



ALCALDÍA
DE PANAMÁ

ANEXO 1 RESUMEN EJECUTIVO

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

METODOLOGÍA

El gobierno municipal diseña el **Plan Estratégico Distrital (PED)** y el **Plan de Ordenamiento Territorial (POT)**, cuya elaboración cuenta con dos etapas principales:

PRIMERA ETAPA: Elaboración del Plan Estratégico (PED) y diseño del Plan Local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá (POT).

SEGUNDA ETAPA: Aprobación del Plan Local y puesta en marcha para su aplicación.

Figura 1. Esquema metodológico del proyecto



Fuente: Elaboración propia

Las dos etapas se dividen a su vez en 5 FASES para la planificación de los trabajos:

- **FASE I: Elaboración del Plan Estratégico Distrital (PED) del cual se deriven las Políticas Locales (PLT) y el Pacto Local (PL).** Durante esta fase se definirán las líneas estratégicas sobre las que se sustentará el Plan Local de Ordenamiento.
- **FASE II: Modelo Territorial consensado:** Construcción participativa del modelo de crecimiento sostenible para el Distrito.
- **FASE III: Plan Local Propuesto:** Formulación del Instrumento legal de Ordenación y Gestión Territorial de forma consensuada acorde a la Ley 6 de 2006. El plan local será el instrumento de planificación que determine las grandes directrices del ordenamiento territorial, en coordinación con los planes nacionales y regionales.
- **FASE IV: Plan local para aprobación.** Esta fase se divide en dos sub-fases:
 - o Sub-fase IV. a: Proceso de recepción de observaciones y revisión del Plan a través de la Consulta Pública, elaboración de la propuesta para el Acuerdo Municipal y preparación de los anexos correspondientes en un texto único.
 - o Sub-fase IV. b: Presentación del Plan Local al gobierno local, para que éste sea sometido a la consideración del Consejo Municipal, con lo cual pueda gestionarse el proceso de aprobación.
- **FASE V: Plan de asesoría y acompañamiento:** Programación y ejecución de actividades de capacitación y divulgación del Plan, al interior de la administración municipal, así como al exterior, para las entidades públicas que tengan relación con los procesos y proyectos del Plan.

Los contenidos que se presentan a continuación están alineados con lo solicitado en los Términos de Referencia para el **Entregable de la Fase I. Plan Estratégico Distrital, Políticas Locales y Pacto Local Territorial.**

Cabe mencionar que, en la elaboración del Plan Estratégico Distrital (PED), se ha realizado un amplio proceso participativo, con el fin de involucrar a todas las entidades relacionadas con la planificación y con el desarrollo urbano, así como a la población en general.

Entre los actores clave que han participado en el proceso, se encuentran instituciones nacionales y locales, suministradores de servicios de infraestructuras y transporte, organizaciones de la sociedad civil, gremios empresariales y ciudadanía en general. Todos ellos han intervenido en la elaboración del Plan, siguiendo diferentes líneas de participación: actos públicos, presentaciones técnicas, talleres participativos, reuniones bilaterales, encuesta ciudadana en calle, encuesta online estratégica y servicios web (página web y cuenta de correo electrónico del Plan).

Todos los insumos recabados en el proceso participativo han sido incorporados en el PED. A su vez, los contenidos finales han sido presentados en distintos talleres para ser validados por los participantes.

1 ANTECEDENTES

El crecimiento ordenado de la ciudad de Panamá es un imperativo, no sólo para los residentes de la urbe, sino también para la República de Panamá. El área metropolitana de Panamá, en adelante AMP¹, es el motor económico del país. La Provincia de Panamá genera el 71% del PIB del país, y el 89% de la población de la provincia se concentra en los distritos que conforman el AMP, por lo que es claro el papel protagónico y crítico de la región urbana de Panamá. Sin embargo, el AMP no es un espacio homogéneo, y los distritos que lo conforman cumplen distintos roles dentro del sistema económico y social que conforman.

La ciudad de Panamá incluye cuatro municipios: Panamá y San Miguelito del lado oriental del canal, y Arraiján junto con La Chorrera, del lado occidental del canal. Según el censo de 2010, la población del AMP era de 1.55 millones de habitantes, de los cuales casi 900 mil vivían en el Distrito de Panamá.

Los municipios orientales (Panamá y San Miguelito) reúnen el 77% de la población de la región urbana según el censo más reciente (2010), mientras que el Distrito de Panamá aloja al 56% de la población total del área metropolitana.

A nivel oficial, no existen proyecciones de población para el distrito de Panamá o el AMP, más allá del horizonte temporal del próximo censo. El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) sólo ofrece estimaciones y proyecciones de población para el país, sus provincias, distritos y corregimientos para cada año después del censo del 2010, hasta el año 2020. La *Revisión y Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico* (Revisión del Plan Metropolitano) ofrece proyecciones de población para las “subregiones” del AMP hasta el año 2035, sin desagregar por distrito. Finalmente, el estudio *Plan de Acción Panamá Metropolitana: Sustentable, Humana y Global*, contratado por el Municipio de Panamá y concluido en el año 2015 (Plan de Acción), sí ofrece proyecciones de población por distrito hasta el año 2050. En este caso, los consultores² elaboraron proyecciones asumiendo que el AMP reuniría, en el año 2050, el 49% de la población del país (*versus* el 44% en el año 2010). Según estas proyecciones del Plan de Acción, el AMP agregaría, en el 2050, 1,040,369 habitantes al estimado de 2015 (un 60% de crecimiento), mientras que el Distrito de Panamá añadiría 485,451 personas en el mismo periodo (un 50% de crecimiento).

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 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 proyecta que, para el 2050, esta proporción será del 35%. En el ámbito específico del sector oriental, el Distrito de Panamá ha experimentado un reacomodo 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.

En términos de tasas de crecimiento, tanto el AMP como el Distrito de Panamá han visto una constante disminución de sus tasas de crecimiento en los últimos 50 años, tal como ocurre con poblaciones que alcanzan su pico máximo

de crecimiento, lo cual ha caracterizado a la historia demográfica de la segunda mitad del siglo XX en las regiones urbanas latinoamericanas. En el período inter-censal 1960-1970, por ejemplo, la tasa del distrito fue de 3.2%, en contraste con el periodo 2000-2010, cuando fue de 2.2%. Para el AMP, las tasas respectivas fueron de 4.7% y 2.1%.

Densidad y huella urbana

El área metropolitana de Panamá tiene una huella marcadamente extendida, de forma básicamente lineal en el oeste y en forma de “Y” en el sector este. Paralelo a la costa, el AMP mide unos 80 kilómetros entre los límites construidos de los distritos de Panamá y La Chorrera. La forma lineal se debe a un crecimiento alrededor de unas pocas vías regionales de larga data, que básicamente se agrupan, por un lado, en torno a la Vía Panamericana, la cual conecta el país en sentido este-oeste a lo largo de la costa del Pacífico y, por el otro, en torno a la Vía Transístmica, que une la ciudad de Panamá con la ciudad de Colón en la costa atlántica.

La densidad del AMP es relativamente baja; de alrededor de 39 hab/ha, en promedio. Este valor es mayor que el promedio de las ciudades estadounidenses (alrededor de 24 hab/ha), pero menor que el promedio europeo (entre 50 y 200 hab/ha) o asiático (alrededor de 200 hab/ha o más). La ciudad de Bogotá, por ejemplo, tiene una huella urbana mucho más “redondeada”, corta y de una superficie ligeramente menor, pero aloja 5 veces la población del AMP. La ciudad-estado de Singapur también tiene una huella más corta, aunque dobla la superficie del AMP, y aloja al triple de su población.

La densidad del AMP es reflejo de una estructura urbana construida para la movilidad con automóvil privado (como es el caso de muchas ciudades estadounidenses), y caracterizada por el predominio de viviendas unifamiliares de 1-2 pisos. A pesar de la imagen popular del Distrito de Panamá como *una ciudad de rascacielos*, sólo el 2% de las edificaciones cuenta con más de 2 pisos. El AMP contiene sectores de densidades más altas en las áreas centrales del distrito capital y en algunas áreas de procedencia informal, tales como Tocumen y, en especial, San Miguelito.

Economía y empleo

La economía de las provincias de Panamá y Panamá Oeste (que corresponden, a *grosso modo* y estadísticamente, con el AMP) es responsable por tres cuartas partes del PIB nacional y 56% del empleo. Esta economía está dominada por el sector terciario (servicios), en especial la logística y el turismo que, sumados, responden por el 42% de la economía nacional, y se consideran sectores impulsores.³

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, así como alrededor del canal. El turismo nacional tiene como puerto principal de entrada la ciudad de Panamá, donde también se ofrecen

y otra, en el desarrollo de un modelo insumo-producto que, por primera vez en Panamá, daba el mismo peso a efectos macroeconómicos que a los sectoriales. El modelo insumo producto ha ido ampliándose e incorporando nuevas fuentes de datos: el modelo cuenta actualmente con 57 sectores de la economía, clasificados en impulsores, así como base o estratégicos, entre otros. Tiene la capacidad de aplicarse a nivel nacional, provincial, distrital y de corregimientos.

¹ El Plan de Acción “Panamá Metropolitana. Sostenible, humana y global” de la ICES, BID, cuya área de estudio es el Área Metropolitana del Pacífico (que incluye la mancha urbana de los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera), se refiere al área indistintamente como “Área Metropolitana del Pacífico” (AMP), “área metropolitana” o “la ciudad”.

² Consorcio IDOM-SUMA-COTRANS

³ La obtención de estos datos se ha basado en el *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

destinos turísticos en sus corregimientos centrales, en la forma de los sitios patrimoniales, áreas de compras y recreación, junto con el canal. No es de sorprender, por lo tanto, que la mayoría de los hoteles se concentren también en el centro del distrito capital.

La ampliación del Canal de Panamá en 2016 abrió nuevas puertas al sector marítimo y logístico, propiciando que dichas actividades cuenten con la capacidad y calidad de servicios adecuados. No obstante, las deficiencias existentes en infraestructuras de movilidad tienden a impactar directamente sobre la competitividad del sector logístico. Así, con el fin de elevar la competitividad logística de Panamá, se formuló la Estrategia Nacional Logística a 2030 y el Plan Maestro de la Región Interoceánica, donde se establecen las principales acciones alineadas con el Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019 para “afianzar la plataforma logística de nivel y calidad global que posee Panamá, de manera de preservar y aumentar las ventajas competitivas derivadas de la utilización de la misma”.

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 –por el momento, al menos– 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, el futuro inmediato sigue apuntando a la centralización y concentración del empleo en el Distrito de Panamá.

Por su parte, la agricultura en el Distrito de Panamá ha ido perdiendo importancia económica, mano de obra y producción. Destaca Pacora como el corregimiento de mayor desarrollo agropecuario (el cual muestra una importante producción de arroz y maíz).

Por otro lado, dentro del sector rural del Distrito de Panamá, destaca la minería por extracción de minerales no metálicos (canteras), con una superficie dedicada a dicho sector de 6,419 has., mientras que el corregimiento con más hectáreas de minería es Chilibre, con 2,263 has. No obstante, es importante señalar que, en la actualidad, existe una fuerte controversia entre el uso minero y el medio protegido ya que, a menudo, entran en conflicto, como es el caso de la cuenca del Río Pacora.

Movilidad y transporte

La mayor parte de la huella urbana del AMP se desarrolló después de 1950, en la era conocida en la literatura de movilidad como la *era del automóvil*. Esto significa que la estructura urbana se caracteriza por contar con densidades bajas, el predominio de viviendas unifamiliares y edificios aislados, todo ello aunado a un paisaje urbano dominado por estacionamientos superficiales y redes muy modestas o incompletas de aceras. Adicionalmente, la ciudad creció con una red vial muy escasa, sin planificación de servidumbres viales conectoras que integraran regionalmente a la huella urbana y guiaran el desarrollo hacia formas más eficientes. La parquedad de la red vial se refleja en el hecho que, más del 60% de la huella urbana del AMP se encuentra a más de 650m de una vía regional; es decir, una vía por donde pueda transitar un sistema de transporte público de alcance urbano. Esto significa que la incorporación de sistemas eficientes de transporte público en la geografía actual presenta retos importantes.

En estos momentos, la red vial existente del AMP, y especialmente en el distrito de Panamá, muestra problemas de congestión evidentes, lo cual se refleja en tiempos promedio de traslado de una hora o más, en una sola dirección. Esto tiene como una de sus principales causas a la escasez de vías regionales; así como una red vial fragmentada, inconexa y de calles y vías angostas; concentración del empleo; uso excesivo del automóvil privado; y deficiencias en el sistema de transporte público, incluyendo entornos urbanos hostiles a sus usuarios, y al peatón

en general. Los viajes en automóvil privado todavía son más cortos que los viajes en transporte público, lo cual estimula la compra de automóviles y el consecuente acrecentamiento de la congestión vial.

De manera contrastante, el nivel actual de congestión es generado por una distribución modal donde los viajes en automóvil privado solo son responsables del 36% de los viajes. El 38% de los viajes se hacen en transporte público, pero el sistema de buses inevitablemente contribuye a la congestión de vialidades, al tener que compartir las mismas calles con los autos privados y taxis.

Es claro que el crecimiento futuro del AMP y de la ciudad de Panamá solo puede darse de manera eficiente con una transformación del sistema de movilidad, de tal forma que la mayoría de los viajes se hagan en un transporte público cómodo y competitivo, en carriles o vías exclusivas. La red vial actual no cuenta con capacidades para acoger más viajes en automóvil privado, y tampoco puede ser ampliada significativamente sin ocasionar grandes costos urbanos e impactos negativos en la calidad urbana. Ante ello, se vuelve apremiante cambiar la modalidad de transporte, de manera que esas mismas calles puedan movilizar a un mayor número de viajeros que las modalidades de mayor eficiencia espacial pueden ofrecer. En general, se tiene estimado que una calle puede movilizar 22 veces más viajes a pie que en automóvil; 7 veces más viajes en bus que en automóvil; y 5 veces más viajes en bicicleta que en automóvil.

La iniciativa más importante a este respecto es el sistema Metro, que cuenta ya con dos líneas en funcionamiento y una más en gestión, así como planes para la ampliación de las líneas existentes. Esta red requerirá, sin embargo, la adecuación de la ciudad; en especial en el entorno de las estaciones, donde el acceso eficiente a éstas desde viviendas y centros de empleo se convierte en un objeto importante de la planificación. En ciudades con las bajas densidades de Panamá, estas adecuaciones buscarían acoger, en la red vial actual, las distintas tecnologías que puedan movilizar a una persona a la estación correspondiente: movimiento a pie, en bicicleta o en autobús alimentador, entre otras.

