado en métodos cuantitativos, numéricos o de carácter científico, exclusivamente.
- Evaluaciones de Segunda Generación: de descripción. El evaluador ya no es sólo un técnico sino que describe en función de unos criterios positivos o negativos fijados previamente.
- Evaluaciones de Tercera Generación: aportan el factor del juicio de valor. El Evaluador juzga (antes era un técnico o un científico) los resultados alcanzados.
- **Evaluaciones de Cuarta Generación:** se trata de las evaluaciones de la generación de consensos basadas en la negociación. Los hechos no se pueden explicar sin considerar los valores de los sujetos que los interpretan. En términos anglosajones, se emplea la denominación de la *Theory of Change* (ToC) o teoría del Cambio. Se pretende que las causas y los efectos se establezcan mediante correlaciones. Se propone identificar y describir las diferentes construcciones que existen.

11.7 Recomendaciones para su plasmación en el Plan Local de Ordenamiento Territorial

11.7.1 La Agenda del Plan Local de Ordenamiento Territorial

Las PLT derivan del PED y de su diagnóstico. En el presente documento se ha realizado un análisis adicional de comparativa con otros países y se ha realizado estudios de caso para cuatro ciudades de dos países. Asimismo, se ha profundizado en el asentamiento de las políticas territoriales adaptándose al marco legal e institucional de Panamá y de Ciudad de Panamá.

EL POT dispone de una **agenda temporal** propia, con un límite fijado hasta 2030. Asimismo, el POT incorporará una serie de programas y proyectos que deberán implementarse y que constarán, cada uno de ellos, de un cronograma asociado. En este sentido desde las PLT no se puede finar cronogramas específicos sino, más bien, ofrecer recomendaciones y orientaciones. Las principales se encuentran recogidas en el apartado de monitoreo, donde se fijan los hitos principales. La mayor parte de los hitos tienen como fecha de implementación límite el momento intermedio del POT (2025) para poder medir sus efectos en la segunda parte del período.

Por otra parte, resulta necesario incluir las PLT en la **Agenda Pública** del Distrito y la apropiación de las mismas por parte de los gestores políticos, los gestores técnicos y los propios ciudadanos. El POT debería contemplar estas tres apropiaciones en su puesta en marcha, con dinámicas dirigidas a la información y capacitación de estos tres grupos. En este sentido, los pliegos contienen un profundo y amplio dinamismo participativo que es una herramienta fundamental. Sin embargo, el ente gestor del POT deberá contemplar los mecanismos de participación continuada y periódica. La Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia del MUPA dispone de un rol preciso en esta definición de la participación y la incorporación en la Agenda Pública.

Las PLT se encuentran en plena relación con el Pacto Local (PL) y la estructura de seguimiento que el PL disponga. El PL representa una oportunidad adicional para trabajar de manera coordinada para la inclusión del POT en la agenda pública, puesto que el PL tiene un impacto elevado entre los agentes sociales y económicos que respaldan dicho pacto (que, como hemos señalado, se corresponde lógicamente con las PLT).

11.7.2 Líneas directrices para el POT

Las PLT, materializadas en quince (15) lineamientos y agrupadas en siete (7) ámbitos temáticos. Dichos ámbitos temáticos coinciden con los expuestos en el PL, aspecto que demuestra el alto grado de implicación entre ambos documentos y el trabajo en común realizado.

En este sentido, las PLT, unidas al PL y derivadas del PED, forman un corpus armónico que dictan las directrices para el desarrollo del POT. Por tanto, los tres elementos (PED-PLT-PL) deben tomarse como un sistema único y unificado para coadyuvar al éxito del POT. Si bien el POT será una herramienta eminentemente técnica, los documentos anteriores corresponden al aspecto de directrices políticas y ciudadanas que deberán acogerse en el POT.

A modo de síntesis, las orientaciones principales que se derivan del trabajo realizado por PED, PLT y PL pueden derivar en las siguientes directrices para el POT:

A. Definición clara y transparente de los derechos de propiedad y la regulación de zonas urbanas

Los ciudadanos y los propietarios de negocios en el Distrito deben poder disponer de un marco claro y lógico de los derechos de propiedad, implicaciones legales y obligaciones para poder decidir acertadamente sobre las posibilidades de expansión, crecimiento, urbanización, etc.

Una carencia de un marco claro y sólido genera informalidad, con las consiguientes consecuencias en materia de desorden urbano, inseguridad jurídica e ineficiencias urbanas y económicas.

B. Vivienda accesible

La vivienda y la capacidad de acceso a la misma son un elemento fundamental de cualquier POT y en todas las ciudades. El derecho a una vivienda digna subyace en las intervenciones públicas de planeamiento territorial. Las condiciones del distrito de Panamá: dispersión, extensión desordenada, altos contrastes entre la ciudad consolidada y las zonas de expansión, entre otras, generan una necesidad añadida de introducir formulas y herramientas urbanísticas que permitan un acceso más racional a la vivienda.

C. Infraestructuras urbanas confiables

Esta directriz se enfoca, principalmente, a la provisión de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, equipamientos), si bien esta responsabilidad recae hasta el momento en entidades nacionales. Sin embargo, el POT deberá considerar las necesidades efectivas y responder, de manera proactiva, a las planificaciones de los entes nacionales.

Al referirse a infraestructuras confiables, nos estamos refiriendo al hecho cierto de vigilar la calidad de la construcción de las infraestructuras (labor de vigilancia del MUPA) y a asegurar el correcto mantenimiento de las mismas. Tanto en la concepción como en el mantenimiento, el MUPA dispone de la capacidad de influir sobre la capacidad de adaptación a los riesgos naturales, antrópicos y derivados del cambio climático para evitar que dichas infraestructuras, aunque no sean directamente provistas por el MUPA, carezcan de externalidades negativas.

D. Sistemas de transporte de calidad, eficiente y accesible

La congestión por motivos de tráfico (los tranques) tienen un alto coste en la calidad de vida, la productividad y el crecimiento económico. La mejora de las condiciones de capacidad, eficiencia es un reto de importancia a lograr pero es una tarea indispensable para el desarrollo urbano del distrito

E. Colaboración público-privada para el acceso a los servicios públicos

Los recursos económico-financieros son una de las claves operativas de la necesaria colaboración público-privada. Sin embargo, lo es también la necesidad de apropiación e implicación de facto de los ciudadanos, a través de sus empresas, en el desarrollo de la ciudad.

F. Colaboración con el mundo académico (Academia)

La colaboración con el mundo académico, así como con el sector privado, es un vector de innovación para el desarrollo urbano, tanto en la formulación como en el asesoramiento, la Academia puede aportar un conjunto de conocimientos propios y provenientes de las redes de conocimiento en que participan. Estos conocimientos,

adaptados a las condiciones del distrito de Panamá, pueden ser un incentivo a la mejora de los proyectos previstos en el POT.

G. Ciudad eficiente energéticamente

La eficiencia energética es una tarea que supera el propio ámbito distrital o metropolitano. Sin embargo, el MUPA, a través del POT dispone de la oportunidad de incorporar criterios de eficiencia energética en varios aspectos:

- Favoreciendo la movilidad eléctrica o de tecnologías renovables, incentivando fiscalmente su empleo.
- Racionalizando el uso de la energía en los edificios oficiales

Que tienen una repercusión ejemplarizante sobre el resto de la población que es, a su vez, consciente de los beneficios de la racionalización y eficiencia energética en términos de ahorros y mejora de la calidad de vida. La complementariedad de las políticas con el metro resulta indispensable.

H. Seguridad pública

La seguridad ciudadana es una directriz que debe incorporarse en el vector de las directrices. Este ejemplo fue muy tenido en cuenta en entornos de alta conflictividad (caso de Medellín) y conviene, de manera preventiva, incorporarlos en el distrito de Panamá, de modo que se favorezca un urbanismo inclusivo y preventivo de conflictos o guetos.

I. Consolidar la ciudad, distribución urbana eficiente

Se trata de una directriz que, en gran medida, recoge un grupo de orientaciones tendentes a racionalizar la expansión de la ciudad. Una ciudad consolidada, más concentrada, disminuye los costes de inversión y de mantenimiento y permite una mejor movilidad colectiva, mejorando la rentabilidad (y mejora) del transporte público.

En este sentido, el POT debería mejorar la capacidad de accesos peatonales y fomentar, a través de los espacios públicos hacer más agradable al peatón la movilidad, de manera que desincentive al uso del vehículo privado.

J. Espacios verdes, al servicio del medio ambiente, la resiliencia, el recreo ciudadano y la convivencia

De modo similar a la anterior directriz, y como colofón, el POT debería propiciar unos espacios verdes que favorezcan la mejora de las condiciones de vida de la población. No se trata únicamente de preservar espacios naturales per se sino de ponerlos al servicio y disfrute de la población, de manera que vean en ellos espacios propios y beneficios de su conservación. En este sentido, la recuperación de los espacios de riberas de los ríos son un marco piloto primordial para evangelizar en cuanto a la seguridad (restringiendo la expansión desordenada tan peligrosa) y haciendo ver nuevos usos como espacios de convivencia y disfrute.

