



# Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

---

Propuesta

---



## Créditos

La propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá (PNOT) ha sido financiada por medio de una cooperación Técnica no Reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), atendiendo a la solicitud que en tal sentido realizó el Gobierno de la República de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

La formulación de la PNOT fue liderada por el Viceministerio de Ordenamiento Territorial del MIVIOT y el Equipo de Proyecto del BID, y contó con el apoyo técnico del Equipo Consultor de la empresa Estudios, Proyectos y Planificación S.A. (EPYPSA)

COORDINACIÓN y SUPERVISIÓN TÉCNICA	
VICEMINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MIVIOT)	EQUIPO DE PROYECTO BID
<b>Juan Manuel Vásquez.</b> <i>Viceministro de Ordenamiento Territorial</i>	<b>Félix Alderete Ortega.</b> <i>Especialista Sectorial del BID y Jefe de Equipo de Proyecto</i>
<b>Equipo de la Dirección de Ordenamiento Territorial</b>	<b>Maribel Rodríguez.</b> <i>Consultora</i>
<b>Olmedo Varela. Asesor</b>	
EQUIPO CONSULTOR EPYPSA	
<b>Raúl Gallardo De Marco</b>	Dirección y Coordinación Técnica
<b>Roque Caggiano Quaglino</b>	Experto en Planificación Territorial
<b>Gustavo Goy</b>	Experto en Planificación de la Inversión Pública
<b>José Luis Lopez</b>	Experto Ambiental y en Gestión de Riesgos
<b>Jorge Castanyer Villa</b>	Experto-Asesor Legal
<b>Tatiana Sousa</b>	Experto en Docencia Superior y perfeccionamiento profesional
<b>Equipo Técnico de Apoyo</b>	Personal EPYPSA
<b>Diseño y Diagramación</b>	Marco Quintero

Los responsables de la formulación de la propuesta de la PNOT, quieren agradecer la participación y retroalimentación de personas e instituciones que participaron en los múltiples eventos de consulta y validación de propuestas, y en particular:

- Autoridades de instituciones del nivel central incluidas en el Comité Técnico Coordinador de la PNOT –Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Ambiente; Ministerio de Desarrollo Agropecuario; Secretaría Nacional de Descentralización-

- Otras instituciones: Concertación Nacional (Asiste también representante de AMUPA); Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Panamá, otros.
- Sector Privado: APEDE, CAPAC, ACOBIR, CONVIVIENDA, Cámara de Comercio (Comisiones de Urbanismo), otras.
- Gremios Profesionales: SPIA (Comisión de Urbanismo);
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Academia
- Dirección de Ordenamiento Territorial, cuyos valiosos aportes enriquecen esta propuesta; y
- Personal de Protocolo de MIVIOT.

## Presentación

Latinoamérica es la región más urbana del mundo, y como tal tiene el enorme desafío de transformar el desarrollo urbano actual, desordenado, ineficiente y de baja calidad, en espacios de oportunidad para un desarrollo humano sustentable.

Para ello las acciones deben desarrollarse en el marco de una visión integral del territorio nacional, para lo cual es necesario recuperar enfoques holísticos y prospectivos, y la planificación territorial como herramienta para mejorar, transparentar y concertar la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial e inversión pública.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial que se propone, surge de un intenso trabajo de participación social e institucional, realizado a lo largo de 2018 con el liderazgo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, y de acuerdo a las orientaciones y compromisos adquiridos por Panamá con la Comunidad Internacional, formalizados a través de la Nueva Agenda Urbana, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los informes de la OCDE y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

Hoy disponemos en Panamá de diversos instrumentos de planificación sectorial con visiones de largo plazo, pero insuficientemente articulados – entre otros: Plan Logístico con una visión al 2030, Plan Maestro del Agro, Plan Metropolitano al 2035, y de diversos planes a nivel distrital y sectorial-, desarrollados a partir de una estructura legal profusa, confusa y difusa, y en el contexto de un proceso de descentralización muy necesario y positivo si se enmarca en un sistema institucional e instrumental que aporte referentes e instrumentos para articular y concertar el accionar inter-institucional.

El objetivo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es contar con una visión de país a corto, mediano y largo plazo (5, 10, 25 años), con



Instrumentos de planificación y concertación estratégica, y con instrumentos ágiles y eficientes para la toma de decisiones frente a actuaciones no contempladas en la programación y planificación vigente. Para Panamá, esta política y sus instrumentos servirán como marco de referencia y orientación de utilidad para la toma de decisiones por parte de las instituciones y los inversores territoriales, los gremios y la sociedad en su conjunto.

La implementación y el monitoreo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial permitirá a la sociedad panameña estar mejor preparada para construir el futuro a partir de una visión de conjunto, que nos ayude a alcanzar la imagen deseada para el desarrollo socio-territorial de nuestro país.

Invito y aliento a los representantes y técnicos del gobierno nacional y local, a las universidades, a los investigadores, a los gremios y a la sociedad organizada a embarcarse en esta agenda de corto, mediano y largo plazo, que tendrá como principal concreción y referente la formulación del Marco Territorial Estratégico de Panamá, que ha de integrar y expresar la visión del Panamá que queremos, y concretar a tal fin la agenda concertada de ordenamiento y desarrollo territorial que todos anhelamos y hemos de impulsar.

**Juan Manuel Vásquez**

Vice Ministro de Ordenamiento Territorial

## El Proceso de Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Cuando iniciamos nuestras funciones como Equipo de Proyecto, teníamos muy clara la complejidad del reto de asistir a las autoridades panameñas en la preparación de una propuesta de política pública integral de ordenamiento territorial, propuesta que debería contribuir a la planificación de un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible de Panamá. Más allá de la realidad de un desarrollo socio territorial desigual del país, la complejidad de formular esta política pública estaba relacionada entre otros tantos aspectos con:

- La existencia de marcos legales e institucionales poco coordinados y/o articulados.
- Las múltiples interpretaciones que se tenía respecto al concepto de ordenamiento territorial, muchas de las cuales eran contrapuestas entre sí.
- La multiplicidad de actores sociales con intereses que aparentemente eran contradictorios entre sí.

Para enfrentar esta complejidad partimos de la consigna que las políticas públicas debían encauzar las demandas y transformaciones económico-sociales de los ciudadanos; mientras por el otro lado, debían servir para en base a lo anterior promover la renovación y adecuación de la actividad de las instituciones de gobierno. En este sentido, el proceso para la formulación de una política pública requería como mínimo las siguientes dos condiciones:

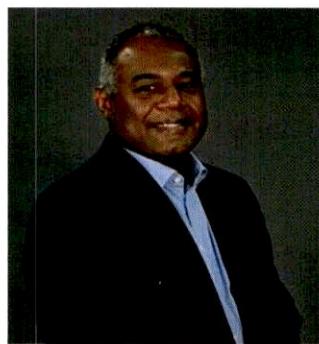
- La participación activa y la información y/o conocimiento tanto de quienes ejercen el gobierno como de los diferentes actores privados y sociales (academia, sindicatos, empresas, profesionales, organizaciones ciudadanas y otras) que serán objeto de dichas políticas públicas.
- Ser el resultado de una discusión pública, realizada de forma franca y abierta entre los principales actores.

En particular, la formulación de la propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) de Panamá se caracterizó principalmente por llevarse a cabo mediante un proceso de diálogo que buscó el consenso entre los diferentes actores relevantes tanto públicos como sociales y privados.

Se partió en una primera fase en el análisis de los marcos legales e institucionales vigentes en Panamá; en el análisis de la experiencia internacional en países miembros de la OCDE y de la región de América Latina y el Caribe; y en la realización de un mapeo de los diferentes actores relevantes a fin de conocer sus intereses y su nivel de influencia.

En una segunda fase, se prepararon diferentes alternativas de lo que podría ser la política pública y sus diferentes elementos fueron compartidos y discutidos con los diversos actores relevantes. La discusión anterior facilitó identificar aquellos aspectos de coincidencia que contribuirían a formular un primer borrador de la propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

Finalmente, durante la última fase se produjeron una serie de talleres de discusión del borrador de la política que permitieron ajustar, consolidar y validar la versión final de la propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) que aquí presentamos.



**Félix Alderete Ortega,**  
Especialista Sectorial del  
BID y Jefe de Equipo de  
Proyecto

## Contenidos del Documento

La propuesta de **Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)**, es resultado de un amplio proceso participativo, que incluyó a múltiples actores institucionales y sociales.

Bajo el liderazgo de la Dirección Técnica del Estudio (MIVIOT-BID), durante 2018 se mantuvieron numerosas reuniones, conversatorios y talleres con instituciones y representantes de organizaciones y de la sociedad civil, lo que permitió avanzar en la construcción de la propuesta; entre otros:

- Autoridades de instituciones del nivel central incluidas en el Comité Técnico Coordinador de la PNOT – Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Desarrollo Agropecuario; Ministerio de Ambiente; Secretaría Nacional de Descentralización-
- Otras instituciones: Concertación Nacional (Asiste también representante de AMUPA); Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Panamá, otros.
- Sector Privado: APEDE, CAPAC, Cámara de Comercio (Comisiones de Urbanismo), otras.
- Gremios Profesionales: SPIA (Comisión de Urbanismo);
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Academia

Resultado de ese proceso, se dispuso de una propuesta inicial, que fue consultada y ajustada a lo largo de septiembre y octubre en distintos conversatorios y talleres con múltiples actores institucionales y sociales.

El documento se estructura en los siguientes capítulos:

⇒ **Capítulo I Contexto para el desarrollo de la PNOT.**

El capítulo inicia haciendo las principales determinaciones constitucionales relacionadas con la política a elaborar, y sistematiza distintos aspectos relacionados con los procesos socio-territoriales y la gobernanza

territorial en Panamá, que constituyen condicionantes y oportunidades para la Política Nacional de Ordenamiento del Territorial de Panamá.

⇒ **Capítulo II: Principios, Objetivos, Criterios y Lineamientos de la PNOT**

Los Principios que guían la presente política, tienen como referencia distintos derechos y determinaciones contenidos en la Constitución Política de Panamá, y complementariamente, los que se derivan de los acuerdos y compromisos internacionales relacionados con la materia suscritos por Panamá. El capítulo continúa señalando los Objetivos y Criterios que inspiran la elaboración de la PNOT.

⇒ **Capítulo III: Directrices y Lineamientos de política para el desarrollo de la PNOT**

Los lineamientos de política se presentan organizados por Ejes temáticos, que se integran en los Objetivos Específicos de la PNOT

⇒ **Capítulo IV: Marco Legal e Institucional para el desarrollo de la PNOT.**

Señala la necesidad de sancionar un nuevo Marco Legal que sustente el desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, cuyo alcance tentativo se señala en el capítulo, y, asociado a ello, se propone un nuevo Marco Institucional, que redefine competencias, buscando una mejor articulación entre las distintas instituciones con competencias en ordenamiento territorial.

⇒ **Capítulo V: Instrumentos para la formulación y concreción de la PNOT.**

Hace referencia la tipología, articulación y estructuración de los distintos instrumentos que se contemplan en la PNOT.

⇒ **Capítulo VI: Recursos para el Desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial**

Se proponen el desarrollo y aplicación de nuevos instrumentos económicos y Financiero relacionados con la generación y captura de valor de las inversiones públicas realizadas

# Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

como parte de la acción territorial del Estado. Se señala asimismo que la implementación de la Política requiere reforzar las capacidades institucionales relacionadas con el ordenamiento territorial en los distintos niveles de la Administración, y, asociado a ello, impulsar una estrategia de formación de recursos humanos.

## ⇒ Capítulo VI: Plan de Acción Indicativo para la implementación de la PNOT

Integra una propuesta indicativa de las acciones a realizar en corto y medio plazo para la implementación de la PNOT

## ⇒ Anexo: Glosario

Es oportuno señalar, que, de forma complementaria al desarrollo de la propuesta de la Política Nacional de Ordenamiento territorial, en el marco de la consultoría se desarrollaron distintos productos, entre los que destacan los siguientes:

- Documentación Técnica de Soporte de la PNOT (Diagnóstico, Condicionantes y Oportunidades para la PNOT)

- Borrador de Ley de Ordenamiento Territorial
- Guía Metodológica para la elaboración de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial
- Guía Metodológica para la elaboración de Planes Regionales de Ordenamiento Territorial
- Guía sobre Instrumentos Financieros para el OT. (DOTs)
- Actualización de otras guías metodológicas para la elaboración de instrumentos de planificación, Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Diplomado en Ordenamiento Territorial, para 60 personas (certificado por UP; USMA)
- Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en OT.
- Recomendaciones de ajuste a planes curriculares de Maestrías y Post-Grados en OT.

**Tabla de Acrónimos**

SIGLAS	SIGNIFICADO
APEDE	Asociación de Ejecutivos de Empresa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPAC	Cámara Panameña de la Construcción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CP	Constitución Política
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
OAT	Ordenamiento Ambiental del Territorio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento Territorial
OTDU	Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SINIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SND	Secretaría Nacional de Descentralización
SPIA	Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos

## Índice de contenidos

<b>1. CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DEL PNOT<sup>1</sup></b>	<b>3</b>
<b>1.1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. CONTEXTO SOCIO-TERRITORIAL DE PANAMÁ .....</b>	<b>5</b>
1.2.1. A ESCALA NACIONAL .....	5
1.2.2. EN ÁMBITOS SUB NACIONALES .....	8
<b>1.3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS INCIDENTES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4. CRECIENTE PROTAGONISMO DE LA INICIATIVA PRIVADA EN PROYECTOS DE FUERTE INCIDENCIA SOBRE EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL.....</b>	<b>17</b>
<b>1.5. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....</b>	<b>18</b>
<b>2. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y CRITERIOS DE LA PNOT.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1. PRINCIPIOS .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2. OBJETIVOS .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3. CRITERIOS.....</b>	<b>23</b>
<b>3.1. DIRECTRICES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS ORIENTADAS A “OPTIMIZAR EL TERRITORIO Y SUS RECURSOS COMO BASE PARA AVANZAR EN UN DESARROLLO SOCIAL DE CALIDAD” .....</b>	<b>29</b>
3.1.1. TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE .....	29
3.1.1.1. Integración y vertebración territorial.....	29
3.1.1.2. Fortalecer el desarrollo del sistema de ciudades .....	29
3.1.1.3. Integrar el territorio y los recursos del mar como componentes activos de los instrumentos de ordenamiento territorial.....	30
3.1.2. BRECHAS SOCIO TERRITORIALES .....	30
3.1.2.1. Equilibrio territorial.....	30
3.1.2.2. Evitar la segmentación social del territorio .....	30
3.1.3. GESTIÓN AMBIENTAL.....	31
3.1.3.1. Consideraciones ambientales de los instrumentos de O.T.....	31
3.1.3.2. Manejo de Cuentas .....	31
3.1.3.3. Servicios Eco sistémicos .....	31
3.1.3.4. Evaluación ambiental estratégica .....	32
3.1.4. CALIDAD DEL HÁBITAT .....	32
3.1.4.1. Ciudades compactas .....	32
3.1.4.2. Adecuación de usos a la capacidad de carga .....	32
3.1.4.3. Relocalización de asentamientos en áreas de riesgo .....	32
3.1.4.4. Desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS) .....	32
3.1.5. DESARROLLO LOCAL.....	33
3.1.5.1. Favorecer la utilización sostenible de las capacidades productivas del medio natural .....	33
3.1.5.2. Integración – complementariedad de las actividades rurales y urbanas.....	33
3.1.5.3. Uso del suelo para actividades económicas integrados en la trama urbana .....	33
3.1.5.4. Actuaciones integradas de renovación urbana que favorezcan la creación de espacios para actividades económicas .....	33
3.1.5.5. Propiciar la especialización selectiva de ciudades intermedias y desarrollo de clúster.....	33
3.1.6. GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (TRANSVERSAL) .....	34
3.1.6.1. Incorporar el enfoque de GRD a los instrumentos de OT.....	34
3.1.6.2. Incorporar en los instrumentos medidas orientadas a reducir riesgos .....	34
3.1.6.3. Reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero .....	34
3.1.6.4. Mejorar capacidades institucionales en adaptación y mitigación .....	34
3.1.7. OTROS ENFOQUE TRANSVERSALES .....	35
3.1.7.1. Enfoque de género.....	35
3.1.7.2. Enfoque de derechos .....	35
<b>3.2. DIRECTRICES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ORIENTADOS A “MEJORAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL PARA GANAR EN EFICACIA Y EFICIENCIA EN LAS ACTUACIONES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL” .....</b>	<b>35</b>
3.2.1. MEJORAR EL MARCO LEGAL E INSTRUMENTAL DEL OT .....	36

# Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

3.2.1.1.	Legislación específica de Ordenamiento Territorial .....	36
3.2.1.2.	Armonización de sistemas e instrumentos de planificación.....	37
3.2.1.3.	Articulación y alineamiento institucional.....	37
3.2.2.	<b>FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES.....</b>	37
3.2.2.1.	Administración nacional.....	37
3.2.2.2.	Administración local.....	38
3.2.2.3.	Mejorar las capacidades de coordinación horizontal y vertical.....	38
3.2.3.	<b>RECURSOS PARA FINANCIAR LA POLÍTICA TERRITORIAL .....</b>	38
3.2.3.1.	Sistema Nacional de Inversión Pública .....	38
3.2.3.2.	Instrumentos de generación y captura de valor.....	38
3.2.3.3.	Los contratos plan .....	39
3.2.4.	<b>EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA.....</b>	39
3.2.4.1.	Agilidad y transparencia en la tramitación de instrumentos de OT y gestión urbana .....	39
3.2.4.2.	Agilidad y transparencia en la tramitación de instrumentos de OT y gestión urbana .....	39
3.2.5.	<b>PROMOVER PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFICIENTES .....</b>	40
3.2.5.1.	Fortalecer la eficiencia de la participación ciudadana.....	40
<b>4.</b>	<b>MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA PNOT .....</b>	<b>41</b>
<b>4.1.</b>	<b>MARCO LEGAL .....</b>	<b>41</b>
<b>4.2.</b>	<b>MARCO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>41</b>
<b>5.</b>	<b>INSTRUMENTOS PARA LA FORMULACIÓN Y CONCRECIÓN DE LA PNOT.....</b>	<b>46</b>
<b>5.1.</b>	<b>PLANTEAMIENTO GENERAL .....</b>	<b>46</b>
<b>5.2.</b>	<b>INSTRUMENTO DE INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN ESTRÁTÉGICA DEL DESARROLLO TERRITORIAL; EL MARCO TERRITORIAL ESTRATÉGICO.....</b>	<b>47</b>
<b>5.3.</b>	<b>INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>48</b>
5.3.1.	PLANES MAESTROS (DE ÁMBITO NACIONAL O SUB - NACIONAL).....	48
5.3.2.	PLANES LOCALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	49
5.3.3.	ACTUACIONES TERRITORIALES DE INTERÉS NACIONAL .....	49
<b>5.4.</b>	<b>INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN: LA EVALUACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL ESTRÁTÉGICA .....</b>	<b>50</b>
<b>5.5.</b>	<b>INSTRUMENTO DE GESTIÓN CONCERTADA DE PROYECTOS: EL CONTRATO PLAN .....</b>	<b>51</b>
<b>6.</b>	<b>RECURSOS PARA EL DESARROLLO DE LA PNOT .....</b>	<b>52</b>
<b>6.1.</b>	<b>RECURSOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS .....</b>	<b>52</b>
<b>6.2.</b>	<b>CAPACIDADES INSTITUCIONALES .....</b>	<b>52</b>
<b>6.3.</b>	<b>RECURSOS HUMANOS .....</b>	<b>53</b>
<b>6.4.</b>	<b>GUÍAS TÉCNICAS PARA LA FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE OT .....</b>	<b>53</b>
<b>7.</b>	<b>PLAN DE ACCIÓN INDICATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PNOT .....</b>	<b>54</b>
<b>7.1.</b>	<b>CONSIDERACIONES PREVIAS .....</b>	<b>54</b>
<b>7.2.</b>	<b>PRINCIPALES ACCIONES A REALIZAR PARA EL DESARROLLO DE LA PNOT .....</b>	<b>54</b>
7.2.1.	ESTABLECER LAS BASES POLÍTICAS, LEGALES E INSTITUCIONALES A PARTIR DE LAS CUALES SE CONCRETARÁ EL DESARROLLO DE LA PNOT .....	55
7.2.1.1.	Adopción formal de la PNOT .....	55
7.2.1.2.	Arreglos Normativos, Institucionales u operativos para la Implementación de la PNOT .....	56
7.2.2.	ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	57
7.2.2.1.	Instrumentos de O.T. básicos para la concreción de la PNOT a nivel Nacional .....	58
7.2.2.2.	Instrumentos de Ordenamiento Territorial en ámbitos Municipales y Locales.....	59
7.2.2.3.	Proyectos Piloto de Nuevos Instrumentos de financiación de la política territorial.....	59
7.2.3.	FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LE IMPLEMENTACIÓN DE LA PNOT Y SUS INSTRUMENTOS .....	60
7.2.3.1.	Fortalecimiento de capacidades en los niveles central y local .....	60
7.2.3.2.	Fortalecer la Oferta Formativa relacionada con el Ordenamiento Territorial .....	60

## 1. Contexto para el desarrollo del PNOT<sup>1</sup>

### 1.1. Introducción

El Preámbulo de La Constitución Política de la de la República de Panamá, establece que “*Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, ....., decetramos la Constitución Política*”; en el Artículo 1, referido la organización del Estado Panameño, se establece que “*La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, ..., su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo*”.

La Constitución de Panamá define explícitamente los cometidos y las atribuciones de la Administración Pública en materia de ordenamiento del territorio a través del artículo 289, en el que se establece que “El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo”. En concordancia con éste, otros artículos completan las determinaciones constitucionales en la materia, en particular los referidos a la planificación del desarrollo económico y social (art. 282); a la utilización racional de los recursos del medio natural a fines de asegurar su preservación, renovación y permanencia (art. 120 y 121), y al desarrollo integral del sector agropecuario a través de la distribución racional y adecuada utilización del suelo (art. 122).

En lo que respecta a las competencias municipales, el artículo 233 determina que al “Municipio, como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, le corresponde... ordenar el desarrollo de su territorio,...”

El ordenamiento territorial, adquirió protagonismo como política pública durante la segunda mitad del siglo XX en países europeos, y luego en la Unión Europea en su conjunto<sup>1</sup>. Durante las últimas décadas se incorporó con alcance desigual en la mayoría de los países del entorno regional americano<sup>2</sup>. En su desarrollo en el tiempo y en su adaptación a las circunstancias y desafíos concretos del entorno las políticas territoriales fueron evolucionando, tanto en su concepción como en su concreción instrumental y en su práctica institucional<sup>3</sup>.

En Europa, que ha tenido una trayectoria más larga en el desarrollo de la Política Territorial, las visiones y enfoques han ido evolucionando desde las actuaciones orientadas a ‘equipar’ el territorio (Francia) y ‘ordenar’ el territorio (Alemania, Holanda, España), hacia estrategias integrales de desarrollo territorial, a partir de la Estrategia Territorial Europea de 1999, y hacia programas concertados de ordenamiento e inversión territorial, multi-institucionales, multi-nivel (Contratos Plan, Francia). Es decir, desde visiones y políticas centradas en instrumentos de

<sup>1</sup> Los aspectos abordados en este epígrafe, han sido analizados en mayor detalle en el Informe 1: Documentación Técnica de Soporte.

<sup>2</sup> Hitos relevantes en países europeos: en ALEMANIA, aprobación de la Ley Federal de Planificación Espacial, en 1965; en FRANCIA, creación de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), en 1963; en ESPAÑA, aprobación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 1956.

<sup>3</sup> Constituyen, entre otras, iniciativas relevantes en el entorno regional: En CHILE, aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en 1979, de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, de 2016, y la aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, de 2017; en ECUADOR: creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en 2004, aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, en 2016, y de la Estrategia Territorial Nacional, componente del Plan Nacional de Desarrollo; en COLOMBIA: aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en 2011; en EL SALVADOR: elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en 2004; en NICARAGUA: aprobación de la Política General de Ordenamiento Territorial, de 2001; en REPÚBLICA DOMINICANA: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

planificación, zonificación y reglamentación de los usos del suelo, a actuaciones centradas en planes estratégicos de desarrollo y en programas concertados de inversión.