La creciente flota automovilística y la falta de normativa ocasionan que, en la actualidad, se estén rebasando los niveles de seguridad para la salud fijados por la OMS en cuestión de calidad de aire, lo cual hace evidente la necesidad de cambiar el modelo de movilidad del Distrito.

Vivienda

El Distrito de Panamá presenta dos retos importantes en cuanto al tema de la vivienda: uno relacionado con la segregación social, y otro relacionado con la exclusión de una gran parte de la población al acceso al mercado formal de viviendas. En el primer caso, el reto se refiere al encarecimiento de la vivienda en el centro de la ciudad, donde se ubican la mayoría de los empleos. Ya se ha indicado que los corregimientos centrales del Distrito de Panamá (entre Ancón y Juan Díaz) concentran el 89% del empleo. Este sector aloja, a su vez, solamente al 25% de la población, la cual se encuentra dentro de los sectores poblacionales con mayores ingresos de la región urbana. En otras palabras, el Distrito de Panamá presenta una estructura donde coinciden los empleos y los residentes con mayor solvencia económica en un solo espacio central. La vivienda, en este centro urbano, está crecientemente fuera del alcance de la mayoría de los habitantes del Distrito, quienes tienen que buscar opciones en el sector oeste, o bien en las periferias norte y oriental, contribuyendo a la congestión del tránsito cotidiano.

El segundo reto se refiere al alto porcentaje de población que no puede pagar la vivienda más barata del mercado, viéndose obligada a invadir terrenos y erigir casas de materiales reciclados en barrios sin infraestructura; es decir, lo que comúnmente se llama sector informal. Históricamente, el 40% de la vivienda del AMP tiene un origen

informal. Estos barrios no sólo tienen condiciones de vida muy deficientes, sino que también generan caos urbano, al desarrollarse en tierras marginales y alejadas, en patrones de poblamiento no planificados, que son muy difíciles de mejorar *a posteriori*.

Espacio público y equipamientos

El principal problema que enfrenta el AMP y el distrito de Panamá en este aspecto es la carencia de espacios públicos urbanos, en la forma de parques, plazas y aceras. En general, las áreas construidas están dominadas por las edificaciones y calles, y hay pocos espacios de ocio, recreación o desahogo.

Esto contrasta con las reservas forestales que rodean a la ciudad en sus bordes: los parques nacionales como Soberanía, Metropolitano, Camino de Cruces o Chagres. En este sentido, la ciudad presenta la paradoja de contar con mucho verdor en sus límites, y muy poco en su interior.

Analizando la información sobre áreas verdes en su conjunto, se puede extraer la conclusión de que, pese a contar con grandes reservas naturales en sus bordes, el territorio urbano del Distrito, en su mayoría, es deficiente en cuanto a la provisión de espacios verdes, presentando un déficit importante de los mismos en muchos de sus corregimientos (distribución irregular). Este resultado se traduce en una falta de espacios de recreación y esparcimiento para una gran parte de la población de la ciudad.

Gran parte de las áreas verdes no tienen calidad y vitalidad urbana; es decir, no presentan usos y actividades claras para sus ciudadanos, además abundan las áreas verdes sin uso y residuales, principalmente aquéllas vinculadas a los cauces de los ríos que cruzan la ciudad que pueden surgir como espacios de oportunidad para la estructuración de una verdadera red de espacios verdes y abiertos, que actualmente son fragmentos y sin identidad.

Por otra parte, la distribución geográfica de los tipos de equipamiento (educación, salud, deporte, cultura, institucional), es muy desigual. Los corregimientos con más superficie dedicada a equipamientos en proporción a su población son Ancón y Juan Díaz (por la incidencia de la ciudad Deportiva Irving Saladino, pero su uso no es exclusivo para la población de Juan Díaz), mientras que, en Caimitillo, San Martín y las Cumbres la ratio de *equipamiento por habitante* es muy bajo. De igual manera, la mayoría de los equipamientos se localizan en corregimientos de la zona Este y Sur, mientras que el arco Noroeste queda prácticamente desatendido.

Medioambiente

La posición privilegiada del Distrito, entre los océanos Atlántico y Pacífico, nexa entre el norte y sur de América, y el clima tropical, ha dotado a Panamá de una gran biodiversidad, por lo que se cuenta con una buena representación de espacios de relevancia natural. Éstos son:

(1) Áreas Protegidas del Sistema Nacional-SINAP;⁴ (2) Áreas Especiales de Manejo Marino-Costero y humedales;⁵ (3) Áreas de Responsabilidad Ambiental de La ACP; (4) Áreas Protegidas Municipales; (5) Áreas Naturales Privadas de Panamá.

⁴ Las áreas protegidas del SINAP son creadas mediante instrumentos legales, como pueden ser leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales; bajo diversas categorías de manejo, algunas de ellas con nominaciones internacionales. En el distrito destacan: Parque Nacional Chagres, Parque Nacional Soberanía, Parque Nacional Camino de Cruces, Humedal de Importancia Internacional y Refugio de Vida Silvestre Bahía de Panamá, Monumento Natural Metropolitano.

La cobertura boscosa en el Distrito representa más del 65% de su superficie, mientras que las áreas de protección declaradas suponen el 50%. La tendencia en la evolución de los bosques en los últimos 30 años ha sido la deforestación, habiendo desaparecido más de 26,000 hectáreas de bosque en ese periodo. Dentro de la zona de estudio es importante la presencia de manglar, protegido en parte como Humedal de Importancia Internacional, pero altamente amenazado debido, en buena medida, a la fuerte presión que ejerce la dinámica actual de urbanización. En consonancia con el resto del país, el Distrito alberga una gran biodiversidad de especies de fauna y flora, también amenazada por presiones antrópicas y cambio climático.

Uno de los objetivos establecidos por la Ley 21 de 2 de julio de 1997, es garantizar el funcionamiento del Canal dentro de una política de desarrollo sostenible. El canal depende críticamente de la disponibilidad de agua en el Lago Gatún, que a su vez depende de la conservación del bosque en su cuenca. El 33% de la cuenca del canal se localiza dentro del Distrito de Panamá. En este sentido, la Ley 21 asignó una parte importante de la cuenca a terrenos forestales. Sin embargo, la implementación de la ley 21 no alcanzó a asegurar la conservación de su nivel objetivo de cobertura boscosa en la región del Distrito de Panamá y, en muchos casos, las zonas definidas como forestales en la ley han sido ocupadas por la expansión urbana.

Dentro del Distrito, el 18% de la superficie corresponde a las Clases II, III y IV, que son de vocación agrícola. Estos suelos se localizan mayoritariamente en Las Garzas, Pacora y Ancón.

Riesgos

El área del Distrito abarca completamente las cuencas 144 (ríos entre Juan Díaz y Pacora) y 146 (río Pacora), además de ocupar parcialmente parte de las cuencas 115 (cuenca del Canal), 148 (río Bayano) y 142 (entre Caimito y Juan Díaz). La mayoría de los cauces que se encuentran en el Distrito son de corto recorrido y descargan perpendicularmente al litoral costero, debido a su orografía y a la estrechez de su territorio.

El riesgo de inundación se presenta como el de mayor importancia, condicionado por la escasa regulación natural de los cauces de los ríos, las malas condiciones de mantenimiento de los sistemas de drenaje y la inadecuada planificación urbana en zonas de riesgo. Estos factores constatan la falta de una política de actuación que aborde los problemas de inundación fluvial y pluvial desde una visión integral, y no sólo a nivel local.

Otros riesgos naturales importantes son los relacionados con los vendavales, sismos o deslizamientos del terreno. Aunque de menor entidad que las inundaciones, el riesgo de alguna de estas amenazas se ve condicionado también por la falta de estudios en detalle y por no haber sido considerados en la planificación urbana. En la misma línea, tampoco han proliferado los estudios para analizar los impactos potenciales asociados a la subida del nivel del mar, lo que deja en situación de alerta especialmente a las zonas urbanas localizadas en la línea de costa.

Entre los riesgos antropogénicos destacan los de tipo sanitario-ecológico. La contaminación de la mayoría de los cauces, que aumenta a su paso por la ciudad, los hace no aptos para ningún uso y se erige como uno de los riesgos sanitarios más nocivos para la población y para la naturaleza. Esta situación está directamente relacionada con el sistema de saneamiento deficitario, teniendo en cuenta que en la actualidad la mayor parte de la ciudad presenta

⁵ Dada la importancia de los ecosistemas marino-costeros en la región, y debido a la acelerada intervención humana que se ha venido produciendo sobre ellos en los últimos años, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) estableció todas las áreas humedales marino-costeras, particularmente los manglares de la República de Panamá, como Zonas Especiales de Manejo Marino-Costero.

descarga directa, sin tratamiento, a los distintos cuerpos de agua y cauces de la ciudad. No obstante, con el Plan de Saneamiento de la Bahía que implementa actualmente en la ciudad, las mejoras en este servicio han sido significativas.

Otro tipo de riesgo lo compone la contaminación del aire, atribuida en un 90% a la emisión de gases vehiculares, y la contaminación acústica, también asociada al tráfico vehicular, mayoritariamente. Determinados estudios dictaminan que el ruido urbano, medido en 5 Km² de centros hospitalarios, educativos, habitacionales y religiosos, sobrepasa los niveles recomendados por la OMS. Hay zonas como la vía Transístmica, el cruce en San Miguelito, y el centro comercial Los Andes, donde los niveles de ruido llegan a superar los 80 dB(A).⁶

Patrimonio cultural y arqueológico

La riqueza del patrimonio construido de la ciudad de Panamá abarca una cantidad importante de edificaciones y conjuntos urbanos, aun cuando son pocas las edificaciones que cuentan oficialmente con una categoría de protección.

En total –y declarados por ley– el Distrito de Panamá cuenta con: 3 sitios declarados Conjuntos Monumental Histórico (Panamá Viejo, Casco Antiguo y Polígono de Calidonia y Ancón), 19 bienes declarados como monumentos históricos nacionales y 2, declarados como patrimonio histórico; además de una Zona de Interés Cultural ubicada en el corregimiento de Bella Vista y un Bien de Interés Cultural y Ambiental que protege el camino de cruces dentro del Distrito de Panamá.

Con ello, puede verse que la falta de protección y de normativa específica en materia de patrimonio arquitectónico y arqueológico está provocando la pérdida de bienes patrimoniales de gran valor para la ciudad.

Infraestructuras de servicios

De acuerdo con el diagnóstico reciente respecto al agua potable, incluido en el Plan de Acción del Área Metropolitana, el servicio de agua potable en la ciudad (incluyendo Panamá y San Miguelito) presenta un adecuado nivel de cobertura y continuidad, con un 96% de hogares con conexiones domiciliarias de agua por red. No obstante, el servicio no es equitativo, mostrando deficiencias especialmente en la periferia de la ciudad, donde se ubican con más frecuencia los asentamientos informales.

La simulación realizada para el modelo territorial actual muestra que 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. Por otro lado, existe alrededor de un 40% de pérdidas de agua potable por fugas según el IDAAN, lo cual se refleja en los constantes reportes ciudadanos de falta de suministro.

En la actualidad, en la mayor parte de la ciudad, el sistema de agua sanitaria presenta descarga directa, sin tratamiento, y que desemboca en los distintos cuerpos de agua, erigiéndose esta tendencia como la principal causa de contaminación de los ríos que atraviesan el área metropolitana de Panamá.

La disposición de aguas servidas en fosas sépticas y letrinas inadecuadas, al igual que la falta de reposición parcial o total de los sistemas alcantarillados colapsados de las áreas más antiguas de la Ciudad de Panamá, contribuyen a deteriorar las condiciones de salud ambiental tanto en las áreas periurbanas como en el interior de la ciudad.

En referencia al suministro energético, el Distrito de Panamá es un reflejo de las tendencias que han tenido lugar a nivel nacional, habiendo experimentado en los últimos años un fuerte aumento en el consumo de energía. El Distrito muestra un uso irracional de la energía, donde el principal consumidor es el sector de transporte, seguido por la industria y el sector comercial-servicios. De las fuentes de energía utilizadas, la dependencia de hidrocarburos es evidente, siendo ésta la fuente principal e indispensable para la economía nacional. Los modelos de movilidad y transporte actuales se basan en el consumo mayoritario de este tipo de energía.

Casi el 60% del consumo de electricidad se concentra en el abastecimiento de comercios, oficinas públicas y privadas, mientras que más del 60% de los derivados de petróleo importados son destinados al sector transporte.

En relación con el servicio de gestión de residuos, se detectan carencias, tanto en la cobertura, como en la frecuencia del servicio, derivando en problemas sobre la población y el medio ambiente. Por otro lado, la colmatación del único vertedero del que dispone el Distrito, así como la falta de implementación de un sistema de reciclaje o aprovechamiento de residuos, genera serias dudas acerca de la sostenibilidad del modelo actual. Asociado a esas problemáticas, se encuentra el hecho de que la normativa actual en materia de gestión de residuos es inconsistente e incompleta. No obstante, la futura implementación del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos y la reciente formulación del anteproyecto de Ley de gestión integral de residuos, representan avances importantes en cuanto a la estrategia para hacer frente a los problemas relacionados con la gestión de desechos.

Durante la **exposición del prediagnóstico en los talleres participativos, se alcanzó un gran consenso en relación con los retos que debe afrontar el Plan**, entre los cuales destacan: la protección de cuencas, mientras que el segundo tema más mencionado como una prioridad fue el del saneamiento de ríos quebradas y bahías.

En un segundo entorno de importancia, está el contar con servicios públicos de calidad, confiables y asequibles, así como contar con seguridad ciudadana y una movilidad eficiente e incluyente.

2 IDENTIFICACION DE ZONAS HOMOGÉNEAS

Para el estudio y análisis detallado del Distrito, se tomó la decisión de dividir físicamente al territorio, en unidades de similares características, partiendo de la división política basada en corregimientos. Una vez analizada la totalidad del Distrito, mediante la aplicación de ciertos criterios (zonas de protección, grado de construcción, uso de la edificación, nivel socioeconómico, entre otros), se delimitaron 12 zonas⁷ sobre las que se realizó un prediagnóstico por zona homogénea, el cual se profundiza en una fase posterior del diagnóstico final. Las zonas Homogéneas (ZH) identificadas son las siguientes:

⁶ Fuente: "Diseño de un Mapa de Ruido en la Ciudad de Panamá, 2009", de la Universidad Tecnológica

⁷ La delimitación de las zonas homogéneas del Distrito fue consensuada en un taller participativo, del cual derivaron 12 zonas.

ZH01: San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú. **ZH02:** Betania, San Francisco y Bella Vista. **ZH03:** Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo. **ZH04:** Juan Díaz. **ZH05:** Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba. **ZH06:** Ancón. **ZH07:** Tocumen y Las Mañanitas. **ZH08:** 24 de Diciembre. **ZH09:** Chilibre y Alcalde Díaz. **ZH10:** Pacora, San Martín y Las Garzas. **ZH11:** Caimitillo. **ZH12:** Don Bosco.