11.8 Conclusiones

Fuentes de las PLT

1. La base y fundamento de las PLT se encuentra, en primer lugar, en el diagnóstico participativo realizado en el marco del PED. De ahí emergen los problemas, necesidades y retos sobre los que las PLT pretenden aportar orientaciones y directrices políticas para solucionarlos.
2. El diagnóstico concluye, de manera sintética, en una matriz FODA de donde, agrupando temáticamente, emergen los ámbitos sectoriales de intervención que, posteriormente, derivarán en las PLT. Las PLT, por tanto, son un reflejo de las preocupaciones del diagnóstico participativo consensuado.

Contexto local y nacional

3. La dinámica del distrito de Panamá presenta peculiaridades importantes que lo hacen diferente de otros países:
 - a. El distrito de Panamá, tanto en población como en aportación al crecimiento económico, es el polo primordial del país.
 - b. El proceso de descentralización es débil e incipiente, por lo que la gestión urbana está muy influida en cuando a su formulación e implementación, por agentes ajenos al MUPA (provisión de agua potable, alcantarillado sanitario y de pluviales, servicios eléctricos, gas, servicio de metro).
 - c. La coordinación interinstitucional resulta una herramienta básica para una gestión concertada y eficiente del MUPA, al menos en los primeros años de asimilación del proceso de descentralización de facto.
4. La normativa en materia de ordenamiento territorial presenta necesidades de mejora en el marco competencial y descripción clara de organismos involucrados, con elementos de confusión entre MIAMBIENTE y, sobre todo, MIVIOT y el MUPA como autoridad urbana.
5. El MIVIOT se encuentra en fase de definición de las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial por lo que en el momento de redacción de las PLT no es posible disponer de las orientaciones nacionales en OT.

Situación en países de la región

6. La comparativa realizada entre países de la región muestra que los instrumentos normativos e institucionales son relativamente parecidos, sin que se pueda apreciar diferencias significativas que determinen sistemas más o menos robustos normativamente.
7. Las diferencias, en cambio, se encuentran a nivel de implementación sobre el terreno, a nivel municipal. Es decir, instrumentos normativos similares generan resultados diferentes en función de variables como:
 - a. El grado de descentralización
 - b. La capacidad institucional de los municipios
 - c. La apuesta política, clara y firme, por el OT

- d. Los sistemas de participación comunitaria y la capacidad de apropiación por parte de ciudadanos y agentes privados
- e. La colaboración público-privada
- f. El desarrollo del transporte colectivo de calidad y eficiente
- g. La capacidad y autonomía de la entidad gestora del desarrollo territorial

Planificación en Panamá

- 8. Panamá dispone de instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento urbano que están incorporados en los documentos estratégicos. El marco de la planificación se declina en los siguientes documentos principales:
 - a. Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo de 2007
 - b. Plan Estratégico nacional con visión de Estado · Panamá 2030
 - c. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2020 (y sucesivos)
 - d. Plan de Acción Panamá Metropolitana, Sostenible, Humana y Global
- 9. El MUPA es el municipio con mayores capacidades en Panamá para liderar el proceso de OT, en particular, con la aportación del IBI, que supone la segunda fuente de ingresos, por detrás de los impuestos propios. Sin embargo, debido a la centralización del Estado, sigue siendo necesario acudir a la financiación del SINIP para poder financiar (o co-financiar) los proyectos e infraestructuras que planifique el POT.

Políticas Locales territoriales

10. Las PLT han quedado formuladas de la siguiente manera:

a. Ambiente

-  Puesta en valor de los espacios naturales en el Distrito para favorecer el mantenimiento ecológico y el aprovechamiento recreativo sostenible
-  Adecuación del distrito de Panamá a los cambios y riesgos presentes y potenciales derivados de los efectos del cambio climático
-  Transición hacia modos de vida saludables orientados a usos sostenibles de los recursos energéticos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y permitan la sostenibilidad de los recursos

b. Competitividad y diversificación económica

-  Impulsar al distrito/área metropolitana de Panamá como *hub* logístico centroamericano
-  Fomentar el desarrollo de actividades e infraestructuras que estructuren la economía del distrito, incluyendo el turismo

c. Movilidad urbana incluyente y eficiente

-  Fomentar la movilidad eficiente, formal, accesible y racional para los habitantes del distrito

d. Desarrollo urbano sostenible e inclusivo

-  Promover la expansión ordenada y segura de la zona urbana
-  Reencuentro y disfrute de la ciudad con sus espacios degradados o infrautilizados
-  Impulsar un sistema de vivienda accesible de calidad y ordenada

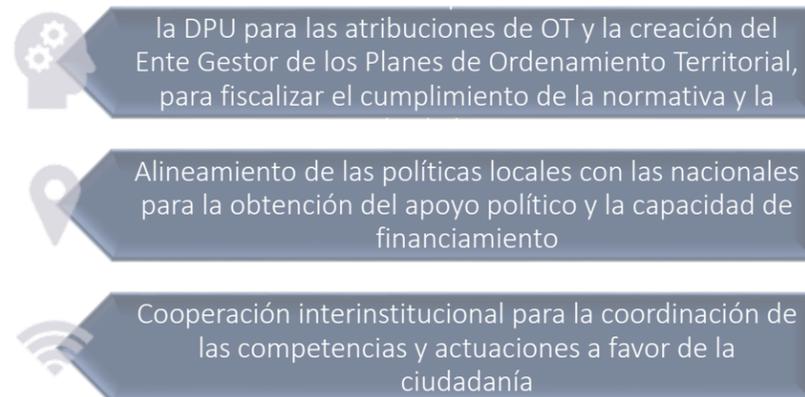
e. Calidad de vida urbana

-  Recuperar y crear espacios públicos para la convivencia y la inclusión social

f. Infraestructuras sostenibles y resilientes

-  Impulsar proyectos de infraestructuras adecuadas de acueducto, saneamiento y pluviales, acordes al crecimiento poblacional
-  Crear las capacidades para que el municipio pueda realizar las actividades de recolección y depósito adecuado de los residuos sólidos

g. Institucionalidad



- h. Seguridad pública
- i. Consolidar la ciudad, distribución urbana eficiente
- j. Espacios verdes, al servicio del medio ambiente, la resiliencia, el recreo ciudadano y la convivencia

Las PLT como elemento guía para la elaboración del Pacto Local

1. Las políticas públicas sirven de elemento estructurador para la elaboración del Pacto Local Territorial

11. Las PLT resultan coherentes con los instrumentos de planificación, nacionales y municipales.

Sistema de Monitoreo y Evaluación

12. Las PLT disponen de un sistema de M&E adaptado a unos lineamientos de políticas públicas, con unos hitos de cumplimiento y un calendario indicativo para alcanzarlos.

Instrumentos de apoyo para la ejecución de las PLT

13. Se ha realizado una propuesta indicativa, no exhaustiva, de instrumentos de apoyo a la ejecución de las PLT para que puedan ser incorporados y tenidos en cuenta en el desarrollo del POT, tanto en su fase de planeamiento como de ejecución

Recomendaciones y Directrices para el POT

14. Finalmente, el documento de PLT incorpora una serie de recomendaciones y directrices, fruto de todo el análisis realizado en el documento, para que puedan ser tenidas en cuenta en el desarrollo del POT:
 - a. Definición clara y transparente de los derechos de propiedad y la regulación de zonas urbanas
 - b. Vivienda accesible
 - c. Infraestructuras urbanas confiables
 - d. Sistemas de transporte de calidad, eficiente y accesible
 - e. Colaboración público-privada para el acceso a los servicios públicos
 - f. Colaboración con el mundo académico (Academia)
 - g. Ciudad eficiente energéticamente

12 PACTO LOCAL PARA LA CIUDAD DE PANAMÁ

12.1 Construcción del Pacto Local

La construcción colectiva del Pacto Local forma parte de la Fase 1: “Plan Estratégico Distrital”, y se apoya en las líneas estratégicas resultantes del diagnóstico colectivo realizado en talleres previos⁶ y en los lineamientos de políticas presentadas en el capítulo anterior.

Este proceso participativo de elaboración, debate y aprobación del Pacto Local Territorial del Distrito de Panamá se inició con la entrega a las personas participantes de un borrador con enfoque técnico y estructura sencilla, que describía fundamentalmente una guía de principios y valores claves para un legítimo Plan de Ordenamiento Territorial, articulado, inclusivo y de equidad.

A través de un proceso metodológico que combinó momentos de talleres grupales con momentos de análisis en sus propias organizaciones se fue construyendo sucesivos documentos borradores de Pacto Local Territorial hasta llegar al documento final para su firma.

Los participantes al proceso de elaboración del Pacto Local Territorial fueron asociaciones civiles, ambientalistas, partidos políticos, representantes de corregimiento, universidades, gremios profesionales, empresariales e inversionistas y sindicatos, que en todo el proceso aportaron desde sus propias vivencias y perspectivas, pero con una mirada amplia de ciudad para todos y todas.

El presente documento informa sobre este proceso metodológico participativo que tuvo lugar entre agosto y octubre de 2018, que permitió construir con la máxima participación y representatividad de la sociedad panameña un Pacto Local Territorial que va a guiar y asegurar un diseño de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá que responde al Derecho de vivir en una ciudad con calidad humana.