En América Latina las brechas del desarrollo social en el territorio son particularmente importantes, razón por la cual adquieren especial relevancia en las políticas de ordenamiento territorial, tal como se puso de manifiesto en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo<sup>3</sup>.

El enfoque de ordenamiento territorial con visión centrada en las personas, con perspectiva de derechos humanos, en la búsqueda de políticas que den respuesta integrada a las situaciones de vulnerabilidad, ha dado lugar en América Latina a una diferenciación y especificidad estratégica en relación a sus antecedentes europeos. Este enfoque, no obstante, no ha tenido aún tiempo y recorrido como para ir decantando experiencias, aprendizajes y metodologías capaces de ser utilizados como referentes de importancia en materia de gobernanza territorial.

Dentro de la variedad de experiencias, enfoques y trayectorias existentes a nivel internacional pueden destacarse dos cuestiones relevantes:

I. La visión del territorio tiende en general a desplazarse desde su concepción como ‘dimensión espacial’ del desarrollo social, como ‘soporte’ relativamente pasivo del mismo, hacia concepciones que lo posicionan como protagonista de primer orden del desarrollo local y regional: el concepto de ‘territorios inteligentes’, de ciudades o regiones inteligentes, ha ido ganando creciente protagonismo en la literatura y en la acción política del desarrollo territorial y urbano<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Naciones Unidas. CEPAL. Montevideo 2013.

<sup>4</sup> “Se denominan territorios inteligentes a aquellos que están enfocando con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que genera. Se trata de ciudades (...y territorios, regiones...) innovadoras, capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica, cohesión y desarrollo social y sostenibilidad ambiental y cultural” (Alfonso

II. La acción territorial, la política territorial, es de utilidad cuando es capaz de dar respuesta a los problemas concretos del desarrollo socio-territorial en determinados ámbitos y circunstancias. Son los problemas y las oportunidades concretas que se han de enfrentar los que han de condicionar la orientación e instrumentos de la política territorial a desarrollar, dentro de la visión general del desarrollo social y del papel del estado en el mismo que tenga un determinado sistema político-institucional.

Las experiencias internacionales son útiles en tanto que son referentes capaces de ilustrar respecto a enfoques e instrumentos potencialmente utilizables, pero no aportan, en general, ‘modelos’ que puedan ser trasladados o adaptados a la realidad nacional.

En la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial de Panamá, se parte, por tanto de la comprensión de la propia realidad socio-territorial nacional, y de su dinámica. Y a partir de ello, se realizan propuestas, atendiendo a las necesidades del contexto estratégico del desarrollo socio-territorial del país, en atenta consideración de las experiencias exitosas más relevantes desarrolladas a nivel internacional cuando de las mismas puedan derivarse criterios y/o instrumentos potencialmente útiles para afrontar los problemas y las oportunidades del país en materia de ordenamiento territorial.

Vegara). Desde las instituciones multilaterales (UN HABITAT, BID, UE...), y los propios gobiernos nacionales, regionales y locales se han comenzado a impulsar movimientos de redes de ciudades verdes o sostenibles o inteligentes. Una de las primeras iniciativas fue la Carta de Aalborg (1994); La UE ha seguido trabajando en esta línea de *smart cities* y poniendo en marcha iniciativas como la EIP-SCC (*European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*). El BID, por su parte, impulsa un nuevo concepto de sostenibilidad urbana que abarca diferentes componentes que van más allá de lo ambiental, e incluye variables culturales, políticas, institucionales, sociales y económicas. Algunos países impulsan estrategias específicas a nivel nacional: es el caso, por ejemplo, de España (*Plan Nacional de Territorios Inteligentes*, 2017).

En Panamá el ordenamiento territorial ha sido abordado tradicionalmente bajo un enfoque marcadamente sectorial, ligado, entre otros, a la planificación ambiental o a la planificación urbana, aspectos en los que el país cuenta con una relativamente larga trayectoria; ello se manifiesta, entre otros, en el énfasis en la regulación de los usos del suelo que generalmente ha tenido los instrumentos de ordenamiento territorial elaborados.

Atendiendo a las tendencias y experiencias exitosas a nivel internacional, la PNOT asume esa concepción moderna del Ordenamiento Territorial, caracterizada por integrar la planificación socioeconómica con la física, y orientada a la transformación óptima del espacio; bajo este enfoque, el ordenamiento territorial se orienta a "la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política

económica, social, cultural y ambiental de la sociedad", fortaleciendo el vínculo entre el ordenamiento territorial, la práctica planificadora y el desarrollo económico y social.

## 1.2. Contexto Socio-Territorial de Panamá

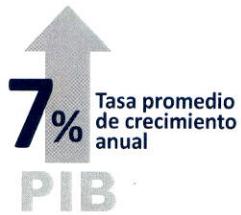
### 1.2.1. A escala nacional

La organización y el desarrollo socio-territorial de Panamá se caracterizan por un proceso de diferenciación creciente entre la región metropolitana central del país: fuertemente expansiva, progresivamente urbanizada, altamente equipada y productiva; y el resto del territorio nacional, en el que se conviven sistemas de carácter predominantemente rural con débil e incipiente estructuración urbana en las provincias centrales y occidentales del país, por una parte, y Darién y las Comarcas Indígenas, prácticamente carentes de organización y servicios urbanos.

Panamá presenta importantes logros macroeconómicos en los últimos años; sin embargo, la intensa dinámica de crecimiento es desigual y concentrada a nivel sectorial y espacial, propiciando una creciente concentración de la población y la riqueza en el entorno del área metropolitana y el canal de panamá.

#### Crecimiento del PIB robusto y sostenido

- Incremento del PIB per cápita
- El crecimiento ha sido acompañado con creación de empleo, e incremento de los niveles de vida de parte importante de la población



#### Importantes brechas socio-territoriales



Entre las principales características y consecuencias de la dinámica socio-territorial dominante nivel nacional destacan:

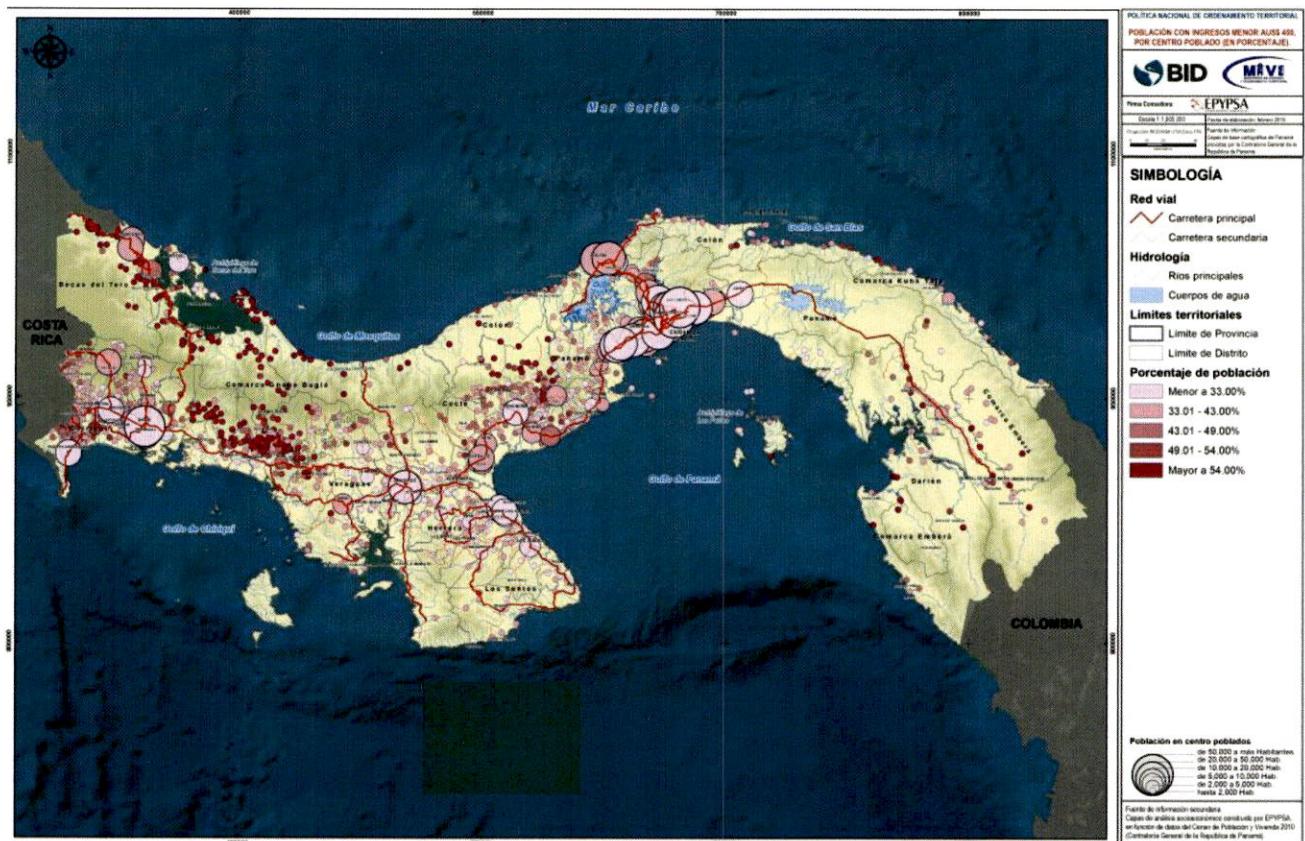
- La concentración de las actividades de dirección y motrices (Administración Nacional y sedes de empresas e instituciones; actividades logísticas, inmobiliarias y de servicios), y de un proceso inversor muy intenso, en un ámbito muy limitado de la geografía nacional.
- La macrocefalia del sistema de ciudades, con una región metropolitana central bien integrada en el sistema regional y mundial de ciudades, y

con debilidad en el resto del sistema urbano.

- La prevalencia de procesos de transformación urbanística desordenados, altamente impactantes sobre su entorno territorial y ambiental.
- Insuficiencia y deficiencias de las estructuras urbanas en gran parte del país, tanto para la prestación de servicios relacionados con la calidad de vida de la población, como los relacionados con las actividades económicas.
- Inequidades, mantenimiento de condiciones de marginalidad y pobreza en amplios segmentos

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

- de la población, principalmente de la población rural, indígena y afro descendiente; fragmentación y segregación social.
- Degradación de los excepcionales valores de la biodiversidad del país.
  - Pérdida de recursos naturales por utilización inapropiada, transformación o degradación de los sistemas territoriales.
- Crecimiento exponencial en la emisión neta de contaminantes asociados al cambio climático.
- Aumento de la contaminación ambiental, con particular incidencia sobre los recursos hídricos.
- Incremento del potencial impacto de riesgos ambientales y asociados al cambio climático.



En el largo ciclo actual de crecimiento, a través del cual Panamá viene registrando una dinámica económica excepcionalmente expansiva, se observan simultáneamente: la persistencia de los desequilibrios socio-territoriales; el deterioro de recursos naturales y valores ambientales del medio rural y del entorno metropolitano; la pérdida de oportunidades para avanzar en el logro de sistemas urbanos de mayor calidad, eficiencia y sostenibilidad; la subutilización de recursos y potencialidades de desarrollo en parte importante de la geografía nacional.

Estos desequilibrios, deterioros y pérdidas no constituyen costos necesarios asociados al proceso de crecimiento, sino que resultan consecuencia, de la ausencia de políticas y de actuaciones institucionales capaces de ordenar, activar, equipar y articular los procesos de desarrollo en el territorio nacional de acuerdo a criterios de racionalidad, funcionalidad y sostenibilidad; y del escaso protagonismo y limitada eficacia de la participación ciudadana y de las entidades de la sociedad civil en los procesos de ordenamiento territorial, lo cual en su conjunto es expresivo de la debilidad de la gobernanza territorial del país.

La ausencia de política e instrumentos de ordenación del territorio, ha propiciado un crecimiento desordenado, con usos del suelo inadecuados, y, asociado a ello, el progresivo deterioro de las condiciones ambientales y la pérdida de competitividad territorial.

## Crecimiento desordenado y deterioro de las condiciones ambientales

### Deforestación y expansión de la frontera agrícola

**25%** Del territorio, tiene potencial para agricultura | Uso real > **40%**

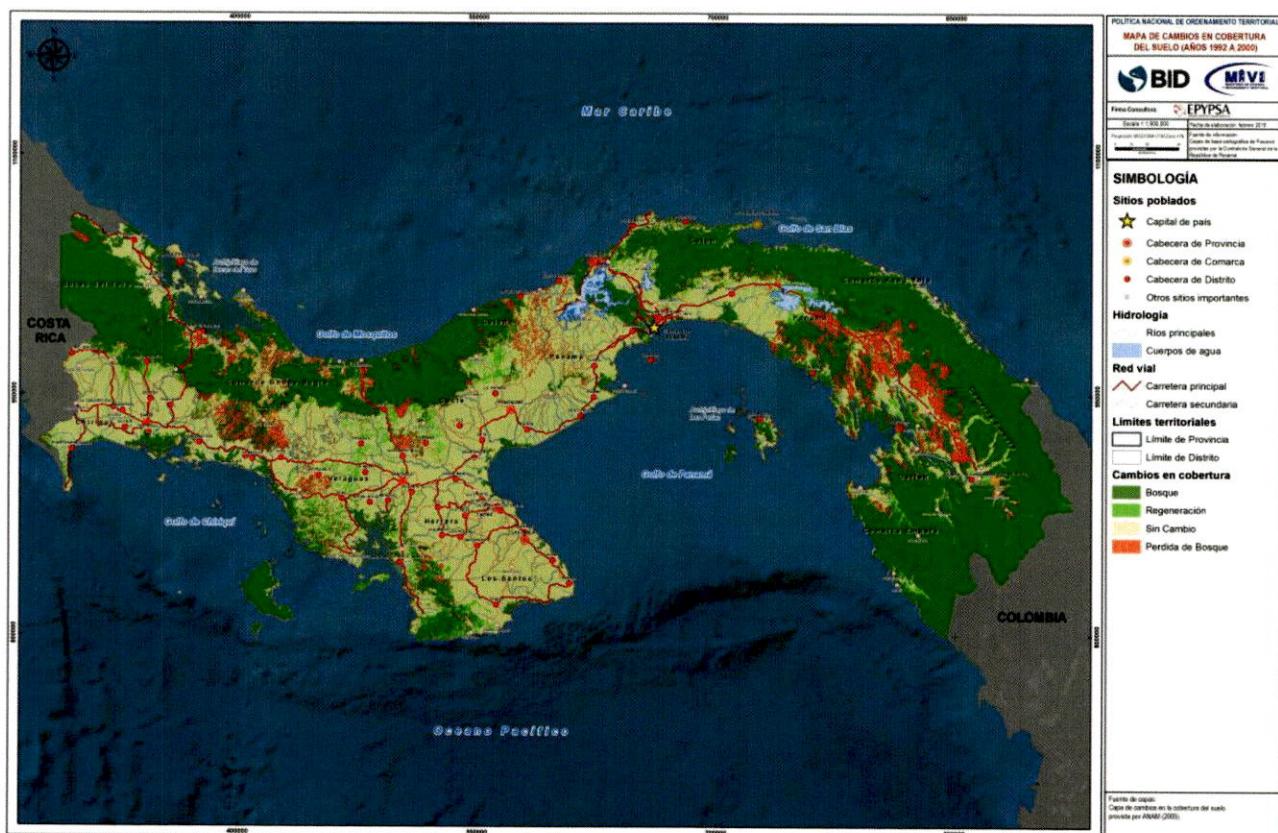
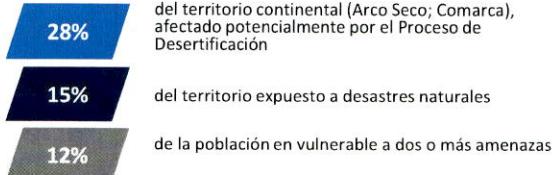
### Cambios en los uso del suelo

- Bosque a usos productivos y subsistencia
- Expansión de usos urbanos (en particular, Cuenca del Canal; Bocas del Toro)

### Contaminación de tierra y agua

- Perjuicio para la producción de agua (potable; funcionamiento del Canal; otros)

## En un país vulnerable



Según se expresa en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, "En la actualidad y de cara al futuro, el desafío principal en el proceso de desarrollo de Panamá se concreta en la necesidad de ampliar la visión, concertación y acción estratégica para incorporar a la misma en plenitud la riqueza territorial, natural, humana y empresarial del país en su conjunto. Esta ampliación de la visión y de la acción estratégica es necesaria para crecer más y mejor, con más equidad, equilibrio, sostenibilidad ambiental, e integración y cohesión social, étnica y cultural y territorial". En esta

ampliación de la visión y de la acción estratégica al conjunto del país la Política Nacional de Ordenamiento Territorial ha de cumplir un papel relevante, en el conjunto nacional y en los principales subsistemas socio-territoriales del país.

Acorde a ello, la PNOT impulsa la puesta en marcha de procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, que contribuyan a avanzar en los 5 ejes estratégicos del "Plan 2030", propuestos por el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo:

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

- Buena Vida para Todos
- Crecer Más y Mejor
- Sostenibilidad ambiental

- Democracia, Institucionalidad y Gobernabilidad
- Alianzas Estratégicas para el Desarrollo.



### 1.2.2. En ámbitos sub nacionales

La Política de Ordenamiento Territorial de Panamá ha de dar respuesta a los problemas y oportunidades socio-territoriales existentes en los principales subsistemas que caracterizan la organización y dinámica nacional: la región metropolitana central; las provincias centrales y occidentales del país, y Darién y las Comarcas Indígenas.

La **región metropolitana central** se caracteriza por la presencia y expansión del sistema urbano metropolitano sobre su entorno territorial, a través de una dinámica urbanística muy intensa, que combina:

- la renovación y recualificación selectiva del centro moderno e histórico de la ciudad,
- la colonización residencial en altura de enclaves estratégicos del espacio metropolitano,
- la renovación de usos e instalaciones en las áreas revertidas del canal, y

- el desbordamiento desordenado del extenso contorno metropolitana

Estos procesos han generado una mancha urbana dominantemente lineal, difusa y desestructurada, que se extiende a ambas márgenes del Canal, con grandes operaciones de ocupación formal de los terrenos costeros y, hacia el interior, con múltiples filamentos y tramas compactas aisladas que dan cuenta de un intenso crecimiento residencial, formal e informal, pero en todo caso desorganizado. La competencias y responsabilidades del ordenamiento del desarrollo territorial de este sistema expansivo están depositadas en instituciones nacionales y municipales, que hasta el presente no han tenido capacidad para dar respuestas articuladas a las enormes necesidades de ordenamiento territorial y urbanístico del sistema metropolitano, tanto en su conjunto como a nivel de sus principales componentes territoriales administrativos, a excepción del área del Canal, que cuenta y ha contado con planes de ordenamiento y expansión.

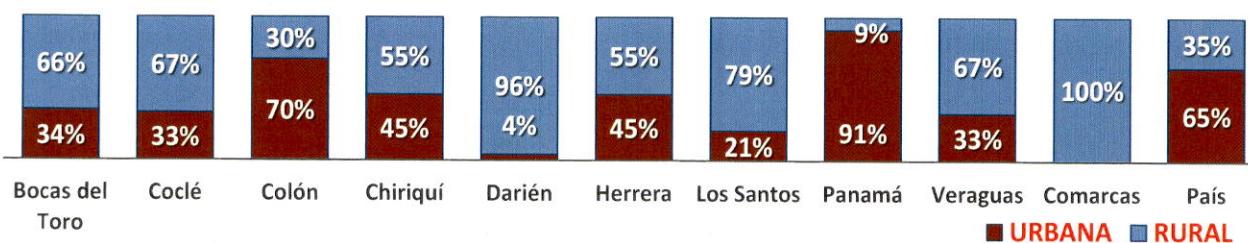
En este ámbito las instituciones responsables de la gobernanza territorial habrán de hacer frente a:

- I. La localización de una fracción crecientemente mayoritaria de la población nacional y de las actividades económicas del país; la participación del PIB de la región metropolitana dentro del conjunto nacional seguirá creciendo, al menos, probablemente, durante la próxima década.
- II. El crecimiento demográfico de la población metropolitana, próximo al 50% hasta mediados del S XXI, y quizá a la duplicación del número de hogares como consecuencia de la reducción en el tamaño medio de los mismos.
- III. El crecimiento de la huella urbana actual, en la actualidad próxima a las 40.000 has., en decenas de miles de hectáreas, si no se modifican los patrones dominantes del crecimiento urbano actual: desordenado, disperso y de baja densidad, con la pérdida de valores productivos, naturales y ambientales que ello supondría.
- IV. La posible afectación de cuencas hidrográficas estratégicas para el funcionamiento del Canal.
- V. El probable agravamiento de los problemas de inundaciones y deslizamientos, por la ocupación desordenada de suelos no apropiados para su urbanización.
- VI. La multiplicación de las necesidades de desplazamientos y transportes mecanizados, y el incremento de la congestión, con su múltiple incidencia sobre el medio ambiente, sobre la calidad de vida de la población, y sobre los costos logísticos y del transporte.
- VII. La multiplicación de las emisiones de contaminantes sólidos y atmosféricos, y de los gases de efecto invernadero.
- VIII. El incremento de los costos de inversión y mantenimiento de las infraestructuras y de los servicios urbanísticos, negativamente condicionados por la dispersión y baja densidad que deriva de la misma.
- IX. Pérdida en la cohesión, integración e identidad urbana metropolitana.

**La población tiende a concentrarse en áreas urbanas:  
Tasa de crecimiento de la Población:**

2010: URBANA: **65%**  
2,2% a.a.

2017: RURAL: **69%**  
0,7 a.a.



**La precariedad en la vivienda y la falta de acceso a servicios básicos, evidencia una profunda brecha entre las Comarcas y las Provincias, y entre el entorno urbano y rural**

**POBLACIÓN CON CARENCIAS POR ÁMBITO (%)**

PAÍS	PRECARIEDAD DE VIVIENDA	HACINAMIENTO	DAÑOS POR FENÓMENOS NATURALES	ACESO A VÍAS DE COMUNICACIÓN
Total país	8.5	8.5	3.3	8.1
Urbana	1.9	3.3	1.4	3.3
Rural	22.4	19.4	7.4	18.2

En las **provincias centrales y occidentales de Panamá** los procesos dominantes estarán previsiblemente marcados por la expansión tendencial de las utilizaciones agro-ganaderas del territorio en detrimento de las formaciones boscosas naturales, como fundamento de una organización socio-económica basada en producciones rurales tradicionales, con cierta introducción de actividades alimentarias y turísticas modernas, apoyadas en ciudades de escala pequeña o intermedia, con niveles de servicios muy inferiores a los existentes en la región metropolitana central, de la que continuarán dependiendo en alto grado, tanto para la comercialización de la producción agroalimentaria como para el acceso a bienes y servicios cualificados.

En este contexto, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y sus instituciones habrán de hacer frente a importantes desafíos:

- I. Las tendencias a la expansión de la frontera agrícola por encima de los territorios con suelos apropiados para soportar este uso.
- II. La pérdida de biodiversidad y de la cobertura boscosa, que es el principal factor de deterioro ambiental en Panamá, y está en parte importante condicionada por la extensión de la producción agraria, de la producción ganadera y de las plantaciones forestales.
- III. Problemas severos de erosión y de deterioro de suelos, producidos en gran parte por prácticas agropecuarias inadecuadas. El cambio climático y la ocurrencia de procesos climáticos extremos (lluvias torrenciales, sequías) tenderá probablemente a agudizar estos problemas.
- IV. El fortalecimiento del sistema de ciudades. Sólo una ciudad supera los 100.000 habitantes, David, y otras cuatro, Changuinola, Penonomé, Santiago y Bugaba, los 60.000 habitantes.
- V. La concentración mayoritaria de la población en la costa del Pacífico a lo largo del corredor de la carretera Panamericana y en la península

de Azuero; con debilidad en el poblamiento y en el sistema urbano sobre la Costa Caribe.

- VI. La necesaria incorporación y el fortalecimiento de nuevas actividades motrices, y de ambientes e instituciones favorecedoras de la innovación.