Para cada zona homogénea, se realizó un estudio de las principales variables socioeconómicas, ambientales y de infraestructuras. Los resultados obtenidos han servido para reafirmar las conclusiones obtenidas en el prediagnóstico, así como para situar el panorama para cada zona homogénea, y así someterlas a un proceso de validación, dentro del proceso participativo.

Algunas de las principales conclusiones por zona homogénea fueron las siguientes:

En relación con la socioeconomía, actualmente el Distrito presenta un ligero estancamiento del crecimiento de la población en las zonas centrales del Distrito, ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo), ZH04 (Juan Díaz) y ZH12 (Don Bosco), 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, ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas) y ZH08 (24 de Diciembre), con un modelo de expansivo de la mancha urbana. En el caso de la ZH06 (Ancón), zona homogénea con la mayor TCMA⁸ (4.37%), resulta contrastante el que sea uno de los corregimientos que menor población acoge. Finalmente, la ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), sigue la tendencia de crecimiento hacia el este.

En cuanto a las zonas homogéneas con predominio de población residente empleada, destacan la ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), 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, destacan la ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas) y ZH08 (24 de Diciembre). Todas estas zonas están emplazadas al este del Distrito.

En relación con el ámbito urbano, la densidad media del Distrito es de 47 hab/ha, las zonas homogéneas que se encuentran por debajo de la media son la ZH04 (Juan Díaz), ZH06 (Ancón), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz), ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas) y ZH11 (Caimitillo), mientras que la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia y Curundú) supera la media con 150 hab/ha.

Los corregimientos con mayor superficie dedicada a equipamientos (educación, salud, deporte, cultura, institucional), en proporción con su población, son ZH06 (Ancón) y ZH04 (Juan Díaz), mientras que, en ZH11 (Caimitillo), San Martín (ZH10) y las Cumbres (ZH05), esta proporción no llega a 0.5m²/hab (ZH 09-10).

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.

En relación con el medioambiente, 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 la 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 relación con la Movilidad y el transporte, 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 la ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba) y ZH11 (Caimitillo).

Aunque la cobertura del transporte público es amplia, el servicio es deficitario. Las zonas centrales, ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo), ZH04 (Juan Díaz) y ZH12 (Don Bosco), son las que presentan mejor cobertura para el transporte. El resto de las zonas homogéneas, además de contar con problemas en la cobertura, también presentan problemas con las frecuencias en el servicio.

En relación con la infraestructura de acueductos, la gran mayoría de las viviendas de las Zonas Homogéneas (el 82%) cuentan con conexión a la red de acueducto público del IDAAN, a excepción de la ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), en donde solo un 62% del total de viviendas de la zona se encuentran conectadas.

No obstante, la frecuencia del agua presenta irregularidades en ciertas zonas. En las zonas homogéneas que se encuentran cerca del núcleo de la ciudad existe buena regularidad del agua, a excepción de algunas edificaciones de altura en donde existen horas del día en las que no llega el agua, lo cual podría ser causa de presiones bajas en el sistema. En la ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas), ZH08 (24 de Diciembre), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz) y ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas) que se encuentran distantes al centro de la ciudad, se observa 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.

En relación con la infraestructura de saneamiento, la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH04 (Juan Díaz), presentan características similares, siendo las que se encuentran cubiertas, en su gran mayoría, por una red de alcantarillado sanitario.

La ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH06 (Ancón), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas), ZH08 (24 de Diciembre), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz) y ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), utilizan otro tipo de servicios como los huecos o letrinas, tanques sépticos, o bien no cuentan con servicio sanitario.

En relación con la infraestructura pluvial, la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo), ZH06 (Ancón) y ZH12 (Don Bosco), presentan, en su mayoría, un sistema de drenaje a través de cordón cuneta, tragantes y tuberías, en buen estado. La ZH04 (Juan Díaz), ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas), ZH08 (24 de Diciembre), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz), 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 de regular a malo, con presencia de grama, sedimentos y residuos sólidos. En estas zonas también se observó que, en algunas

⁸ TCMA: Tasa de crecimiento media anual

áreas, los moradores han obstaculizado el drenaje pluvial mediante la construcción de estacionamientos, accesos a viviendas y comercios, entre otros.

En relación con la gestión de residuos, con base en los datos obtenidos del INEC del censo del 2010, la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH04 (Juan Díaz), 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 en el caso de la ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH06 (Ancón), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas), ZH08 (24 de Diciembre), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz) y ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), donde se ha observado que no cuentan con un buen servicio de recolección.

Como parte del proceso participativo para la construcción del Plan Estratégico Distrital (PED), y con la finalidad de contar con información actualizada y representativa por Zona Homogénea, se realizaron 8,000 encuestas en un ambicioso proceso de consulta y se celebró un segundo taller de diagnóstico con base en las zonas homogéneas identificadas.

Algunas de las conclusiones extraídas, agrupadas en tres grandes grupos (sur, norte y este), fueron las siguientes:

ZONA ESTE DE LA CIUDAD. ZH04 (Juan Díaz), ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas), ZH08 (24 de Diciembre), ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas) y ZH12 (Don Bosco)

En la sede que representa el este de la ciudad, se refleja un **vínculo fuerte entre la ciudadanía y el medio físico**, ya que los principales problemas identificados fueron los altos niveles de deforestación y la falta de protección ecológica. La falta de calidad de los servicios (agua, residuos), la mala infraestructura del transporte público y la falta de infraestructura para el sector agropecuario, fueron otros de los problemas más debatidos.

ZONA SUR DE LA CIUDAD. ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia y Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH06 (Ancón)

En la zona sur de la ciudad (corregimientos centrales) los **problemas manifestados como prioritarios son de tipo más urbano**: contaminación del aire y visual, efecto isla de calor, invasión del espacio público por el automóvil y déficit de equipamiento cultural. El incumplimiento de la ley 21 y la contaminación del Cerro Patacón fueron también temas centrales de debate.

ZONA NORTE DE LA CIUDAD. ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz), ZH11 (Caimitillo)

En la zona norte, los debates se centraron mayoritariamente en el **acceso a los servicios básicos** (red deficitaria o inexistente de saneamiento y agua potable, mala recolección y manejo de basura) y también se mostró como importante **la baja calidad del transporte público y el alto nivel de deforestación**. Otros problemas resaltados fueron la falta de protección de la cuenca del canal y demás áreas protegidas.

De forma mayoritaria, el diagnóstico inicial presentado durante el proceso participativo fue validado por los actores clave. A partir de las debilidades debatidas durante los talleres participativos, se incorporaron al listado nuevas debilidades, principalmente relacionadas con el campo de la normativa vigente y políticas de ordenamiento territorial. Además, se identificaron aquellos problemas más sentidos por las comunidades y prioritarios para los actores clave del proceso, puntualizados de la siguiente manera: (i) alto nivel de deforestación, (ii) altas emisiones

de contaminantes por parte de vehículos privados; (iii) numerosos vertidos y contaminación de cauces, (iv) contaminación visual por cableado aéreo; (v) efecto isla de calor en zonas urbanas, (vi) falta de protección ambiental y ecológica; (vii) falta de protección de las cuencas del Distrito, especialmente de la cuenca del canal; (viii) invasión de espacio público, fundamentalmente por estacionamientos; (ix) déficit de equipamientos culturales (museos, bibliotecas, centros culturales); (x) existencia de "Áreas rojas" / Zonas peligrosas; (xi) baja calidad en transporte público; (xii) red deficitaria o inexistente de saneamiento; (xiii) red deficitaria o inexistente de abastecimiento de agua; (xiv) mala recolección / manejo de basura.

De los resultados arrojados por la encuesta, se identificó 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. Otros temas valorados negativamente en la mayoría de las Zonas Homogéneas fueron la provisión de estacionamientos, calidad de las aceras, poca presencia de equipamientos culturales, prevención ante amenazas, mala calidad del alcantarillado, disponibilidad de espacios públicos y el elevado nivel de ruido.

A partir del análisis conjunto de la herramienta social y los talleres, se observó que las problemáticas más destacadas pertenecen al Sistema ambiental, seguido por el Sistema urbano y de espacio público, Infraestructura y, finalmente, Movilidad y transporte. **Se dio 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 mala calidad de las aceras e invasión de espacio público.**

Síntesis de resultados. Identificación de nudos críticos

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: (i) la deficiencia de instrumentos de planificación, gestión y control. (ii) El gran número de vertidos a ríos que provoca la contaminación de los cauces y de la bahía de Panamá. (iii) La contaminación existente por residuos sólidos. (iv) La falta de educación ambiental. (v) El déficit de infraestructuras de movilidad que impacta directamente sobre la competitividad del sector logístico y turístico. (vi) La vivienda asequible para sectores de clase media y media baja. (vii) El déficit de equipamientos culturales y educativos. (viii) El manejo privado de las aceras –fundamentalmente por el vehículo privado. (ix) El transporte público deficitario y (x) la baja frecuencia en la recogida de basura, provocada por rutas de recogida muy largas.

También se identificaron otros puntos críticos que afectan a Zonas Homogéneas concretas. Por ejemplo, en cuestión de riesgos, las zonas más afectadas son la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH04 (Juan Díaz), que se corresponden con áreas 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 con el efecto isla de calor, las zonas centrales se identificaron como las más afectadas por la falta de arbolado y la alta presencia de tráfico, la ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH04 (Juan Díaz).

En cuestión de inseguridad, la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), 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, ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas.), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz), ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas) y ZH11 (Caimitillo), ya que menos del 30% de las viviendas está conectado 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 la ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas.), ZH08 (24 de Diciembre), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz) y ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), 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.

En relación con la gestión de residuos sólidos urbanos, con base en los datos obtenidos del INEC, la ZH01 (San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú), ZH02 (Betania, San Francisco y Bella Vista), ZH03 (Parque Lefevre, Pueblo Nuevo y Río Abajo) y ZH04 (Juan Díaz), 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 la ZH05 (Pedregal, Las Cumbres y Ernesto Córdoba), ZH06 (Ancón), ZH07 (Tocumen y Las Mañanitas), ZH08 (24 de Diciembre), ZH09 (Chilibre y Alcalde Díaz) y ZH10 (Pacora, San Martín y Las Garzas), 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.

Cabe mencionar que, basado en el diagnóstico inicial participativo, se ha identificado un conjunto de indicadores con los cuales se genera una línea base. 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).

3 MODELO TERRITORIAL ACTUAL

Sobre la base del prediagnóstico y del diagnóstico inicial participativo, se elaboró la caracterización del modelo territorial actual, que servirá como base para la prospectiva territorial y la construcción de escenarios de crecimiento futuro. El modelo territorial se describe con base en los siguientes submodelos:

Submodelo ambiental

Se identificó una serie de Unidades de Paisaje para caracterizar el ámbito rural y natural del Distrito de Panamá, las cuales se agruparon de acuerdo a su aptitud y compatibilidad para acoger desarrollos urbanos en sus inmediaciones. Además, se desarrolló un análisis de la cobertura de usos del suelo actual a nivel distrital, así como de la evolución de dichos usos en el periodo de los últimos 30 años. Entre las conclusiones, se identificó que la huella urbana experimentó el crecimiento más importante (de un 250%) respecto a 1986, así como la superficie agropecuaria e improductiva (considerando zonas de cultivo, pasto, vegetación herbácea, vegetación baja inundable, rastrojo y vegetación arbustiva, afloramiento rocoso y tierra desnuda), que aumentó un 29% en ese mismo periodo. En cambio, es evidente la importante pérdida de cobertura forestal y de manglar en el Distrito.

Asimismo, se aprecia que el modelo presenta desequilibrios de usos en áreas no compatibles. Por ejemplo, es frecuente la presencia de suelos sin vegetación en áreas con vocación forestal o desarrollos urbanos en áreas con limitaciones para ese uso, y en el entorno de los ríos y bosques de ribera, se detectaron cargas importantes de usos que no son vocacionales de esas áreas.

También cabe mencionar que, dentro del Distrito, existe una importante porción del territorio protegido mediante diferentes figuras legales (50.2% de la superficie total del distrito).

En el modelo actual, las amenazas más importantes en el Distrito y que deben gozar –por– tanto de mayor atención, son el riesgo de inundación y el de deslizamiento por elevadas pendientes, así como las amenazas derivadas de vendavales extremos.

Submodelo socioeconómico⁹

Respecto a la evolución demográfica en el Distrito, se estima que la población ha crecido en 130,631 personas en el periodo 2010 – 2017. 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.

En cuanto al empleo y desempleo, la economía se encuentra dominada por el sector terciario (servicios), en especial la logística y el turismo, que tienden a concentrar el empleo en el Distrito de Panamá. El 89% de los empleos del AMP se concentran entre los corregimientos centrales de Ancón y Juan Díaz. Con una tasa de desempleo abierto total de 5.3% y con una tasa de inflación de 1.6%, la tasa de desempleo abierta total puede considerarse muy cercana al pleno empleo.

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. No obstante, los patrones actuales apuntan hacia una tendencia en el futuro inmediato donde el empleo seguirá estando centralizado en el Distrito de Panamá.

Respecto a la distribución de la población y del empleo, el mayor porcentaje de empleo se localiza en los corregimientos centrales del Distrito. Las zonas donde el empleo es mínimo, respecto a la población, son aquellas más alejadas del centro urbano con carácter más rural/natural, principalmente emplazadas al este del Distrito.

En cuanto al 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.

Submodelo urbano

Para el análisis espacial del crecimiento urbano se plantea, de nueva cuenta, la división del territorio en Zonas Homogéneas. A su vez, las clases de análisis se han aglutinado en una serie de “**grupos de transición**” contiguos, que vendrían definidos con base en la naturaleza urbana/rural de los diferentes desarrollos. Estos grupos de transición urbana se diferencian en tres grandes grupos:

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. Ésta se divide en dos subgrupos: Área urbana central consolidada: presenta el mayor grado de densidad y consolidación de la ciudad. Las áreas más antiguas de la ciudad, enmarcadas

⁹ La obtención de los datos se ha basado en el anteriormente mencionado Modelo insumo-producto

en los corregimientos centrales del Distrito, (San Felipe, Santa Ana, Chorrillo, Calidonia, Curundú, Bella Vista, San Francisco, Betania, Pueblo Nuevo, Parque Lefevre y Río Abajo), concentran la mayor concentración de espacio público, equipamientos y servicios. 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 (Juan Díaz, Don Bosco, Ancón, Las Cumbres, Ernesto Córdoba Campos, Alcalde Díaz, Pedregal, Las Mañanitas, Tocumen y 24 de Diciembre). Este último es el grupo de transición de mayor extensión y que alberga la mayor proporción de la población, aunque la carga de equipamientos y espacio público es menor a la del área urbana consolidada.