“El Pacto Local Territorial (PLT) del Distrito de Panamá responde a una visión de Estado, que se articula con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y se expresa a través de políticas públicas, donde el sector público, el sector privado y la sociedad civil, construyen acuerdos para realizar programas y proyectos integrados e intersectoriales con base territorial y participativa. Se trata de un proceso que se construye ‘de abajo hacia arriba’, en el cual los diferentes actores que lo suscriben se comprometen a cumplir con los acuerdos generales contenidos en el mismo”. (Preámbulo del Pacto Local)

12.2 Objetivos

12.2.1 Objetivos generales

“Coadyuvar a fortalecer el proceso de descentralización del Estado, previendo una mejor y mayor calidad de la participación ciudadana en las acciones y competencias que progresivamente debe asumir el gobierno local sobre la gestión del territorio, previendo que la participación sea vinculante en la toma de decisiones” (Preámbulo del Pacto).

“Enfrentar de manera permanente y sistemática el crecimiento incontrolado y sin inclusión social, de manera que podamos construir progresivamente una ciudad amigable, próspera, sostenible e incluyente.” (Preámbulo del Pacto)

12.2.2 Objetivos específicos

- Contar con un Pacto Local Territorial que legitime, y dé seguimiento a la implementación a largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá.
- Disponer de una Comisión de Seguimiento para la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá

12.3 Antecedentes de Pactos en Panamá

Panamá dispone de un historial notable de política de pactos políticos y ciudadanos. Como una tarea previa al inicio de la preparación del Pacto Local, se realizó una revisión de los principales hitos en materia de pactos de naturaleza análoga al Pacto Local, que se hubiesen realizado en Panamá, para nutrirse de la experiencia y metodología empleadas.

En primer lugar, se revisó el **Pacto Ético de Santa María la Antigua**, documento marco para la transparencia, ética electoral y mecanismo de límites y sanciones a los actores del proceso electoral de 1994. A raíz de esta experiencia, se elaboró un reglamento del Pacto, que permitió establecer criterios de exigibilidad de una conducta ética frente a las malas prácticas electoreras del País.

De igual forma se tuvo la oportunidad de conversar con las autoras del **Pacto de Género**, pacto de las mujeres, desde el 2000, que sirvió como espacio de compromiso con los partidos y candidatos sobre la igualdad de oportunidades y respeto a la participación y derechos de las mujeres. Hasta el momento se ha realizado cinco pactos, donde se ha logrado la visibilidad de la mujer y la propuesta de género, incorporando a la cultura panameña elementos de una perspectiva de género en la construcción de políticas públicas.

Destaca, igualmente, el **Pacto de Estado por la Justicia** de 2005, en la cual se establece entre distintos actores del Estado y de la sociedad civil una propuesta de reforma judicial, donde el Órgano judicial, el Ministerio Público, la Procuraduría de la Nación y de la Administración, así como el Colegio de Abogados, la Alianza Ciudadana pro Justicia y el Comité Ecuménico, unificaron esfuerzos y líneas de acción para trabajar en una justicia transparente, independiente e imparcial, donde el ciudadano común acudiera al Estado de Derecho por la confianza en la justicia.

Este Pacto de Estado por la Justicia creó una Comisión del Pacto, de manera que se pudiera, no sólo debatir y aprobar las diferentes propuestas de reforma a la justicia, sino además darle operatividad a las mismas. Dicha Comisión de Estado continúa su complejo trabajo, avanzando lentamente y con dificultades, pero manteniendo el compromiso de aportar a la transformación de la justicia panameña.

En 2014 se generó, por parte de las organizaciones comunitarias del Distrito de Panamá, el **Pacto por el Urbanismo Participativo**, liderado por la Red Ciudadana Urbana, con el fin de comprometer a candidatos a la presidencia,

⁶ Talleres del Proceso Participativo del PED

diputados, alcaldes y representantes sobre la construcción de una Ciudad transparente, incluyente y participativa. Muchos de los aspectos que sirvieron de base para este Pacto, fueron incorporados, nuevamente debatidos y aprobados por los diversos actores del Pacto Territorial Local del Distrito de Panamá. Adicionalmente, como lección aprendida, el Pacto de Urbanismo carecía de una estructura de seguimiento y rendición de cuentas, de manera que el nuevo texto del Pacto Local Territorial se aprobó un mecanismo de seguimiento, control y rendición de cuentas, así como participación deliberativa y decisoria junto al Municipio, en los temas de aplicación del Pacto Local Territorial.

Estos cuatro ejemplos principales de Pactos en Panamá sirvieron como elementos de partida para el inicio y desarrollo del Pacto Local territorial.

12.4 Enfoque metodológico

Este apartado recoge, de manera abreviada, los puntos principales metodológicos desarrollados para la preparación y elaboración del Pato Local. Se trata de un proceso que proviene del Plan Estratégico Distrital y de las Políticas Locales Territoriales (como se podrá apreciar más en detalle en el capítulo siguiente de este documento). El punto de partida se encuentra asentado, por tanto, en los análisis y resultados técnicos realizados para el Plan Distrital y reforzados por los lineamientos políticos derivados de dichos resultados.

El componente de participación y concertación social han sido fundamentales. El Pacto Local debía ser un elemento concertado, socializado y adoptado por una inmensa mayoría de actores sociales, económicos y políticos como garantía de sostenibilidad y seguimiento. Asimismo, esto fortalecía la propuesta frente a los poderes políticos que, en el plazo de desarrollo del Plan, podían, eventualmente, cambiar de signo político.

Se convocó a 80 organizaciones de la sociedad civil, así como las estructuras técnicas del Municipio, quienes participaron en todos los eventos. Se estructuraron como propuesta metodológica los primeros 4 talleres, los días 8, 9 y 10 de julio de 2018. El primero tuvo la presencia de asociaciones civiles, ambientalistas, universidades y sindicatos. El segundo Taller fueron gremios profesionales, gremios empresariales e inversionistas privados, el tercer taller de partidos políticos y el cuarto taller de los representantes de corregimiento y la junta de planificación. Hay que destacar que importantes organismos de Naciones Unidas y de la Concertación Nacional fueron igualmente invitados.

La estructura metodológica del proceso fue organizada, de manera sintética, de la siguiente manera:

- Una **presentación diagnóstica** sobre el desarrollo urbano tendencial (proceso desordenado donde la huella urbana no tiene límites o criterios de sostenibilidad). Esta introducción técnica proviene del PED y permite acercar a los participantes en el Pacto los resultados técnicos alcanzados previamente.
- Conformación de **mesas de trabajo**, analizando y debatiendo sobre el borrador del Texto del Pacto. Cada grupo trabajó y expuso de manera pública, utilizando unos papelógrafos, donde precisaron sus propuestas, sus críticas y aportes. Las mesas eran sectoriales / temáticas, de manera que se pudiera tratar más en profundidad cada aspecto. Con carácter previo, se trabajó conjuntamente en la definición de los grandes temas o áreas objeto del Pacto. Las áreas han ido evolucionando en cuanto a su denominación y alcance a propuesta de las mesas de trabajo, de acuerdo con los logros e hitos que se iban alcanzando.
- Para reforzar la comunicación y publicidad del proceso y motivar una mayor participación y que todas las opiniones pudieran ser incluidas en el proceso, se organizaron **espacios virtuales** para que cada mesa de trabajo o grupo participante pudiera expresar sus consideraciones.

- Se han redactado cuatro **textos borradores del Pacto** Local Territorial que han sido socializados, analizados, debatidos, revisados, etc. de manera que cada borrador recogía los elementos críticos acordados y consensuados por los participantes. En este sentido, como puede comprobarse, se ha realizado un proceso participativo dinámico y muy enriquecedor en el que se ha dejado constancia de la evolución del mismo en todo momento. Los diferentes borradores han sido considerados hitos de avance del proceso consensuado.
- El Pacto Local fue aprobado en **sesión plenaria** con la participación de todos los agentes que habían participado en las diferentes mesas de trabajo.

En los capítulos siguientes se analiza en más detalle el proceso de participación y las modalidades de desarrollo de la metodología expuesta en esta sección.

12.5 Formulación del pacto: análisis de la participación

Para la construcción del Pacto Local se buscó contar con una amplia participación de diferentes sectores de la sociedad panameña, los cuales por requerimientos metodológicos fueron organizados en cuatro grupos como puede verse en la siguiente figura.

Figura 37. Grupos de organizaciones participantes



Fuente: Elaboración propia

En el **grupo 1** se envió invitación a 8 partidos políticos: (PRD, Panameñista, Cambio Democrático, Partido Popular, MOLIRENA, ALIANZA, FAD, PAIS) y un candidato independiente a la Alcaldía de Panamá, Sr. Raúl Rodríguez quien asistió con su equipo. En la invitación se hizo especial énfasis en la importancia de su participación y sobre todo de aquellas personas que dentro de su partido se presentaban o tenían intención de presentarse como candidatos a la Alcaldía de Panamá.

En respuesta se contó con 10 participantes entre ellos, dos candidatos a la Alcaldía de Panamá: uno independiente anotado arriba y otro que se presentaba a las primarias del PRD, Sr. Abel Artigas; el encargado del programa de gobierno del candidato José Luis Fábrega del PRD y una representante de la candidata independiente actual vice alcaldesa Sra. Raisa Banfield. A ellos se sumaron dos representantes del partido MOLIRENA.