En el sector oriental del país, en la **Provincia de Darién y en general en las Comarcas Indígenas**, destaca la presencia de sociedades de subsistencia asentadas en un contexto territorial prácticamente carente de infraestructuras urbanas, marcado por la presencia dominante de formaciones boscosas naturales y por la pobreza extrema de la población indígena, que en las comarcas de Guna Yala y Ngäbe Bugle alcanza a las dos terceras partes de la población total.

En Darién y las Comarcas Indígenas habitan unas 250.000 personas; que suponen poco más del 7% de la población total nacional, con sistema de poblamiento disperso y una densidad de población de unos 15 Hab/Km<sup>2</sup>, más reducida que la media nacional (46 Hab/Km<sup>2</sup> en 2010), pero homologable a la densidad media de la población rural en el conjunto nacional.

En estos ámbitos se observa:

- I. Una población mayoritariamente ocupada en actividades primarias y complementarias de subsistencia, con presencia minoritaria de trabajadores en actividades de servicios.
- II. Escasa penetración de la economía de mercado, y de dinámicas de inversión y crecimiento económico propias de la misma.
- III. Débil o inexistente desarrollo de asentamientos urbanos y de las actividades de servicios que les son propias.
- IV. Deficiente calidad del hábitat y de las viviendas, que carecen en su mayoría de condiciones de habitabilidad mínimamente saludables, presentando altos niveles de precariedad y de hacinamiento, y carencias generalizadas de fuentes de agua mejorada, de saneamiento ambiental, y de sistemas de manejo apropiado de residuos sólidos.

- V. Elevado capital natural, con fuerte protagonismo territorial de espacios integrados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- VI. Predominio de prácticas agropecuarias inapropiadas para la conservación de la biodiversidad y los suelos, entre las que se mantienen prácticas de roza y quema para la siembra, práctica que agota progresivamente el suelo y destruye la actividad microbiológica que lo mantiene.
- VII. Expansión de las pasturas y actividades ganaderas en detrimento de la superficie boscosa.
- VIII. En este contexto, la presencia dominante o relevante de comunidades indígenas con concepciones del mundo y valores culturales propios, diferenciados del sistema de valores característico de sociedades republicanas y economías de mercado, introduce en la gobernanza territorial condicionantes y complejidades añadidos que requieren un tratamiento singular.



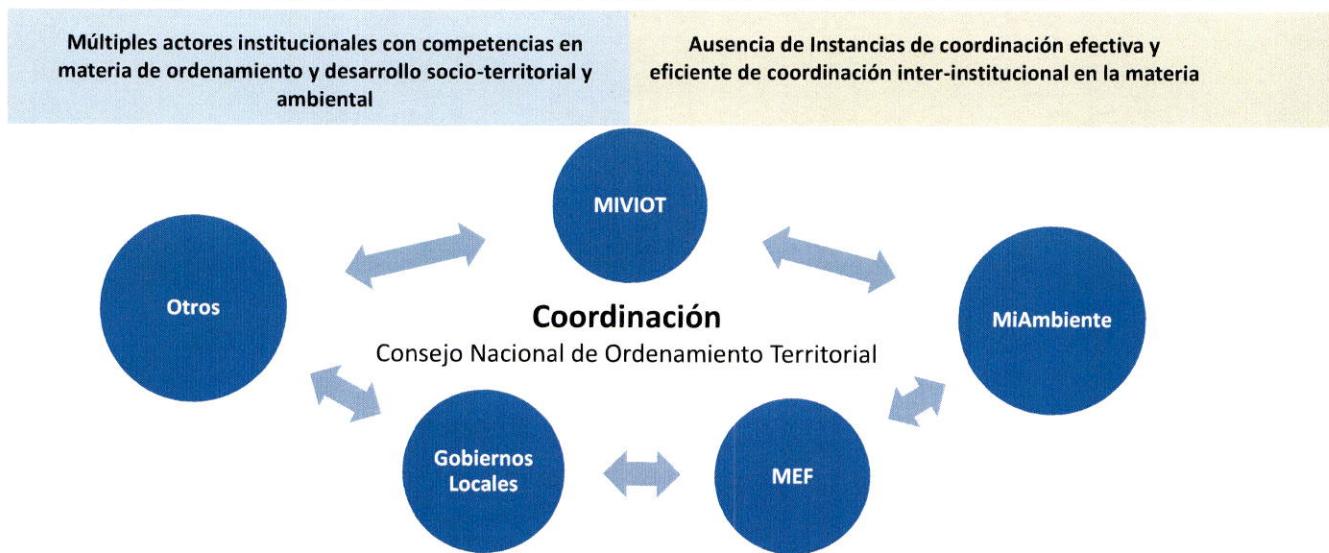
## 1.4. Marco legal e institucional de las políticas Incidentes en el ordenamiento territorial

Panamá cuenta, con un marco normativo amplio y diverso en materia de ordenamiento y desarrollo del territorio (ambiental, rural, social, etc.), el cual brinda competencias, tanto directas como indirectas a diferentes instituciones del Estado, en diferentes escalas de planificación, y, asociado a ello, establece distintos instrumentos de planificación, desarrollo y ordenamiento territorial

a distintos niveles espaciales, con muy baja articulación y complementariedad entre sí.

Las competencias públicas relativas al desarrollo y el ordenamiento territorial en los distintos niveles espaciales y/o sectoriales se encuentran dispersas en distintas instituciones que operan sin una delimitación clara de funciones y de responsabilidades, y sin la deseable coordinación, complementariedad e integración entre los distintos instrumentos de planificación que impulsa.

### Marco legal y competencial amplio e insuficientemente articulado en relación al Ordenamiento Territorial



### Ausencia de un sistema Político – Institucional superador e integrador de la multiplicidad de sistemas e instrumentos de planificación

El sistema socio-territorial de Panamá y los procesos y conflictos que en el mismo ocurren están regidos política y legalmente por un sistema institucional fuertemente concentrado en el Estado Central, desde el cual se resuelven y gestionan las principales cuestiones que hacen a las distintas dimensiones de la organización social, productiva, ambiental, urbanística e institucional a escala territorial.

En lo que a la **dimensión ambiental** respecta el marco competencial y la acción institucional sobre el territorio fue establecido por la Ley 41, de 1998, que creó la Autoridad Nacional del Ambiente<sup>5</sup>;

estableció los principios y lineamientos de la Política Nacional del Ambiente y de la Estrategia Nacional Ambiental; definió el ordenamiento ambiental del territorio nacional, y estableció las bases para su desarrollo progresivo por parte de las autoridades competentes. Y por el Decreto Ejecutivo 283, de 2006, por el cual se reglamentó la planificación ambiental del territorio, se estableció el Sistema Nacional de Planificación Territorial y se reglamentó el contenido de sus principales instrumentos, entre otras determinaciones.

En lo que a los instrumentos de ordenamiento ambiental territorial respecta, el Decreto 283 establece una relación jerárquica particularmente

<sup>5</sup> En 2015 la ANAM fue sustituida por el Ministerio de Ambiente, oficializado a través de la Ley N° 25, del citado año.

amplia<sup>6</sup>, y un contenido y alcance de los instrumentos de planificación propio de los planes de ordenamiento integral del territorio<sup>7</sup>.

En lo que concierne a las **políticas y actuaciones económicas y productivas** incidentes sobre el territorio; éstas han estado en parte importante articuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de las inversiones públicas y de la formulación de políticas de desarrollo integral<sup>8</sup>, institución que ha coordinado la acción espacial a través de la Dirección de Planificación Regional, que en la actualidad no está operativa, y que actualmente asume la Dirección de Planificación de Inversiones, DPI, bajo cuyo mandato se encuentra la gestión del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y la puesta en marcha de los recientes Panes de Estratégicos Distritales y Provinciales.

Con enfoques más sectoriales, la promoción y ordenamiento del desarrollo económico a nivel territorial se concreta a través de las políticas y actuaciones del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que tiene la responsabilidad de promover el mejoramiento de las comunidades rurales, impulsando, entre otras actuaciones, Iniciativas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRT); del Ministerio de Comercio e Industria, con importante proyección territorial a través de las Direcciones Nacionales de Recursos Minerales (investigación y concesiones mineras),

<sup>6</sup> Plan general de ordenamiento ambiental del territorio; Planes regionales; planes de cuencas hidrográficas; Planes provinciales o locales; Planes de ordenamiento ambiental del territorio reguladores del desarrollo urbano; Planes de ordenamiento ambiental reguladores del desarrollo urbano local, y otros.

<sup>7</sup> El Plan Indicativo General de Ordenamiento Ambiental del Territorio (PIGOT) establece las condiciones para la ubicación de la población, las actividades económicas y la infraestructura física, considerando las potencialidades y restricciones del territorio nacional, y contempla los grandes lineamientos en las siguientes materias: localización de las principales actividades económicas, lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, localización de las áreas para grandes obras de infraestructuras, entre otras (artículo 20 del decreto 283).

<sup>8</sup> Artículo 2 de la Ley 97, de 1998.

de Hidrocarburos y Energías Alternativas (hidroeléctricas) y de Zonas Francas; de la Autoridad de Turismo de Panamá, que en ejecución del Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible realiza planes y acciones de ordenación sobre ámbitos territoriales y productos turísticos (8 regiones turísticas, incluyendo a 26 destinos turísticos); de la Autoridad del Canal de Panamá, a quien le corresponde la planificación, funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá y de sus actividades y áreas conexas. A las referidas han de añadirse las actuaciones territoriales de los ministerios de Obras Públicas, Trabajo, Educación, y otros departamentos e instituciones del Órgano Ejecutivo con alta capacidad inversora y reguladora de actividades relevantes para el ordenamiento y el desarrollo territorial del país.

La **dimensión urbanística, habitacional e infraestructural** se articula en parte importante a través de la acción institucional del MIVIOT<sup>9</sup>, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en desarrollo de la Ley 6, del 1 de febrero de 2006, reglamentada mediante Decreto Ejecutivo 23 del 16 de mayo de 2007, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano

La referida Ley conceptualiza el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano como "la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socio económicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población".

La Ley contempla su instrumentación a través de planes nacionales, regionales, locales y parciales, estableciendo el alcance de los mismos a través un enunciado de contenidos que en los planes de escala nacional, regional y local resulta en aspectos de importancia (usos del suelo, sistema de

<sup>9</sup> El MIVIOT, antes MIVI –desde 1973-, fue establecido en agosto de 2009, año a partir del cual se organiza en base a dos Viceministerios: de Vivienda y de Ordenamiento Territorial.

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

ciudades, infraestructuras,...) difícilmente diferenciable de los contenidos y materias que habrían de ser reguladas a través los instrumentos

de la planificación ambiental territorial, lo cual supone una situación confusa, negativa para la eficacia de la acción institucional.

### Profusión del marco legal del Ordenamiento Territorial y de los instrumentos de planificación formalmente establecidos a través del mismo.

Ley 41,  
de 1998

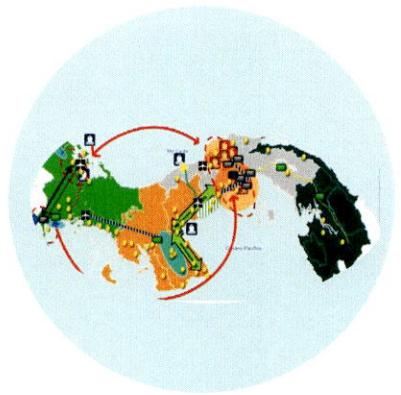
- Dicta la Ley General de Ambiente y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, y
- Decreto Ejecutivo 283 por el cual se reglamenta el artículo 22 de la referida ley, y se establece el Sistema Nacional de Planificación del Ordenamiento Ambiental de Territorio

Ley 6,  
de 2006

- Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano
- Regula el Sistema de Planificación y Desarrollo Urbano

Ley 66,  
de 2015

- Ley de Descentralización (Reforma Ley 37, de 2009)
- Establece Instrumentos jerárquicos de la Planificación Territorial



En materia de ordenamiento territorial, las competencias o atribuciones están establecidas en los artículos 6, 7, 8 y 17 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006; donde se señala que las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial orientará y capacitará a los municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. El Gobierno Local actuará a través de cada uno de los municipios responsables de los aspectos urbanos locales que sean de su competencia<sup>10</sup>

En lo que concierne a la **organización institucional para la gobernanza territorial** del país, la Constitución de la República ordenó un proceso de fortalecimiento de sus capacidades: "El Órgano

Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines (finalidades y competencias de los gobiernos locales), dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades. La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma".

En desarrollo de dicho mandato constitucional la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y su reforma, a través de la Ley 66 de 2015, establecieron "...un proceso de descentralización sistemático de la Administración Pública en los municipios para lograr el desarrollo sostenible e integral del país."<sup>11</sup> Como componente de importancia en dicho proceso las referidas leyes articularon un proceso de planificación territorial comprensivo de todos los niveles de la Administración, establecieron como instancia

<sup>10</sup>

<sup>11</sup> Ley 37 de 2009, artículo 1.

rectora a nivel nacional al Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, y ordenaron la formulación y aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

En el enunciado de los marcos e instrumentos de planificación que se establecen por la Ley 37/2009 se contemplan la ‘Planificación Estratégica para el Desarrollo’, comprensiva del “conjunto armónico de estrategias, políticas, regulaciones, instrumentos e instituciones definidas por el Estado, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y políticas.

Su finalidad es promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de la población”. Esta planificación, por su conceptualización, podría entenderse como un ‘marco estratégico’ rector a partir del cual orientar y articular la acción territorial del Estado, con lo cual cumpliría una función de extraordinaria importancia. No obstante, *la ausencia de un instrumento específico que lo contenga y exprese ha neutralizado hasta el presente su utilidad potencial.*

Esta nueva relación jerarquizada de instrumentos de planificación territorial, en ausencia de articulación o integración coherente con los instrumentos de planificación territorial previamente contemplados y establecidos por la legislación ambiental y la urbanística, ha venido a incrementar la relación de instrumentos de planificación territorial formalmente disponibles,

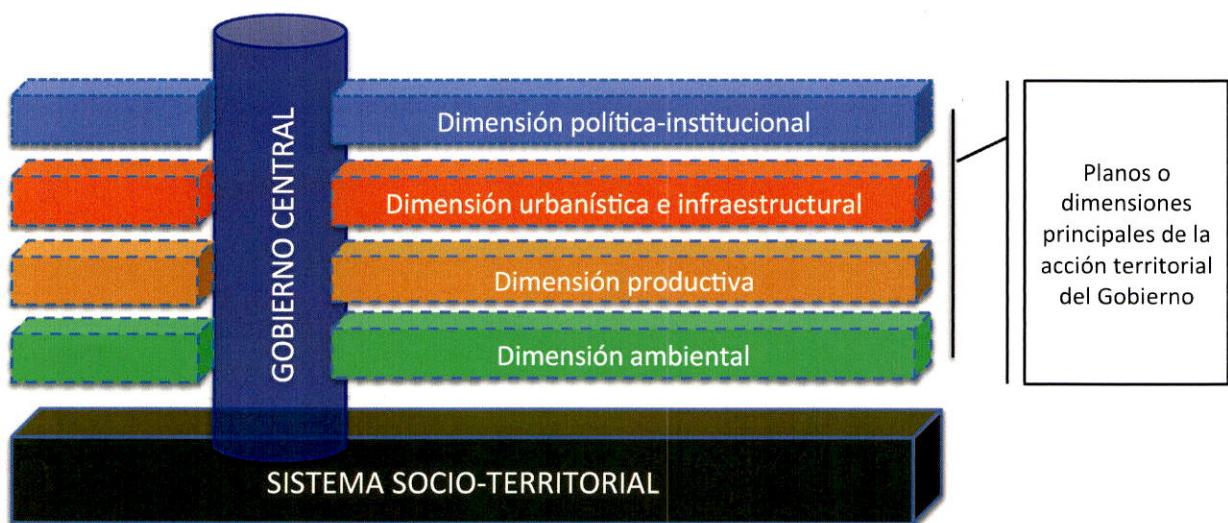
aun cuando sin fortalecer la capacidad y las intervenciones reales de la Administración, en las distintas escalas territoriales.

Tenemos, por tanto, una amplia variedad de instrumentos para el ordenamiento y desarrollo del territorio jerarquizados en una lógica territorial por escalas y con un marcado enfoque sectorial (Ordenamiento Territorial “Ambiental”, Ordenamiento Territorial “Urbano); si bien la Ley 37 hace una propuesta más integral del Ordenamiento territorial, estableciendo pautas para su vinculación con instrumentos de desarrollo y planes de inversión, las importantes debilidades y limitadas capacidades existentes en los gobiernos locales pueden afectar su implementación y un aprovechamiento óptimo de sus posibilidades. En este contexto, no termina de estar claro quién elabora, aprueba y financia una propuesta de Ordenamiento Territorial en un determinado ámbito espacial; ni cómo se realiza la vinculación con las instancias territoriales de gobernanza; o como se integran esas propuestas en los planes de inversión pública.

*La debilidad en la acción territorial del Estado Central en materias relevantes para la organización socio-territorial del país; la frecuente ausencia de articulación en sus marcos legales y actuaciones, y la baja capacidad de los entes territoriales para asumir y gestionar sus competencias locales en materia de gobernanza territorial, están en la base de los problemas principales del ordenamiento y desarrollo territorial de Panamá.*

	Ley general de ambiente	Ley de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	Ley de descentralización De la administración pública
Nivel Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan General de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano (OTDU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Estratégico de Gobierno</li> <li>Plan Nacional de Ordenamiento Territorial</li> </ul>
Nivel Regional o intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan regional de OAT</li> <li>Planes de OAT de cuencas hidrográficas</li> <li>Planes provinciales y comarcales de OAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes regionales de OTDU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan estratégico provincial y Plan de Ordenamiento Territorial</li> </ul>
Nivel Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes municipales de OAT</li> <li>Planes de OAT de desarrollo urbano local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes locales de OTDU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan estratégico distrital y Plan de Ordenamiento Territorial</li> </ul>
Ámbitos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes de OAT de áreas protegidas; de áreas bajo régimen especial de manejo ambiental; planes especiales de OAT, y otros planes de OAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes parciales de OTDU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan estratégico de corregimiento y Plan de ordenamiento territorial.</li> </ul>

*En Panamá las instituciones del Gobierno Nacional han venido gestionando, al menos formalmente, las principales 'dimensiones' del sistema socio-territorial del país....*



*...con desiguales niveles de desarrollo y muy escaso nivel de articulación*

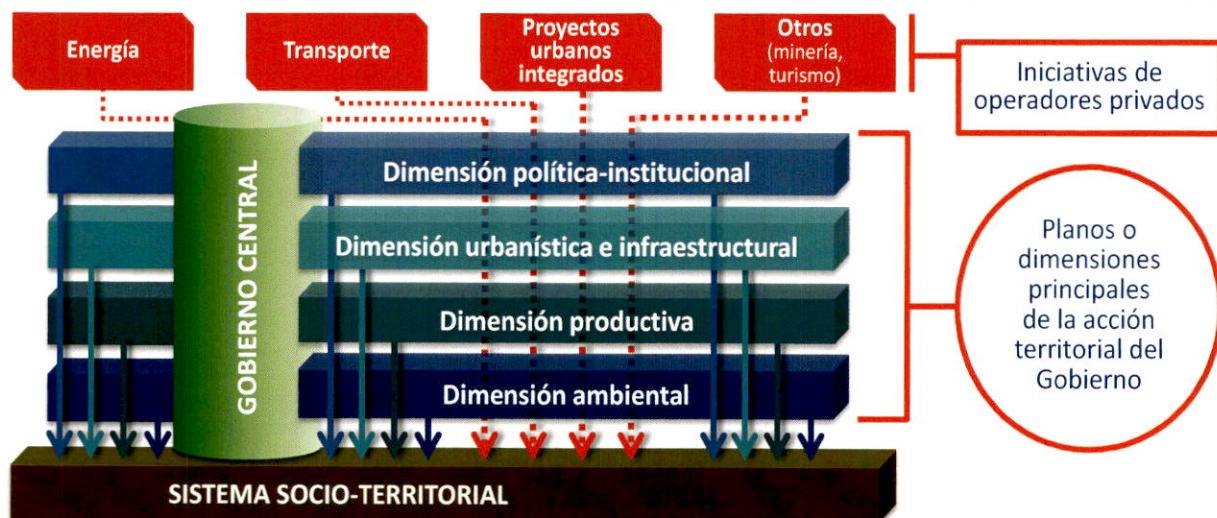
### 1.5. Creciente protagonismo de la iniciativa privada en proyectos de fuerte incidencia sobre el ordenamiento y desarrollo territorial

La creciente capacidad de la empresa privada y su progresivo desempeño a escala mundial ha dado lugar al surgimiento de iniciativas de inversión que no siempre están contempladas en la programación de la Administración Local y Nacional. Estas iniciativas suponen con frecuencia importantes riesgos y oportunidades para el ordenamiento territorial de los territorios involucrados, y demandan procesos de evaluación y toma de decisiones específicos, ágiles y rigurosos, difíciles de encajar, en general, en procesos e instrumentos jerarquizados de planificación, que con frecuencia no existen, o que cuando existen suelen resultar difíciles de revisar y adaptar en plazos apropiados para la toma de las decisiones en cuestión.

Esta situación está impulsada por varios factores que previsiblemente se mantendrán a mediano y largo plazo, tanto en Panamá como a nivel internacional, y entre los que destacan:

- La creciente aceptación por parte de los diversos gobiernos de un rol subsidiario con relación a la inversión privada en todos aquellos ámbitos, actividades y servicios en los que la misma pueda desempeñarse con eficiencia.
- La consolidación de grupos empresariales de alta capacidad económica, técnica y gerencial para abordar y gestionar proyectos complejos a largo plazo en materia de infraestructuras y servicios de alto impacto territorial y urbanístico, así como de proyectos integrados de desarrollo urbano a gran escala.
- La creciente apertura de las diversas economías nacionales a la iniciativa y la acción inversora de grandes grupos económicos internacionales.

**En años recientes la empresa privada ha incrementado su capacidad de iniciativa y protagonismo, inversor en proyectos económicos de muy alto impacto territorial...**



**... Demandando a tal fin, instrumentos y procedimientos ágiles de evaluación y decisión pública.**

Dar respuesta apropiada a estos proyectos singulares de alto impacto territorial, que en ocasiones tienen origen en la propia Administración, supone la necesidad de disponer

de instrumentos de evaluación y decisión eficientes, complementarias de los instrumentos clásicos de la planificación.

### 1.6. Problemas y oportunidades para la Política de Ordenamiento Territorial

La formulación y el desarrollo de la política territorial en Panamá deben dar respuesta a cinco problemas principales:

1. Re conducir la orientación de los procesos de transformación y ordenamiento territorial desde las lógicas individuales y cortoplacistas basadas en consideraciones parciales de mercado, hacia lógicas fundamentadas en el interés social y la racionalidad, de acuerdo a objetivos globales de calidad de vida, de competitividad de la economía panameña y de sostenibilidad del sistema.
2. Revertir los procesos de desintegración y deterioro en la cohesión social asociados a la creciente segmentación socio-territorial en la vivienda y en el hábitat.

3. Clarificar y simplificar el marco legal e instrumental que ha de orientar y regular la acción institucional y social en sus actuaciones de utilización y transformación del territorio, en la actualidad profusa y confusa.
4. Superar la debilidad institucional en materia de Ordenamiento Territorial en el Órgano Ejecutivo de Gobierno, a través del fortalecimiento de la institucionalidad existente, que ha de ser dotada de capacidades políticas y técnicas para asumir la orientación y coordinación de la acción de gobierno para el ordenamiento territorial.
5. Revertir la idea dominante en relevantes ámbitos sociales, empresariales e institucionales del país respecto a la inviabilidad de avanzar en Panamá con políticas territoriales, ambientales y urbanísticas eficientes, orientadas por la racionalidad y el bien común, por encima, por tanto, de los beneficios y las conveniencias individuales a corto plazo.