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 carga de áreas verdes y equipamientos en este tipo de zonas es significativamente menor a la del área central, y se concentra en los corregimientos de Ancón, Chilibre, Pedregal, 24 de Diciembre, Pacora y Las Garzas.

Lugares poblados dispersos, lo componen viviendas dispersas combinadas con áreas no residenciales pertenecientes al sector primario (agricultura, ganadería, minería, forestales, etc.) y áreas naturales, albergando usos turísticos y recreativos. Este tipo de lugares se localizan, principalmente, en los corregimientos de Caimitillo, 24 de Diciembre, Pacora y San Martín. Se caracterizan por no contar con espacios públicos y una mala calidad en cuanto a las condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructuras y equipamientos.

El área urbana continua ocupa la mayor parte de la ciudad: el 72% de superficie, y alberga el 80% de población, frente al 28% de superficie del suelo suburbano y disperso que alberga sólo al 20% de la población. La densidad y las condiciones de habitabilidad del área, así como la dotación de infraestructuras y equipamientos, empeoran a medida que la huella se desplaza, se desconecta del centro y se vuelve más dispersa.

Submodelo rural

Del análisis del suelo productivo se desprende que, 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 lo 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).

En relación con el componente ganadero, a nivel distrital, la evolución de cabezas de ganado vacuno entre los años 2011 y 2017 ha sido decreciente. En cambio, en lo que tiene que ver con el ganado porcino, en el mismo periodo, la evolución ha sido creciente. En los últimos años, el sector ganadero que más ha crecido a nivel nacional es el avícola. 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.

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 mayores superficies de siembra y cantidades de cosecha se localizan en el

distrito de Panamá. Por lo tanto, se trata de un área con un potencial productivo importante dentro de la región y del país.

Submodelo infraestructuras

Sistema de acueducto

Se elabora un modelo de simulación de la red matriz de distribución (red principal) del Distrito de Panamá, a partir del reboadero de María Henríquez, con el fin de conocer el funcionamiento actual del sistema. Este modelo servirá como base para el análisis de escenarios futuros, donde se quieran conocer los efectos de incorporar nuevas demandas al sistema, debido al incremento planificado de la población en ciertas áreas del Distrito. La carga generada por el Tanque de María Henríquez, garantiza una presión adecuada a todo el sistema del Distrito en términos de consumo promedio actual. Se puede inferir que, con los proyectos que tiene contemplado el IDAAN, el sistema puede funcionar adecuadamente en cuanto a producción, pero la identificación de estrategias para solventar los costos de mantenimiento es un tema fundamental para que la distribución sea eficiente.

Sistema sanitario

Se realiza el análisis del sistema sanitario, considerando 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. Es importante resaltar que, aun cuando las redes de alcantarillado tienen suficiente capacidad en algunas zonas del Distrito, su funcionalidad pudiera verse afectada por factores externos, asociados mayoritariamente a labores de mantenimiento y prácticas de la población. Estas situaciones pueden incluir las obstrucciones en las líneas debido a basura; la presencia de grasas, al solidificarse, tapan las tuberías, pudiendo causar desbordamientos en las cámaras de inspección. Lo anterior puede ser causante que disminuya apreciablemente la capacidad de las tuberías y puede, incluso, provocar atascos en las estaciones de bombeo sanitarias. Como resultado del análisis, las cuencas donde el sistema podría presentar un déficit en la capacidad de brindar un servicio dentro de las normas y las buenas prácticas en el futuro, corresponden a Matasnillo y Tocumen.

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. 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 que algunas se localicen en el distrito capital. Considerando la información indicada por la AAUD, la flota de camiones del sistema de recolección de desechos es suficiente para poder satisfacer la generación de los distintos escenarios; 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.

4 PROSPECTIVA TERRITORIAL Y PROPUESTAS INICIALES

La prospectiva en ordenamiento territorial se compone por 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**.

Para construir los escenarios, se elabora la prospección de las variables básicas (población, empleo, vivienda). También se emplean herramientas geoespaciales basadas en la aplicación del método multicriterio de evaluación de datos geográficos. Se considera como horizonte temporal el **año 2030**.

Proyecciones de empleo, población y vivienda

A partir de las proyecciones de población a 2017 del INEC y de acuerdo con las proyecciones del FMI, **la población estimada para el año 2020 será de 1,044,985 habitantes y de 1,237,020 habitantes para 2030**. En cuanto al **empleo, (746,418 en 2017)**, se situará en **786,261 en 2020 y 883,586 en 2030**.

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**. Considerando como hipótesis que el reparto de viviendas por estrato sigue las tendencias de los últimos años, se obtiene 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.

Además, se ha de tener en cuenta el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, estimado en 5,921 y 5,982 viviendas, respectivamente.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, se obtiene una estimación final, a nivel distrital, de la necesidad de **110,650 viviendas totales** para satisfacer la demanda y los déficits habitacionales futuros.

Requerimientos de suelo para expansión de los sectores impulsores de la economía del distrito

En el polo de Tocumen, se encuentra en construcción la segunda terminal de Tocumen que inicia operaciones en 2019 y se habilitan, hacia el norte, las instalaciones para el transporte de carga aérea. Además, es importante tener en cuenta que, alrededor del aeropuerto de Tocumen, 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 hacia el área de Cocolí. Igualmente, en esa área, el Canal promueve el proyecto portuario de 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 un conjunto de 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*).

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.

Proyectos públicos y privados propuestos para los próximos 10 años

Proyectos residenciales. Está prevista la construcción de 5,684 has. de suelo residencial mediante Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT).

Proyectos detonadores, cuyo ámbito de influencia va más allá de su ubicación y potencian algunas de las actividades motoras de la economía del país, (ampliación del aeropuerto internacional de Tocumen y la consolidación como *Hub* de las Américas; centro de convenciones de Amador; Puerto de trasatlánticos de Amador; Ciudad de la Salud; y el Instituto Técnico Superior del Este).

Proyectos a escala distrital, (i) Proyectos sociales (salud, vivienda, educación y cultura, trabajo y bienestar social); (ii) proyectos de administración y justicia (administración y servicios generales, justicia, protección ciudadana); (iii) proyectos de producción (agropecuario); (iv) proyectos de infraestructuras del sector transporte (canalizaciones; construcción, estudios y diseños; metro; mejoras en vías); (v) otros proyectos de escala distrital (cultura, deporte, parques, social, y tránsito).

Proyectos ambientales, proyectos y programas en marcha en MIAMBIENTE. (i) Relacionados con las áreas protegidas, (ii) con el cambio climático, (iii) con las cuencas hidrográficas, (iv) con el fomento de la cultura ambiental y (v) con la protección de la calidad ambiental.

Otros Proyectos (Proyectos del Plan Turístico de Amador; Ciudad de las Artes).

Además de estos proyectos, el **Plan Estratégico de Gobierno "2015-2019"**, propone una batería de proyectos que 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 a la logística y el transporte, así como a la agricultura y el turismo.

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 servirán 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, y seguridad, por nombrar algunos.

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 materializarán en modo de proyectos.

5 ELABORACIÓN DE ESCENARIOS TERRITORIALES

El levantamiento de información realizado hasta el momento ha permitido generar una base de datos que se emplea en esta fase del proyecto para la elaboración de la prospectiva territorial y el análisis de escenarios. La herramienta por utilizar es el Sistema de Información Territorial (SIT) que se presenta como una **herramienta fundamental en la elaboración del PED y que, mediante diferentes componentes (aplicación escritorio, servicios WebMap y tableros de control), permite devolver a los ciudadanos la información de forma sencilla, ágil y transparente**.

Herramientas geoespaciales

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. Para el distrito de Panamá, se han desarrollado tres modelos con el propósito de obtener: (i) Las áreas más atractivas para el desarrollo inmobiliario. (ii) Las áreas más aptas del territorio para

acoger el crecimiento urbano, así como aquéllas que están especialmente condicionadas. (iii) Los desarrollos urbanos que están suponiendo actualmente un mayor impacto sobre el ambiente.

La finalidad de la construcción de los modelos geoespaciales es la de orientar la construcción y diseño de los diferentes escenarios (el tendencial, el deseado y el inteligente).

Crterios para el diseño de escenarios

El punto de partida para el desarrollo de los escenarios es el modelo territorial actual del distrito:

Escenario de crecimiento urbano tendencial, o imagen a la que tiende la ciudad, si las condiciones actuales se mantienen. Según esta imagen, las áreas desfavorecidas agudizarían su situación y en aquellas áreas favorables, se seguiría mejorando. Es 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 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 de las dos anteriores.

Escenario Tendencial

Las características principales son las siguientes:

(i) 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. (ii) Alto consumo de suelo, crecimiento en baja densidad y aparición de nuevos desarrollos residenciales, a través de EOT¹⁰ y desarrollos informales. (iii) Densificación sin control en puntos centrales de la ciudad (Punta Paitilla y Costa del Este), con proyectos desarrollados lote a lote y densidades desproporcionadas. (iv) Aumento de la segregación social; tanto de la segregación socio territorial como la falta de cohesión social. (v) Se mantiene un modelo centro-periferia, que implica un movimiento diario de población desde la periferia hacia los polos de empleo; red viaria deficitaria, que propicia la saturación de la red vial y la falta de conectividad. (vi) La red de METRO no aprovecha todas sus posibilidades como transporte masivo. (vii) La falta de viviendas asequibles continúa y empeora la situación de las clases con menos recursos de Panamá. (viii) Aumento del suelo residencial empleado para crecimientos informales y precarios. (ix) Fuerte presión sobre áreas protegidas y zonas de alto valor ecológico (Manglares, Cauces, Cerros y Cuenca). (x) Deforestación, que afecta la capacidad de recarga de la cuenca y aumenta la amenaza de inundación. (xi) Disminución de las zonas verdes, y el espacio público de calidad. (xii) 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. Desarrollo de zonas logísticas desconectadas.

Escenario óptimo o deseado

Las características principales son las siguientes:

¹⁰ En caso de solicitud de un Esquema de ordenamiento territorial (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.

(i) Contención de la huella urbana, ciudad compacta de alta densidad y colmatación de todos los vacíos urbanos. (ii) Consolidación y densificación de la ciudad, dando prioridad a los desarrollos continuos a la huella urbana actual. (iii) Se plantea una densidad cualificada y una expansión planificada, reconversión, colmatación y reciclaje. (iv) Se pretende explotar la capacidad de carga de la huella urbana actual, mediante la consolidación de las zonas con grandes vacantes existentes en la actualidad, especialmente en zonas con buena accesibilidad y ubicados dentro de la huella urbana. (v) Control y ampliación de la protección de áreas protegidas y espacios de alto valor ecológico. (vi) Recuperación de bosques y ampliación de las protecciones, coincidiendo con las unidades de paisaje. (vii) Restauración del estado natural al norte del distrito, reubicación de asentamientos suburbanos y dispersos de origen informal en áreas de alto impacto ecológico. (viii) Vivienda asequible y barrios de calidad, mejora de las condiciones urbanas de algunas zonas más degradadas o desfavorecidas de la ciudad (renovación urbana de ciertos barrios, mejoramiento de barrios, reconversión de lo existente, traslado de zonas industriales, redensificación); construcción de vivienda social para evitar la segregación socio territorial. (ix) Mejoramiento de la movilidad con nuevos ejes viarios y priorización de metro como red de transporte público. (x) Fomento del turismo sostenible y preservación del patrimonio cultural. (xi) 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. (xii) Ciudad polinucleada: nuevas centralidades, configuración policéntrica de la huella urbana, que reparta los servicios y la concentración de la actividad. (xiii) Puesta en valor de áreas agropecuarias y aprovechamiento agrícola.

Escenario de consenso o inteligente

Las características principales son las siguientes:

(i) 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, pero se prevé que no se logrará promover el uso de la totalidad de los baldíos. (ii) Control y ampliación de protecciones de áreas protegidas y espacios de alto valor ecológico, pero en menor superficie que en el escenario deseado. (iii) Congelamiento del crecimiento hacia el norte, revisión de asentamientos suburbanos y dispersos de origen informal en áreas de alto impacto ecológico, los desarrollos en áreas de piedemonte no se reubican. (iv) Se proponen operaciones urbanas orientadas a optimizar las áreas construidas en la huella urbana existente: redensificación, renovación, congelación y mejoramiento de barrios. (v) Mejoramiento de la movilidad con nuevos ejes viarios y priorización de metro como red de transporte público. (vi) Se proponen 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. (vii) Integración urbana y recuperación ambiental de los principales cauces y riberas, así como de sus áreas de inundación mediante la creación de parques lineales. (viii) Fomento del turismo sostenible y preservación del patrimonio cultural. (ix) Puesta en valor de áreas agropecuarias y aprovechamiento agrícola. (x) Ciudad polinucleada: nuevas centralidades, configuración policéntrica de la huella urbana, que reparta los servicios y la concentración de la actividad; la presencia de nodos logísticos y centros económicos como áreas de concentración de empleos es otro de los factores de atracción para posicionarse como nuevas centralidades (Ciudad Aeroportuaria, Felipillo-Parque las Américas y Villa Zaita), vinculada a la red de transporte público y relacionada especialmente con las estaciones intermodales de transferencia.

6 ANÁLISIS FODA

Los resultados que arroja el diagnóstico inicial y los resultados de la simulación de los escenarios territoriales sirven como insumo para establecer las bases de la estrategia de desarrollo territorial para el distrito de Panamá. Para realizar este alineamiento estratégico, se ha recurrido al uso de herramientas metodológicas reconocidas, como el análisis FODA (Fortalezas – Oportunidades – Debilidades – Amenazas).

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.

A continuación, se presentan los resultados de la matriz FODA que servirán como base para establecer los objetivos y las líneas estratégicas del PED.

Iniciando con la enumeración de las debilidades y las fortalezas identificadas:

En el **marco del contexto político-administrativo**,

las debilidades se concentran en, (i) la ausencia de institucionalidad a nivel de corregimientos, provincial y metropolitano, (ii) la creación del distrito especial de San Miguelito ha significado la existencia de una isla dentro del distrito de Panamá, (iii) la ciudad de Panamá, por la concentración de actividades clave de la economía nacional, funciona como una ciudad- estado, derivándose de esto un desequilibrio en el sistema de ciudades.

Por otra parte, destacan como fortalezas, (i) que el metro tiene un ambicioso plan de expansión, mismo que cubre el distrito y el área metropolitana y (ii) que la Alcaldía de Panamá, en su atribución de autoridad urbanística local, ha aprobado el primer Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Parcial del corregimiento de San Francisco, arrancando así con el proceso de ordenar el territorio del Distrito.