En el **grupo 2** las invitaciones enviadas fueron a:

- 8 Organizaciones ambientales (ANCON, Albatros media, NATURA, Mar Viva, CIAM, Asoc. Amigas Lago y Medio ambiente, Amigos del Lago, Asoc. de Derecho Ambiental);
- 8 universidades priorizando aquellas que tenían facultades de arquitectura y/o ingenierías (ISTHMUS, Latina, USMA, Columbus, UP, UIP, Florida State, Tecnológica);
- 19 asociaciones civiles (Red ciudadana, Somos San Francisco, Comunidades Unidas por Panamá, Comunidad Condado del Rey, Asoc. Residentes de Obarrio, Comunidades de Juan Díaz, Río Pacora, Consejo del Nuevo Urbanismo, Asoc. Residentes altos del Golf, Loma Alegre y aledaños, Asociación comunidades del Area del Canal, Comité Local Bajo río Chilibre, Centro de Estudios Latinoamericanos: CELA, Alianza para la Conservación y el Desarrollo, Asoc. De Restaurantes y Comercios Afines: ARCA, Techo Panamá, Consejo consultivo de Cuenca, Georgia TECH, Asociación Residentes Clayton: APRECLA, Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá: APEMED);
- 1 sindicato que convoca a todos los sindicatos de Panamá. CONATO
- 5 entidades: Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Consejo de Concertación Nacional, SENACYT; Smithsonian Tropical Research Institute y a la Red de Centros de Competitividad

En el **grupo 3** se envió invitación a los 23 representantes de corregimientos y a todos los miembros de la Junta de Planificación Municipal.

En el grupo 4 se cursaron invitaciones a 20 organizaciones:

- 15 organizaciones empresariales: CONEP, CCIAP, APEDE, ACOBIR, CONVIVIENDA, CAPAC, UNPYME, JTIA, SPIA, Asociación Nacional de Ganaderos, Asociación Panameña de Hoteles (APATEL), Asociación Panameña de Exportación (APEX), Asoc. Panameña de Reforestación y Afines (ANARAP), Cámara Panameña de Tecnología de Información y Telecomunicación (CAPATEC) y Cámara Marítima de Panamá (CMP)
- 5 organizaciones de profesionales: Colegio Nacional de Abogados, Colegio Ingenieros Agrónomos de Panamá, Colegio de Economistas, Colegio de Ingenieros Forestales, Colegio de Biólogos

El Anexo 2.1, que presenta a los actores invitados nos da una información más detallada de las personas participantes.

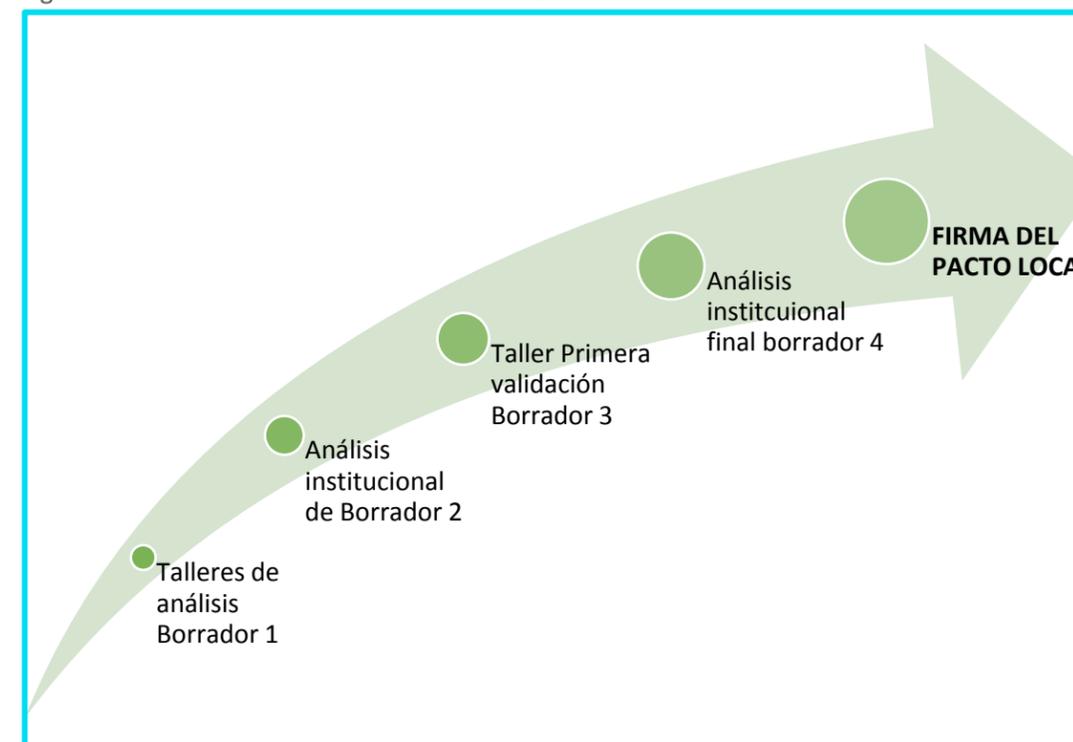
Es importante señalar que buscando la participación máxima además de enviar la nota de invitación (ver Anexo 2.2) se realizaron contactos tanto personales directos como por teléfono, además de las llamadas realizadas por el Call Center de la Alcaldía y envío de correos electrónicos recordatorios.

12.6 Formulación del pacto: proceso de elaboración

Metodológicamente el proceso de construcción colectiva del Pacto Local Distrital se inició con la propuesta del borrador 1 de Pacto Local para su análisis en sendos talleres para cada uno de los grupos.

Este borrador recogía los principios y lineamientos que deberían ser aplicados y respetados en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial que el Municipio viene desarrollando también en un proceso ampliamente participativo.

Figura 38. Proceso de construcción del Pacto Local Territorial



Fuente: Elaboración propia

La construcción del Pacto Local tal como se observa en la Figura 2 combinó talleres con análisis en sus propias instituciones de los nuevos borradores resultantes de cada etapa. En el proceso de esta construcción colectiva se ha trabajado con 4 borradores:

- Borrador 1: Propuesta entregada para su análisis en el primer taller con cada grupo de actores.
- Borrador 2: Resultante de los aportes dados en el primer taller y enviado junto con un cuadro que sistematizó dichos aportes a cada una de las instituciones invitadas independientemente que hayan asistido o no a los talleres.
- Borrador 3: Resultante de los aportes del análisis institucional realizado sobre el borrador 2 y enviados por correo al consorcio.
- Borrador 4: Resultante de los aportes realizados sobre el Borrador 3 en la Sesión Taller General.

A continuación se describe cada uno de estos momentos.

12.6.1 Análisis del borrador 1

El análisis del borrador 1 del documento de Pacto Local tuvo dos momentos: uno, fue durante los talleres realizados con cada uno de los grupos y que describiremos a continuación y dos, a pedido de las personas participantes para continuar su análisis como grupo y enviar sus aportes vía correo. Para que pudieran hacerlo se envió el borrador 1 a cada integrante vía correo y se acordó un plazo de una semana hasta el 15 de agosto para recibir sus aportes.

Los talleres realizados fueron 4, uno por cada grupo:

- 8 de agosto en la mañana con las organizaciones ambientales, universidades, asociaciones civiles, entidades y sindicatos. A este taller asistieron 37 personas
- 8 de agosto en la tarde con los Partidos Políticos. A este taller asistieron 10 personas.
- 9 de agosto en la mañana con las organizaciones empresariales, profesionales e inversionistas. A este taller asistieron 15 personas
- 10 de agosto en la mañana con los representantes de corregimiento y la Junta de Planificación Municipal con una asistencia de 8 personas.

El Anexo 2.3 nos informa sobre la asistencia específica a cada uno de estos talleres.

Dado que el objetivo era el mismo: revisar y aportar a la propuesta borrador 1 del Pacto; el desarrollo metodológico fue el mismo en cada uno de estos talleres. Luego de las presentaciones y bienvenida realizada por la Vice Alcaldesa, el taller tuvo dos momentos:

- Uno, de exposiciones con dos presentaciones: la primera presentación fue sobre los antecedentes de Pactos realizados en el país para contextualizar la importancia del actual que se pretende construir en conjunto y de los objetivos y metodología del proceso que se iniciaba y la segunda presentación fue sobre el diagnóstico y lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial que daba lugar al primer borrador de Pacto.
- Dos, de Mesas de Trabajo para el análisis del borrador 1

Mesas de trabajo.

En cada taller las personas participantes se dividieron en Mesas de Trabajo dependiendo de la cantidad de participantes, teniendo al final el trabajo de un total de 11 mesas, los cuales pueden verse en el Anexo 2.4.

A cada grupo se les entregó el documento borrador 1 y dos matrices, una para el análisis de los Principios y otro para el análisis de las Líneas de Actuación. Estas matrices, como pueden verse en las siguientes tablas, tenían como objetivo apoyar a los grupos en el análisis del borrador y presentar sus aportes.

Los grupos trabajaron haciendo análisis a profundidad y sus aportes que pueden verse en el Anexo 2.5 enriquecieron el documento aclarando conceptos, señalando vacíos o incongruencias y sobre todo comprometiéndose en la construcción de un documento de Pacto Local.