#### Problemas y oportunidades para la formulación y desarrollo de la política territorial en Panamá

##### Problemas

- Re conducir los procesos de transformación territorial hacia lógicas fundamentadas en la racionalidad y en el interés social
- Revertir la creciente segmentación socio-territorial en la vivienda y en el hábitat
- Clarificar y simplificar el marco legal e instrumental del ordenamiento territorial, en la actualidad profuso y confuso
- Fortalecer la institucionalidad a cargo del ordenamiento territorial
- Revertir la idea, socialmente generalizada, de la imposibilidad de aplicar políticas eficientes de ordenamiento territorial en el Panamá

##### Oportunidades

- El contexto estratégico del desarrollo de Panamá seguirá siendo favorable para la acción territorial de la administración
- Aprovechar la concertación de metas y objetivos de desarrollo social en su proyección al ordenamiento territorial
- Aprovechar la gran disponibilidad de recursos territoriales que tiene Panamá, potencialmente beneficiarios del ordenamiento territorial
- Aprovechar la vigencia de políticas de descentralización, que han de contribuir a las acciones de ordenamiento territorial
- Poner en marcha estrategias e instrumentos de generación y captura de valor para el financiamiento de la inversión pública

Para hacer frente a dichos problemas Panamá dispone de grandes oportunidades y recursos:

1. El contexto estratégico del desarrollo social de Panamá es favorable para la formulación y concreción de la política territorial.
  - El país está transitando por un largo ciclo de crecimiento económico que previsiblemente se mantendrá, algo más moderado, a mediano y largo plazo;
  - la existencia de un contexto macroeconómico positivo contribuirá al financiamiento de las inversiones públicas y privadas necesarias para el ordenamiento y desarrollo territorial del país.
2. Panamá está avanzando en la formulación y concertación de metas y políticas de desarrollo a mediano y largo plazo: en este contexto la política territorial ha de encontrar un espacio socio-político abonado, al cual ha de contribuir significativamente.
3. Panamá dispone de importantes recursos geográficos, territoriales y ambientales para el desarrollo de actividades productivas y de servicios de alto valor en el conjunto de su geografía, aun escasamente optimizados como

base para un desarrollo social sostenible y de calidad.

4. La activación de estas oportunidades de desarrollo territorial podrá contribuir, a su vez, al mantenimiento del ciclo expansivo del país a largo plazo, aportándole mayor cohesión, equidad y sostenibilidad. La política territorial puede constituirse en instrumento esencial a tal fin.
5. Panamá ha comenzado a desarrollar una enérgica política de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales de gobierno, que constituye condición necesaria para el desarrollo de la política territorial, y que en su avance ha de reforzar las iniciativas institucionales y sociales convergentes en la activación de la política territorial.
6. La planificación y la acción territorial estratégica por parte de la Administración en el ordenamiento territorial y urbanístico genera valor; la captación de las plusvalías generadas por la acción pública puede contribuir al mantenimiento de procesos de ordenamiento e inversión que requieren en ocasiones de la utilización de importantes recursos públicos.

## 2. Principios, objetivos y criterios de la PNOT

### 2.1. Principios

Derivan del sistema de derecho vigente en Panamá, y de los acuerdos y normas de derecho internacional vinculantes relacionados a la materia. Expresan los fundamentos, bases y normas que anteceden, enmarcan y orientan la

concepción, formulación y desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

La Constitución Política de Panamá contiene un régimen básico de derechos y determinaciones que permite construir el marco de Principios de particular relevancia para la formulación y desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial del país. Entre ellos pueden señalarse:

#### Principios para la construcción de la PNOT

De legalidad	De equidad
De jerarquía	De sostenibilidad
De competencia	De igualdad ante la ley
De la función social de la propiedad privada	De complementariedad
De planificación del desarrollo	De eficiencia
De regulación del uso del suelo	De autonomía
De coordinación en la acción de gobierno	De subsidiariedad

#### i. Principio de Legalidad,

Todos los actos administrativos relacionados con la contratación, manejo y disposición de los bienes y servicios del sector público, y todas las acciones, decisiones y medidas que se adopten; deben estar sometidos a la Constitución y las leyes.

#### ii. Principio de Jerarquía.

Se considera como aquella especial estructuración que se efectúa de los distintos órganos de un mismo ramo de la Administración, dotados de competencia propia, mediante su ordenación escalonada, en virtud de la cual los superiores podrán dirigir y fiscalizar la conducta de los inferiores, resolviendo, en su caso, los conflictos entre los

mismos al objeto de conseguir la unidad en la actuación de todos ellos<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Además de lo antes indicado, las decisiones y demás actos que se profieran, celebren o adopten, deberán cumplir con el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas por las entidades públicas, municipios y juntas comunales o locales; así como lo establece el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. De igual manera, el principio de jerarquía es aplicado en materia de ordenamiento territorial, como lo señala el artículo 11 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, donde se dispone que la planificación se hará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, así: planes nacionales, planes regionales, planes locales y planes parciales. A su vez, el artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, señala dentro de las facultades otorgadas a los Municipios se encuentra la de dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y

### iii. Principio de Competencia.

Con este principio se trata de conseguir una actuación eficaz mediante una distribución de las funciones y potestades que corresponden a las Administraciones Públicas y a los órganos administrativos. El principio de competencia cuenta con tres criterios fundamentales de distribución de la competencia: el jerárquico, el territorial y el material<sup>13</sup>.

### iv. Función social de la propiedad.

La Constitución establece el reconocimiento de la propiedad privada y colectiva (comunidades indígenas) de la tierra, y su utilización conforme a su función social en los términos que por la legislación se establezcan;

### v. Planificación del desarrollo.

“El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley. (Art. 282 de la CP)

### vi. Regulación del uso del suelo.

“El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo” (art. 289 de la CP).

### vii. De coordinación de la acción de gobierno.

---

urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

13 La competencia jerárquica es la medida de la distribución de las funciones y potestades entre los diversos grados de la jerarquía; se trata, pues, de un reparto vertical. La competencia territorial supone una distribución horizontal en razón del territorio de las funciones y potestades y en relación con otros órganos que se encuentran situados en su mismo nivel jerárquico. La competencia material supone una distribución por fines, objetivos o funciones y es la que da origen, por ejemplo, a la diversidad de atribuciones entre las diversas entidades estatales, municipios o juntas comunales o locales.

De acuerdo a los criterios que en el Órgano Ejecutivo del Gobierno se establezcan a partir del Presidente de la República (art. 183 de la CP), en orden a la “integración, trabajo conjunto...y acciones coherentes entre las Instituciones Oficiales y los Gobiernos Locales...para lograr objetivos comunes... (A fines)...de un desarrollo integral y sostenible con amplia base social” (Principios, de la Ley 37/2009)

### viii. De equidad,

A fines del “Desarrollo armónico y equilibrado del territorio en procura de la reducción de brechas sociales y económicas de los habitantes” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009).

### ix. De sostenibilidad,

En orden al logro de “Desarrollo perdurable a partir de la armonización que debe existir entre el crecimiento económico, la equidad social, la democracia política y la sostenibilidad ambiental” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009).

### x. De igualdad,

A través del “reconocimiento de los mismos derechos a todos los Gobiernos Locales y ciudadanos” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009)

### xi. De complementariedad,

Por medio de “acciones administrativas, fiscales y de política entre el Gobierno Nacional y los diferentes niveles territoriales, que permiten realizar acciones solidarias y coordinadas para promover el desarrollo sostenible del territorio en forma eficaz y eficiente” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009)

### xii. De eficiencia,

A fin de utilizar en la acción del gobierno “un mínimo de recursos para obtener un determinado producto” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009)

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

### xiii. De autonomía,

Que se concreta en el “Derecho y capacidad efectiva del Gobierno, en sus niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia...en el marco de la unidad de la Nación” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009)

### xiv. De subsidiariedad,

Que determina que “El Gobierno Nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más efectiva y eficientemente por los Gobiernos Locales” (Constitución Política y Principios, de la Ley 37/2009)

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá, complementariamente, “acatará las Normas del Derecho Internacional” (art. 4 de la CP), así como a los acuerdos y compromisos que se hayan establecido en la materia con la Comunidad Internacional en particular aquellos aquello que tienen incidencia en materia de Ordenamiento Territorial; entre ellos se pueden destacar los siguientes:

- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, de 2013.
- Nueva Agenda Urbana, HABITAT III, Naciones Unidas, Quito 2016.
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Asamblea General de la ONU, 2015.
- Acuerdo de París, aprobado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 2015.
- Política Centroamericana de Gestión Integrada de Riesgo de Desastres y el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015
- Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, ONU, Johannesburgo, 2002.
- Programa de acción de la conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994.
- Plataforma de Acción de Beijing, ONU, 1995.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Rio de Janeiro, 2012.

De estas Cumbres y Encuentros derivan visiones y objetivos generales de buen gobierno, principios, compromisos generales y específicos, y un conjunto de buenas prácticas que expresan el ideario de la Comunidad Internacional en materia de desarrollo social, sostenibilidad ambiental y ordenamiento territorial, y que como tales han de orientar la formulación y el desarrollo de la Política Territorial de Panamá.

### 2.2. Objetivos

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial tiene por objetivos:

- La orientación normativa y estratégica de la acción institucional y social que tiene como finalidad el logro de una relación armónica entre la sociedad y el territorio dentro del conjunto nacional: equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la población, de la utilización de las potencialidades productivas del sistema socio-territorial, y de su integración en el contexto regional y mundial. Y,
- Las acciones que en marco de la misma se realizan por la Administración Nacional para el logro de sus finalidades.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial se ha de concentrar, en lo fundamental, en propiciar la articulación y concertación de la acción institucional y privada sobre el territorio, a fin de orientar y facilitar procesos que mejoren la calidad y la sostenibilidad del desarrollo social, en sus entornos culturales, ambientales y territoriales específicos.

Acorde a ello, los objetivos específicos de la PNOT persiguen orientar y articular intervenciones comprensivas de diversos planos o dimensiones de la acción de gobierno, y en particular:

- Optimizar la utilización del territorio y sus recursos como base para avanzar en un desarrollo social de calidad

- Mejorar la gobernanza territorial para ganar en eficacia y eficiencia en las actuaciones de ordenamiento territorial.

No se trata solamente, por tanto, de armonizar reglamentariamente las capacidades de utilización del territorio y sus recursos con su utilización

efectiva, aun cuando ello es esencial, sino de articular, complementariamente, iniciativas y esfuerzos en orden al logro de mejores dinámicas y mayores sinergias de organización y desarrollo socio-territorial.

## Objetivos de la PNOT

**La Política Nacional de Ordenamiento Territorial que se propone tiene por objetivo orientar y articular la acción institucional y social a fin de alcanzar una relación armónica entre la sociedad y el territorio dentro del conjunto nacional:**

Equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la población, de la utilización de las potencialidades productivas del sistema socio-territorial, y de su integración responsable y eficiente en el contexto regional y mundial.

**Este objetivo general comprende el logro de dos objetivos específicos principales:**

1. Optimizar la utilización del territorio y sus recursos como base para avanzar en un desarrollo social de calidad, y
2. Mejorar la gobernanza territorial para ganar en eficacia y eficiencia en las actuaciones de ordenamiento y desarrollo territorial.



### 2.3. Criterios

Expresan los lineamientos básicos que definen la orientación estratégica de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y que sustentan la conformación de sus elementos, procesos e instrumentos básicos.

En atención a los condicionantes y oportunidades del contexto estratégico para el desarrollo de la Política Territorial en Panamá, y de las visiones, objetivos, principios, compromisos y buenas prácticas asumidas por la Comunidad Internacional en la materia, en la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá se estima apropiado desarrollar una concepción basada en la integralidad estratégica e instrumental de la misma; en su carácter concertado y facilitador de la acción social e institucional; en su adaptación flexible y eficiente a las circunstancias del contexto; en su carácter participativo, y en su sostenibilidad financiera.

Ello supone por tanto que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá ha de atender en lo fundamental a criterios de: *integralidad, concertación, facilitación, adaptación, participación y sostenibilidad financiera*.

#### i. Integralidad.

Se concretará a través de visiones y actuaciones que parten de la integralidad de los procesos actuantes, de sus estructuras condicionantes y líneas de fuerza principales, y de sus manifestaciones en las dimensiones sociales, urbanísticas, ambientales y productivas. Ello no comportará la anulación de los análisis y de las acciones especializadas en las distintas dimensiones de la organización socio-territorial, sino la articulación de las mismas en perspectivas analíticas e instrumentales sistémicas, que permitan una adecuada aproximación a los

sistemas integrados en los que se inscriben y en los que han de operar.

La integralidad ha de tener fundamento y expresión en los planos legales, institucionales e instrumentales.

- a) En el plano legal a través de una Ley de Ordenamiento Territorial que establezca el marco necesario para armonizar y articular los diversos cuerpos legales en su proyección espacial a través de la acción territorial de las distintas instituciones del Estado: infraestructurales, urbanísticas, ambientales, agrarias, turísticas, etc.
- b) En el plano institucional a través de la identificación y configuración de una institucionalidad con competencias claras y capacidad de liderazgo para asumir y concretar las acciones de direccionamiento y articulación de las instituciones del estado y del conjunto social en materias relevantes al ordenamiento territorial, a escala nacional y sub nacional.
- c) En el plano instrumental a través de la identificación, conceptualización y formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial expresivos de la referida visión integral.

## ii. Concertación

Ha de ser absolutamente determinante para el éxito de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. La solución de los problemas de ordenamiento territorial no pasa principalmente por zonificaciones que compatibilicen formalmente las capacidades y los usos del territorio, sino por la armonización, coordinación y concertación de las intervenciones de los distintos operadores institucionales y privados incidentes en la utilización y transformación del territorio.

La concertación territorial tendrá tres espacios principales de concreción:

- a) La concertación inter-institucional de los distintos instrumentos de planificación, a realizar tanto entre instituciones de la

Administración Central, como entre instituciones de la Administración Central y la Administración Local, en lo que a los planes de ordenamiento y desarrollo territorial de ámbito local concierne.

- b) La concertación inter-institucional para la realización de programas concretos de ordenamiento y desarrollo territorial, en general en ámbitos supra-locales y sub nacionales, en los que resulte conveniente la articulación e integración de las capacidades de intervención de múltiples instituciones en el abordaje de proyectos complejos, a través de la figura del Contrato-Plan.
- c) La concertación Público-Privada, que en entornos de concertación institucional podrá encontrar marcos de mayor seguridad que la faciliten.

## iii. Facilitación

La Política Territorial a través de sus instituciones e instrumentos ha de contribuir a facilitar la acción racional y responsable sobre el territorio del conjunto de las instituciones y actores, más que a reglamentar formalmente las intervenciones de los mismos. Más se ha de lograr con el suministro de información y criterios, siempre abiertos a su contrastación y actualización, que con directrices y regulaciones en ocasiones no compartidas.

El planteamiento proactivo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial como acción promotora y facilitadora del desarrollo sostenible a nivel espacial será de mayor rentabilidad social e institucional que planteamientos reguladores reactivos.

El planteamiento facilitador de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se ha de concretar en diversos planos e instrumentos:

- a) Asumiendo en primera instancia el Órgano Ejecutivo de Gobierno sus responsabilidades en materia de ordenamiento y desarrollo territorial a escala nacional y sub nacional;
- b) Generando y poniendo a disposición de instituciones y del conjunto de la sociedad el

Sistema de Información Territorial que facilite el conocimiento y la interpretación del sistema socio-territorial del país, así como del conjunto de políticas y afecciones incidentes sobre el mismo, a escalas territoriales apropiadas para las formulaciones estratégicas y para determinaciones de detalle.

- c) Generando y habilitando el acceso a formulaciones estratégicas y estudios prospectivos de ámbito internacional, nacional y sub nacional, que resultan progresivamente necesarios para la toma de decisiones a escala local, y que están en general fuera de las posibilidades de elaboración por entidades territoriales locales, o por inversores territoriales individuales.
- d) Apoyando la adquisición y fortalecimiento de capacidades locales para el mejor ejercicio de la gobernanza territorial, contribuyendo e impulsando los procesos de descentralización de la Administración Pública;
- e) Agilizando y objetivando la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos de impacto territorial y urbanístico.

#### iv. Adaptación.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial en su gestión y concreción instrumental se ha de ir adaptando al contexto y a las circunstancias en las que se ha de desempeñar. La adaptación efectiva de la acción estratégica en el campo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al contexto en el cual ésta se ha de concretar se ha de producir a través de dos momentos y procedimientos singulares:

- a) A través de las actualización de los planteamientos estratégicos-prospectivos de mediano y largo plazo en el campo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en ocasión de la elaboración del Plan Estratégico de Gobierno, que se formula a

nivel nacional al inicio de cada ciclo de gobierno; y

- b) A través de la habilitación y regulación de procedimientos de Evaluación Estratégica de Impacto Territorial y Ambiental, para aquellos proyectos de iniciativa privada y/o pública de alta incidencia territorial potencial que no estuvieran considerados en la planificación y programación vigente, a pesar de lo cual pudieran resultar de alto interés y conveniencia social.

La adaptación flexible y eficiente de las orientaciones y determinaciones de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de mediano y largo plazo al contexto territorial estratégico del país conforme éste se va configurando, ha de ser esencial para mantener la vigencia y efectividad de la misma.

#### v. Participación

La participación es un pilar esencial para la concertación, y para la apropiación y construcción social del desarrollo socio-territorial. Será por tanto muy relevante avanzar en procesos de participación eficientes a los fines del desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

La importancia de la participación ciudadana en la acción institucional de gobierno está contemplada en la Constitución Política de Panamá, y en su marco legal<sup>14</sup>, a través del cual se ha establecido un amplio catálogo de modalidades de participación: plebiscito, referéndum, audiencia pública, talleres, auditorio social, presupuestos participativos, cabildo abierto, iniciativa popular, consulta ciudadana, consejo consultivo, colaboración ciudadana, congresos comarcales.

La voluntad constitucional es clara y las modalidades para su concreción muy variadas. Queda pendiente para avanzar, no obstante, al menos en el campo de la Política Nacional de

<sup>14</sup> Artículo 233 de la Constitución Política, y Ley 6 de 2002, que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, y Ley 66 de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública.

Ordenamiento Territorial y de sus instrumentos, en la concreción de metodologías regladas que contribuyan a la eficacia del proceso de participación, tanto en relación a la calidad del instrumento al que se ha de aportar en fase de formulación, como en lo que respecta a la apropiación social de sus determinaciones.

A tal fin, en desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se han de reglamentar los procesos de participación ciudadana y de información y concertación interinstitucional, que han de estar relacionados; los cuales han de ser establecidos en fases tempranas del proceso de formulación de planes o de toma de decisiones, a fin de que la participación ciudadana e institucional tenga oportunidad real de incidir en la formulación de decisiones y determinaciones. Cuando ello no ocurre, la participación tiende a convertirse en un ejercicio mediático, carente de utilidad social.

## vi. Sostenibilidad financiera.

Ha de ser fundamental para asegurar la concreción y viabilidad de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. A tal fin la Política Territorial ha de avanzar en dos direcciones básicas, complementarias:

- a) Concretar la vinculación entre los Programas de Actuación de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y los Presupuestos de Inversión Pública, a fin de asegurar la integración entre la programación de inversiones contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial y los contenidos en el Sistema Nacional de Inversión Pública. A tal fin, los contenidos técnicos de la programación de aquellos se ajustarán a los requisitos del SINIP.
- b) Apoyar la introducción de procesos e instrumentos de captura de valor como apoyo a la sostenibilidad financiero-fiscal de las inversiones para el desarrollo local.

### 3. Directrices y Lineamientos para el desarrollo de la PNOT

Las Directrices y Lineamientos para el desarrollo de la PNOT, se presentan integradas en distintos Ejes que responden a los Objetivos Específicos de la PNOT:

**Ejes orientados a “Optimizar el territorio y sus recursos, como base para avanzar en un desarrollo social de calidad”:**

- **Territorio y desarrollo sostenible**, cuyas directrices persiguen incorporar en plenitud el territorio nacional al desarrollo sostenible.
- **Brechas socio territorial**, que integra lineamientos orientados a reducir las brechas y propiciar mayor cohesión a la sociedad panameña.
- **Gestión ambiental**, que establece los criterios para avanzar en la sostenibilidad ambiental y en la calidad y valoración social de los servicios ecosistémicos.
- **Calidad del hábitat**, cuyos lineamientos persiguen mejorar las condiciones de los asentamientos humanos.
- **Desarrollo económico local**, orientado a impulsar el uso sostenible del territorio y sus recursos como base para el desarrollo de actividades productivas eficientes
- **Ejes Transversales**, cuyo enfoque debe considerarse en las distintas directrices y lineamientos sectoriales, y debe estar integrado en los distintos instrumentos que se desarrollen, sea cual sea su ámbito u escala. Estos ejes son:

- **Gestión de Riesgos de Desastres y Adaptación al cambio climático**, que integra lineamientos para reducir el riesgo asociado a los eventos naturales y el cambio climático.

- **Enfoques de Género y de Derechos**

**Ejes orientados a “Mejorar la gobernanza territorial para ganar en eficacia y eficiencia en las actuaciones de ordenamiento y desarrollo territorial”**

- **Mejorar el marco legal e instrumental del Ordenamiento Territorial**, que establece los lineamientos para formular un nuevo marco legal, que articule y mejore los instrumentos de información, planificación, concertación y evaluación.
- **Fortalecer las capacidades institucionales**, que integra directrices para fortalecer las capacidades institucionales de la administración nacional y local, así como las capacidades de coordinación interinstitucional.
- **Recursos para la política territorial**, que hace referencia a la conveniencia de introducir nuevos mecanismos e instrumentos de financiación de las actuaciones territoriales.
- **Eficiencia y transparencia**, que establece los criterios para mejorar la agilidad y transparencia en la tramitación de instrumentos.
- **Participación pública eficiente**, que establece lineamientos de política para mejorar los procesos y la eficiencia de la participación pública en la toma de decisiones y formulación de instrumentos de planificación territorial.

# Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

EJES	DIRECTRICES Y LINEAMIENTOS
OPTIMIZAR EL TERRITORIO Y SUS RECURSOS, COMO BASE PARA AVANZAR EN UN DESARROLLO SOCIAL DE CALIDAD	
TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integración y vertebración territorial</li> <li>▪ Fortalecer el desarrollo del sistema de ciudades</li> <li>▪ Integración de los territorios marinos y costeros al OT</li> </ul>
BRECHAS SOCIOTERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Equilibrio territorial</li> <li>▪ Evitar la segmentación social del territorio</li> <li>▪ Condicionantes Ambientales en los Instrumentos de O.T.</li> <li>▪ Manejo de Cuenca y Recursos Hídricos</li> <li>▪ Servicios Eco sistémicos</li> <li>▪ Evaluación Ambiental Estratégica</li> <li>▪ Ciudades compactas</li> <li>▪ Adecuación a la capacidad de carga</li> <li>▪ Relocalización de asentamientos en áreas de riesgo</li> <li>▪ Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS)</li> <li>▪ Favorecer la utilización de las capacidades productivas del medio natural</li> <li>▪ Integración-complementariedad de usos de actividades rurales-urbanas</li> <li>▪ Usos del suelo para actividades económicas integrados en trama urbana</li> <li>▪ Actuaciones integradas de renovación urbana (considerar usos económicos)</li> <li>▪ Propiciar especialización selectiva de las ciudades intermedias (Clúster)</li> </ul>
GESTIÓN AMBIENTAL	Enfoques Transversales
CALIDAD DEL HÁBITAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incorporar el enfoque de GRD a los instrumentos de OT</li> <li>▪ Incorporar en los instrumentos medidas orientadas a reducir riesgos.</li> <li>▪ Contribuir a la reducción de las emisiones de GEI</li> <li>▪ Mejorar capacidades institucionales</li> <li>▪ Enfoque de Género</li> <li>▪ Enfoque de Derechos</li> </ul>
MEJORAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL PARA GANAR EN EFICACIA Y EFICIENCIA EN LAS ACTUACIONES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL	
MEJORAR EL MARCO LEGAL E INSTRUMENTAL DEL OT	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legislación específica de Ordenamiento Territorial</li> <li>▪ Armonización de sistemas e instrumentos</li> <li>▪ Articulación y alineamiento institucional</li> <li>▪ Administración Nacional</li> <li>▪ Administración Local</li> <li>▪ Mejorar las capacidades de coordinación horizontal y vertical</li> <li>▪ Sistema Nacional de Inversión Pública</li> <li>▪ Instrumentos de generación y captura de valor</li> <li>▪ Los Contratos Plan</li> <li>▪ Agilidad y transparencia en la tramitación de instrumentos de OT y DU</li> <li>▪ Sistema de evaluación ágil de proyectos complejos</li> <li>▪ Reglamentar los procesos participativos</li> <li>▪ Instrumentos de evaluación</li> </ul>
FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
RECURSOS PARA FINANCIAR LA POLÍTICA TERRITORIAL	
EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA	
PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFICIENTE.	