Derivado del **análisis histórico de crecimiento urbano**,

La principal debilidad es el crecimiento urbano desordenado y disperso que invade áreas de alto valor ecológico y que genera un conjunto de externalidades a la ciudad y a los ciudadanos.

Como fortalezas destacan (i) la aparición de nuevas áreas mixtas, en las que confluyen distintos usos (viviendas, oficinas, equipamientos, comercios), (ii) los procesos de renovación urbana, en los cuales los barrios tradicionales de asentamientos precarios han tenido intervenciones públicas, como es el caso de Curundú, (iii) el nuevo suelo ganado al mar con los rellenos que, a pesar de haber generado impactos ambientales en algunos casos, en otros han traído grandes beneficios para la ciudad, como es el caso de la cinta costera; por último, (iv) las previsiones de desaceleración del crecimiento demográfico para las próximas décadas, lo cual hará disminuir la presión sobre el territorio, y permitirá generar un mejor modelo de desarrollo sustentable.

De la **normativa vigente y las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano**,

las debilidades se concentran en, (i) la falta de instrumentos tanto de gestión urbanística en general, como de ordenamiento territorial para la Región Metropolitana con visión de largo plazo y una adecuada articulación de los distintos componentes metropolitanos, (ii) La carencia de mecanismos de control para el cumplimiento de las normas, (iii) el Reglamento de urbanizaciones vigente está desactualizado y falta cartografía actualizada a todos los

niveles, (iv) Falta de institucionalidad para garantizar una mayor seguridad económica y ausencia de coordinación interinstitucional, (v) Incumplimiento de la Ley 21, en algunas zonas donde se han desarrollado urbanizaciones bajo esquemas de EOT, o asentamientos informales.

Como fortalezas destacan, (i) el creciente interés local y ciudadano en el ordenamiento territorial, en parte suscitado por (ii) la aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Parcial del corregimiento de San Francisco, impulsado por la Alcaldía de Panamá, (iii) también destacar que la Ley 21 ha sido la base para la protección de la cuenca del canal y del área revertida.

En temas de **Ambiente y recursos naturales**,

las debilidades más destacadas son, (i) la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, así como de los cauces y de la Bahía de Panamá, derivado todo ello del gran número de vertidos directos, (ii) relacionado con lo anterior, el aumento de la contaminación por malos olores, (iii) En torno a las vialidades principales, se concentran altos índices de contaminantes, debido al gran número de vehículos que transitan, la contaminación por ruido y vibraciones, así como la contaminación visual, tanto por la proliferación de vallas publicitarias, como por el cableado aéreo, (iv) otro de los aspectos más alarmantes es la contaminación por residuos sólidos debido a que, gran parte del distrito, se cuenta con un sistema deficitario de recogida y traslado al vertedero, (v) en los ámbitos naturales, destaca el alto nivel de deforestación y la falta de control de las explotaciones mineras que generan contaminación, (vi) en las áreas más urbanas, coincidiendo con las zonas de mayor consolidación de la ciudad, se genera el efecto isla de calor, derivado del alto grado de urbanización, (vii) en general, existe falta de educación ambiental, (viii) falta de protección/ambiental y, en especial, de las cuencas del distrito, destacando la cuenca del canal, (ix) la falta de Evaluación Ambiental Estratégica, y falta de implementación de las medidas de los estudios de impacto ambiental; por último, (x) destaca la carencia de incentivos que fomenten la reducción de las emisiones contaminantes.

Como fortalezas, (i) el entorno natural de gran riqueza y biodiversidad, y la gran cantidad de espacios naturales protegidos existentes en el distrito, (ii) la gran disponibilidad de agua (ríos, lagos, lagunas, y diferentes cuerpos de agua; acuíferos subterráneos).

Respecto a la **vulnerabilidad y riesgos naturales**,

las debilidades se concentran en, (i) el aumento de la vulnerabilidad y de los daños por desastres naturales, (ii) La vulnerabilidad principal ante desastres naturales; es decir, es el riesgo de inundaciones, mientras que la segunda amenaza más dañina son los vendavales extremos, (iii) las inundaciones pluviales se producen, mayoritariamente, por falta o mal funcionamiento del drenaje urbano, (iv) no existe un sistema de alerta temprana para la ciudad o el área metropolitana.

Como fortalezas destacan, (i) las experiencias piloto de sistemas de alerta temprana (contra inundaciones en los ríos Cabra y Pacora), (ii) las políticas para integrar la vulnerabilidad a los desastres naturales en la planificación del territorio, (iii) la Resolución No. 402 de 2010 que establece los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los planes de ordenamiento territorial (POTs), y que dicta que éstos deben incluir en su diagnóstico un análisis de las zonas de vulnerabilidad y riesgo. 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, (iv) La Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que procura gestionar la problemática del cambio climático y sus efectos en el nivel nacional, junto con el Comité Nacional para el Cambio Climático de Panamá (CONACCP).

En el **sector socioeconómico**,

Las **debilidades** más destacadas son, *(i)* la falta de diversificación económica y la centralización en el sector logístico, *(ii)* La falta de integración entre el conglomerado logístico y la infraestructura de apoyo, destacando las deficiencias en infraestructuras de movilidad que impactan directamente sobre la competitividad del sector logístico y turístico. *(iii)* el alto índice de vivienda inaccesible para sectores socioeconómicos bajos y medios, lo cual provoca un alto grado de informalidad, *(iv)* otro aspecto identificado es la falta de mercados periféricos, que pueden suponer la creación de nuevos empleos cercanos a las viviendas.

Como **fortalezas**, *(i)* destaca el 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, *(ii)* el sector logístico y turístico son sectores con gran potencial, *(iii)* el Plan Logístico establece importantes proyectos que demandarán suelo con infraestructura adecuada para el desarrollo de actividades económicas, *(iii)* el distrito cuenta con una alta concentración de población en edad de trabajar, factor importante para mejorar la productividad urbana, *(iv)* el alto rendimiento del crecimiento económico en el distrito favorece la reducción del desempleo.

Respecto al **suelo urbano y dinámica espacial**,

las **debilidades** se concentran en, *(i)* la falta de límite urbano y el crecimiento de urbanizaciones desconectadas de la mancha urbana (EOT¹¹), *(ii)* este crecimiento urbano desordenado se deriva de 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; también se deriva de la proliferación de asentamientos dispersos e informales, así como de loteos de gran tamaño que capturan mucha tierra, *(iii)* este modelo de crecimiento desordenado promueve la segregación socio territorial y la falta de cohesión social, *(iv)* además, el crecimiento desproporcionado de la huella, discontinuo y en baja densidad, genera un alto porcentaje de suelo vacante, *(v)* la concentración de actividades en zonas centrales de la ciudad (empleo y servicios), promueve el funcionamiento centro-periferia, *(vi)* a su vez, en estas zonas centrales, predomina el crecimiento urbano de alta densidad, vinculado al alto poder adquisitivo, con fuerte presión sobre zonas naturales: crecimiento urbano en áreas de alto valor ecológico (manglares) y compleja relación costa-ciudad, *(vii)* vinculado a este modelo de crecimiento no planificado y desordenado, se detecta una deficiente red de zonas de esparcimiento y ocio en la ciudad (parques, áreas verdes, complejos deportivos, ciclo vías) y una desigual distribución de zonas verdes y espacios de relación y convivencia; además, destaca el déficit de equipamientos culturales y carencias en la infraestructura educativa, *(viii)* respecto al espacio público e imagen urbana, con relación a las aceras, predomina su manejo privado, la invasión por estacionamientos y la precariedad del mobiliario urbano, *(ix)* en general, faltan criterios paisajísticos en el diseño de la ciudad.

Como **fortalezas** destacan, *(i)* la disponibilidad de gran cantidad de suelo (Áreas revertidas) de propiedad pública, *(ii)* los barrios centrales de la ciudad con estructura y potencial para crecimiento y densificación, *(iii)* vinculado a lo anterior, las iniciativas de mejoramiento de barrios y renovación urbana, como el caso de Curundú y la disponibilidad de lotes baldíos y parcelas con superficie adecuada para desarrollo de proyectos integrales dentro de la trama urbana, *(iv)* el interés por parte de las autoridades por generar políticas que orienten el crecimiento y

ordenen los usos de suelo en la ciudad, *(v)* se identifica un gran número de equipamientos urbanos (educación, salud, deporte, cultura, institucional) y un alto índice de espacios abiertos, considerando las Áreas Protegidas.

En el **sector rural**,

Las **debilidades** más destacadas son, *(i)* el bajo nivel de industrialización del sector agro, *(ii)* la baja capacidad de inversión de los productores y agro-empresarios, gran parte de la producción agrícola se realiza a baja escala; estos aspectos están relacionados con *(iii)* la 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, *(iv)* la falta de integración de cadenas de valor y *(v)* la carencia de vinculación de las universidades y centros de investigación con la industria, así como la poca innovación en productos y procesos, *(vi)* No existe un análisis detallado de las capacidades de sistemas-producto con base en los requerimientos de mercado nacional e internacional, En definitiva, *(vii)* falta infraestructura adecuada para actividades agropecuarias.

Como **fortalezas**, *(i)* existe una importante producción de arroz; Pacora es el de mayor producción del distrito y de la provincia de Panamá, *(ii)* respecto a la producción de maíz, éste supone el 2% del país y el 15 % de la producción de la provincia, *(iii)* gran producción agropecuaria en la provincia de Panamá, siendo el más importante en los sectores ganaderos de carne de pollo y huevos y, en menor medida, el vacuno y porcino, *(iv)* Se cuenta con gran disponibilidad de recursos naturales, en especial, suelo, clima y agua, así como con la existencia de mano de obra en las comunidades rurales cercanas.

Respecto al **patrimonio cultural y arqueológico**,

Como **debilidades** se identifican *(i)* la pérdida del valor patrimonial de algunas áreas, esta pérdida del patrimonio está causada por el desarrollo inmobiliario y por la falta de protección de los bienes, *(ii)* además, falta dar un mantenimiento adecuado y periódico de los bienes patrimoniales (públicos y privados) y *(iii)* se carece de un inventario de bienes y de normativa para la protección del patrimonio.

Como **fortalezas** destacan *(i)* el gran número de elementos patrimoniales culturales y naturales con gran potencial turístico y *(ii)* la existencia de experiencias positivas en la gestión del patrimonio y en la inversión a través de incentivos.

En **movilidad y transporte**,

Las **debilidades** principales son *(i)* la red vial deficitaria y compleja por falta de planificación, así como la precariedad en la red viaria transversal, *(ii)* además, destaca la falta de continuidad en los viales en los proyectos nuevos o en desarrollo, *(iii)* respecto al transporte público, éste se muestra deficitario, *(iv)* se carece de plataformas de transportes no motorizados y *(v)* falta accesibilidad universal (pasos semaforizados, rampas).

Como **fortalezas**, *(i)* la red de Metro actual es eficaz en su funcionamiento y está en crecimiento mediante la construcción de nuevas líneas, *(ii)* esto propicia la creación de posibles nuevas centralidades en torno a las nuevas líneas de metro (DOT), *(iii)* destacan, también, las actuaciones recientes para mejorar la red peatonal, a través del proyecto de aceras en la Vía España y la Vía Uruguay.

Respecto a las **infraestructuras urbanas**,

¹¹ EOT, esquema de ordenamiento territorial

Las debilidades identificadas son las siguientes, (i) la red de agua potable es deficitaria. Se produce gran pérdida de agua potable por fugas debido a la falta de mantenimiento y a conexiones ilegales, (ii) deficiente infraestructura de la red sanitaria, causa directa de contaminación de ríos, (iii) carencia de red separativa de las redes de alcantarillado y drenaje pluvial y, en general, falta de mantenimiento en la red pluvial, (iv) respecto a los residuos sólidos, las rutas de recolección son muy largas y esto se traduce en frecuencias bajas en la recolección de basura; a su vez, no hay clasificación de residuos sólidos para reciclaje y el vertedero Cerro Patacón se encuentra en estado precario.

Como fortalezas destacan (i) la disponibilidad de fuentes de captación con buena calidad del agua y plantas potabilizadoras con capacidad para cubrir la demanda actual, (ii) el Plan Nacional de gestión Integral de residuos sólidos que incluye el Programa Basura Cero, actualmente en marcha en el distrito, (iii) La apuesta municipal por las nuevas tecnologías.

Tras la enumeración de las debilidades y las fortalezas identificadas por sector, se detallan a continuación las Oportunidades principales:

Respecto a planes, programas y proyectos, existe un Plan de Acción redactado en 2015 por un organismo internacional (iniciativa ICES (BID)) y se ha efectuado la actualización del Plan Metropolitano, de reciente aprobación. Además, se está impulsando el desarrollo de importantes proyectos de infraestructuras.

El distrito presenta una excelente posición geográfica y de conectividad para el fortalecimiento de su economía (actividades vinculadas a la logística para el comercio mundial y el turismo). Además, se ve favorecido por la tendencia al crecimiento del comercio mundial y el turismo que se prevé para los próximos años, así como la tendencia 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. Este aspecto ha propiciado el crecimiento y desarrollo de nodos logísticos en distintos sectores del Distrito. Por otra parte, Tocumen S.A. y ACP son empresas públicas con gran autonomía. Se cuenta con un importante monto de inversión directa extranjera, la cual se está reinvertiendo en el país y, en los últimos años, se ha detectado un gran crecimiento del flujo de personas y carga a través de aeropuertos Tocumen y Panamá Pacífico.

Destaca, también, el crecimiento de Panamá como lugar de interés turístico. Esto ha propiciado la creación de asociaciones gremiales para el fomento y publicidad de las actividades turísticas y artesanales. También existe gran interés de Entidades Financieras en la conservación del borde costero y el cauce del río Tocumen.

Con respecto al transporte público, METRO tiene un ambicioso plan de expansión que cubre el distrito y el área metropolitana.

En las infraestructuras urbanas, existen incentivos al usuario para promocionar el ahorro del recurso hídrico. De igual forma, el Proyecto de Saneamiento de la Bahía y Ciudad de Panamá busca recuperar las condiciones sanitarias y ambientales del área metropolitana.

Para concluir, la Alcaldía de Panamá asume la responsabilidad de ordenar el desarrollo de su territorio.

Por último, se identifican las Amenazas principales:

Hace falta de un marco legal de ordenamiento y gestión territorial y de coordinación interinstitucional. Además, no existe una descentralización efectiva (en aspectos de cobro impuestos, catastro). También se identifica la inexistencia de una autoridad metropolitana que gestione la movilidad o los residuos. Además, se carece de instrumentos de gestión que permitan obtener superficie para espacios públicos y equipamientos mediante cesión.