Tabla 60 Matriz de discusión del Pacto Local Territorial. Principios.

Matriz de Discusión del Pacto Local Territorial del Distrito de Panamá: PRINCIPIOS	
Preguntas	
1. Evalúen cada principio y su contenido	
2. ¿Consideran que son suficientes? Aportes o recomendaciones	
3. ¿Cómo se pueden aplicar estos principios a la ejecución de los planes y proyectos de desarrollo urbano?	
Principios	Respuestas
Sostenibilidad	
Accesibilidad	
Seguridad	
Eficiencia y eficacia	
Promover y proteger la calidad de vida	
Dinamismo económico	
Articulación y convenio entre los actores	
Autonomía Municipal	
OBSERVACIONES:	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 61 Líneas de Actuación

Líneas de Actuación	
Preguntas	
1. Siguiendo el documento entregado examinen cada una de las líneas de actuación.	
2. ¿Consideran que existen otros temas por líneas de actuación?. Aportes o recomendaciones	
3. ¿Consideran que existen otras líneas de actuación? Aportes o recomendaciones	
4. ¿Consideran que hay nudos o trabajos pendientes en el borrador del Pacto?	
Líneas de Actuación	Respuestas
Ambiente	
Desarrollo sostenible	
Movilidad	
Desarrollo Urbano y vivienda asequible	
Espacio público e infraestructura para servicios públicos y privados	
Redes de infraestructura y servicios públicos	
Administración pública	
Observaciones:	

Fuente: Elaboración propia

12.6.2 Análisis del borrador 2

Los aportes del trabajo de grupos tanto durante el taller como en la semana adicional dada, fueron sistematizados e integrados en un segundo borrador.

Este segundo borrador fue enviado a todas las organizaciones listadas en la base de datos de invitados, independientemente que hubieran asistidos o no a los talleres previos. Esto se hizo con el objetivo de seguir teniendo la máxima participación en la construcción del Pacto, facilitando que el segundo borrador también entrara en evaluación por cada una de las organizaciones de la sociedad civil primariamente convocadas.

“Por este medio, se hace entrega del nuevo borrador del Pacto Local, que incorpora los comentarios recibidos en los talleres de los días 8, 9 y 10 de agosto. Se adjunta un cuadro donde se explican cómo fueron acogidas las observaciones y aportes del taller. Como su organización no pudo asistir, le estamos enviando este material para su conocimiento, y en espera de que pueda acompañarnos en las siguientes actividades a ser programadas” (Texto de correo enviado).

Junto con este segundo borrador se envió el cuadro de aportes con la redacción alternativa de modo de facilitar su análisis (como puede verse en el Anexo 2.6 ya citado). Se buscaba que todas las instituciones pudieran:

- Conocer el análisis, opinión y aportes de los otros grupos.
- Identificar con claridad hacia donde se dirigían las preocupaciones compartidas.
- Establecer un diálogo con el Consorcio sobre sus aportes y la inclusión de los mismos en un nuevo borrador.

Con el envío del segundo borrador el 23 y 24 de agosto para su análisis y aportes se les pidió también que respondieran las siguientes preguntas:

- ¿Estaría su organización dispuesta a firmar el texto adjunto? Si la respuesta es negativa, ¿qué cambios adicionales le haría usted al texto para que sea aceptable a su organización? Recuerde que esto es un texto de consenso, que recoge las ideas de diversas organizaciones.
- Para la firma del documento, ¿quién firmaría como representante? Favor suministrar nombre y cargo de la persona firmante, y el nombre completo de la organización.

El plazo para que enviaran sus aportes y respuesta a las preguntas fue hasta el 13 de septiembre. La mayoría de las organizaciones informaron sobre su total acuerdo a este segundo borrador, respondiendo afirmativamente a la pregunta si firmarían el Pacto.

Los pocos cambios solicitados por algunas organizaciones que recoge el Anexo 2.6 fueron básicamente:

- Promover el uso de las tecnologías de información
- Que se destaque el tema discapacitados (personas con capacidades diferentes) en movilidad, acceso a áreas públicas e infraestructura.
- Que se destaque los programas de reciclaje y uso de áreas públicas para huertos o jardines comunitarios.
- Incluir criterios sancionadores
- Plasmar compromiso de dotar de recurso humano, tecnológico y financiero para hacer cumplir la norma
- Paridad en la comisión de seguimiento
- Programar a corto plazo, revisión con participación ciudadana

- Clarificar el concepto de seguridad ciudadana

Estos cambios fueron recogidos en el Borrador 3.

12.6.3 Análisis del borrador 3

El 20 de septiembre se realizó un nuevo taller que validó el borrador 3 en una amplia discusión en la cual se afianzaron conceptos y la finalidad del documento. Los aportes, la calidad y la actitud proactiva de las personas participantes terminaron de consolidar el documento de Pacto Local.

Con una metodología de plenaria se iban incluyendo aportes consensuados en el mismo documento dando como resultado el cuarto borrador que recogía los siguientes cambios:

Párrafo de compromiso de firma

- Se quitó al Programa de las Naciones Unidas y al Organismo de Concertación Nacional en la medida que por sus competencias no podían firmar el Pacto.

Principio de Sostenibilidad:

- Se cambió “garantizar” por “asegurar” los servicios ambientales

Principio de Accesibilidad y Movilidad:

- En la redacción a “accesibilidad” se añadió “movilidad”.
- Se quitó “densamente pobladas” y se dejó solo “periferia”
- Se cambió “asegurar” por “promover” la participación de Juntas Comunes
- Se añadió a las “Juntas Locales” y “governalidad social”
- Se quitó el tercer párrafo que redundaba con el primero.

Principio de Dinamismo Económico

- Se cambió “emprendimiento informal” por “emprendimiento individual e innovador”

Línea de Actuación Ambiente

- Se añadió “contaminación visual” a la “atmosférica”

Línea de Actuación Movilidad

- Se cambió conexión “Norte Sur” por “existentes”
- Se añadió “y la creación de las necesarias de conformidad con los principios del Pacto”

Línea de Actuación Espacios Públicos

- Se añadió a la recuperación de ríos “y sus servidumbres”

Línea de Actuación Administración Pública

- Se añadió un párrafo final: “Impulsar mecanismos de vigilancia y protección a los bosques, aún no incluidos en los sistemas de áreas protegidas, pero que forman parte de la cobertura boscosa del Distrito y del País”.

Vigencia

- Se añade “sin detrimento de las revisiones y actualizaciones periódicas y la generación de informes de resultados al Distrito y a la Nación”.

12.6.4 Análisis del borrador 4: documento para la firma

Los aportes trabajados en el taller del 20 de septiembre dieron lugar al Borrador 4, llamado así para poder todavía circularlo entre todas las organizaciones participantes aunque ya era considerado el documento final. Se acordó hacerlo llegar con un plazo de una semana a fin de poder recoger los últimos comentarios si es que los había.

Este es el documento para la firma que se adjunta a este informe como Anexo 2.7.

12.7 Marco lógico y alineamiento del Pacto Local Territorial

Como se ha apuntado anteriormente, el Pacto Local no surge *ex novo* sino que es el fruto de todo un proceso de gestación y formulación, tanto de carácter técnico, como político y, principalmente, social.

En los diagramas siguientes puede apreciarse el lineamiento de que parte el Pacto Local (que, en buena medida, se avanzó en el capítulo correspondiente a las políticas locales territoriales).

El Pacto Local es el tercer gran hito del proceso que parte del Plan Estratégico Distrital y que prepara el Plan Local de Ordenamiento Territorial (POT). Resulta conveniente, por tanto, analizar la pertinencia y coherencia del Pacto Local dentro del proceso continuo para comprobar si tiene sentido y en qué medida coadyuva al proceso de sostenibilidad del Plan Estratégico Distrital y del futuro POT.

Tabla 62 Alineamiento del Pacto Local Territorial

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED ⁷	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 1 - Sostenibilidad resiliencia y Adaptación al Cambio Climático		
CONSERVAR LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL DISTRITO DE PANAMÁ	Puesta en valor de los espacios naturales en el Distrito para favorecer el mantenimiento ecológico y el aprovechamiento recreativo sostenible	Elaborar un plan maestro por y para todos los actores de este Pacto y del Distrito de Panamá de educación ambiental, que sea fundamento para una verdadera cultura ecológica Conservar las áreas naturales protegidas del distrito.
PROTEGER Y FOMENTAR LA REFORESTACIÓN DE LA CUENCA DEL CANAL DE PANAMÁ	Adecuación del distrito de Panamá a los cambios y riesgos presentes y potenciales derivados de los efectos del cambio climático	Promover la conectividad entre las diversas zonas y áreas naturales del Distrito de Panamá, asegurando el respeto a las normas ambientales y la cobertura boscosa, en especial en la cuenca del Canal. Promover la reducción de la contaminación atmosférica y visual, así como la generación de gases de efecto invernadero.
RECUPERAR LA ECOLOGÍA, SALUD AMBIENTAL Y COBERTURA BOSCOsa DE LOS RÍOS DEL DISTRITO	Transición hacia modos de vida saludables orientados a usos sostenibles de los recursos energéticos que mejoren la calidad de vida de los habitantes y permitan la sostenibilidad de los recursos	Atender las amenazas socio-ambientales del Distrito en especial el crecimiento descontrolado de la huella urbana, las inundaciones y los impactos relacionados con el cambio climático, a través de la planificación integral de las cuencas y la franja costanera de la ciudad
REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD AMBIENTAL		Elaborar un plan maestro por y para todos los actores de este Pacto y del Distrito de Panamá de educación ambiental, que sea fundamento para una verdadera cultura ecológica
PROCURAR LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y LA TRANSICIÓN HACIA FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA		Proteger y fomentar la reforestación de la cuenca del canal. Recuperar la ecología, salud ambiental y cobertura boscosa de los ríos del distrito. Promover el saneamiento de todas las cuencas del Distrito, en especial la cuenca del canal y de la bahía de Panamá.
ATENDER LAS AMENAZAS NATURALES DEL DISTRITO, EN ESPECIAL, LAS INUNDACIONES Y LOS IMPACTOS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO		Impulsar la eficiencia energética y la transición hacia fuentes renovables de energía.