### **3.1. Directrices y lineamientos de políticas orientadas a “Optimizar el territorio y sus recursos como base para avanzar en un desarrollo social de calidad”**

#### **3.1.1. Territorio y desarrollo sostenible**

##### **3.1.1.1. Integración y vertebración territorial**

- i. Enfocar y activar la Política de Ordenamiento Territorial como instrumento para la modernización, integración y desarrollo sostenible del país.
- ii. Mejorar la dotación y la distribución del capital territorial disponible por la sociedad en el conjunto de la geografía nacional, atendiendo a criterios de rentabilidad social, equidad y superación de brechas.
- iii. Integrar para ello las capacidades y recursos de la acción pública, de la sociedad civil y de la empresa privada. Concretar a tal fin por parte del sector público una doble labor:
  - Realizar el esfuerzo inversor que el sector privado no esté en condiciones de asumir, atendiendo a la rentabilidad social del gasto público y al mantenimiento del equilibrio fiscal;
  - Generar las condiciones y establecer los marcos regulatorios apropiados para facilitar al sector privado el mayor protagonismo posible en el proceso de inversión de capital territorial y en la gestión de sus sistemas infraestructurales.
- iv. Integrar y vertebrar el territorio panameño a través de modernas infraestructuras y servicios de transportes y de comunicación, así como de los restantes sistemas infraestructurales necesarios para la cualificación e integración funcional del territorio nacional.

v. Definir el sistema territorial-ambiental que asegure la prestación de los servicios ecosistémico necesario para la calidad de vida y el desarrollo social del país, y gestionar sus principales sistemas, espacios, corredores y elementos de forma integrada con las restantes dimensiones y procesos del sistema socio-territorial en su conjunto.

vi. Articular e integrar las comarcas y las tierras colectivas indígenas en el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible del país, respetando su institucionalidad, cultura y formas de propiedad y gobernanza del territorio y sus recursos, en el marco del sistema de derecho establecido por la Constitución de la República y las leyes que en la materia lo han desarrollado.

##### **3.1.1.2. Fortalecer el desarrollo del sistema de ciudades**

- i. Promover una estructura jerarquizada del sistema de ciudades que potencie las sinergias y complementariedades dotacionales entre los núcleos existentes y favorezca un sistema de relaciones en formato de red.
- ii. Fortalecer y modernizar las ciudades intermedias y los principales núcleos de población, mediante una adecuada disposición de las infraestructuras, equipamientos y servicios, resolviendo las brechas actualmente existentes; procurando priorizar comunidades y asentamientos humanos con mayores déficits.
- iii. Acompasar la mejora e incremento de las dotaciones -educativas, sanitarias, deportivas y otras- de las ciudades intermedias y principales núcleos, al crecimiento de la superficie consolidada por la urbanización, cuidando su adecuada distribución en el espacio territorial y la superación de los déficits heredados.

- iv. Promover la construcción de nuevas viviendas en áreas urbanas existentes, y fuera de ello, en los núcleos rurales mayores y mejor situados, que permiten bajar costos, y en emplazamientos apropiados a promociones de mayor calidad, sin olvidar las demandas de reubicación de los habitantes de asentamientos marginales en áreas de riesgo.
- v. Impulsar la selección estratégica y preparación de suelos para nuevas actividades económicas, tratando de conectar las nuevas infraestructuras y “proyectos estrella” con la generación de valor agregado en el ámbito local y con la formación de una estructura empresarial de base local.

### 3.1.1.3. Integrar el territorio y los recursos del mar como componentes activos de los instrumentos de ordenamiento territorial

- i. Se ha de contemplar en el ordenamiento la zona marítima terrestre, y la gestión de los recursos marinos del país cuyas directrices las estipulará la Política Nacional de Océanos.
- ii. El Marco Territorial Estratégico de Panamá ha de incorporar un capítulo o sección dedicado al análisis del territorio y de los recursos marinos; de los problemas y oportunidades existentes en la exploración, el ordenamiento, la explotación y la conservación de los mismos; de las líneas de trabajo a implementar para mejorar el conocimiento y las capacidades institucionales del país para la gestión de los recursos del territorio marítimo, y para evaluar la aptitud y capacidad de soporte de la zona marítimo-terrestre, en primera instancia, frente a distintas alternativas de utilización que pudieran razonablemente plantearse: conservación ambiental y del paisaje, actividades pesqueras y piscícolas según tipologías, actividades residenciales y turístico-recreativas, actividades de

logística y transportes, actividades geológicas, así como otras que pudieran resultar de interés considerar.

### **3.1.2. Brechas socio territoriales**

#### 3.1.2.1. Equilibrio territorial

- i. Equilibrar el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo en las distintas regiones de la geografía nacional, a través de un sistema de ciudades que facilite soporte apropiado para la prestación de servicios y la articulación y dinamización del conjunto social.
- ii. Priorizar las actuaciones de ordenamiento y desarrollo territorial de la Administración Nacional en ámbitos regionales particularmente desfavorecidos en materia de equipamientos, servicios y calidad del hábitat.
- iii. Establecer, si se estima conveniente, demarcaciones o espacios regionales de actuación e inversión preferente en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.

#### 3.1.2.2. Evitar la segmentación social del territorio

- i. Asegurar a través de la planificación urbanística que las viviendas de interés social se ordenen de manera integrada con viviendas destinadas a familias de diversos segmentos socio-económicos, así como con otros usos compatibles en áreas residenciales mixtas.
- ii. Desincentivar, a través de la política de vivienda, la concesión de apoyos a la construcción de viviendas de interés social en guetos aislados, no integrados en tramas residenciales mixtas

### 3.1.3. Gestión Ambiental

#### 3.1.3.1. Consideraciones ambientales de los instrumentos de O.T.

- i. Tanto la Política como los instrumentos de ordenamiento territorial deben ser consistentes con las determinaciones y orientaciones señaladas en las políticas y estrategias ambientales<sup>15</sup> aprobadas. Estos documentos estratégicos constituyen un marco de referencia esencial para el análisis prospectivo y en la definición de objetivos y criterios del ordenamiento territorial.
- ii. Las actuaciones e instrumentos de ordenamiento territorial que se realicen a nivel nacional, regional y local deberán atender como determinantes ambientales estructurantes, de necesaria consideración y cumplimiento, a la información, criterios y regulaciones que por las autoridades ambientales se establezcan en los aspectos relativos a la aptitud y capacidad de carga o soporte del medio natural; a la protección del sistema de áreas protegidas del país, de los corredores ecológicos y de las áreas o recursos bajo régimen de manejo ambiental especial; así como a la

protección y gestión integrada de cuencas hidrográficas.

- iii. El Marco Territorial Estratégico de Panamá identificará los principales conflictos existentes a nivel nacional entre los usos del territorio y su capacidad de soporte y establecerá las directrices a seguir para la superación de los mismos. Los Programas Estratégicos de Gobierno asociados al Marco Territorial Estratégico establecerán los objetivos y programarán las actuaciones conducentes a ajustar los usos del territorio a su capacidad de carga sostenible.

#### 3.1.3.2. Manejo de Cuentas

- i. En el plano territorial la autoridad correspondiente centrará sus actividades de planeamiento a nivel de cuencas hidrográficas, procurando dotar de planes ambientales y eco sistémicos de cuenca a la totalidad del territorio nacional en plazo no superior a diez años.
- ii. A través de la programación del Marco Territorial Estratégico de Panamá se establecerán las prioridades y la programación de realizaciones.

#### 3.1.3.3. Servicios Eco sistémicos

- i. Los planes de ordenamiento territorial contendrán la identificación y el ordenamiento apropiado del sistema territorial-ambiental básico para la producción de servicios eco sistémicos: espacios naturales, corredores ecológicos, sistema hídrico, costas y ecosistemas de ribera, bosques nativos, humedales y restantes componentes ambientales así considerados por la autoridad ambiental.
- ii. Los planes de ordenamiento territorial contendrán las determinaciones apropiadas para la localización de las infraestructuras y equipamientos de saneamiento ambiental, tanto en materia

<sup>15</sup> Estrategia Nacional de Ambiente (Resolución 2/2009), Estrategia Nacional de Biodiversidad y Política Nacional de Biodiversidad (Decreto 122/2008), Estrategia de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos, Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos 2010-2030 (Resolución 2/2012), Política Nacional de Recursos Hídricos (Decreto 480/2013), Estrategia Nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 (Resolución 114/2016), Política Nacional de Biodiversidad (Decreto 122/2008); Política Nacional de Cambio Climático (Decreto 35/2007); Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental (Decreto 82/2007); Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos (Decreto 34/2007), Política Nacional de Información Ambiental (Decreto 83/2007); Política Nacional de Producción Más Limpia (Decreto 36/2007), Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental (Decreto 33/2007). Otros instrumentos estratégicos importantes, pendientes de aprobación, son la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá y la Política Nacional de Humedales de Panamá.

de residuos sólidos como de aguas residuales.

#### 3.1.3.4. Evaluación ambiental estratégica

- i. Se debe asegurar la integración ambiental de todos los instrumentos de ordenamiento territorial a través de la implementación de procedimientos de evaluación ambiental estratégica, promoviendo la máxima participación de la sociedad civil en su elaboración.

#### 3.1.4. Calidad del hábitat

##### 3.1.4.1. Ciudades compactas

- i. Favorecer la concentración de la actividad residencial en núcleos de población y ciudades compactas, con densidades crecientes asociadas al tamaño del núcleo, bien equipadas y con alta dotación de espacio público, desincentivando enérgicamente el avance de las urbanizaciones formales o informales dispersas.
- ii. Poner límite al crecimiento del suelo urbano (ejido urbano)
- iii. Fortalecer y actualizar el Registro Público.

##### 3.1.4.2. Adecuación de usos a la capacidad de carga

- i. Adecuar el ordenamiento de los usos urbanos del territorio a la capacidad de carga de las infraestructuras y servicios urbanísticos, y a los niveles dotacionales planteados como objetivos, en particular en materia de espacio público y zonas verdes.

##### 3.1.4.3. Relocalización de asentamientos en áreas de riesgo

- i. Adecuar el ordenamiento de los usos urbanos del territorio a la capacidad de carga de las infraestructuras y servicios urbanísticos, y a los niveles dotacionales planteados como objetivos, en particular

en materia de espacio público y zonas verdes.

#### 3.1.4.4. Desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS)

- i. Aplicar como criterios básicos para el desarrollo urbano de Panamá, y en particular para el área metropolitana y principales ciudades, los objetivos y criterios de desarrollo urbano que definen las actuaciones formuladas de acuerdo a criterios internacionalmente englobados en el acrónimo DOTS (Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible), o, más genéricamente, como Desarrollo Orientado a la Gente<sup>16</sup> (se conocen como políticas y actuaciones DOTS aquellas que se orientan al logro de ciudades y estructuras urbanas con una distribución espacial de centralidades, densidades y mezclas de usos bien ordenadas, compactas, servidas por transportes públicos sostenibles y eficientes, y dotadas de un sistema de espacios públicos de calidad, equipado para las actividades de relación social y la movilidad no motorizada).

---

<sup>16</sup> Estas estructuras urbanas presentan por tanto como características: a) Alto protagonismo de la movilidad no motorizada (peatonal y ciclista), y de la movilidad resuelta a través de transportes públicos sostenibles de calidad; b) Densidades demográficas y de actividades medias y altas; c) Centralidades y áreas densas articuladas a sistemas de transportes masivos de calidad; d) Diversidad y alta integración de actividades; escasa segmentación de usos, y baja fragmentación social; e) Alta calidad del sistema de espacio público, bien equipado para el desarrollo de actividades de relación social y recreativas diversas, y como soporte de la movilidad no motorizada. f) Gobernanza participativa y eficiente del desarrollo local.

### 3.1.5. Desarrollo local

#### 3.1.5.1. Favorecer la utilización sostenible de las capacidades productivas del medio natural

- i. Orientar la producción rural hacia usos y modalidades que optimicen la generación de valor en condiciones de sostenibilidad;
- ii. Favorecer la utilización de las capacidades productivas del medio natural en actividades y modalidades que permitan la obtención del mayor Valor Agregado local en condiciones de sostenibilidad, facilitando a tal fin los sistemas de información, los instrumentos de planificación, programación y promoción, así como las infraestructuras, equipamientos y servicios territoriales y urbanísticos apropiados para el buen desarrollo de las actividades productivas en cuestión (silvicultura, agroalimentación, turismo ambiental y rural, y semejantes).

#### 3.1.5.2. Integración – complementariedad de las actividades rurales y urbanas

- i. Procurar que las cadenas de valor integren con eficiencia las actividades a realizar en el medio rural con las que se han de localizar en el marco de la estructura urbana, contemplando para la organización de las mismas el ordenamiento y desarrollo de ámbitos apropiados para el funcionamiento de áreas logísticas, de áreas de servicios técnicos, de centros de acopio, distribución y abasto a la población, de actividades de comercialización e industrialización.

#### 3.1.5.3. Uso del suelo para actividades económicas integrados en la trama urbana

- i. Orientar el ordenamiento de estas actividades en polígonos especializados correctamente integrados en la trama urbana, y articulados con las redes de

transporte y logística de ámbito regional, nacional e internacional.

#### 3.1.5.4. Actuaciones integradas de renovación urbana que favorezcan la creación de espacios para actividades económicas

- i. Facilitar las actuaciones necesarias de renovación urbana, en particular en áreas de centralidad degradadas por la obsolescencia funcional de actividades económicas de vieja implantación (actividades de abastecimiento, comercio mayorista y transportes, principalmente), a través de actuaciones integradas de recualificación de centralidades y de creación de áreas eficientes para la implantación de actividades económicas.
- ii. Apoyar con el desarrollo de capacidades especializadas la formulación y gestión de actuaciones integradas de renovación y desarrollo urbano, que por su complejidad escapan con frecuencia a las capacidades de la iniciativa privada y de la Administración Local, con la consecuente pérdida de potencialidades de desarrollo que de ello suele derivarse.

#### 3.1.5.5. Propiciar la especialización selectiva de ciudades intermedias y desarrollo de clúster

- i. Favorecer la especialización selectiva de las ciudades intermedias en actividades tecnológicamente avanzadas y dinámicas, a fines de facilitar la implantación y el desarrollo de actividades social y tecnológicamente motrices, de positivo impacto sobre el desarrollo económico local. Identificar a tal fin los clúster de actividades de mayor potencialidad de desarrollo, establecer el ordenamiento territorial y urbanístico más apropiado para su implantación y/o fortalecimiento, y los elementos dotacionales e infraestructurales necesarios para su desarrollo.

### 3.1.6. Gestión de riesgos de desastre y adaptación al cambio climático (Transversal)

Panamá es un país expuesto a múltiples amenazas, en particular las hidrometeorológicas y geológicas. Y se encuentra, con sus especificidades, como todo el planeta progresivamente amenazado por la agudización de los efectos del cambio climático.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial, en consonancia con las determinaciones de la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, impulsará la adopción del enfoque de Gestión de Riesgo y adaptación al cambio climático en los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

#### 3.1.6.1. Incorporar el enfoque de GRD a los instrumentos de OT

- i. Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de ordenamiento territorial y considerar la información, criterios y regulaciones sobre las amenazas naturales y antrópicas como determinantes para el ordenamiento territorial en todas sus escalas.

#### 3.1.6.2. Incorporar en los instrumentos medidas orientadas a reducir riesgos

- i. Incorporar en los instrumentos de ordenamiento territorial medidas dirigidas a fortalecer la resiliencia y mejorar la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales.
  - Reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras y los asentamientos humanos mediante el desarrollo y la aplicación de normas y regulaciones sobre su localización y características constructivas.
  - Ordenar el desarrollo de los asentamientos humanos y de las infraestructuras y equipamientos sociales básicos atendiendo a la reducción de su vulnerabilidad.

- Identificar los ámbitos que en atención a sus amenazas y vulnerabilidad han de dotarse de sistemas de alerta temprana, y/o de condiciones especiales de localización y diseño de sus infraestructuras para la gestión eficiente de las emergencias.
- Prever en los instrumentos de ordenamiento territorial el diseño de infraestructuras y equipamientos que faciliten la respuesta de los servicios de emergencia ante desastres naturales y mejoren la protección de la población.

#### 3.1.6.3. Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

- i. Contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
  - Incluir en los instrumentos de desarrollo de ordenamiento territorial medidas específicas para reducir la demanda de energía en edificaciones, particularmente mediante la intervención sobre las características constructivas, orientación y localización.
  - Promover el uso del transporte público mediante la aplicación de modelos territoriales que reduzcan las necesidades de movilidad y el diseño de infraestructuras viarias que prioricen el tránsito del transporte público frente al vehículo privado y faciliten soluciones no motorizadas de movilidad.

#### 3.1.6.4. Mejorar capacidades institucionales en adaptación y mitigación

- i. Mejorar las capacidades institucionales y sociales respecto de la adaptación y mitigación frente al cambio climático y los desastres naturales.
  - Fortalecer las capacidades locales para la incorporación de criterios de reducción del riesgo de desastres en los

procesos de planificación local del territorio.

- Fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales relacionadas con el ordenamiento territorial y la gestión ambiental en relación a los efectos del cambio climático y la prevención de los desastres naturales.
- Promover la utilización de los instrumentos de ordenamiento territorial para mejorar la coordinación y articulación entre el sector público y el sector privado.

### 3.1.7. Otros enfoque transversales

#### 3.1.7.1. Enfoque de género

- i. La PNOT asume plenamente el Objetivo de Desarrollo Sostenible Nº5, que tiene por finalidad promover la igualdad entre hombres y mujeres; acorde a ello, se establecen los siguientes criterios:
  - Se debe procurar la equiparación de condiciones y la participación igualitaria de todas las personas con independencia de su género en los procesos participativos y de toma de decisiones que acompañan a la planificación territorial;
  - los programas e instrumentos que se desarrollen deberán incorporar una perspectiva de género que aborde las particularidades y necesidades específicas de cada uno y, además, asegure la igualdad de oportunidades y derechos.

#### 3.1.7.2. Enfoque de derechos

- i. EL ordenamiento territorial contribuirá al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones para garantizar, promover, proteger y hacer cumplir los derechos de las personas con independencia de su género, etnia, creencia, edad o condición social.

- ii. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial se ha de concretar con estricta observancia del enfoque de derechos, en particular en relación con los derechos de los territorios y pueblos indígenas, respetando y facilitando su derecho a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, haciendo uso de sus recursos naturales y conservando su cultura, identidad histórica y modo de vida.

### 3.2. Directrices y lineamientos de política orientados a “Mejorar la gobernanza territorial para ganar en eficacia y eficiencia en las actuaciones de ordenamiento y desarrollo territorial”

Las debilidades en la gobernanza territorial, constituyen un desafío prioritario para el desarrollo e implementación de la PNOT.

Disponer de marcos normativos, competenciales e instrumentales claros, es un aspecto prioritario para mejorar la gobernanza territorial, y viabilizar el desarrollo de la PNOT; pero la implementación PNOT será imposible si se no se cuenta además con instituciones con recursos técnicos y humanos y financieros, adecuada información de base, o si no se establecen mecanismo de articulación y colaboración interinstitucional, tanto en el nivel central como entre el nivel central y local y con el sector empresarial. Una parte importante de los esfuerzos han de dedicarse, por tanto, a fortalecer las instituciones públicas encargadas de dirigir el proceso, dotándolas de las capacidades y de los recursos necesarios para ello.

Pero, al tiempo que se fortalecen las instituciones públicas, es necesario explorar alternativas e instrumentos de financiación del desarrollo territorial; la vinculación al SNIP y al presupuesto nacional o local es condición de partida, pero se existen otras alternativas que ofrecen importantes oportunidades:

- Los procesos de **generación y captura de valor** asociados a la acción pública en materia de ordenamiento e inversión territorial constituyen prácticas de muy amplia

trayectoria a nivel internacional, que facilitan el financiamiento equitativo y sostenible de la acción pública en la materia. En Panamá se están desarrollando programas y proyectos de inversión pública de muy fuerte incidencia territorial y urbanística, con alta repercusión en la valorización del suelo y de la propiedad inmobiliaria en su ámbito de incidencia, sin que los mismos se hayan visto acompañados, de momento, de actuaciones tendentes a optimizar su impacto urbanístico y a recuperar las plusvalías debidas a la propia acción urbanística e inversora de la Administración. La adopción en Panamá de procesos e instrumentos de generación y captura de valor contribuirá a la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de inversión pública y ordenamiento territorial, y al sostenimiento de una capacidad de inversión pública importante sin necesidad de forzar la obtención de recursos fiscales, tanto a nivel local como a escala nacional.

- **Los Contrato-Plan:** Se trata de una figura a través de los cuales se establecen programas de actuación en cuyo desarrollo participan diversas instituciones, a través de procesos de inversión y gestión coordinada que permiten optimizar las inversiones y los resultados a alcanzar. Estos contrato-plan, por otra parte, suelen constituir en el entorno regional un método eficiente para facilitar el fortalecimiento de las capacidades de gestión y realización de las instituciones locales y regionales, a través de las experiencias adquiridas en procesos y proyectos en ocasiones complejos, en los que participan con el apoyo profesional e institucional de entidades de mayor capacidad.

A pesar de las mejoras realizadas, los procesos de aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial y urbana son lentos, y suelen estar mediatisados por procesos complejos, en los que intervienen múltiples instancias administrativas de decisión, en tramitaciones que presentan en ocasiones opacidades o márgenes de ambigüedad que dan lugar a ciertos niveles de arbitrariedad,

reales o aparentes, que no contribuyen a la valoración social positiva de la gobernanza territorial. El tiempo y los costos directos y de oportunidad que suponen estos procesos dan lugar a costos de transacción elevados, que restan eficiencia y dinamismo a la toma de decisiones y al proceso de desarrollo social. Agilizar estos procesos es una demanda explícita de numerosos actores.

Existen en la práctica y en la legislación de Panamá múltiples mecanismos e instrumentos de participación ciudadana a fin a fin de 'incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la contraloría social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción'<sup>17</sup>. No obstante, al menos en lo que a la acción urbanística y territorial de la Administración respecta, existe generalizada insatisfacción, ciudadana e institucional, en relación a la eficacia de la misma. Reglamentar y hacer eficientes estos procesos, constituye otro importante desafío para fortalecer la gobernanza territorial.

### **3.2.1. Mejorar el Marco Legal e instrumental del OT.**

#### **3.2.1.1. Legislación específica de Ordenamiento Territorial**

- i. Clarificar el marco legal regulador del ordenamiento territorial, a través de la formulación y sanción de una legislación específica de ordenamiento territorial que establezca los objetivos y criterios, el marco institucional y competencial, y los instrumentos específicos para avanzar en el ordenamiento territorial del país, y que establezca armonización clara y eficiente entre sus determinaciones e instrumentos y las resultantes de la legislación concurrente en el amplio campo del ordenamiento territorial (ambiental,

<sup>17</sup> Artículo 136 de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública

urbanística, descentralización, desarrollo económico y social, ...)

### 3.2.1.2. Armonización de sistemas e instrumentos de planificación

- i. Clarificar y armonizar los sistemas e instrumentos de planificación del ordenamiento territorial, simplificando en la medida de lo posible sus determinaciones, procesos y tiempos de elaboración, y mejorando complementariamente los mecanismos de participación social e institucional en la elaboración de los mismos.

### 3.2.1.3. Articulación y alineamiento institucional

- i. Articular y alinear la acción de las múltiples instituciones incidentes sobre el ordenamiento territorial de acuerdo a principios de competencia, complementariedad y eficiencia, a partir de los instrumentos y lineamientos estratégicos establecidos para la gobernanza territorial del país a través del Marco Territorial Estratégico de Panamá.