Respecto a aspectos ambientales, de vulnerabilidad y riesgos, destacan: el Cambio climático que incide en el crecimiento urbano, las catástrofes personales y económicas en zonas afectadas por amenazas y riesgos naturales, así como la pérdida de suelo de alto valor ecológico, productivo y agropecuario.

Predomina la falta de conciencia en temas de sustentabilidad (ambiental y urbana) y la cultura de automóvil y consumo. El aumento de proyectos de urbanizaciones aprobadas a través de la figura de los EOT, propicia el desequilibrio socioterritorial, el encarecimiento de los servicios públicos, el incremento del tráfico vehicular y una baja calidad de vida.

A nivel global, los cambios en las tendencias económicas mundiales pueden afectar al comercio exterior en la Región y, por consiguiente, a los principales sectores económicos impulsores de la economía de Panamá. El aumento de las ventajas competitivas de otros países de la región para la atracción de inversiones extranjeras, también se constituye en amenaza para la economía del AMP y del distrito de Panamá. 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.

Tomando en conjunto las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades mencionadas, es posible establecer cuáles son las principales problemáticas por resolver, así como los elementos que el diagnóstico ofrece para su aprovechamiento a la hora de definir propuestas. Para ello se ha hecho una agrupación en grupos temáticos que servirán de 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 pueden agrupar en 7 ejes temáticos, con base en los cuales se puede sintetizar la problemática y los retos del distrito. Estos son:

Ambiente, competitividad, movilidad urbana, desarrollo urbano, calidad de vida, infraestructuras urbanas y capacidad institucional.

El **grupo 1: ambiente**, 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: competitividad**, 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: movilidad urbana**, 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: desarrollo urbano**, 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: calidad de vida**, agrupa las cuestiones relacionadas con la inclusión y la calidad de vida, vinculadas con el espacio público y los equipamientos.

El **grupo 6: infraestructuras urbanas**, agrupa los temas relativos a los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento, pluviales y recogida de residuos.

El **grupo 7: capacidad institucional**, recoge todas las cuestiones de tipo institucional que afectan de forma transversal a los 6 grupos anteriores.

7 POLÍTICAS LOCALES TERRITORIALES (PLT)

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, junto con profundos intercambios con la ciudadanía y otras partes interesadas, alcanzar una identificación de desafíos o retos principales para el distrito de Panamá.

Los retos identificados se consideran lógicos, robustos y sólidamente fundamentados en las diferentes etapas previas del diagnóstico. Una labor notoria por 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.**

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.

El planeamiento territorial tiene una alta correlación con el planeamiento estratégico de cada país. Panamá se encuentra en el grupo de países de ALC que disponen de instrumentos de planificación de largo plazo; en concreto, el Plan Estratégico nacional con Visión de Estado · Panamá 2030, que actualizó los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo de 2007, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

De la **comparativa realizada con países de la región** (8 países además de Panamá), se ha obtenido que los instrumentos normativos e institucionales son relativamente parecidos, sin que se puedan apreciar diferencias significativas que determinen sistemas más o menos robustos normativamente. Las diferencias, en cambio, se encuentran a nivel de implementación sobre el terreno, a nivel municipal.

En el caso de Panamá, el análisis realizado por ILPES en 2017 señaló que los **principales problemas para el desarrollo territorial** eran los siguientes:

(i) la centralización en la capital de las actividades económicas y la toma de decisiones políticas generando asimetrías económicas y de participación entre los territorios; (ii) disparidades en el desarrollo, en los ámbitos de la educación y la salud, que se concentran desfavorablemente en las provincias y comarcas indígenas; (iii) ausencia de procesos y mecanismos de planificación por parte de las instituciones públicas, sin perjuicio de que se hayan desarrollado en esa línea recientes instrumentos legales que orienten las acciones del Estado; (iv) poca participación de las comunidades en sus procesos de desarrollo; (v) 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 (vi) baja capacidad técnica (administrativa y financiera) de los gobiernos locales para asumir los roles dispuestos en la Ley No.6 que descentraliza la administración pública

Se han seleccionado **cuatro casos de estudio de ciudades** que han aplicado modelos de OT reconocidos a nivel mundial en la región americana. Dos casos de Colombia: Medellín y Bogotá; y dos casos de Brasil: Curitiba y Porto Alegre. La elección de dos casos en cada país permite apreciar cómo, a pesar de unas herramientas nacionales

comunes, los resultados, alcances y diseños son diferentes en la práctica y permiten la flexibilidad y creatividad municipal.

Como elemento común, existe siempre un ente gestor autónomo, con capacidad de ejercer el liderazgo, tanto dentro de los propios municipios como también en los casos de concertos con otras administraciones. La figura del líder (las modalidades pueden ser diversas) ha resultado una figura esencial en el éxito de las intervenciones territoriales.

Asimismo, se ha apreciado, en los casos analizados, cómo la participación comunitaria bien orientada genera un valor añadido inesperado, permitiendo la apropiación ciudadana y de los negocios locales. Se trata de una participación, como en el caso de Curitiba, que permite ir orientando la acción política y que implica entre un 15 y un 25% del presupuesto local. Normalmente, la selección o re-priorización se realiza sobre propuestas técnicas municipales.

El abordaje integral de los problemas y retos ha resultado también ser un factor de éxito. Contemplar una zona en su conjunto ha permitido “enfocar” todos aquellos aspectos que impedían una solución completa de los retos y necesidades.

Para el caso del distrito de Panamá, la normativa en materia de Descentralización y de Ordenamiento Territorial (OT) tiene una importancia singular. El proceso de descentralización se encuentra en una fase incipiente y débil, con un marco legal fijado, pero en sus primeras vías de exploración en la práctica; por otro lado, el MUPA es considerado como autoridad urbanística en su distrito, pero sufre las interferencias de otros organismos rectores como MIAMBIENTE, en su ámbito concreto de aplicación y, particularmente, del MIVIOT, que no permiten un desarrollo pleno de las capacidades de ordenamiento en el distrito para el MUPA. Esta situación genera controversias y disfunciones que deben ser corregidas (en ese sentido, las Comisiones de Coordinación son la primera herramienta por poner en marcha, junto con la lealtad institucional).

Panamá dispone de instrumentos de planificación estratégica a largo plazo que permiten una flexibilidad suficiente para la aplicación de las políticas y que contemplan el OT como una herramienta: los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo 2007; el Plan Estratégico Nacional Panamá 2030 o los Planes Estratégicos de Gobierno a nivel nacional, son una muestra clara. En el marco municipal, el Plan de Acción Panamá Metropolitana, Sostenible, Humana y Global constituye un modelo de planificación a corto y largo plazo.

En este sentido, y de acuerdo también con la comparativa realizada con otros países, no puede decirse que Panamá, como país y como municipio, carezca de instrumentos de planificación. Se podría discutir sobre la calidad de los mismos o sobre los sistemas de monitoreo y evaluación, pero no tanto de la existencia de dichas herramientas. En este sentido, el reto lo constituye la aplicación de facto de los mismos y en la coordinación interinstitucional. Éstas eran también conclusiones que se derivaban de los estudios de caso de las cuatro ciudades analizadas.

Asimismo, **es preciso una coordinación más intensa**, que pueda alcanzar la codecisión con entidades como el MOP, MIVIOT, MIAMBIENTE, ATTT, Metro de Panamá o IDAAN, en cuanto a sus intervenciones directas en el ámbito territorial del MUPA.

El **MUPA dispone de capacidad financiera suficiente** para emprender acciones de inversión en materia de OT. La obtención de los recursos procedentes del Impuesto de Bien Inmueble ha supuesto un refuerzo de la capacidad financiera municipal, si bien –de acuerdo con el sistema centralizado actual del Estado– precisará de la intervención del sistema de financiamiento del país; en particular, del SINIP. Este banco de proyectos resulta la fuente de financiamiento principal para los municipios.

Las PLT que se han planteado, quince (15) en total, responden al análisis comparativo con otros países de la región, al análisis de la realidad de Panamá y, en particular, al diagnóstico realizado en el Plan Estratégico Distrital. La puesta en común de estos análisis, así como la revisión en cuanto a la coherencia con los programas y políticas nacionales, ha conducido a la formulación de los lineamientos de las PLT que se citan a continuación.

El grupo temático de Ambiente presenta los siguientes lineamientos de PLT:

(i) Puesta en valor de los **espacios naturales** en el Distrito para favorecer el mantenimiento ecológico y el aprovechamiento recreativo sostenible. (ii) Adecuación del distrito de Panamá a los cambios y riesgos presentes y potenciales derivados de los efectos del **cambio climático**; (iii) 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.

El grupo temático de Competitividad económica presenta los siguientes lineamientos de PLT:

(iv) Impulsar al distrito/área metropolitana de Panamá como **hub logístico** centroamericano. (v) Fomentar el desarrollo de actividades e infraestructuras que estructuren la economía del distrito, incluyendo el turismo.

El grupo temático de Movilidad urbana presenta el siguiente lineamiento de PLT:

(vi) Fomentar la **movilidad eficiente**, formal, accesible y racional para los habitantes del distrito.

El grupo temático de Desarrollo urbano presenta los siguientes lineamientos de PLT:

(vii) Promover la **expansión ordenada** y segura de la zona urbana. (viii) Reencuentro y disfrute de la ciudad con sus **espacios degradados o infrautilizados**. (ix) Impulsar un sistema de **vivienda accesible** de calidad y ordenada.

El grupo temático de Calidad de vida presenta el siguiente lineamiento de PLT:

(x) Recuperar y crear **espacios públicos** para la convivencia y la inclusión social.

El grupo temático de Infraestructuras presenta los siguientes lineamientos de PLT:

(xi) Impulsar proyectos de infraestructuras adecuadas de **acueducto, saneamiento y pluviales**, acordes al crecimiento poblacional. (xii) Crear las capacidades para que el municipio pueda realizar las actividades de recolección y depósito adecuado de los **residuos sólidos**.

El grupo temático de Institucionalidad presenta los siguientes lineamientos de PLT:

(xiii) **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. (xiv) **Alineamiento** de las políticas locales con las nacionales para la obtención del apoyo político y la capacidad de financiamiento. (xv) Cooperación interinstitucional para la coordinación de las **competencias** y actuaciones a favor de la ciudadanía.

Las PLT, constituyen los lineamientos de carácter más alto dentro de la escala (Políticas, Planes, Programas, Proyectos). 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.

Las PLT se concentrarán en coadyuvar y hacer emerger planes y programas que materialicen el lineamiento político.

Como parte de la estrategia de monitoreo y evaluación de la Estrategia, se fijan tres momentos principales para establecer los hitos de seguimiento: (i) momento inicial (año 2019); (ii) momento intermedio (año 2025); (iii) momento final (año 2030).

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.

El sistema de evaluación formal de las PLT se basa en un modelo de evaluación clásico concebido en tres momentos, igual que en el caso del monitoreo: **Inicial**, la cual se lleva a cabo antes de la puesta en marcha, en el diseño de las PLT. **Intermedia**, la cual constituye una evaluación de seguimiento o proceso, y su objetivo es la mejora y perfeccionamiento de las PLT, así como corregir desviaciones y redefinir, en su caso, las PLT. **Final**, la cual se realiza una vez que las PLT se han desarrollado (o en su fase final), y constituye una evaluación sumativa; es decir, centrada en los resultados obtenidos y la extracción de enseñanzas.

Finalmente, se formulan una serie de **recomendaciones y directrices** para ser tomadas en cuenta en el desarrollo posterior del POT, lo cual se deriva de los análisis precedentes y que han quedado de la siguiente manera:

(i) Definición clara y transparente de los derechos de propiedad y la regulación de zonas urbanas. (ii) Vivienda accesible. (iii) Infraestructuras urbanas confiables. (iv) Sistemas de transporte de calidad, eficiente y accesible. (v) Colaboración público-privada para el acceso a los servicios públicos. (vi) Colaboración con el mundo académico (Academia). (vii) Ciudad eficiente energéticamente. (viii) Racionalización el uso de la energía en los edificios oficiales. (ix) Seguridad pública. (x) Consolidación de la ciudad, mediante una distribución urbana eficiente. (xi) Espacios verdes, al servicio del medio ambiente, la resiliencia, el recreo ciudadano y la convivencia.

8 PACTO LOCAL PARA LA CIUDAD DE PANAMÁ

El Pacto Local es la culminación de un proceso de construcción colectiva integrado dentro del Plan Estratégico Distrital. Se trata de un proceso que proviene del Plan Estratégico Distrital y de las Políticas Locales Territoriales, cuyo punto de partida se encuentra asentado, por tanto, en los análisis y resultados técnicos realizados para el Plan y reforzados por los lineamientos políticos derivados de dichos resultados.

“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)

La construcción colectiva del Pacto Local se realizó mediante un proceso participativo de elaboración, debate y aprobación del Pacto. El proceso metodológico combinó momentos de talleres grupales con momentos de análisis en sus propias organizaciones y se fueron construyendo sucesivos documentos borradores de Pacto Local Territorial hasta llegar al documento final para su firma. El proceso tuvo lugar entre agosto y diciembre de 2018.

Los participantes del proceso de elaboración del Pacto Local Territorial fueron asociaciones civiles, ambientalistas, partidos políticos, representantes de corregimiento, universidades, gremios profesionales, empresariales e inversionistas, así como miembros de sindicatos, que en todo el proceso aportaron desde sus propias vivencias y perspectivas, con una mirada amplia de ciudad para todos y todas.

Este proceso permitió construir, con la máxima participación y representatividad de la sociedad panameña, un Pacto Local Territorial que guiará y asegurará un diseño de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá que responde al Derecho de vivir en una ciudad con calidad humana y que cuenta con los siguientes objetivos generales y específicos:

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).

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, así como disponer de una Comisión de Seguimiento para la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá.

La metodología usada en la construcción del Pacto ha posibilitado que **los protagonistas clave se apropien de las directrices que orientarán la construcción participativa del POT** y se conviertan en agentes de la necesaria auditoría de su aplicación, asegurando que la ciudad responda a la visión de lo que se aspira.

“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).

El Pacto Local, que se 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.

Los **Principios aprobados en el Pacto Local** son los siguientes:

(i) **Sostenibilidad integral:** Implementar los modelos de desarrollo urbano con visión de Estado, que favorezcan y aseguren los servicios ambientales, que garanticen la planificación territorial y el respeto al ambiente. Estos, a su vez, deben responder al carácter social y ambiental del desarrollo en el marco de la Agenda 2030, correspondiéndose con un esquema para la gobernanza del Municipio de Panamá.

(ii) **Accesibilidad y movilidad urbana:** Dar prioridad a un modelo de accesibilidad y movilidad integral sostenible de transporte e infraestructuras que integre las áreas más densamente pobladas con el sistema de espacios públicos e infraestructuras para servicios públicos y privados.