⁷ Los Ejes estratégicos y las Líneas estratégicas del PED, vienen detallados en el Tomo 3

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 2 - Competitividad y Diversificación Económica		
<p>DOTAR AL DISTRITO DE INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA EFICIENTE</p> <p>DIVERSIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL DISTRITO</p> <p>IMPULSAR LA CONSERVACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO HISTÓRICO, CULTURAL Y NATURAL DEL DISTRITO PARA PROMOVER EL TURISMO SOSTENIBLE</p>	<p>Impulsar al distrito/área metropolitana de Panamá como hub logístico centroamericano</p> <p>Fomentar el desarrollo de actividades e infraestructuras que estructuren la economía del distrito, incluyendo el turismo</p>	<p>Promover desarrollo económico de proyectos impulsores de la economía, particularmente en las áreas de logística, turismo interno y general, agricultura, desarrollo urbano e infraestructuras para servicios públicos y privados. De igual forma, impulsar estrategias para elevar la rentabilidad de los proyectos de microempresarios para que alcancen una vida digna.</p> <p>Promover las empresas locales a través de procesos de transparencia técnica y conocimiento.</p> <p>En el marco del desarrollo sostenible, diseñar y ejecutar programas y proyectos que mejoren la competitividad internacional de la ciudad y fomenten la diversificación de la economía y que favorezcan, además, la innovación de acuerdo a las necesidades y la investigación.</p> <p>Impulsar la conservación y puesta en valor del patrimonio histórico, cultural y natural del distrito</p>

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 3 - Movilidad Incluyente y Eficiente		
<p>ORGANIZAR LA MOVILIDAD PRINCIPAL DE LA CIUDAD EN FUNCIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO, EN ESPECIAL, MEDIANTE EL USO DE LA RED DE METRO Y LAS RUTAS ALIMENTADORAS DE BUSES</p> <p>CONFORMAR UNA RED DE MAYOR CONECTIVIDAD CON ÉNFASIS EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONEXIONES</p> <p>INTEGRAR EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO Y LAS ZONAS DE CONCENTRACIÓN DE EMPLEO, VIVIENDA, RECREACIÓN Y EQUIPAMIENTOS</p>	<p>Fomentar la movilidad eficiente, formal, accesible y racional para los habitantes del distrito</p>	<p>Organizar la conectividad y movilidad principal de la ciudad en función del transporte público, en especial mediante el uso de la red Metro y las rutas alimentadoras de buses, regulando los usos de los espacios, y garantizando los accesos libres de comercio informal.</p> <p>Ampliar las opciones de movilidad de la ciudadanía, procurando impulsar la movilidad peatonal y ciclística.</p> <p>Conformar una red vial de mayor conectividad con énfasis en mejoramiento de las conexiones existentes y la creación de las necesarias, de conformidad con los principios del Pacto.</p> <p>Integrar el sistema de transporte público en todas sus modalidades con las concentraciones de empleo, vivienda, recreación y equipamientos.</p> <p>Organizar la conectividad y movilidad principal de la ciudad en función del transporte público, en especial mediante el uso de la red Metro y las rutas alimentadoras de buses, regulando los usos de los espacios, y garantizando los accesos libres de comercio informal. Mejorar el acceso a las estaciones del sistema Metro, mediante la adecuación de su entorno urbano.</p> <p>Asegurar un proceso de acceso a la movilidad de la población con necesidades especiales en todas las áreas, infraestructuras y medios de circulación</p>

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 4: Desarrollo urbano Sostenible e Inclusivo		
<p>REDESARROLLAR LAS ÁREAS INDUSTRIALES Y AEROPORTUARIAS EN ZONAS CENTRALES DE LA CIUDAD COMO NUEVAS CENTRALIDADES DE USO MIXTO</p> <p>IMPULSAR EL DESARROLLO DE ÁREAS BALDÍAS EN EL CENTRO DE LA CIUDAD, EN ESPECIAL, CONECTADAS CON LA RED DE METRO</p> <p>DENSIFICACIÓN DE ZONAS CENTRALES ABANDONADAS, SUBUTILIZADAS Y QUE HAN PERDIDO POBLACIÓN EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS</p> <p>PROTEGER A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL DISTRITO</p> <p>IMPULSAR POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA ORIENTADOS A CUBRIR EL DÉFICIT ACUMULADO Y LA DEMANDA FUTURA DE ACUERDO A LAS NECESIDADES</p>	<p>Promover la expansión ordenada y segura de la zona urbana</p> <p>Reencuentro y disfrute de la ciudad con sus espacios degradados o infrautilizados</p> <p>Impulsar un sistema de vivienda accesible de calidad y ordenada</p>	<p>Establecer como principio del modelo territorial, el diseño a escala humana, que se basa en el interés de procurar bienestar, comodidad física y psicológica de las personas.</p> <p>Procurar el desarrollo de áreas baldías en el centro de la ciudad, en especial conectadas con la red Metro.</p> <p>Generar desarrollos orientados al transporte público mediante la re-densificación de zonas contiguas a la red Metro en función de la calidad de vida.</p> <p>Establecer un límite urbano que garantice una huella eficiente y económica de servir, que pueda acoger el crecimiento previsto y que proteja los recursos naturales del distrito y sus habitantes.</p> <p>Ordenar urbanísticamente las áreas de expansión futura de la ciudad, procurando la armonía de usos futuros.</p> <p>Impulsar la densificación de zonas centrales abandonadas, sub-utilizadas y que han perdido población en las últimas décadas</p> <p>Elaborar un plan y una política de vivienda asequible, que incluya un banco de tierras que sustente este esfuerzo</p> <p>Monitorizar y exigir el cumplimiento de las normas de protección ambiental y urbanísticas orientadas a la calidad de vida.</p>

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 5: Calidad de Vida		
<p>CREAR UN SISTEMA INTEGRADO DE ESPACIOS PÚBLICOS PARA EL DISTRITO</p> <p>PROCURAR LA GENERACIÓN DE SUELO URBANO PARA LOS EQUIPAMIENTOS QUE LA CIUDAD NECESITA</p>	<p>Recuperar y crear espacios públicos para la convivencia y la inclusión social</p>	<p>Impulsar la creación de nuevos parques y plazas urbanas en la ciudad de conformidad con las necesidades de la comunidad.</p> <p>Prevenir los conflictos socio-ambientales con enfoque de derechos humanos</p> <p>Crear un sistema integrado de espacios públicos para el distrito garantizando las condiciones de accesibilidad y seguridad para las diversas poblaciones y la participación ciudadana en el diseño de dichos espacios como parte de una cultura de gobierno.</p> <p>Crear espacios públicos incorporados a las estaciones del Sistema Metro, que incluyan espacios e infraestructuras de servicios públicos y privados, en especial de tipo cultural</p> <p>Recuperar los ríos y sus servidumbres para la conformación de un sistema de espacios verdes, el control de las inundaciones y la conformación de corredores de movilidad no motorizada norte-sur. Dicha recuperación debe incorporar al sector privado y las comunidades.</p> <p>Propiciar el desarrollo de comunidades con suficiente suelo urbano dedicado a la localización del equipamiento necesario para la ubicación de servicios públicos y privados, tales como salud, educación, recreo y cultura.</p> <p>Generar suelo adecuado en cantidad y calidad para la cultura, el deporte, la seguridad, el ocio, etc., a distancias caminables, para reducir la dependencia del uso del automóvil.</p>

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 6: Infraestructuras sostenibles y resilientes		
<p>MEJORAR LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE</p> <p>MEJORAR LOS SISTEMAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y SANITARIO</p> <p>MEJORAR EL SISTEMA DE RECOLECCIÓN, DISPOSICIÓN Y RECICLAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS</p>	<p>Impulsar proyectos de infraestructuras adecuadas de acueducto, saneamiento y pluviales, acordes al crecimiento poblacional</p> <p>Crear las capacidades para que el municipio pueda realizar las actividades de recolección y depósito adecuado de los residuos sólidos</p>	<p>Estimular y exigir la provisión eficiente y económica de los servicios públicos que el distrito necesita para la población presente y proyectada, así como su viabilidad.</p> <p>Promover los sistemas de provisión adecuada de agua potable.</p> <p>Cultivar una conciencia ciudadana y resiliente, capaz de enfrentar los retos del cambio climático.</p> <p>Promover el reciclaje de aguas grises.</p> <p>Promover los sistemas adecuados de alcantarillado pluvial y sanitario.</p> <p>Facilitar la adecuada recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, evitando la contaminación del ambiente.</p> <p>Promover la protección de riveras y servidumbres de ríos y quebradas, como corresponsabilidad de autoridades y ciudadanos</p>