## 3.2.2. Fortalecer las capacidades institucionales

### 3.2.2.1. Administración nacional

- i. Fortalecer las capacidades institucionales de la Administración Nacional en la materia, principalmente en los siguientes aspectos:
  - Elaboración y gestión de escenarios prospectivos de utilidad para la toma de decisiones en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, con información económica, demográfica, ambiental, de usos del suelo, y de los sistemas de movilidad y transportes, hídrico y energético; de ámbito nacional y a escalas territoriales apropiadas para su utilización informativa y referencial en ámbitos regionales y locales de planificación, con horizontes de corto, mediano y largo plazo (5, 10, 25 años).

- Desarrollar un Sistema de Información Territorial, que, a partir de la información georreferenciada que se genere en el marco de la iniciativa denominada Infraestructura Panameña de Datos Espaciales (IPDE), integre toda la información de interés para el Ordenamiento Territorial.
- Planificación y programación estratégica del desarrollo socio-territorial, a nivel nacional y regional.
- Evaluación estratégica integrada de políticas, planes, programas y de proyectos estratégicos de alto impacto estructurante sobre el ordenamiento y el desarrollo territorial.
- Formulación, financiación y gestión de proyectos integrados, complejos, de renovación y desarrollo territorial y urbano.
- Implementar sistemas de monitoreo del desempeño de las políticas, planes y programas de ordenamiento y desarrollo territorial, a fin de propiciar el seguimiento y la evaluación de la efectividad de los mismos, que incluyan:
  - Sistema de indicadores de resultados, que, mediante revisiones periódicas permitan medir los avances, y, a medio plazo, la eficacia y el impacto de las políticas y los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los distintos niveles sub nacionales.
  - Dar a conocer a los ciudadanos en un formato amigable y en plazos periódicos previamente programados, los avances, desafíos y dificultades en la implementación de los distintos instrumentos.

### 3.2.2.2. Administración local

- i. Fortalecer las capacidades de la Administración Local, principalmente en los siguientes aspectos:
  - Gobernanza territorial.
  - Adquisición de capacidades relativas a la producción, acceso y gestión de información territorial.
  - Planificación de ordenamiento territorial.
  - Gestión de procesos de transformación y desarrollo urbano.

### 3.2.2.3. Mejorar las capacidades de coordinación horizontal y vertical

- i. Adquisición de capacidades técnicas por parte de las diversas instituciones intervenientes en el territorio para trabajar a partir de enfoques sistémicos, holísticos, en el desarrollo de sus ámbitos técnico-competenciales específicos. No se trata de que todas las instituciones formulen y pretendan desarrollar visiones e intervenciones integrales, sino de establecer mecanismos eficientes que permitan su construcción participativa y su concreción y desarrollo en términos colaborativos por las instituciones competentes.
- ii. Fortalecer las instancias de coordinación su nacionales (Regionales y/o Provinciales – JTP y Consejo Provincial) a fin de que tengan capacidad efectiva de articulación en el territorio entre las instancias sectoriales y los gobiernos locales
- iii. Establecer, formular y gestionar instrumentos y procesos que permitan la articulación, concertación y colaboración multinivel y multisectorial.
- iv. Promover la realización en cascada de los instrumentos de ordenamiento territorial en orden nacional, su nacional y municipal.

- v. Promover la cooperación intermunicipal como un mecanismo de coordinación horizontal.

### 3.2.3. Recursos para financiar la política territorial

#### 3.2.3.1. Sistema Nacional de Inversión Pública

- i. Avanzar y sistematizar la vinculación de los planes de inversión de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial al SINIP

#### 3.2.3.2. Instrumentos de generación y captura de valor

- i. Impulsar el desarrollo de instrumentos de Generación y Captura de Valor, mediante:
  - La difusión de experiencias y metodologías que hayan resultado exitosas para el ordenamiento y financiamiento de planes, programas o proyectos de inversión en materia de desarrollo local, principalmente en ciudades y países de América, así como las experiencias de mayor interés a nivel mundial.
  - La adquisición de capacidades por parte de la Administración Local en la formulación y gestión de actuaciones públicas generadoras de valor: gestión eficiente del patrimonio público inmobiliario y de la utilización del dominio público; cambios regulatorios de usos e intensidades de usos del suelo; realización de obras públicas de mejora; realización de nuevos desarrollos urbanos o renovación de los existentes, entre las principales. Y en el desarrollo y la utilización de los instrumentos de captura de valor: ingresos por ventas; ingresos por tarifas; ingresos fiscales por cambios actuales o futuros en el valor de la propiedad inmobiliaria; contribuciones especiales por valorización; venta de derechos especiales de edificación;

captación de plusvalías urbanísticas propias del proceso de producción de suelos urbanos, entre otros.

- La formulación e implementación de estrategias de generación y captura de valor, cuando resulten apropiadas, a partir de la planificación y gestión estratégica del ordenamiento territorial y urbano.

### 3.2.3.3. Los contratos plan

- i. Impulsar la adopción de instrumentos para la concertación inter-institucional: Los Contratos Plan
  - Se considera de alta significación estratégica avanzar en los procesos de concertación inter-institucional y público-privada en Panamá, en relación a los cuales el país puede apoyarse en las importantes experiencias regionales e internacionales que se han realizado en el curso de los últimos años.
  - La Ley de Ordenamiento Territorial a formular en el marco del desarrollo de PNOT puede constituir el instrumento normativo apropiado para establecer y regular la figura de los Contrato-Plan, como instrumentos eficientes para potenciar y concretar la colaboración inter-institucional y para fortalecer los procesos de descentralización.
  - En el desarrollo de estas figuras por la Administración Nacional, la Secretaría Nacional de Descentralización, el MEF y el MIVIOT habrían de tener protagonismo importante.
  - El trabajo concertado a escalas territoriales intermedias y locales por diversas entidades de la Administración Pública puede otorgar a los procesos de inversión, y de ordenamiento territorial un marco de previsibilidad favorecedor de procesos de asociación público-privada para la realización de determinadas obras de infraestructuras

o equipamientos. A mayor previsibilidad y confianza en los procesos de transformación y desarrollo, menores serán los riesgos y los costos inherentes a proyectos desarrollados en régimen de APP.

### 3.2.4. Eficiencia y transparencia

#### 3.2.4.1. Agilidad y transparencia en la tramitación de instrumentos de OT y gestión urbana

- i. Agilizar, transparentar y objetivar los procesos de decisión relativos a actuaciones territoriales y urbanísticas, impulsando la racionalización de procesos a través de ventanillas únicas y de sistemas de información en línea que permitan mejorar la eficiencia de las mismas.
- ii. Continuar y profundizar las iniciativas y procesos en marcha impulsados por la Secretaría de Competitividad y las Ventanillas Únicas (simplificación de procesos; seguimiento y monitoreo en línea; evaluación continua; fortalecimiento técnico y humano) orientados a agilizar los tiempos de respuesta en la tramitación de instrumentos de gestión urbana.
- iii. Fortalecer la ventanilla única con procesos informáticos que agilicen las tramitaciones y faciliten el seguimiento.

#### 3.2.4.2. Agilidad y transparencia en la tramitación de instrumentos de OT y gestión urbana

- i. Habilitar procesos de evaluación y de decisión ágiles y objetivos frente a iniciativas no consideradas en el planeamiento vigente, cuya realización pudiera resultar no obstante de interés social.
- ii. Habilitar sistemas progresivos de evaluación y toma de decisiones en proyectos de alta complejidad e impacto potencial, a fin de reducir riesgos y costos en los procesos de formulación de proyectos manteniendo altos niveles de rigurosidad técnica en la evaluación.

## 3.2.5. Promover procesos de participación pública eficientes

### 3.2.5.1. Fortalecer la eficiencia de la participación ciudadana

i. Los proceso participativos asociado a elaboración de planes de ordenamiento territorial deben reglamentarse a fin de facilitar:

- La información y participación ciudadana desde fases tempranas del proceso de elaboración de los planes y de la toma de decisiones, así como en fases intermedia en la formulación del plan de ordenamiento considerado. La participación ciudadana en estas fases estará orientada, inicialmente, a propiciar la participación y validación de diagnósticos, y durante el desarrollo preliminar de la propuesta, a inducir y facilitar sus aportes en lo que respecta a los elementos principales del modelo de usos del suelo y desarrollo territorial propuesto.
- La información y participación ciudadana cuando el plan o proyecto haya alcanzado pleno nivel de definición técnica, a fines de posibilitar la mejora, si fuera el caso, de soluciones específicas o de detalle del ordenamiento propuesto, y de poder ejercer defensa de sus posiciones o intereses particulares en la medida en que los mismos pudieran verse afectados por las determinaciones del plan.

- Adecuada información al ciudadano y a las instituciones de la sociedad civil, así como la formalización, atención y apropiado tratamiento de las sugerencias o solicitudes planteadas en el curso del proceso de participación, de las cuales quedará registro público.
- El ejercicio del derecho de los pueblos y comunidades indígenas al consentimiento libre, previo e informado para todo plan, programa o proyecto a desarrollar en las comarcas y tierras colectivas indígenas.
- Complementariamente a la realización de actos singulares de presentación, debate y participación, los procesos de información y participación en fase de avance y en fase de aprobación definitiva habilitarán un plazo mínimo razonable para posibilitar tanto la información pública como la presentación de documentos de sugerencias o solicitudes específicas por parte de los interesados.
- A fin de facilitar la eficacia de los procesos participativos, se establecerán campañas de información y sensibilización sobre la importancia de los mismos, los mecanismos contemplados, así como las instancias y los momentos clave de consulta y participación de los instrumentos de ordenamiento territorial a elaborar.

## 4. Marco Legal e Institucional para el desarrollo de la PNOT

### 4.1. Marco Legal

La formulación, aprobación y desarrollo del marco legal para el ordenamiento territorial de Panamá es esencial para cubrir el gran vacío existente en la materia, el cual ha sido parcialmente cubierto desde legislaciones sectoriales o transversales específicas (legislación urbanística, ambiental, de descentralización y económicas diversas), que han establecido múltiples sistemas de planificación territorial, escasamente desarrollados y con fuertes limitaciones para su articulación e implementación eficiente. La sanción y vigencia de esta nueva ley es condición necesaria para avanzar en profundidad en el desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en Panamá; resultará por tanto actuación prioritaria de la programación a elaborar a tal fin.

La Ley de Ordenamiento Territorial de Panamá a elaborar ha de contener, al menos:

- i. Concepto y funciones del ordenamiento territorial;
- ii. Articulación entre las funciones del ordenamiento territorial y las funciones y competencias correspondientes a las Administraciones responsables de las políticas ambiental, urbanística, de desarrollo rural, de infraestructuras y de desarrollo social y económico, y otras concurrentes sobre el desarrollo territorial.
- iii. Asignación, a partir del marco constitucional vigente, de las competencias de ordenamiento territorial según niveles territoriales de la Administración, y de los deberes de cooperación a establecer y concretar entre las mismas a los fines generales del ordenamiento territorial.
- iv. Tratamiento, en el ordenamiento territorial, de políticas y actuaciones integradas en escalas sub-nacionales intermedias (ámbitos regionales intermedios); de criterios para la delimitación de estos ámbitos, y de la

organización institucional apropiada a fines del ordenamiento territorial en los mismos. Establecimiento, si así se estimara, de Regiones a fines de la Planificación Territorial.

- v. Regulación básica de los instrumentos para el ordenamiento territorial:
  - a) Instrumentos de planificación;
  - b) Instrumentos de concertación;
  - c) Instrumentos de información y seguimiento;
  - d) Instrumentos de evaluación.
- vi. Conceptualización y regulación de proyectos y actuaciones de alto potencial de impacto estratégico sobre el ordenamiento territorial.
- vii. Regulación básica de los procesos de información y participación pública e institucional en el proceso de elaboración de los instrumentos para el ordenamiento territorial, así como de los instrumentos de planificación incidentes en el ordenamiento territorial (urbanísticos, ambientales, infraestructurales, económicos y semejantes).
- viii. Establecimiento de los instrumentos económicos y financieros, fiscales y urbanísticos, para el financiamiento de la acción y de la inversión pública en materia de ordenamiento territorial y urbano.

### 4.2. Marco institucional

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial se ha de posicionar como acción estratégica de primer nivel en el marco de las políticas públicas, con funciones, entre otras, de direccionamiento estratégico de la acción del Gobierno en el territorio; de orientación y coordinación de la actuación de los principales departamentos competentes en actuaciones territoriales; de concertación y apoyo a la labor de los Gobiernos Locales en la materia, y de priorización y programación de las inversiones del Gobierno Nacional incidentes en el desarrollo socio-territorial.

La PNOT debe sentar las bases de un proceso de coordinación y articulación de las actuaciones del Estado, la empresa privada y la sociedad civil, con el fin de articular el desarrollo nacional con un proceso de desarrollo territorial coherente y que responda a las metas a largo plazo del país.



Para hacer efectivo y eficiente este posicionamiento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se requiere su anclaje institucional en entidades de muy alta jerarquía dentro del Órgano Ejecutivo de Gobierno, lo cual se ha resuelto en ocasiones, en el entorno internacional, asignándola a departamentos técnico-políticos adjuntos a la Presidencia de Gobierno, funcionalmente por encima de los niveles ministeriales, a los cuales orienta y coordina en la acción de gobierno<sup>18</sup>, o en Ministerios de Economía y Planificación<sup>19</sup>.

Para la implementación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en Panamá<sup>20</sup> se estima

<sup>18</sup> Son los casos, en el entorno regional, de la Secretaría Técnica de Presidencia, en El Salvador, que opera como instancia política-institucional de coordinación del Órgano Ejecutivo de Gobierno del país, o, más específicamente, del Departamento Nacional de Planeación, en Colombia, que opera de hecho como un ministerio de planificación, con rango superior al de los departamentos ministeriales.

<sup>19</sup> Es el caso de República Dominicana

<sup>20</sup> En Panamá la Ley 37/2009 instituyó una institucionalidad mixta, encabezada por un órgano colegiado con carácter asesor, el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, antes

conveniente impulsar una estructura que integre instancias institucionales y público-privadas colegiadas de decisión y asesoramiento, apoyadas en el ejercicio de funciones técnicas y ejecutivas por los departamentos ministeriales responsables de la acción territorial, entre éstos, principalmente, por Ministerios de la Presidencia, de Economía y Finanzas, de Vivienda y Ordenamiento Territorial y de Medio ambiente.

Las competencias nacionales en materia de ordenamiento territorial corresponden, en sus determinaciones de mayor integralidad y contenido estratégico, al **Consejo del Gabinete**, que se apoyará para el desarrollo de las mismas en un Comité de Coordinación Institucional, en el Departamento de Prospectiva y Planificación Nacional, en el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, y en los ministerios competentes en las principales dimensiones técnico-políticas que hacen al ordenamiento territorial.

denominado Consejo Nacional de Urbanismo, cuya Secretaría Ejecutiva sería desempeñada por el MIVIOT; institucionalidad que no funcionó

Serán competencias principales del **Consejo del Gabinete**:

- i. Formular e impulsar el desarrollo de la PNOT.
- ii. Formular propuesta a la Asamblea, ordenar la vigencia y atender al desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial.

- iii. Aprobar el Marco Territorial Estratégico de Panamá, y atender al seguimiento y desarrollo del mismo.
- iv. Aprobar los Planes Directores de Ordenamiento Territorial de ámbito nacional o regional.



El **Comité de Coordinación Institucional (CCI)** tendrá a su cargo la realización de las tareas técnicas-institucionales preparatorias para la formulación técnica y toma de decisiones en las materias de ordenamiento territorial que hayan de resolverse por el Consejo de Ministros, así como la coordinación inter-institucional en la ejecución por parte de la Administración de sus actuaciones en materia de ordenamiento territorial.

El Comité de Coordinación Institucional estará integrado por representantes de alto nivel de todos los ministerios del Órgano Ejecutivo de Panamá.

La Secretaría Técnica del CCI será desempeñada por un funcionario de alto nivel del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Órgano Ejecutivo de Panamá reforzará sus capacidades en materia de prospectiva, de análisis estratégico, de formulación y evaluación de Políticas de Estado, y de planificación y programación estratégica a través de la creación de un **Departamento de Prospectiva y Planificación**

Nacional, que tendrá rango de Viceministerio, o superior<sup>21</sup>.

Serán cometidos principales del Departamento de Prospectiva y Planificación Nacional:

- i. Habilitar herramientas que permitan la simulación prospectiva de escenarios integrados de desarrollo a nivel nacional y sub-nacional;
- ii. Sistematizar e integrar en los mismos los escenarios prospectivos internacionales de ámbito mundial y regional que resulten de mayor relevancia para comprender las circunstancias probables del contexto de desarrollo internacional a mediano y largo plazo de Panamá;
- iii. Desarrollar o adaptar al país metodologías apropiadas para la formulación de políticas,

<sup>21</sup> En el marco del organigrama ministerial vigente en la fase de formulación y sanción de la Ley de OT, el DPPN se podría organizar en el seno del MEF.

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

planes y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, así como para la elaboración de los instrumentos de planificación incidentes sobre el sistema socio-territorial que se realicen por las entidades competentes;

- iv. Dirigir la formulación técnica del Plan Estratégico de Gobierno y del Marco Territorial Estratégico del Desarrollo de Panamá a mediano y largo plazo;
- v. Elaborar y mantener el Sistema de Información Territorial de Panamá, y habilitar su disponibilidad y utilización por parte de la Administración y de la sociedad civil;
- vi. Apoyar a las instancias de la Administración Nacional y Local en la realización de sus cometidos en materia de planificación y programación del ordenamiento y el desarrollo territorial.

**El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial** ha de constituir organismo de carácter técnico asesor que tiene como función general orientar y apoyar en la mejora de la gobernanza territorial del país. Su función principal es asesorar a los órganos Ejecutivo y Legislativo en la definición de políticas, desarrollo legislativos y planes, programas y proyectos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial en Panamá.

Estará integrado por representantes de los Órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado, de la Administración Local, de la Universidad, de las Entidades Empresariales y de la Sociedad Civil.

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial estará a cargo del Departamento de Prospectiva y Planificación Nacional (MEF).

**Al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** le ha de corresponder, principalmente, abordar el ordenamiento integral del territorio a escala regional; asesorar y apoyar la acción de los gobiernos locales en el desarrollo de sus atribuciones en materia de ordenamiento territorial; establecer normas y directrices de ámbito nacional y/o sub-nacional que resulten eficientes para ordenar subsidiariamente el

desarrollo urbanístico municipal en ausencia de sus instrumentos específicos, así como formular y ejecutar el Plan Director Nacional para el Fortalecimiento y Mejora del Sistema de Ciudades y del Desarrollo Urbano de Panamá.

**Al Ministerio de Ambiente** le ha de corresponder, principalmente, la elaboración de directrices para la adecuación de los usos del suelo a la capacidad del territorio y de sus recursos y valores ambientales, a través de un Plan Nacional Director para la Adecuación de Usos Territoriales y Capacidades Ambientales; la elaboración de los Planes de Ordenamiento Ambiental de Cuencas Hidrográficas, y de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, y la elaboración de los Planes de Ordenamiento Ambiental de Áreas Protegidas y de Espacios bajo Manejo Ambiental Especial.

**Al Ministerio de Economía y Finanzas**, a través de la Dirección de Políticas Públicas y la Dirección de Programación de Inversiones, le corresponderá reforzar la vinculación entre las decisiones de inversión pública de programas y proyectos de incidencia territorial y la planificación del ordenamiento territorial en sus ámbitos de implantación e impactos. A tal fin a través de las Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública se reglamentará:

- i. La incorporación por parte del SINIP de la información de ordenamiento territorial pertinente entre la información a considerar para evaluar la admisibilidad de los programas y proyectos de inversión pública;
- ii. La vinculación a establecer entre la admisibilidad de programas de infraestructura física-social y de infraestructura física-económica con el ordenamiento territorial de las mismas.

La adecuación de los programas y proyectos a financiar por el SINIP a los planes de ordenamiento territorial se valorará positivamente entre los criterios de priorización de los mismos.

**Al Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, le corresponderá, entre otros, formular, dirigir y poner en práctica la estrategia y política de

desarrollo del sector agropecuario dentro del territorio, así como formular y ejecutar las directrices, programas y proyectos de desarrollo rural, integral y sectorial, , que deberán ser integradas en los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

A través de la **Secretaría de Descentralización del Ministerio de la Presidencia** se ha de reforzar y concretar el enfoque integrado y estratégico del nivel distrital, estableciendo la articulación del mismo con los Programas de Inversión de Obras Públicas y Servicios.

Se regulará a tal fin la elaboración de los Programas Estratégicos de Gobierno Local, que serán aprobados a nivel municipal sobre la base de las Memorias de Postulación presentadas por los alcaldes electos. Los PEGL contendrán un capítulo dedicado a establecer la vinculación entre los programas de desarrollo planteados y las determinaciones del POT local. En ausencia de POT vigente el Programa Estratégico de Gobierno Local programará su realización, o las actuaciones necesarias para alcanzar su vigencia.

## 5. Instrumentos para la formulación y concreción de la PNOT

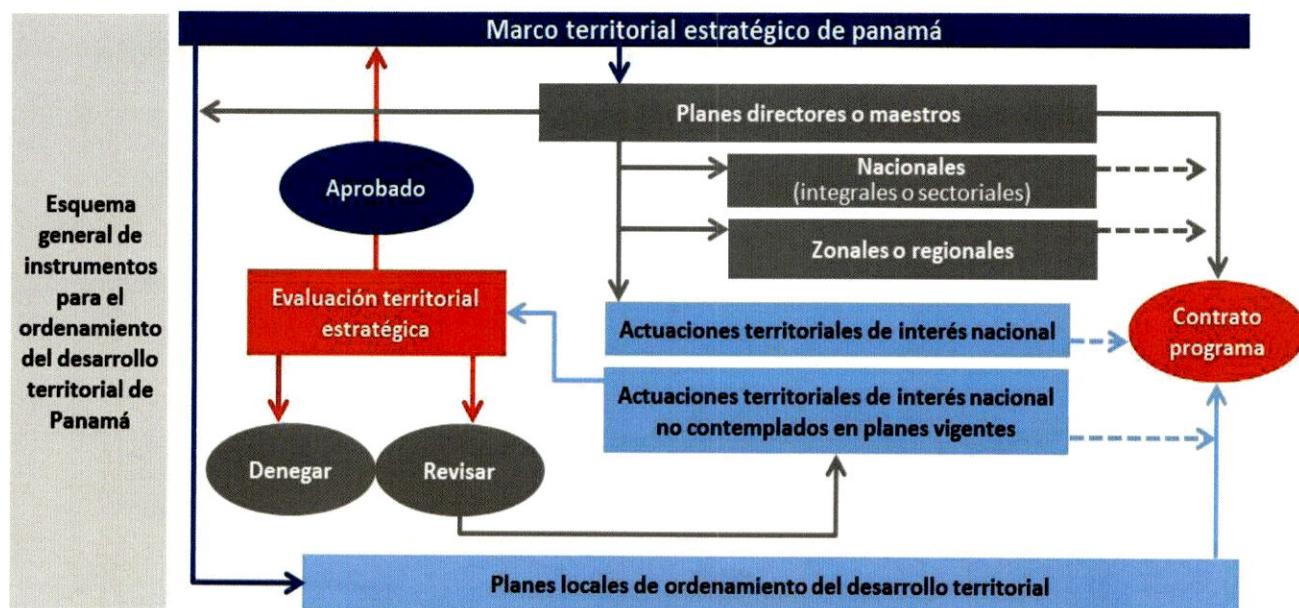
### 5.1. Planteamiento General

La Política Territorial de Panamá se ha de formular y concretar a través de un proceso que se articula en cuatro tipos de instrumentos principales; estos hacen referencia a:

- i. Información y orientación estratégica del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel nacional;
- ii. Planificación y ordenamiento territorial;
- iii. Evaluación territorial y ambiental estratégica;
- iv. Gestión concertada de proyectos integrados de desarrollo territorial



### ESQUEMA DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS PROPUESTOS



## 5.2. Instrumento de información y orientación estratégica del desarrollo territorial; El Marco Territorial Estratégico

El instrumento de información y orientación estratégica del ordenamiento y desarrollo territorial de Panamá se ha de denominar **Marco Territorial Estratégico**.