(iii) **Seguridad:** Asegurar políticas y estrategias de reducción de riesgos ante desastres naturales, especialmente para la protección de la población y la infraestructura de servicios públicos y privados más vulnerables del Distrito. La prioridad se deberá centrar en los riesgos por inundación pluvial y costanera, e involucra el reconocimiento de la participación ciudadana en el proceso.

(iv) **Cumplimiento de la normativa urbana:** Asegurar mecanismos de exigibilidad en la participación y vigilancia de las comunidades con plazos y términos razonables y efectivos como expresión de seguridad jurídica, de manera que se materialicen revisiones periódicas de ejecución y cumplimiento del Pacto.

(v) **Promover y Proteger la Calidad de Vida:** Proteger y recuperar espacios públicos para usos comunes, sociales y de convivencia, permitiendo mejorar la organización del tiempo de las actividades ciudadanas, reduciendo el tiempo empleado en los desplazamientos urbanos, atendiendo las necesidades básicas en equidad e igualdad de condiciones para los ciudadanos, así como procurando una vida urbana digna para todos.

(vi) **Dinamismo Económico:** Favorecer un desarrollo económico y social, que se expresa en un proyecto urbano de la ciudad de carácter compacto, diverso y equilibrado entre los distintos componentes del territorio. Fomentar y procurar el dinamismo económico con responsabilidad social empresarial y el apoyo a la microempresa, así como al emprendimiento individual e innovador, para que genere trabajo decente y articulaciones tanto en la economía local como en el resto del país, así como en el ámbito público municipal y otras entidades.

(vii) **Articulación y consenso entre los actores:** Construir, entre todos los actores, la colaboración y acción conjunta, considerando de forma pactada las necesidades tanto sectoriales como territoriales de los integrantes del distrito, fomentando la participación ciudadana. Articular las distintas administraciones con responsabilidad sobre el territorio del distrito de Panamá, coordinando los esfuerzos entre todas ellas.

(viii) **Autonomía Municipal:** Para cumplir con los objetivos, acuerdos y los actos que derivan de la implementación del pacto local territorial, el gobierno local gozará de las condiciones y garantías para ejercer las competencias municipales, sin la intervención de otras instancias de gobierno, salvo aquéllas que se establezcan en razón de los niveles de coordinación, cooperación y colaboración.

(ix) **Participación ciudadana:** Lograr un proceso sostenido de involucramiento de la ciudadanía, a través de los procesos de consulta para la implementación de todos los programas, proyectos y planes del distrito de Panamá, lo cual debe significar igualmente un rol protagónico para los actores sociales dentro de la planificación y ejecución de políticas públicas y planes de desarrollo urbano, de manera que sus propuestas conformen parte sustancial en las decisiones finales, haciendo efectivo el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Impulsar la aprobación de la ley de participación ciudadana, como pilar básico de la democracia local y nacional.

9 MISIÓN, VISIÓN E IMAGEN OBJETIVO DE LA CIUDAD Y SU TERRITORIO

Para que un Plan Estratégico sea efectivo, es fundamental contar con una misión y una visión que guíen los objetivos estratégicos. Con tal fin, se establece:

Misión

Programar y coordinar el **desarrollo armónico e integrado del territorio del Distrito** de Panamá, mediante la formulación de un **sistema integrado de planificación estratégica y territorial**. Que va desde el Plan Estratégico Distrital hasta el Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT), pasando por la formulación de un conjunto de Políticas Urbanas, orientadas a hacer más eficiente la gestión institucional local. Todo ello desde un **enfoque participativo y sostenible**, que integre de manera **inclusiva** las diferentes realidades sociales, ambientales y económicas del Distrito.

Visión

En el año 2030, ser un distrito con un **desarrollo territorial equilibrado**, que cuente con **equidad social** y armonía entre el crecimiento urbano y la **protección de medio ambiente**. Un distrito construido para la gente, con una **gestión pública transparente y descentralizada**. Todo ello redundando en el mejoramiento integral de la **calidad de vida** de la población y en el **incremento de la competitividad** del distrito a nivel nacional e internacional.

Imagen Objetivo

Protección y desarrollo conviven de forma equilibrada en el **Distrito de Panamá en el año 2030**. La principal base para este crecimiento equilibrado reside en el control y ampliación de protecciones de áreas de interés natural y espacios de alto valor ecológico; la protección de áreas con intereses económicos, paisajísticos y agropecuarios; mientras que el desarrollo se produce en aquellas zonas planificadas para tal fin por su aptitud ambiental, social y económica.

La **cuenca del Canal** recibe una especial atención por su importancia en la economía de la ciudad y del país, de tal forma que se congela el crecimiento urbano en la zona y se promueven aquellos usos que aseguren actividades que ayuden a contener la escorrentía y evitar las invasiones. Los ríos se convierten en protagonistas en la imagen de la ciudad y su territorio al consolidarse un sistema de corredores ecológicos a escala distrital que comunican áreas protegidas con la Bahía ayudando a la conectividad de las especies y a la protección ante riesgos. La ciudad combate las amenazas naturales del distrito, en especial las inundaciones y los impactos relacionados con el cambio climático, a través de la planificación integral de las cuencas y la franja costera de la ciudad. Las áreas inundables se convierten en zonas de esparcimiento y se protege el manglar para proteger del aumento del nivel del mar.

El distrito mejora su competitividad y fomenta la **diversificación de la economía**, favoreciendo la innovación y la investigación, así como el respeto por el patrimonio cultural y natural para promover el turismo sostenible y la puesta en valor de áreas agropecuarias y de aprovechamiento agrícola.

Las **tecnificación y especialización de zonas agropecuarias** desempeñan una doble función. La primera como dinamizador de un sector de la economía y la segunda como contención del crecimiento urbano hacia el este. El área de Pacora se convierte en un área generadora de empleo a la cabeza en innovación y desarrollo en el distrito. El binomio Universidad-Empresa se fortalece en toda la cadena productiva y aprovecha al máximo la riqueza que del sector donde la I+D+i aporta mayor “Valor Agregado”.

El **patrimonio natural y arquitectónico** se convierte en dinamizador del turismo sostenible y respetuoso con el medio. La ciudad conserva su patrimonio y lo respeta estableciendo conjuntos arquitectónicos que dotan de identidad a la ciudad y se convierten en hitos referenciales.

A su vez, el **sector logístico** crece gracias a la especialización de infraestructura dentro del distrito y a una red viaria eficaz que aumenta la competitividad del sector con respecto a otros países. Una de las claves es la nueva vialidad que cuenta con cinturones especializados para transporte de carga. Esto se ve posible gracias al refuerzo de las conexiones norte-sur entre corredores y también a la mejora a menor escala de la conectividad entre urbanizaciones.

El **Metro** se presenta como principal sistema de transporte público. La movilidad se organiza en función del transporte público mediante el uso de la red Metro y las rutas alimentadoras de buses. Alrededor de las estaciones se configuran centros de barrio presididos por espacio público y equipamientos, en torno a los cuales se localizan usos mixtos y densidades superiores a la media.

Todo esto sucede en una **ciudad polinucleada** en donde el crecimiento de ciertos sectores y la implantación de zonas especializadas generan nuevas centralidades, que a su vez, con los centros de barrio crea una red que será base para la red de espacio público y servicios.

Las **actuaciones integrales en ciertos barrios** de la ciudad contribuyen a paliar los problemas de barrios originalmente informales. Por otra parte, la reformulación de ciertos instrumentos permite ceder suelo para vivienda social en diferentes partes de la ciudad ayudando a paliar el déficit de vivienda para niveles socioeconómicos bajos.

10 OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

A partir de los resultados del diagnóstico FODA y de la identificación de la Misión, Visión e Imagen objetivo surgen los objetivos y líneas estratégicas que conforman el Plan Estratégico Distrital (PED).

Se definen siete **Ejes Estratégicos principales**. Para cada uno de ellos se establece el **Objetivo general** y las **Líneas Estratégicas**, y se elabora una **primera identificación de acciones y proyectos**.

Eje estratégico 1. Sostenibilidad, resiliencia y adaptación al cambio climático

Objetivo General: Conservar y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo.

Se establecen seis (6) **Líneas Estratégicas**:

(i) Conservar las áreas naturales protegidas del distrito de Panamá. (ii) Proteger y fomentar la reforestación de la cuenca del canal de Panamá. (iii) Recuperar la ecología, salud ambiental y cobertura boscosa de los ríos del distrito. (iv) Reducir la contaminación y mejorar la calidad ambiental. (v) Procurar la eficiencia energética y la transición hacia fuentes renovables de energía. (vi) Atender las amenazas naturales del distrito, en especial las inundaciones y los impactos relacionados con el cambio climático, a través de la planificación integral de las cuencas y la franja costera de la ciudad.

Vinculados con lo anterior, se identifican las siguientes **Acciones, programas y proyectos**:

(i) Programa de reforestación y recuperación ambiental de piedemontes y áreas naturales. (ii) Proyecto de delimitación, restauración y protección de manglares y humedales costeros. (iii) Programa de recuperación de espacios degradados por la minería (río Pacora). (iv) Programa de sustentabilidad para asentamientos en zonas protegidas. (v) Programa de reforestación de la Zona Especial de Uso Controlado de la Cuenca del Canal. (vi) Proyecto de delimitación y regulación del Corredor Biológico del Norte. (vii) Programa de recuperación hidrológica-

forestal de los ríos principales en la zona urbana consolidada. (viii) Proyecto de delimitación del dominio público hidráulico. (ix) Planes de manejo de cuenca hidrográfica, cuencas río Juan Díaz y río Tocumen. (x) Programa de educación ambiental. (xi) Programa de Calidad Ambiental. (xii) Proyecto de ampliación de la Red de Metrobús y otros sistemas de transporte masivo con el uso de electricidad como fuente de energía. (xiii) Plan Distrital para la contingencia de riesgos naturales y adaptación al cambio climático. (xiv) Programa de obras de mitigación para aliviar el desbordamiento de los ríos. (xv) Programa de adaptación de viviendas a inundaciones y al cambio climático.

Eje estratégico 2. Competitividad y diversificación económica

Objetivo General: Mejorar la competitividad de la ciudad a nivel internacional y fomentar la diversificación de la economía, favoreciendo la innovación y la investigación, así como el respeto por el patrimonio cultural y natural para promover el turismo sostenible.

Se establecen tres (3) Líneas Estratégicas:

(i) Dotar al distrito de infraestructura logística eficiente. (ii) Diversificar la economía. (iii) Impulsar la conservación y puesta en valor del patrimonio histórico, cultural y natural del distrito, para promover el turismo sostenible.

Vinculados con lo anterior, se identifican las siguientes Acciones, programas y proyectos:

(i) Conexión eficiente Polos logísticos: Proyecto Circunvalación Tocumen-Corredor Norte. (ii) Plan Maestro - Parque Logístico 4.0 Tocumen. (iii) Proyecto de Centro de recepción de visitantes de Caimitillo. (iv) Distrito agrotecnológico o "Agrópolis". (v) Distritos naranja y azul. (vi) Eco-ruta Camino de Cruces. (vii) Señalización y ruta interpretativa de los Conjuntos Monumentales. Propuestos y existentes.

Eje estratégico 3. Movilidad incluyente y eficiente

Objetivo General: Mejorar la movilidad de las personas promoviendo los desplazamientos eficientes (a pie y en bicicleta) y que permitan priorizar el metro y el autobús como medios principales del transporte público. Desincentivar el uso mayoritario del vehículo privado potenciando el transporte público. A su vez, mejorar la red vial existente sobre todo en aquellas zonas donde las conexiones son deficitarias.

Se establecen tres (3) Líneas Estratégicas:

(i) Organizar la 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. (ii) Conformar una red de mayor conectividad con énfasis en el mejoramiento de las conexiones. (iii) Integrar el sistema de transporte público y las zonas de concentración de empleo, vivienda, recreación y equipamientos.

Vinculados con lo anterior, se identifican las siguientes Acciones, programas y proyectos:

(i) Programa de mejoramiento de aceras en el entorno de las estaciones de bus y Metro. (ii) Plan Maestro de ciclovías. (iii) Sistema de ayuda a la explotación para la mejora del servicio y gestión del sistema público de transporte. (iv) Construcción de nuevas vías principales y secundarias para mejorar la movilidad en la ciudad, especialmente entre los corredores norte y sur de la ciudad y alternativas a la transistmica. (v) Programa de mejoramiento y ampliación de vialidades existentes con concepto de calle completa. (vi) Plan maestro de estacionamientos. (vii) Actualización de Plan de movilidad integrada Mibus-METRO.

Eje estratégico 4. Desarrollo urbano sostenible e inclusivo

Objetivo General: Impulsar el crecimiento sostenible del área urbana que asegure vivienda asequible y barrios de calidad para los habitantes del distrito.

Se establecen cinco (5) Líneas Estratégicas:

(i) Redesarrollar las áreas industriales y aeroportuarias en zonas centrales de la ciudad como nuevas centralidades de uso mixto. (ii) Impulsar el desarrollo de áreas baldías en el centro de la ciudad, en especial conectadas con la red metro. (iii) Densificar las zonas centrales abandonadas, subutilizadas y que han perdido población en las últimas décadas. (iv) Proteger a la población vulnerable del distrito. (v) Impulsar políticas y programas de vivienda orientados a cubrir el déficit acumulado y la demanda futura de acuerdo a las necesidades por estratos socioeconómicos.

Vinculados con el Eje 4, se identifican las siguientes Acciones, programas y proyectos:

(i) Plan de regeneración urbana: proyecto piloto Orillac. (ii) Programa de Desarrollos orientados al transporte público (DOT), que incluye el proyecto Piloto Metro Cincuentenario. (iii) Planes de renovación urbana en el centro de la ciudad: Plan Estratégico de revitalización de Santa Ana y el Chorrillo. (iv) Plan de mejoramiento de barrios. (v) Programa de vivienda asequible. (vi) Programa de lotes servidos o unidades básicas.

Eje estratégico 5. Calidad de vida

Objetivo General: Promover una ciudad diversa con espacios públicos y equipamientos de calidad, incluyentes para toda la población.

Se establecen dos (2) Líneas Estratégicas:

(i) Crear un sistema integrado de espacios públicos para el distrito. (ii) Procurar la generación de suelo urbano para los equipamientos que la ciudad necesita.

Vinculados con lo anterior, se identifican las siguientes Acciones, programas y proyectos:

(i) Proyecto de Anillo Verde en la Zona Norte. (ii) Proyectos de nuevas plazas o nodos urbanos. (iii) Proyecto de nuevo parque urbano. (iv) Programa de corredores fluviales. (v) Proyecto de Corredor Ecoturístico del Pacífico (completar la Cinta Costera). (vi) Nueva red de equipamientos básicos.