Ejes estratégicos y Líneas estratégicas del PED	Políticas Locales Territoriales Asociadas	Líneas de Actuación del Pacto Local Territorial
Eje 7: Coordinación Interinstitucional y Transparencia		
<p>IMPULSAR UNA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EFICIENTE, QUE SEA CONFIABLE, PREDECIBLE, HONESTA Y TRANSPARENTE</p> <p>MEJORAR LA COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES A CARGO DEL DESARROLLO URBANO, Y AJUSTAR LAS COMPETENCIAS PARA EVITAR TRASLAPES Y CONFLICTOS</p> <p>ADECUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y NACIONALES PARA QUE IMPULSEN LOS OBJETIVOS DEL POT</p> <p>CREAR LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA QUE EL POT NECESITA PARA SU ADECUADA IMPLEMENTACIÓN Y LOS INSTRUMENTOS SANCIONADORES</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DPU para las atribuciones de OT y la creación del Ente Gestor de los Planes de Ordenamiento Territorial, para fiscalizar el cumplimiento de la normativa y la gestión de los proyectos</p> <p>Alineamiento de las políticas locales con las nacionales para la obtención del apoyo político y la capacidad de financiamiento</p> <p>Cooperación interinstitucional para la coordinación de las competencias y actuaciones a favor de la ciudadanía</p>	<p>Asegurar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, auditoría social y rendición de cuentas, tal como lo preceptúa la Ley 66 de 2015.</p> <p>Reforzar vigilancia de los bosques (guardabosques) para cuidar las áreas protegidas, en especial en la cuenca del canal.</p> <p>Impulsar y fiscalizar, junto a la comunidad, una administración municipal eficiente, que acorte los tiempos de trámites para el desarrollo urbano y que sea confiable, predecible, honesta y transparente.</p> <p>Fortalecer la autonomía municipal y las capacidades técnicas del gobierno local para afrontar los desafíos de la gestión territorial y financiera. Se hace necesario, igualmente, fortalecer su sistema tecnológico en los procesos.</p> <p>Garantizar la coordinación entre instituciones a cargo del desarrollo urbano, y ajustar las competencias para evitar traslapes y conflictos contraproducentes.</p> <p>Crear los instrumentos de gestión urbana necesarios para financiar la ciudad de manera sostenible.</p> <p>Estructurar una plataforma que simplifique todos los procesos de tramitación administrativa, respetando el debido proceso, la transparencia y la imparcialidad.</p> <p>Promover campañas permanentes que fortalezcan la cultura local que alimente el principio de corresponsabilidad en la construcción de un distrito de convivencia segura, saludable, sostenible y digna.</p>

12.8 Conclusiones

- El Pacto Local Territorial fue realizado en un proceso de concertación y socialización de amplia convocatoria. La metodología empleada permitió que se construyera “de abajo hacia arriba”, incentivando a que los diferentes actores que lo suscriben, se comprometan a cumplir con los acuerdos generales contenidos en el mismo.
- Este Pacto guiará la construcción participativa de un Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Panamá que respete el medio ambiente, sea inclusiva, que potencie su desarrollo económico y brinde a las personas en toda su diversidad una ciudad con calidad humana.
- La metodología usada en la construcción del Pacto ha posibilitado que estos protagonistas claves se empoderen de las directrices que orientarán la construcción participativa del POT y se conviertan en actores de la necesaria auditoría de su aplicación asegurando que la ciudad responda a la visión de lo que aspiramos.
- El Pacto Local tal como lo consigna el documento “coadyuva a fortalecer el proceso de descentralización del Estado, previendo una mejor y mayor calidad de la participación ciudadana en las acciones y competencias que progresivamente debe asumir el gobierno local sobre la gestión del territorio, previendo que la participación sea vinculante en la toma de decisiones” (Preámbulo del documento de Pacto).
- “El Pacto Local Territorial del Distrito de Panamá va más allá de una coyuntura específica y temporal del País, ya que pretende enfrentar de manera permanente y sistemática el crecimiento incontrolado y sin inclusión social, de manera que podamos construir progresivamente una ciudad amigable, próspera, sostenible e incluyente.” (Preámbulo del documento del Pacto)
- Por ello como resultado del Pacto se “crea una Comisión General de Seguimiento, de carácter paritario, integrada por todas las partes firmantes del Pacto. Esta Comisión se hará responsable de tomar las decisiones relativas a la articulación, interpretación y puesta en funcionamiento de las diferentes actuaciones contempladas en el Pacto; asegurará el papel protagónico de la ciudadanía organizada, realizará las previsiones respecto al siguiente período de programación, e introducirá nuevas medidas que se consideren oportunas para complementar las actuaciones descritas en el Pacto” (Párrafo final del documento del Pacto).

Como se ha podido comprobar en el proceso de elaboración de las Políticas Locales Territoriales y en la forja del Pacto Local Territorial, los retos iniciales que derivaban del prediagnóstico y diagnóstico social participativo y que concluían en el FODA, han sido fortalecidos.

Se ha analizado, por una parte, que los retos, tal y como aparecían definidos al final del diagnóstico, podían entroncarse en las Políticas propias del Estado y del Distrito de Panamá; asimismo, se ha verificado que el marco legal actual, permite su desarrollo, si bien con necesarias adaptaciones derivadas de la evolución lógica de la distribución de competencias entre Administraciones; asimismo, el *benchmark* ha permitido visualizar dichos retos como lógicos y coherentes con las políticas realizadas en la región y, además, introducir elementos de buenas prácticas que ayuden a impulsar los retos y futuros ejes estratégicos.

Por su parte, en el pacto Local, que ha trabajado de manera muy coordinada con las Políticas Locales Territoriales, ha generado un elevado grado de socialización entre actores socioeconómicos y políticos, permitiendo un respaldo enorme para el desarrollo del PED y del futuro POT. Se ha conseguido transformar los Retos iniciales en Ejes Estratégicos sólidos y consensuados. El propio Pacto Local ha introducido líneas prioritarias dentro de cada reto, aprovechando la información de la fase completa de diagnóstico, de manera que introduce, de manera consensuada, las guías prácticas para la generación de las líneas estratégicas.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Zonas Homogéneas del Distrito de Panamá.....8

Tabla 2. Matriz de valoración de los problemas y potencialidades detectados en la encuesta11

Tabla 3. Clasificación de los problemas peor valorados en la encuesta12

Tabla 4. Clasificación de las Zonas Homogéneas con el mayor número de temas con percepciones bajas según la encuesta12

Tabla 5. Matriz de debilidades detectadas por Zona Homogénea15

Tabla 6. Características de los grupos de Unidades de Paisaje identificadas17

Tabla 7. Características de los grupos de Unidades de Paisaje identificadas18

Tabla 8. Superficies de usos del suelo del Modelo Territorial Actual19

Tabla 9. Evolución demográfica del área metropolitana del pacífico por distritos20

Tabla 10. Evolución demográfica del área metropolitana del pacífico por distritos21

Tabla 11. Población y Tasas de Crecimiento por corregimiento y Zona Homogénea.....21

Tabla 12. Condición en la actividad económica en el distrito de Panamá. Población no indígena de 15 y más años de edad.....23

Tabla 13. Distribución (%) de la población y del empleo del distrito por zona homogénea. Agosto de 201723

Tabla 14. Número de viviendas por estrato socioeconómico.....24

Tabla 15. Características de los grupos de transición urbana.....26

Tabla 16. Clases de análisis. Datos del No Residencial. Construido y No Construido28

Tabla 17. Clases de análisis. Datos del Construido. Residencial y Mixto28

Tabla 18. Superficies sembrada, perdida y cantidad cosechada de cultivos en la república en relación al distrito de Panamá.....30

Tabla 19. Distribución de superficie y población en el espacio rural, por corregimiento32

Tabla 20. Distribución de instalaciones no residenciales en el medio rural por corregimiento32

Tabla 21. Sistemas de drenaje (cuencas) del Programa de Saneamiento de Panamá34

Tabla 22. Línea Base de indicadores de la situación ambiental36

Tabla 23. Línea Base de indicadores de riesgos y vulnerabilidad36

Tabla 24. Línea Base de indicadores de socioeconómicos.....37

Tabla 25. Línea Base de indicadores urbanos y patrimonio.....37

Tabla 26. Línea Base de indicadores rural.....38

Tabla 27. Línea Base de indicadores de movilidad y transporte.....38

Tabla 28. Línea Base de indicadores de la infraestructura39

Tabla 29. Proyecciones del Fondo Monetario Internacional41

Tabla 30. Empleo, Salarios y Población en el Distrito de Panamá42

Tabla 31. Proyecciones para el distrito de Panamá. Escenario Tendencial43

Tabla 32. Escenarios de crecimiento demográfico (Población)43

Tabla 33. Proyección del tamaño familiar y viviendas a 2030 en base a la proyección poblacional43