El Marco Territorial Estratégico (para el Ordenamiento y el Desarrollo Territorial de Panamá) se ha de elaborar y aprobar por el Órgano Ejecutivo de Gobierno, a iniciativa y de acuerdo a la orientación del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, sobre la base de la documentación técnica a elaborar por el Departamento de Prospectiva y Planificación Nacional, adscrito al MEF. Tendrá en principio vigencia de corto y mediano plazo, 15 años, y se actualizará cada 5 años, en ocasión de la elaboración y aprobación del Plan Estratégico de Gobierno, al comenzar, por tanto, cada ciclo de Gobierno.

Cada actualización desplazará en al menos un quinquenio el horizonte prospectivo-estratégico del Marco Territorial Estratégico, con lo cual éste se mantendrá permanentemente actualizado como documento de información y orientación estratégica a mediano plazo. Cuando se estime necesario por parte del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, o en su actualización

quinquenal por el nuevo Equipo de Gobierno, se procederá a su revisión y reformulación estructural.

El Marco Territorial Estratégico viene a dar respuesta instrumental al planteamiento formulado pero no desarrollado por la Ley 37 de 2009, de Descentralización de la Administración, que plantea, en su artículo 12, que “La Planificación Estratégica para el Desarrollo comprende el conjunto armónico de estrategias, políticas, regulaciones, instrumentos e instituciones definidas por el Estado, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y políticas”.

El Marco Territorial Estratégico ha de integrar con coherencia y capacidad expresiva, información especializada sobre la situación actual del país, en todas sus dimensiones (medio natural; poblamiento y demografía; vivienda, hábitat y sistema de ciudades; infraestructuras territoriales; actividades económicas y productivas de base territorial; sistema institucional); sobre los procesos y tendencias que operan sobre las mismas; sobre las políticas sectoriales y generales incidentes –políticas, programas, afecciones territoriales-, y sobre la visión prospectiva de país que de todo ello deriva, en consideración a la integración del país en el entorno regional y mundial.

### Marco territorial estratégico

DIMENSIONES DEL SISTEMA SOCIO-TERRITORIAL	INFORMACIÓN				POLÍTICAS SECTORIALES		LINEAMIENTOS Y ACTUACIONES ESPECÍFICAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
	SITUACIÓN ACTUAL	PROCESOS Y TENDENCIAS	POLÍTICAS, PROGRAMAS	AFFECCIONES TERRITORIALES			
MEDIO NATURAL Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS							
DEMOGRAFÍA Y POBLAMIENTO							
HABITAT Y SISTEMA DE CIUDADES							
INFRAESTRUCTURAS TERRITORIALES							
ACTIVIDADES ECONÓMICAS							
SISTEMA INSTITUCIONAL TERRITORIAL							

Supone por tanto, en lo fundamental, una visión integral, actual y prospectiva del país a nivel territorial, en base a las circunstancias y a las dinámicas actuales y previsibles, y al conjunto integrado de políticas y programas activos sobre el territorio, al cual se añaden los objetivos, lineamientos y programas que se hayan de poner en marcha como concreción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

La función principal del Marco Territorial Estratégico no es formular e imponer al conjunto social e institucional panameño un 'determinado modelo de desarrollo socio-territorial, sino informar al conjunto social e institucional de las circunstancias, dinámicas, compromisos y acuerdos, políticas vigentes y escenarios prospectivos a nivel socio-territorial y ambiental en el marco del cual han de tomar sus decisiones como actores territoriales, así como de un conjunto de objetivos, criterios y lineamientos para la orientación de las mismas.

La finalidad básica del Marco Territorial Estratégico es facilitar la toma de decisiones fundamentadas sobre actuaciones de impacto territorial, así como de criterios para su concreción de acuerdo a finalidades sociales de sostenibilidad y calidad de vida.

## 5.3. Instrumento de planificación y ordenamiento territorial

### 5.3.1. Planes Maestros (de ámbito nacional o sub - nacional)

En coherencia y desarrollo del Marco Territorial Estratégico podrán desarrollarse **Planes Directores o Maestros**, de ámbito nacional o sub nacional, integrales o sectoriales, cuando ello se considere oportuno para alcanzar los objetivos generales de ordenamiento territorial, u objetivos sectoriales o transversales específicos correspondientes a los distintos planos o dimensiones del sistema socio-territorial: urbanísticos, ambientales, infraestructurales, productivos, o semejantes.

Los Planes Directores o Maestros *de carácter integral* de ámbito sub nacional han de ser regulados por la Ley de Ordenamiento Territorial, y han de corresponder en su iniciativa, formulación y gestión a la institucionalidad territorial, encabezada por el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.

Los Planes Directores o Maestros *sectoriales o transversales específicos* se han de realizar a partir del marco legal e institucional con competencia en la materia, aun cuando han de atender a las determinaciones a desarrollar por la Ley de Ordenamiento Territorial en aquellos aspectos relacionados con su articulación y armonización con los contenidos analíticos y políticos del Marco Territorial Estratégico, y al proceso de participación pública e institucional.

Los Planes Directores o Maestros podrán estar contemplados en el Programa de Actuación Quinquenal de Marco Territorial Estratégico, o elaborados a iniciativa no programada por parte de la institucionalidad competente. En todo caso la aprobación de los Planes Directores o Maestros sectoriales transversales específicos requiere el previo Visto Bueno por parte del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial. En la consideración y fundamentación de este Visto Bueno se atenderán por parte del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial aspectos que hacen a la oportunidad y legalidad del Plan Director o Maestro considerado en relación a los contenidos y determinaciones del Marco Territorial Estratégico.

En el proceso de formulación/tramitación de estos planes, la Ley de Ordenamiento Territorial establecerá los momentos y procedimientos apropiados para facilitar la coordinación y armonización entre las diversas iniciativas e instrumentos, contemplando, siempre que ello sea posible, un proceso de información y armonización en fase temprana de la elaboración del Plan Director o Sectorial en cuestión, a través de la cual se suministre por parte de la institución competente en la iniciativa información sobre los objetivos, alcances y naturaleza de las actuaciones a establecer y programar; se suministre a través del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial la información más relevante a considerar en la

concreción de la iniciativa en lo que al contexto socio-territorial estratégico concierne, y se establezcan y acuerden los lineamientos para el mejor desarrollo de la iniciativa.

### 5.3.2. Planes locales de ordenamiento territorial

Los **Planes Locales de Ordenamiento Territorial** se regularán a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a fines de integrar en un único instrumento los objetivos y determinaciones generales que hacen al desarrollo socio-económico, territorial, urbanístico y ambiental de los municipios de Panamá. Este instrumento, **Plan Local de Ordenamiento Territorial Municipal (o Plan General Municipal)**, tendrá por su naturaleza y alcance un carácter político, estratégico y programático; y ha de ser complementado y desarrollado a través de **Normas específicas reguladoras de usos**, y de **Planes Especiales** (urbanísticos, ambientales, infraestructurales), cuando fueran necesarios, para la ordenación detallada de usos específicos o la transformación de éstos.

Los contenidos básicos del Plan Local de Ordenamiento Territorial Municipal comprenderán:

- i. Determinación del posicionamiento y la función del sistema socio-territorial local en su contexto regional, nacional y supra-nacional de integración y desarrollo, en consideración a los análisis, criterios y determinaciones del Marco Territorial Estratégico de Panamá;
- ii. Determinaciones estructurantes de orden superior que condicionan y han de atenderse en la formulación del modelo de ordenamiento territorial local: ambientales, culturales, en materia de riesgos, relativas a sistemas infraestructurales y de equipamientos, relativas a sistema de ciudades y en su caso a relaciones de carácter metropolitano, según la expresión de las mismas contenida en el marco Territorial Estratégico de Panamá.
- iii. Modelo de ocupación y articulación del territorio local, expresivo de la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, y de las infraestructuras requeridas

para soportar las actividades establecidas y a establecer, y para integrar el sistema local con los sistemas territoriales e infraestructurales de orden superior.

- iv. Zonificación general de los usos del suelo, distinguiendo al menos entre suelos urbanos, rurales y de expansión urbana.
- v. Identificación y programación de acciones a mediano y largo plazo, necesarias para la concreción del modelo de desarrollo planteado.
- vi. Identificación y programación de las actuaciones prioritarias a realizar a corto plazo, 5 años, en materia de ordenamiento territorial, urbanístico y de desarrollo urbano; de mejora, conservación y gestión ambiental; de gestión del riesgo; de desarrollo de actividades productivas; de mejora de los equipamientos sociales y servicios a la población; de mejora de la gobernanza del desarrollo local.

Los Planes Locales de Ordenamiento Territorial se elaborarán con horizonte prospectivo y de programación de mediano-largo plazo, 15-20 años; comprenderán al menos tres períodos de gobierno municipal. A través de la Ley de Ordenamiento Territorial se establecerá el procedimiento que facilite la articulación entre los programas de gobierno de los nuevos equipos municipales y la actualización y ejecución de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial<sup>22</sup>.

### 5.3.3. Actuaciones territoriales de interés nacional

La ley de Ordenamiento Territorial regulará la formulación, tramitación y gestión de las **Actuaciones Territoriales de Interés Nacional**,

<sup>22</sup> Los Memoriales de Postulación de los candidatos a Alcalde incorporarán Programas de Gobierno, que se formularán en relación explícita al Plan Local Vigente; el candidato electo concretará su Programa a partir de sus equipos técnicos, con el apoyo de los técnicos de la Administración Local. El Local de OT, en su versión actualizada y ajustada a la política a desarrollar por el nuevo equipo municipal de gobierno, se formulará, presentará, concertará y aprobará en un plazo no mayor a 6 meses, desde la toma de posesión por parte de las nuevas autoridades.

entendiéndose por tales a aquellas actuaciones de gran impacto potencial, de carácter estratégico, que hayan de incidir y beneficiar al conjunto nacional, o impactar sobre ámbitos supra-locales relevantes para el ordenamiento territorial a nivel nacional.

Comprenderán en ocasiones **actuaciones de carácter integrado**, incidentes sobre la creación de nuevas centralidades urbanas y económicas, sobre las infraestructuras y los equipamientos, sobre la vivienda y el sistema de ciudades, y sobre parques y áreas naturales. O, en otros casos, a **actuaciones de carácter sectorial**, que por escala y funcionalidad territorial generen importantes impactos directos e indirectos, así como múltiples efectos inducidos sobre el ordenamiento territorial en ámbitos de relevancia para el sistema nacional.

Las Actuaciones Territoriales de Interés Nacional se establecerán a partir de los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación: Marco Territorial Estratégico; Planes Directores o Maestros. O como iniciativa autónoma en relación al marco de planificación vigente. Éstas podrán corresponder a la iniciativa pública o a la iniciativa privada.

Las Actuaciones Territoriales de Interés Nacional requerirán para su autorización definitiva de la formulación y aprobación del Plan Director o Maestro correspondiente. La aprobación definitiva del mismo habilitará la ejecución del proyecto, y supondrá la actualización y adaptación al mismo del conjunto de la planificación territorial incidente, desde el Marco Territorial Estratégico a los planes locales del ordenamiento territorial que se vieran afectados.

#### **5.4. Instrumento de evaluación: La evaluación territorial y ambiental estratégica**

Cuando se trate de iniciativas autónomas, públicas o privadas, el Interés Nacional de la actuación, así como su viabilidad y conveniencia habrán de ser evaluados y en su caso establecidos a través de un proceso de **Evaluación Previa, de carácter estratégico, de la viabilidad, conveniencia e interés nacional de la actuación (Evaluación de Impacto Territorial)**. Esta evaluación previa se

realizará a iniciativa del promotor de la misma, ante la institucionalidad del Órgano Ejecutivo del Gobierno responsable de la Política Territorial. Su aprobación requerirá informe vinculante del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial<sup>23</sup>.

La **Evaluación Previa de carácter estratégico** a realizar ha de permitir estimar:

- i. Su compatibilidad con los objetivos, líneas de acción estratégica y programas de desarrollo vigentes en el país, expresados en el Marco Territorial Estratégico;
- ii. Los beneficios y costos sociales esperados de la realización de la actuación, evaluar la rentabilidad social de la misma;
- iii. Su viabilidad financiera.

La evaluación a realizar tendrá carácter *preliminar* en la medida en que se ha de realizar en etapa temprana de la toma de decisiones, en fase intermedia de la formulación del proyecto: previa a la plena definición del proyecto constructivo, pero cuando éste ha alcanzado suficiente definición de sus parámetros técnicos, económicos, funcionales y territoriales básicos; cuando resulta posible, por tanto, la evaluación con suficiente aproximación de sus impactos más probables sobre el sistema territorial, económico, social y ambiental en el que el proyecto se ha de implantar.

La evaluación ha de tener *carácter estratégico* en la medida en que se ha de realizar:

- i. Según una perspectiva de análisis que focaliza la evaluación de compatibilidad y coherencia de los impactos esperados del proyecto en relación a la estrategia y programación del desarrollo socio-

---

<sup>23</sup> La LOT que impulsa la PNOT establecerá los procesos de información, participación y concertación específicos que se han de realizar con los entes territoriales más directamente afectados por la Actuación, a fines de asegurar niveles de protección apropiados a los derechos y responsabilidades locales en materia de ordenamiento territorial, y su compatibilización equilibrada y eficiente con los intereses y competencias de orden nacional.

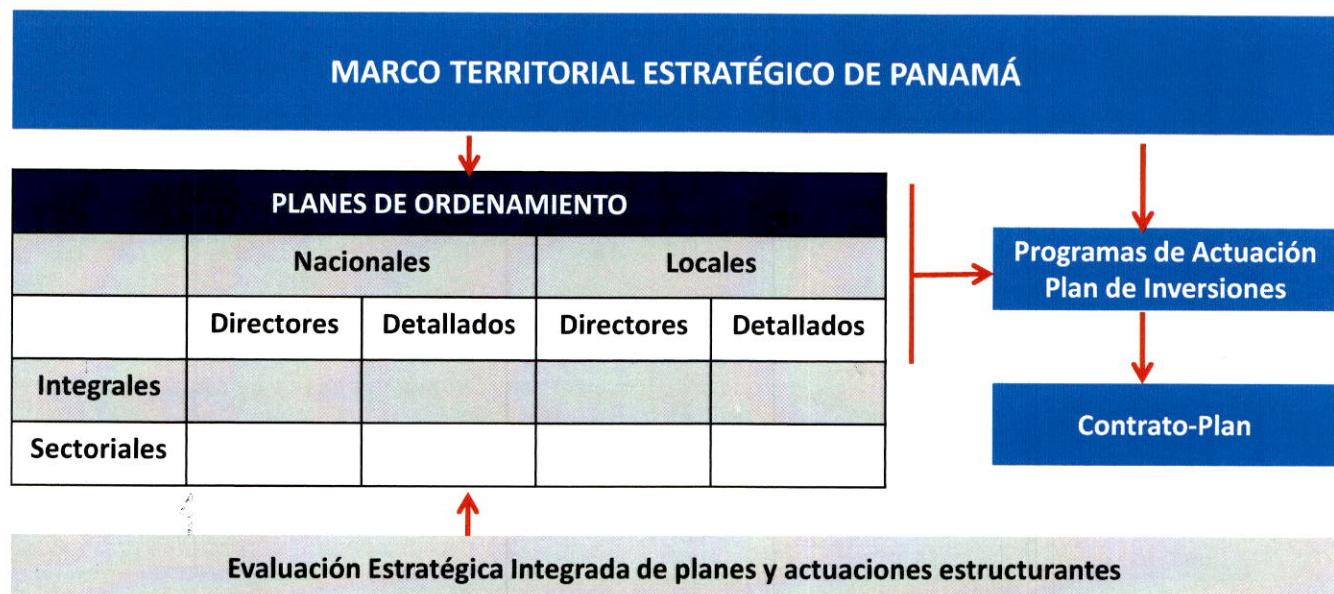
territorial vigente en el país, expresada a través del Marco Territorial Estratégico; y,

- ii. Con perspectivas analíticas y enfoques que permiten contemplar en su integridad los efectos directos e inducidos más probables del proyecto a medio y largo plazo sobre las principales dimensiones o variables del sistema territorial: físicas, ambientales, económicas, sociales, institucionales.

En proyectos de alta complejidad técnica, económica, social e institucional, cual será en general el caso de las Actuaciones Territoriales de Interés Nacional, el disponer de instrumentos de evaluación en fases previas de formulación de los mismos contribuirá a un proceso eficiente de toma de decisiones.

### 5.5. Instrumento de gestión concertada de proyectos: El contrato plan

Como instrumentos de gestión concertada de proyectos integrados de desarrollo territorial, la LOT establecerá y regulará la figura del **Contrato-Plan**. La habilitación de esta figura constituirá incentivo al logro por parte de las entidades locales de las capacidades mínimas que habiliten su participación activa en la gestión de estos programas. Esta participación, complementariamente, contribuirá al proceso de fortalecimiento de las capacidades locales, y a la descentralización hacia las mismas de competencias y recursos antes gestionados por la Administración Nacional.



## 6. Recursos para el desarrollo de la PNOT

### 6.1. Recursos económicos y financieros

El desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial requiere de la disposición de los recursos económicos y financieros necesarios para sufragar las necesidades de formulación, gestión, inversión y monitoreo que supone.

Cuanto mayor sean los desequilibrios socio-territoriales a atender, mayores serán en general los recursos necesarios de movilizar para la superación de los mismos. En lo que a ello respecta, complementariamente, será de importancia considerar que la acción estratégica de la Administración en materia de ordenamiento territorial y urbanístico genera valor, plusvalías urbanas y territoriales. Su captura por parte de la Administración ha de permitir financiar de forma sostenida los procesos de inversión pública necesarios para mejorar la calidad de vida de la población, o al menos parte de los mismos.

El balance entre los recursos fiscales necesarios para la realización de la Política Territorial y Urbanística, y la obtención por parte de la Administración de los ingresos fiscales y urbanísticos que pudieran resultar de la propia acción reguladora y/o inversora de la Administración no siempre podrá equilibrarse.

En general los fondos públicos necesarios serán mayores que los recursos fiscales susceptibles de captar vía procesos e instrumentos de captura de valor. La magnitud relativa del desequilibrio estará en general asociada a los niveles de solvencia o insolvencia económica de las poblaciones atendidas con las mejoras de servicios socio-territoriales: cuanto mayores sean los niveles de solvencia de las poblaciones atendidas, mayores serán en general las posibilidades de financiar con procesos de captura de valor las inversiones públicas realizadas como parte de la acción territorial del Estado. La utilización de procesos e instrumentos de generación y captura de valor está aun escasamente desarrollada en Panamá, y en

general en países del entorno regional, a excepción de Brasil. Por el contrario ha sido muy utilizada en la financiación del desarrollo urbano ligado a sistemas sostenibles de transportes en América del Norte y en países del sudeste asiático. Panamá considerará e integrará las prácticas desarrolladas y lecciones aprendidas en dichas experiencias para aplicarlas al mejoramiento y sostenibilidad de la financiación del ordenamiento territorial nacional.

### 6.2. Capacidades institucionales

El desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es altamente exigente en capacidades institucionales, por la dificultad técnica de formular y ejecutar intervenciones que inciden sobre diversos planos de la organización socio-territorial; que comportan con frecuencia horizontes prospectivos y de programación de mediano y largo plazo, y que demandan la articulación de esfuerzos y capacidades de diversas instituciones y niveles de la Administración, en general difíciles de alcanzar aún en el marco de orientaciones político-partidistas compartidas.

El déficit de capacidades institucionales para el desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial incide tanto sobre la Administración Nacional como sobre la Administración Local, aun cuando con frecuencia se lo percibe y se lo asocia más claramente a esta última, que suele presentar una carencia muy manifiesta de recursos técnicos y económicos para hacer frente a sus competencias constitucionales en materia de ordenamiento del desarrollo territorial.

La Administración Nacional, por el contrario, suele visualizarse como una estructura muy vasta, difícilmente comprensible en su amplitud y diversidad, en ocasiones muy burocratizada, pero en todo caso con capacidad suficiente para abordar los todos los temas y las cuestiones que hacen al desarrollo social, lo cual no es del todo cierto. O al menos no lo es en lo que a la Política Territorial respecta.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial demanda, en el plano nacional, capacidad para visualizar el contexto del desarrollo socio-territorial

del país en sus componentes nacionales y en sus relaciones internacionales; para poner en marcha acciones políticas inteligentes desde la perspectiva del interés nacional en relación al mismo; para articular capacidades institucionales y privadas a tal fin, y para superar en la acción de gobierno el horizonte político-institucional de corto plazo y la perspectiva sectorial-especializada de intervención, que ha sido dominante en el curso de las últimas décadas, cuando el 'mercado' como decisivo mayor tendió a desplazar al pensamiento estratégico y a la planificación de posiciones centrales de la acción de gobierno.

La recuperación de estas capacidades en versión actualizada y adaptada a los tiempos y circunstancias actuales y previsibles ha de ser condición necesaria para el desarrollo moderno y eficiente de la Política Territorial a nivel nacional.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales a impulsar como componente importante de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial ha de comprender por tanto las acciones de fortalecimiento de las capacidades específicas de la Administración Nacional así como de las capacidades necesarias para el desempeño eficaz de la Administración Local.

## 6.3. Recursos humanos

La formación de recursos humanos será necesaria para habilitar la disponibilidad de profesionales y técnicos cualificados para tareas de planificación y gestión territorial, a realizar desde las instituciones de la Administración y desde el sector privado.

Se impulsarán a tal fin la realización de cursos de postgrado que sean capaces de brindar formación académica apropiada a un amplio conjunto de profesionales (arquitectos, economistas, abogados, biólogos, ingenieros, sociólogos, geógrafos y demás especialistas interesados en la actividad) que han de recibir formación en planificación y gestión del ordenamiento territorial.

Complementariamente se estima conveniente habilitar cursos de formación técnica especializada para la cualificación de técnicos de la Administración Nacional y Local en las prácticas técnicas y administrativas propias de la Política Territorial.

## 6.4. Guías técnicas para la formulación de instrumentos de OT

Habrá de ser elaboradas en coherencia con las determinaciones de la LOT, a fines de facilitar la aplicación de la misma por parte de los profesionales y técnicos que hayan de desarrollarla.

## 7. Plan de Acción Indicativo para la implementación de la PNOT.

### 7.1. Consideraciones Previas

El presente capítulo hace referencia al Plan de Acción indicativo para la Implementación de la PNOT.

Dos aspectos han sido determinantes en elaboración del Plan de Acción indicativo:

- En primer lugar, los requerimientos, relaciones funcionales y secuenciales que se derivan de las propuestas estructurantes de Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

La PNOT propone importantes reformas en el marco legal, institucional, competencial e instrumental asociado al ordenamiento territorial –algunas de ellas de gran calado-, cuya implementación requiere, además de voluntad política para impulsar el proceso, acciones complementarias para fortalecer las capacidades técnicas y humanas en los distintos niveles de la administración y del sector privado, y, asociado a ello, mejorar la oferta formativa vinculada a la planificación y ordenamiento territorial, a fin de disponer de personal con la formación requerida. En ese sentido, el Plan de Acción Indicativo tiene en cuenta la necesaria vinculación y secuencia temporal que requiere implementar las propuestas de la PNOT.

- Junto a ello, la consideración de los tiempos políticos:

Como es sabido, el año 2019 es año electoral, y ello define unos “tiempos políticos” que es necesario considerar; aunque sería deseable, es poco factible que la PNOT sea dejada aprobada y lista para su implementación en el presente período administrativo que culmina el 30 de junio de 2019.

En este escenario, el Plan de Acción Indicativo incorpora esas consideraciones desde una doble perspectiva; por una parte, impulsando acciones de sensibilización y difusión de la PNOT en

orden a su consolidación como Política de Estado, con independencia de cuál sea el resultado del proceso electoral; complementariamente, la propuesta temporal de las acciones a ejecutar, se adecúa tentativamente a un eventual cambio de administración.

### 7.2. Principales acciones a realizar para el desarrollo de la PNOT

Las acciones a integrar en el Plan de Acción Indicativo para la implementación de la PNOT, se pueden agrupar en tres grandes ámbitos:

1. Las que tienen por finalidad establecer o adoptar las bases políticas, legales e institucionales a partir de las cuales se concretará el desarrollo de la PNOT.