Eje estratégico 6. Infraestructuras sostenibles y resilientes

Objetivo General: Mejora de la capacidad, calidad y cobertura de los servicios de infraestructuras, adecuadas para satisfacer la demanda actual y la demanda futura.

Se establecen tres (3) Líneas Estratégicas:

(i) Mejorar los sistemas de provisión de agua potable. (ii) Mejorar los sistemas de alcantarillado pluvial y sanitario. (iii) Mejorar el sistema de recolección, disposición y reciclaje de residuos sólidos.

Vinculados con lo anterior, se identifican las siguientes Acciones, programas y proyectos:

(i) Programa de concientización sobre el ciclo del agua y el ahorro del recurso. (ii) Continuación del Plan Maestro de Saneamiento de la Bahía. (iii) Plan Maestro de Drenaje Pluvial. (iv) Análisis de factibilidad para estaciones de transferencia.

Eje estratégico 7. Coordinación interinstitucional y transparencia

Objetivo General: Impulsar una administración eficiente al servicio del ciudadano.

Se establecen cuatro (4) Líneas Estratégicas:

(i) Impulsar una administración municipal eficiente, que sea confiable, predecible, honesta y transparente. (ii) Mejorar la coordinación entre instituciones a cargo del desarrollo urbano, y ajustar las competencias para evitar traslapes y conflictos. (iii) Adecuar las políticas públicas municipales y nacionales para que impulsen los objetivos del POT. (iv) Crear los nuevos instrumentos normativos y de gestión urbana que el POT necesita para su adecuada implementación.

Vinculados con lo anterior, se identifican las siguientes Acciones, programas y proyectos:

(i) Proyectos de Fortalecimiento Institucional. (ii) Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional. (iii) Revisión de instrumentos existentes y planteamiento de nuevos mecanismos de recaudación de impuestos. (iv) Proyecto de Comité de seguimiento, mantenimiento y difusión del Pacto Local. (v) Proyecto de Ley para la creación de nuevos instrumentos de gestión urbana a nivel municipal. (vi) Proyecto de Reglamento de Sanciones.

11 IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES ESTRATÉGICAS PRIORITARIAS

A partir de todas las acciones enumeradas para cada Eje, se ha elaborado una selección para identificar las acciones estratégicas prioritarias.

La metodología de priorización utilizada comprende varios criterios que responden a las características de cada una de ellas y que tienen que ver con la valoración técnica, la importancia derivada de las herramientas sociales (talleres participativos y encuesta de investigación social), área de influencia e importancia económica. Adicionalmente, se tienen en cuenta la ubicación de cada una de esas acciones para asegurar que dentro del grupo de acciones priorizadas existan actuaciones enmarcadas en todas las Zonas Homogéneas del distrito.

Entre las acciones prioritarias identificadas (25 en total), se distinguen las que competen a la Alcaldía de Panamá por ser de escala municipal y las de tipo sectorial.

Acciones prioritarias de competencia municipal

(i) Proyecto de delimitación, restauración y protección de manglares y humedales costeros. (ii) Programa de recuperación hidrológica-forestal de los ríos principales en la zona urbana consolidada. (iii) Proyecto de delimitación del dominio público hidráulico. (iv) Programa de educación ambiental. (v) Plan Distrital para la contingencia de riesgos naturales y adaptación al cambio climático. (vi) Eco-ruta Camino de Cruces. (vii) Programa de mejoramiento de aceras en el entorno de las estaciones de bus y Metro. (viii) Plan Maestro de ciclovías. (ix) Plan de regeneración urbana: proyecto piloto Orillac. (x) Programa de Desarrollos orientados al transporte público (DOT), que incluye el proyecto Piloto Metro Cincuentenario. (xi) Planes de renovación urbana en el centro de la ciudad: Plan Estratégico de revitalización de Santa Ana y el Chorrillo. (xii) Plan de Mejoramiento de barrios. (xiii) Programa de vivienda asequible. (xiv) Proyecto de anillo verde en la Zona Norte. (xv) Proyectos de nuevas plazas o nodos urbanos. (xvi) Programa de corredores fluviales. (xvii) Proyecto de Corredor Ecoturístico del Pacífico (completar la Cinta Costera). (xviii) Nueva red de equipamientos básicos.

Acciones prioritarias de competencia sectorial

(i) Proyecto de delimitación y regulación del Corredor Biológico del Norte. (ii) Plan Maestro - Parque Logístico 4.0 Tocumen. (iii) Distrito agrotecnológico o "Agrópolis". (iv) Construcción de nuevas vías principales y secundarias para mejorar la movilidad en la ciudad, especialmente entre los corredores norte y sur de la ciudad y alternativas a la

transistmica. (v) Programa de mejoramiento y ampliación de vialidades existentes con concepto de calle completa. (vi) Plan Maestro de Drenaje Pluvial. (vii) Análisis de factibilidad para estaciones de transferencia.

12 PLAN ESTRATÉGICO PARA EL SISTEMA DE ESPACIOS ABIERTOS (SEA)

El Plan Estratégico de Espacios Abiertos se enmarca en la Estrategia Distrito Panamá 2030. Los ejes en los que se enmarca de manera más directa son los Ejes 1 (Distrito Verde) y Eje 5 (Distrito con Calidad de Vida). En estos ejes se incluyen objetivos relacionados con la Sostenibilidad, la resiliencia, la adaptación al cambio climático y la Calidad de vida. La estrategia del PES-SEA se completa también con objetivos y líneas estratégicas comunes a otros ejes del Plan Estratégico distrital (PED).

El Sistema de Espacios Abiertos (SEA) Distrital define los espacios abiertos, como las áreas exteriores, generalmente de propiedad pública, que son de acceso libre para la ciudadanía, y que tienen múltiples funciones, destacando las ambientales, las estéticas y las sociales.

La propuesta nace del análisis de los principales antecedentes normativos: El Plan regional para el desarrollo de la región interoceánica; el Plan general de uso y desarrollo del Área del Canal y el Plan de desarrollo de las áreas metropolitanas de Pacífico y del Atlántico. En los documentos ya se apunta hacia un SEA, como un instrumento necesario para el desarrollo sustentable; se incluye el análisis del avance de la urbanización, en función de las determinaciones de zonificación y uso del suelo del SEA, y se deduce que hay más de 1,400 has urbanizadas sobre espacios de protección, lo que supone la pérdida del 1% de la superficie protegida del SEA en el Distrito.

Por otro lado, se identifican las componentes espaciales que podrán formar parte del SEA, tales como: espacios naturales protegidos, zonas verdes y espacios públicos; y las principales oportunidades (como el potencial existente para la prestación de servicios ecosistémicos, posibilidad de recuperar la conectividad ecológica entre espacios, las áreas de oportunidad, etc.) y desafíos (el aislamiento y fragmentación de los espacios, la tenencia de la tierra, la escasez de financiamiento, expansión urbana en áreas naturales, y la necesidad de contar con un buen deslinde del dominio hidráulico y marítimo-terrestre, entre otras) que debe enfrentar la propuesta.

La propuesta del SEA Distrital se clasifica **en tres grupos o escalas** dentro del territorio. **Un primero**, formado por el **conjunto de áreas naturales protegidas**; **un segundo**, focalizado en los **parques y espacios públicos urbanos**, y **un tercero** – **principal apuesta de este documento** – dirigido a **crear y consolidar la necesaria conectividad en/entre los dos primeros**.

Las **propuestas y acciones concretas asociadas a cada grupo** son las siguientes:

Grupo 1. Áreas Protegidas

Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)

(i) Programa de reforestación y recuperación ambiental de piedemontes y áreas naturales. (ii) Programa de sustentabilidad para asentamientos en zonas protegidas. (iii) Proyecto de delimitación y regulación del Corredor Biológico Norte. (iv) Ecoruta camino de Cruces.

Zonas Especiales de Manejo Marino-Costero y Áreas de Humedales

(i) Proyecto de delimitación, restauración y protección de manglares y humedales costeros del AP Humedal de Importancia Internacional y Refugio de Vida Silvestre Bahía de Panamá. (ii) Programa de corredor ecoturístico del Pacífico (y completar la cinta costera).

Áreas protegidas municipales

(i) Programa de reforestación y recuperación ambiental de piedemontes y áreas naturales. (ii) Programa de recuperación hidrológica-forestal de los ríos principales en la zona urbana consolidada. (iii) Proyecto de delimitación del dominio público hidráulico. (iv) Planes de manejo de cuenca hidrográfica, Cuencas río Juan Díaz y río Tocumen. (v) Proyecto de anillo verde en la zona norte. (vi) Programa de corredores fluviales (ríos Matías Hernández y Río Abajo).

Áreas de Responsabilidad Ambiental de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)

(i) Programa de reforestación de La Zona Especial de Uso Controlado de La Cuenca Del Canal.

Grupo 2- Sistema Urbano de Áreas Verdes y Espacio Público

Parques y áreas verdes

(i) Proyecto de nuevo parque urbano o distrital (aproximadamente de 10 hectáreas), (ii) Programa de corredor ecoturístico del pacífico (y completar la cinta costera). (iii) Proyectos de nuevas plazas o nodos urbanos

Calles, aceras y bicisendas

(i) Programa de mejoramiento de aceras en el entorno de las estaciones de bus y metro. (ii) Plan maestro de ciclovías. (iii) Programa de mejoramiento y ampliación de vialidades existentes con concepto de calle completa (que incluye la ampliación de aceras).

Grupo 3- Conectores Ecológicos y Corredores Urbanos

El Sistema de Espacios Abiertos actual está fragmentado, no existe apenas conexión entre los espacios abiertos regionales, distritales y urbanos; existen zonas contiguas o cercanas que no se comunican entre sí, debido a algunas de las barreras físicas, como asentamientos humanos e infraestructuras. Por lo que se pretende la integración de los espacios abiertos mediante un sistema de conectores ecológicos y corredores verdes urbanos.

De las propuestas mencionadas en los dos grupos anteriores, los que se vinculan con este tercer grupo son:

(i) Corredor Biológico Campo Chagres, entre el PN Chagres y el PN de Soberanía. (ii) El Anillo Verde de la Zona Norte. (iii) Los parques fluviales como corredores ecológicos y/o corredores verdes urbanos. (iv) Los parques lineales costeros. (v) La calle completa: bicisendas, conexiones peatonales y las servidumbres verdes.

Con este diseño se pretende crear un **sistema de espacios abiertos concebido como “un todo”**, un elemento vivo, equitativo e incluyente, que sea representativo de la biodiversidad de Panamá, resiliente y adaptativo ante los desastres naturales y efectos del cambio climático; que promueva la conectividad entre los espacios abiertos, en especial, mediante la conexión de corredores ecológicos fluviales; **es fundamental la gestión compartida de los actores públicos y privados, que garantice la sostenibilidad**, para un sistema que provea salud, bienestar y riqueza a los panameños.

Se genera en el documento un conjunto de mapas y elementos gráficos, que sintetizan adecuadamente el SEA, y también se identifica una matriz de actuaciones en línea con la estrategia del PED (programas y proyectos),

destacando algunas recomendaciones para la gestión administrativa y obtención de recursos financieros en la implementación y mantenimiento del sistema de espacios abiertos.

En síntesis, se trata de una propuesta necesaria y sostenible, ya que si algo define la calidad de una ciudad es el sistema de espacios abiertos. El Plan Estratégico de Espacios Abiertos deberá ser consolidado y ajustado a lo largo del proceso de elaboración del Plan Local de Ordenamiento Territorial e integrarse en las determinaciones de éste, sirviendo como referente a la hora de plantear una estrategia de desarrollo sustentable para el Distrito.

13 SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL (SIT)

Dentro del alcance de los trabajos del Plan Local de Ordenamiento Territorial de Panamá, se ha establecido implantar una herramienta que permita gestionar desde el punto de vista de explotación, análisis y difusión los datos cartográficos generados en el proyecto.

En un primer análisis de la situación actual se verificó con qué infraestructura de hardware y software contaba la Alcaldía para afrontar este proyecto desde el punto de vista de la gestión cartográfica. En el mencionado análisis se evaluaron los distintos escenarios tecnológicos que pudieran dar de una manera u otra, cumplimiento al requerimiento de disponer de una herramienta alineada con los objetivos de la Alcaldía de Panamá y del proyecto del plan distrital.

Como resultado de este análisis inicial, se presentaron tres escenarios técnicamente posibles que se adecuaban a las necesidades del proyecto. En este análisis, que sirvió como herramienta de toma de decisión, se presentaba un análisis concienzudo de estos escenarios. Como resultado, se tomó la decisión de avanzar en la implantación de un SIT en un escenario *hibrido* en cuanto a licenciamiento se refería. En alineamiento con lo anterior, y de cara a la presentación de la propuesta tecnológica, se apuesta por avanzar en el escenario de implantar como SIT de escritorio QGIS y utilizar el entorno ArcGIS, de ESRI, para la difusión de la información vía web, tanto para implementar un visor SIG de consulta como para el despliegue del cuadro de mando requerido en los Términos de Referencia de la consultoría para la elaboración del plan distrital de Panamá.

En base a las reuniones mantenidas con los diferentes usuarios que tendrá el SIT, se identificaron una serie de requisitos a los que debe dar respuesta la solución planteada. Estos requisitos fueron agrupados en los 3 componentes que conforman la propuesta tecnológica: una aplicación GIS de escritorio, un conjunto de visores GIS Web y un conjunto de cuadros de mando. La solución GIS de escritorio se implantará para los usuarios que gestionen la información cartográfica generada y las capas de información creadas y derivadas del proyecto. El conjunto de visores GIS servirá como herramienta de difusión de los datos (gráficos y alfanuméricos) provenientes del proyecto y por último la solución completa cuenta con un conjunto de cuadros de control para la visualización de forma rápida, sencilla y gráfica del resultado de los indicadores que se definirán en el proyecto.

Se describen dentro del documento los diferentes casos de uso a cubrir y la descripción de los plugins, visores web y cuadros de mando a desarrollar. Para cada uno de ellos se detalla la necesidad funcional, flujograma, las librerías/métodos y el diseño de la experiencia de usuario inicial. Este detalle descriptivo del diseño de la solución tecnológica, será la base para el desarrollo de las herramientas del SIT del plan distrital de Panamá.

Tomando como base el escenario elegido, se avanza en el desarrollo de la solución tecnológica planteada, que permitirá satisfacer las necesidades de gestión de todos los datos cartográficos generados en el plan distrital de Panamá, mediante las funcionalidades que aportan estas implantaciones.



ALCALDÍA DE PANAMÁ

JOSÉ LUIS FÁBREGA
Alcalde del Distrito de Panamá

JUNTA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL 2019-2024