Tabla 34. Proyección de vivienda por estrato socioeconómico.....43

Tabla 35. Demanda total de viviendas a 203044

Tabla 36. Superficie EOT.....46

Tabla 37. Ponderación de las variables de transporte dentro de los factores de atracción.....50

Tabla 38. Ponderación de las variables de servicios básicos dentro de los factores de atracción50

Tabla 39. Ponderación de las variables de usos del suelo dentro de los factores de atracción51

Tabla 40. Ponderación de la variable del valor del suelo dentro de los factores de atracción51

Tabla 41. Ponderación de las variables de nodos de empleo dentro de los factores de atracción52

Tabla 42. Ponderación de las variables de riesgos naturales dentro de los factores de restricción53

Tabla 43. Ponderación de las variables de ecosistemas estratégicos dentro de los factores de restricción53

Tabla 44. Ponderación de las variables de zonificación del suelo dentro de los factores de restricción54

Tabla 45. Ponderación del patrimonio cultural dentro de los factores de restricción54

Tabla 46. Ponderación la infraestructura limitante dentro de los factores de restricción.....54

Tabla 47. Ponderación del uso agrícola dentro de los factores de restricción55

Tabla 48. Ponderación de los grupos de transición urbana dentro de los factores de impacto56

Tabla 49. Principales variables del Escenario Tendencial60

Tabla 50 Variables del Escenario deseado.....62

Tabla 51 Variables del Escenario Inteligente64

Tabla 52 Variables comparativas de los escenarios.....65

Tabla 53. Resumen de cálculo de costes por escenario66

Tabla 54. Análisis comparativo de Instrumentos de planeamiento territorial en ALC.....76

Tabla 55. Marco de interacción de la Ley 37 de 200984

Tabla 56. Estructura del Plan Estratégico De Gobierno 2015-2019.....89

Tabla 57. Actuaciones en servicios, infraestructuras, viviendas y transporte.....90

Tabla 58. Ingresos municipales 2013-2017.....94

Tabla 59 Sistema de monitoreo de las PLT105

Tabla 60 Matriz de discusión del Pacto Local Territorial. Principios.....114

Tabla 61 Líneas de Actuación.....114

Tabla 62 Alineamiento del Pacto Local Territorial116

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema metodológico de la construcción del Diagnóstico inicial participativo4

Figura 2. Problemas destacados mediante los instrumentos de consulta ciudadana.....13

Figura 3. Distrito de Panamá población según rango de edad22

Figura 4. Esquema metodológico para el análisis urbano25

Figura 5. Gráficas de superficie y población por grupos de transición.....26

Figura 6. Gráficas de superficie y población relativa por grupos de transición.....26

Figura 7. Gráfico radial con las características de definición de los grupos de transición27

Figura 8. Cuencas del sistema sanitario del distrito de Panamá34

Figura 9. Esquema metodológico41

Figura 10. Proyecciones de población y vivienda para el distrito de Panamá en el año 203043

Figura 11. Sectores motores de la economía panameña45

Figura 12. Factores implicados en el mapa de impacto de los desarrollos urbanos en el territorio.....50

Figura 13. Factores implicados en el mapa de aptitud del territorio52

Figura 14. Factores implicados en el mapa de impacto de los desarrollos urbanos en el territorio.....56

Figura 15. Jerarquía de utilización de las herramientas geoespaciales en la construcción de escenarios.....57

Figura 16. Comparativa entre Densidad y áreas verdes65

Figura 17. Comparativa del coste por inversión en infraestructura66

Figura 18. Ciclo de las políticas públicas73

Figura 19. Instrumentos de planificación para el desarrollo en ALC73

Figura 20. Instituciones a cargo de los planes nacionales, por país73

Figura 21. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS).....74

Figura 22. Organismos rectores de ordenamiento territorial en ALC.....74

Figura 23. Problemas del desarrollo territorial en ALC.....75

Figura 24. Los desafíos de la planificación multinivel del desarrollo territorial.....79

Figura 25. Antecedentes de la descentralización en Panamá.....83

Figura 26. Marco legal básico de la descentralización.....83

Figura 27. Contexto de las Políticas Locales Territoriales en Panamá · secuencia lógica.....87

Figura 28. Evolución del comportamiento de los grupos de ingresos municipales.....94

Figura 29. Evolución del comportamiento de los grupos de gastos municipales.....94

Figura 30. Evolución de la partida de “Construcciones por contrato”.....94

Figura 31. Proceso de formulación de las PLT.....96

Figura 32. Proceso de formulación de las PLT.....96

Figura 33. Análisis de coherencia lógica respecto a las debilidades y amenazas (FODA).....97

Figura 34. Análisis de coherencia lógica con políticas nacionales.....99

Figura 35. Análisis de coherencia lógica con políticas nacionales y municipales.....100

Figura 36. Análisis de coherencia lógica con políticas municipales y estrategia de resiliencia.....101

Figura 37. Grupos de organizaciones participantes.....112

Figura 38. Proceso de construcción del Pacto Local Territorial.....113

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1 Imágenes del taller Comité Técnico Interinstitucional.....10

Imagen 2. Grupos de Unidades de Paisaje y restricciones para acoger el crecimiento urbano.....17

Imagen 3. Usos del suelo del Modelo Territorial Actual.....19

Imagen 4. Áreas Protegidas presentes en el distrito de Panamá.....19

Imagen 5. Principales amenazas naturales presentes en el distrito de Panamá.....20

Imagen 6. Mapa Tasas de Crecimiento Medio Anual (TCMA) de población por Zona Homogénea.....22

Imagen 7. Distribución de la población y del empleo del distrito de Panamá por zona homogénea.....23

Imagen 8. Distribución de los niveles socioeconómicos.....24

Imagen 9. Grupos de transición en el distrito de Panamá.....26

Imagen 10. Clases de Análisis en el Distrito de Panamá.....29

Imagen 11. Cultivos actuales y capacidad agrológica en el distrito de Panamá.....30

Imagen 12. Naves de producción de pollos en Cerro Azul, corregimiento 24 de Diciembre (izquierda) y en La Mesa, corregimiento de San Martín.....31

Imagen 13. Solicitudes, reservas y contratos mineros en el distrito de Panamá.....31

Imagen 14. Captura del modelo de simulación de la red principal de distribución de agua en el distrito.....33

Imagen 15. Zona interoceánica del Canal de Panamá.....44

Imagen 16. Desarrollo de Plan Maestro de Áreas Logísticas en el Canal de Panamá.....45

Imagen 17. EOT distrito de Panamá.....46

Imagen 18: EOTs del distrito de Panamá.....46

Imagen 19. Imagen de la nueva terminal de Tocumen.....47

Imagen 20. Centro de convenciones de Amador.....47

Imagen 21. Puerto de trasatlánticos de Amador.....47

Imagen 22. Ciudad de la salud.....48

Imagen 23. Futuro puente sobre el canal.....48

Imagen 24. Plan turístico de Amador: Vista desde el Canal de los edificios, perpendiculares a la línea de costa.... 49

Imagen 25. Ciudad de las Artes..... 49

Imagen 26. Variables de transporte como factores de atracción: Red vial y Transporte Público..... 50

Imagen 27. Variables de servicios básicos como factores de atracción: Acueducto, Saneamiento y Equipamientos básicos..... 50

Imagen 28. Variables de usos del suelo como factores de atracción: Centros comerciales, Áreas verdes y Espacios baldíos..... 51

Imagen 29. Variables de valor del suelo como factor de atracción..... 51

Imagen 30. Variables de Nodos de Empleo como factores de atracción: Nodos logísticos y centros económicos.. 52

Imagen 31. Mapa de atracción para los desarrollos inmobiliarios..... 52

Imagen 32. Variables de riesgos naturales como factores de restricción: Inundaciones, Altas pendientes y Vulnerabilidad..... 53

Imagen 33. Variables de ecosistemas estratégicos como factores de restricción: Áreas protegidas, Unidades de Paisaje y Áreas de Interés Ecológico..... 53

Imagen 34. Variables de zonificación del suelo como factores de restricción: Áreas compatibles con el Canal y Exclusión de actividades mineras..... 54

Imagen 35. Variables de Patrimonio cultural como factor de restricción..... 54

Imagen 36. Variables de Patrimonio cultural como factor de restricción..... 55

Imagen 37. Variables del uso agrícola como factor de restricción..... 55

Imagen 38. Mapa de condicionantes al desarrollo urbano..... 56

Imagen 39. Mapa de aptitud del territorio para el desarrollo urbano..... 56

Imagen 40. Los grupos de transición como factor de impacto..... 56

Imagen 41. Mapa de impactos de la huella sobre el territorio..... 57

Imagen 42. Crecimiento de la huella en el escenario tendencial..... 59

Imagen 43. Escenario tendencial (ambiental, urbano)..... 60

Imagen 44. Crecimiento de la huella en el escenario deseado..... 61

Imagen 45. Escenario deseado..... 62

Imagen 46. Crecimiento de la huella en el escenario inteligente..... 63

Imagen 47. Escenario inteligente..... 64

Imagen 48. Comparativa entre escenarios..... 65



ALCALDÍA DE PANAMÁ

JOSÉ LUIS FÁBREGA
Alcalde del Distrito de Panamá

JUNTA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL 2019-2024