En este sentido *las actividades persiguen alcanzar las condiciones institucionales necesarias para el ejercicio de la gobernanza territorial*; operativamente, ello requiere:

- La Adopción formal de la PNOT
  - Realizar los arreglos normativos e institucionales para la implementación de la PNOT
2. Las que concretarán los instrumentos, determinaciones, y actuaciones específicas que han de posibilitar avanzar en el logro de los objetivos socio-territoriales de la PNOT.

A tal fin *las acciones se orientarán a impulsar la elaboración de un conjunto jerarquizado y secuencial de Instrumentos de Ordenamiento Territorial*, y en particular:

- Instrumentos de O.T. básicos para la concreción de la PNOT a nivel nacional
- Instrumentos de O.T. en ámbitos subnacionales e intermedios
- Instrumentos de OT a nivel Municipal
- Iniciativas piloto de nuevos mecanismos de financiación de la política territorial propuestos por la PNOT

### 3. Las que se orientan a **crear las capacidades necesarias para la implementación de la PNOT y sus instrumentos.**

En este ámbito las actuaciones contempladas en el plan de acción se orientan a:

- El fortalecimiento de las capacidades de la Administración Central y Local
- Fortalecer la oferta formativa relacionada con el Ordenamiento Territorial

#### **7.2.1. Establecer las bases políticas, legales e institucionales a partir de las cuales se concretará el desarrollo de la PNOT**

##### **7.2.1.1. Adopción formal de la PNOT**

A diciembre de 2018, se dispone de una propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), elaborada de forma muy participativa, discutida y concertada con un amplio grupo de actores institucionales y sociales; el paso siguiente es adoptar formalmente esa política, como paso previo a acometer los arreglos normativos e institucionales que conlleva la propuesta.

Para ello se contemplan dos grandes grupos de tareas

##### **- Acciones de Difusión y Comunicación de la propuesta de PNOT**

Estos aspectos son particularmente relevantes, especialmente en un escenario electoral como el que se plantea en el primer semestre de 2019; en este sentido, las acciones se orientan principalmente a:

- Reforzar el apoyo técnico, social e institucional de la propuesta de PNOT a fin de garantizar la sostenibilidad de la misma más allá del cambio de gobierno
- Posicionar la propuesta ante la Concertación Nacional como Política de Estado que deba ser considerada como referencia en la elaboración del próximo PEG
- Difundir la propuesta ante los candidatos de los distintos partidos.

A tal fin, se plantea durante el primer cuatrimestre de 2019 múltiples presentaciones y reuniones de presentación de la propuesta ante diferentes actores, y en particular:

- Instituciones Clave (en particular: MEF; Presidencia; otros)
- Concertación Nacional
- Organismos Internacionales
- Partidos Políticos
- Organizaciones de la sociedad civil, gremios y academia, que participaron activamente durante el proceso de elaboración de la propuesta (CAPAC; APEDE; Cámara de Comercio; CONEP; SPIA; UNIVERSIDADES; Otros)

Estas actividades deberían ser lideradas por el MIVIOT, contando con apoyos específicos de distintos actores clave de la sociedad civil, que refuerzen la idea de la importancia de la adopción de la PNOT.

##### **- Resolución administrativa de Aprobación de la PNOT**

De acuerdo a lo que se desprende de las reuniones mantenidas con el Viceministerio de Ordenamiento Territorial del MIVIOT y distintos actores sociales, atendiendo a los resultados de la actividad anterior, se pueden contemplar dos escenarios para la Aprobación formal de la propuesta:

- i. Adopción mediante Resolución Ministerial del MIVIOT.
- ii. Adopción mediante Resolución de Gabinete

Ambas opciones tienen ventajas e inconvenientes ante un eventual cambio de gobierno; atendiendo a los resultados y percepciones que se deriven de las reuniones que se mantengan en el marco del proceso de Difusión y Comunicación de la propuesta de PNOT, se podrá decidir cuál de las dos opciones es más viable de cara a su implementación y/o contribuye mejor a la consolidación de la propuesta como política de estado.

### 7.2.1.2. Arreglos Normativos, Institucionales u operativos para la Implementación de la PNOT

Disponer de marcos normativos, competenciales e instrumentales claros, es un aspecto prioritario para mejorar la gobernanza territorial, y viabilizar el desarrollo de la PNOT.

Disponer de marcos normativos, competenciales e instrumentales claros, es un aspecto prioritario para mejorar la gobernanza territorial, y viabilizar el desarrollo de la PNOT; pero la implementación PNOT no será posible si se no se cuenta además con instituciones con recursos técnicos y humanos y financieros, adecuada información de base, o si no se establecen mecanismo de articulación y colaboración interinstitucional, tanto en el nivel central como entre el nivel central y local y con el sector empresarial. Una parte importante de los esfuerzos han de dedicarse, por tanto, a fortalecer las instituciones públicas encargadas de dirigir el proceso, dotándolas de las capacidades y de los recursos necesarios para ello.

#### **- Ley de Ordenamiento Territorial**

Las propuestas de la PNOT conllevan importantes cambios institucionales, competenciales e instrumentales vinculados al OT, que deben sancionarse mediante la aprobación de la correspondiente Ley de Ordenamiento Territorial.

Durante el proceso de formulación de la PNOT, se trabajó en las bases de un Borrador de Ley de Ordenamiento Territorial, que supone un importante punto de partida para avanzar en la elaboración de un Anteproyecto de Ley de O.T.; este documento pretende:

- Clarificar el marco legal regulador del ordenamiento territorial, a través de la formulación y sanción de una legislación específica de ordenamiento territorial que establezca los objetivos y criterios, el marco institucional y competencial, y los instrumentos específicos para avanzar en el ordenamiento territorial del país, y que establezca armonización clara y eficiente entre sus determinaciones e instrumentos y

las resultantes de la legislación concurrente en el amplio campo del ordenamiento territorial (ambiental, urbanística, descentralización, desarrollo económico y social, ...)

- Clarificar y armonizar los sistemas e instrumentos de planificación del ordenamiento territorial, simplificando en la medida de lo posible sus determinaciones, procesos y tiempos de elaboración, y mejorando complementariamente los mecanismos de participación social e institucional en la elaboración de los mismos.
- Articular y alinear la acción de las múltiples instituciones incidentes sobre el ordenamiento territorial de acuerdo a principios de competencia, complementariedad y eficiencia, a partir de los instrumentos y lineamientos estratégicos establecidos para la gobernanza territorial del país.

En relación a este punto, central para el desarrollo e implementación de la PNOT, las actividades clave a ejecutar son las siguientes:

- Discutir y ajustar el borrador existente, a fin de Elaborar el anteproyecto de Ley de OT (tentativamente primer semestre de 2019).
- Remisión a la Asamblea del anteproyecto de Ley de OT para su discusión y aprobación (segundo semestre 2019?)
- Reglamentación de la Ley (2020)
- **Organización y Dotación de Capacidades Institucionales en el Nivel Central**

Este proceso, que debe desarrollarse en paralelo a la discusión de la Ley, hace referencia a la necesidad de concretar y avanzar en la estructura institucional que oriente y dirija la política territorial.

Las principales actividades a realizar son:

- Discusión y ajuste del nuevo esquema institucional a impulsar (enero-septiembre 2019)

La propuesta de la PNOT en este ámbito es clara; la instancia que lidere esta Política de Estado, tiene que ser de tipo transversal, con gran capacidad de coordinación y peso institucional suficiente como para coordinar políticas sectoriales. En el proceso de consulta y discusión que acompañó la elaboración de la propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial se avanzaron dos escenarios alternativos, ambos válidos a los fines y enfoque de la PNOT:

- La creación de un Viceministerio de (Planificación y) Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); o
- La creación de un supra-ministerio transversal –tipo la Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia-, que dirija y articule la planificación y el ordenamiento territorial a nivel nacional.

Ambas opciones tienen ventajas y desventajas, y dependen en gran medida de la voluntad política y de la viabilidad de abordar reformas institucionales de gran calado; en tanto que la primer alternativa implica cambios importantes pero que remiten a esquemas institucionales parecidos a otros que ya existieron hasta los noventa, la idea de un nuevo supra-ministerio es defendida por distintos actores como la más oportuna. Terminar definir cuál es el modelo definitivo a impulsar, es una tarea que debe hacerse en paralelo a la discusión del anteproyecto de Ley de OT.

#### **– Puesta en marcha del modelo institucional adoptado (Octubre 2109-Junio 2020)**

Sea cual sea el modelo que finalmente se escoja, hay que ponerlo en marcha una vez aprobada la Ley de OT. Ello conlleva la organización y dotación de capacidades institucionales básicas para el desarrollo de la PNOT en el seno del Órgano Ejecutivo de

Gobierno, y específicamente la puesta en marcha de las siguientes instancias:

- Comité de Coordinación Institucional para el desarrollo de la PNOT.
- Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- Departamento (Viceministerio MEF?; DNP?) de Prospectiva y Planificación Nacional.
- Otros arreglos reglamentarios y administrativos

Finalmente, en el corto plazo hay que realizar otras actividades -complementarias a las anteriores-, también necesarias para avanzar en la implementación de la PNOT; algunas de las más significativas son las siguientes:

- Elaboración de guías técnicas y decreto reglamentario para la vinculación de las determinaciones y programación de los instrumentos de la PNOT al SINIP (tentativamente Marzo-abril 2019)
- Elaboración de Bases para la formulación del Marco Territorial Estratégico de Panamá, y su articulación con la formulación del PEG 2019-2024 (tentativamente Enero-octubre 2019).

#### **7.2.2. Elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial**

La Política Territorial de Panamá se ha de formular y concretar a través de un proceso que se articula en cuatro tipos de instrumentos principales; estos hacen referencia a:

- i. Información y orientación estratégica del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel nacional: el Marco territorial Estratégico
- ii. Planificación y ordenamiento territorial;
- iii. Evaluación territorial estratégica;

iv. Gestión concertada de proyectos integrados de desarrollo territorial.

La formulación y adopción de estos instrumentos se considera esencial para impulsar el desarrollo de la PNOT a nivel nacional, regional y local; acorde a ello, el Plan de Acción prioriza las actuaciones vinculadas al desarrollo de instrumentos que se sitúan a la cabeza del sistema de planificación y ordenamiento territorial, que serán los referentes de los otros instrumentos de ordenamiento territorial propuestos.

**7.2.2.1. Instrumentos de O.T. básicos para la concreción de la PNOT a nivel Nacional.**

**- Marco Territorial Estratégico de Panamá**

Es instrumento de información y orientación estratégica del ordenamiento y desarrollo territorial de Panamá; el Marco Territorial Estratégico (para el Ordenamiento y el Desarrollo Territorial de Panamá) se ha de elaborar y aprobar por el Órgano Ejecutivo de Gobierno, a iniciativa y de acuerdo a la orientación del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, sobre la base de la documentación técnica a elaborar por el Departamento de Prospectiva y Planificación Nacional (Adscrito al MEF o Supra-Ministerio, según se decida).

El Marco Territorial Estratégico viene a dar respuesta instrumental al planteamiento formulado pero no desarrollado por la Ley 37 de 2009, de Descentralización de la Administración, que plantea, en su artículo 12, que “La Planificación Estratégica para el Desarrollo comprende el conjunto armónico de estrategias, políticas, regulaciones, instrumentos e instituciones definidas por el Estado, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y políticas”.

Tendrá un horizonte prospectivo de mediano y largo plazo (10 y 25 años), y se actualizará cada 5 años, en ocasión de la elaboración y aprobación del Plan Estratégico de Gobierno, al comenzar, por tanto, cada ciclo de Gobierno.

Este instrumento será determinante para la programación de las actuaciones e instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial a realizar por parte de la Administración Nacional.

**- Plan Maestro para la Mejora Sostenible de los Asentamientos Humanos y fortalecimiento del Sistema de Ciudades**

Este Plan Maestro, a elaborar por el MIVIOT, sentará las bases para el desarrollo del Sistema de Ciudades, definirá y priorizará las actuaciones a impulsar en distintos ámbitos sub-nacionales y/o regionales y en las principales áreas urbanas, y establecerá los criterios, directrices y prioridades de los POTs a realizar y/o actualizar en el ámbito local; contendrá entre sus determinaciones Normas Urbanísticas de aplicación subsidiaria para la regulación de los procesos urbanísticos en municipios de carezca de POT vigente.

**- Plan Maestro de Adecuación de Usos del Suelo a la Capacidad de Carga del Territorio.**

Este Plan Maestro, a elaborar por Ministerio de Ambiente, con un horizonte prospectivo de corto, mediano y largo plazo (5, 10 y 25 años) establecerá, a partir del análisis de las características ambientales del territorio, las directrices y lineamientos a considerar en los procesos de ordenamiento territorial atendiendo a la capacidad de carga del territorio.

Al igual que el Plan Maestro para la Mejora Sostenible de los Asentamientos Humanos y fortalecimiento del Sistema de Ciudades, se desarrollará en paralelo a la elaboración del Marco Territorial Estratégico, a fin de que haya retroalimentación y consistencia entre los distintos instrumentos.

**- Instrumentos de Ordenamiento Territorial en ámbitos Sub-Nacionales Intermedios (Regional; Cuenca)**

Estos instrumentos de O.T., se desarrollarán teniendo como referencia las determinaciones y directrices que se deriven de los Instrumentos Básicos para el Ordenamiento Territorial a nivel nacional: el Marco Territorial Estratégico, el Plan Maestro para la Mejora Sostenible de los

Asentamientos Humanos y fortalecimiento del Sistema de Ciudades y el Plan Maestro de Adecuación de Usos del Suelo a la Capacidad de Carga del Territorio. Orientativamente, su formulación se realizará entre 2019 y 2014

- **Planes Maestros de Ordenamiento Territorial de ámbito regional.**

Estos planes, elaborados a escala de mayor detalle que el Plan Maestro para la Mejora Sostenible de los Asentamientos Humanos, de ámbito nacional, podrán sustituir las determinaciones directoras y subsidiarias del mismo por las que con mayor detalle se desarrolle en el Plan Maestro Regional, manteniendo siempre coherencia y armonización entre sus determinaciones. Las prioridades y calendarios de realización de los mismos se establecerán a través del Marco Territorial Estratégico de Panamá, o del Plan Maestro para la Mejora Sostenible de los Asentamientos Humanos.

- **Planes de Ordenamiento Ambiental de Cuencas Hidrográficas.**

Su desarrollo y aprobación corresponde al Ministerio de Ambiente. Las prioridades y calendarios de realización de los mismos se establecerán a través del Marco Territorial Estratégico de Panamá, o del Plan Maestro de Adecuación entre Usos y Capacidad de Carga del Territorio.

## 7.2.2.2. Instrumentos de Ordenamiento Territorial en ámbitos Municipales y Locales

Conforme a la Ley de Descentralización, su formulación, aprobación y ejecución corresponde a los Gobiernos Locales<sup>24</sup>, teniendo como referencia los criterios, directrices las guías metodológicas que a tal efecto desarrolle el MIVIOT.

A tal efecto, se elaborará programa concertado entre el Departamento de Prospectiva y Planificación (MEF; DNP?), el Viceministerio de

Ordenamiento Territorial, la Secretaría de Descentralización, y las entidades municipales interesadas, para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que no los hubieran previamente desarrollados, según esquemas de colaboración y apoyo técnico que habiliten la disponibilidad de instrumentos municipales de ordenamiento territorial de calidad, a través de procesos que permitan complementariamente el fortalecimiento de las capacidades municipales en materia de gobernanza territorial.

Tentativamente, se desarrollarán entre los años 2019 y 2024.

## 7.2.2.3. Proyectos Piloto de Nuevos Instrumentos de financiación de la política territorial

La propuesta de PNOT considera nuevas alternativas e instrumentos de financiación del desarrollo territorial; la vinculación al SNIP y al presupuesto nacional o local es condición de partida, pero se proponen otras alternativas que ofrecen importantes oportunidades:

- Los procesos de **generación y captura de valor** asociados a la acción pública en materia de ordenamiento e inversión territorial constituyen prácticas de muy amplia trayectoria a nivel internacional, que facilitan el financiamiento equitativo y sostenible de la acción pública en la materia.
- **Los Contrato-Plan:** Se trata de una figura a través de las cuales se establecen programas de actuación en cuyo desarrollo participan diversas instituciones, a través de procesos de inversión y gestión coordinada que permiten optimizar las inversiones y los resultados a alcanzar

En este sentido, se considera oportuno impulsar en el corto plazo, experiencias piloto de ambos instrumentos.

<sup>24</sup> Subsidiariamente, cuando no dispongan de las capacidades, los desarrollará el MIVIOT

## 7.2.3. Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la PNOT y sus instrumentos

La implementación PNOT será imposible si se no se cuenta con las capacidades técnicas y humanas, tanto en el nivel central como local. A tal fin, el Plan de Acción contempla impulsar el desarrollo de capacidades institucionales en los distintos niveles, así como fortalecer la oferta formativa relacionada.

### 7.2.3.1. Fortalecimiento de capacidades en los niveles central y local

El desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es altamente exigente en capacidades institucionales, por la dificultad técnica de formular y ejecutar intervenciones que inciden sobre diversos planos de la organización socio-territorial; el déficit de capacidades institucionales para el desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial incide en los diferentes niveles de la Administración.

Las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional, deberán desarrollarse desde los inicios del proceso de implementación de la PNOT en paralelo al desarrollo del nuevo marco institucional propuesto, a fin de ir consolidando las capacidades técnicas y operativas en los distintos niveles de la administración.

Este programa de fortalecimiento deberá orientarse entre otros aspectos a:

- La adquisición de capacidades técnicas por parte de las diversas instituciones intervenientes en el territorio para trabajar a partir de enfoques sistémicos, holísticos, en el desarrollo de sus ámbitos técnico-competenciales específicos..
- Fortalecer las instancias de coordinación subnacionales (Regionales y/o Provinciales –JTP y Consejo Provincial) a fin de que tengan capacidad efectiva de articulación en el territorio entre las instancias sectoriales y los gobiernos locales
- Establecer, formular y gestionar instrumentos y procesos que permitan la

articulación, concertación y colaboración multinivel y multisectorial.

- Impulsar un programa conjunto MIVIOT-SND para el fortalecimiento de capacidades locales relacionadas con el Ordenamiento territorial.

### 7.2.3.2. Fortalecer la Oferta Formativa relacionada con el Ordenamiento Territorial

La formación de recursos humanos será necesaria para habilitar la disponibilidad de profesionales y técnicos cualificados para tareas de planificación y gestión territorial, a realizar desde las instituciones de la Administración y desde el sector privado.

A tal efecto, durante el proceso de elaboración de la PNOT, se trabajó con distintas universidades a fin de: i) Sensibilizarlas sobre la necesidad de contar con personal especializado en ordenamiento territorial; y ii) presentarles propuestas detalladas de contenidos formativos adaptados a los requerimientos país en materia de ordenamiento territorial, que, eventualmente, puedan ser considerados en su oferta formativa.

En este sentido, se propuso para su consideración la realización de cursos de postgrado que sean capaces de brindar formación académica apropiada a un amplio conjunto de profesionales (arquitectos, economistas, abogados, biólogos, ingenieros, sociólogos, geógrafos y demás especialistas interesados en la actividad) que han de recibir formación en planificación y gestión del ordenamiento territorial. Complementariamente se estimó conveniente habilitar cursos de formación técnica especializada para la cualificación de técnicos de la Administración Nacional y Local en las prácticas técnicas y administrativas propias de la Política Territorial.

En este escenario, las actuaciones a considerar en el plan de acción en este ámbito son tentativamente las siguientes

- Mejora de planes de estudio a nivel de grado, introduciendo asignatura de Ordenamiento Territorial adaptada a

nuevos instrumentos y marco legal de la PNODT (a partir de 2020)

- Impartición de Master en Ordenamiento Territorial (quizá a partir de 2021, cuando tengamos más profesionales panameño

'rodados' con los planes nacionales a elaborar en 2020)

- Formación técnica especializada para técnicos de la Administración, y en particular de los Gobiernos Locales.

## Anexo: Glosario

El glosario cuenta con dos partes. En la primera, se ha considerado conveniente consolidar los principales términos y definiciones existentes en el marco legal panameño de alcance nacional en materia de ordenamiento territorial y que se verían afectados, o no, por las propuestas que se están desarrollando en el proceso de planificación presente.

La segunda parte, incorpora un conjunto de términos que van apareciendo en el proceso de desarrollo de la PNOT de Panamá, que si bien son usuales en la práctica profesional internacional, principalmente en los países desarrollados y de la OCDE, conviene avanzar en su definición para contribuir a la formulación de un marco conceptual del ordenamiento territorial que utilice un lenguaje común, dado que algunos de ellos son relativamente novedosos y, en general, no han sido objetivo de implementación en la práctica local. Los términos y las definiciones que se presentan no conforman un listado exhaustivo y completo de todos los conceptos utilizados, pero sí constituyen parte central para comprender el alcance y sentido de las propuestas realizadas por el equipo consultor. Además, tampoco pretende ser un listado cerrado ni definitivo en el desarrollo del significado de cada término, dado que con la contribución de los distintos agentes que participan en el proceso PNOT deberán ser consensuados y en su caso ajustados al entendimiento y los objetivos locales.

### I. Definiciones provenientes de la Legislación panameña en materia de ordenamiento territorial.

**AMBIENTE.** Conjunto o sistema de elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones. (LEY 41/1998, Panamá)

**APTITUD ECOLÓGICA.** Capacidad que tienen los ecosistemas de un área o región para soportar el desarrollo de actividades, sin que afecten su estructura trófica, diversidad biológica y ciclos de materiales. (LEY 41/1998, Panamá)

**ACCESIBILIDAD.** Superación de barreras arquitectónicas o urbanísticas, que permite el uso de los espacios a las personas con discapacidad. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ACCIÓN URBANÍSTICA.** Es la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas acciones comprende procedimientos de gestión y formas de ejecución en concordancia con los establecidos en el plan local y en las normas urbanísticas. (LEY 6/2006, Panamá)

**ÁREAS DE TRATAMIENTO ESPECIAL.** Zonas que requieren de estudios más detallados para asegurar que el carácter y la función del desarrollo futuro sean compatibles con el resto del área del Plan Metropolitano. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ÁREA DE INFLUENCIA.** Espacio urbano que rodea a una zona histórica, monumento o conjunto monumental que puede afectar o ser afectado por esta y que, por lo tanto, sus alturas y usos están controlados, con el fin de preservar las calidades y características del sector, espacio urbano o inmueble circundante. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ÁREA PROTEGIDA.** Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, investigación de los recursos naturales y culturales. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**CALIDAD AMBIENTAL.** Estructuras y procesos ecológicos que permiten el desarrollo sustentable o racional, la conservación de la diversidad biológica y el mejoramiento del nivel de vida de la población humana. (LEY 41/1998, Panamá)

**CALIDAD DE VIDA.** Grado en que los miembros de una sociedad humana satisfacen sus necesidades materiales y espirituales. Su calificación se fundamenta en indicadores de satisfacciones básicas y a través de juicios de valor. (LEY 41/1998, Panamá)

**CAMBIO CLIMÁTICO.** Variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un periodo prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición atmosférica, asociado a emisiones de gases de efecto invernadero, tales como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y el metano). (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN.** Capacidad de un sistema para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los cambios extremos) a fin de prevenir y mitigar los potenciales efectos. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT)

**CAPTURA DE VALOR.** Se refiere al recobro, a través de múltiples mecanismos diferentes, por ejemplo, los impuestos sobre el incremento del valor del terreno y el edificio causado por la planificación, la inversión pública, el desarrollo de nuevos servicios, etc.

**CONSERVACIÓN.** Conjunto de actividades humanas cuya finalidad es garantizar el uso sostenible del ambiente, incluyendo las medidas para la preservación, mantenimiento, rehabilitación, restauración, manejo y mejoramiento de los recursos naturales del entorno. (LEY 41/1998, Panamá)

**DENSIDAD.** Relación entre el número de habitantes o viviendas por unidad de superficie, ya sea por kilómetro o por hectárea. (LEY 6/2006, Panamá)

**DESARROLLO DIFERIDO.** Área que en los planes se identifica como de condiciones morfológicas adecuadas, pero que no cuenta con infraestructura física ni social circundante a las zonas urbanizables o edificables de la ciudad, para el desarrollo futuro. (LEY 6/2006, Panamá)

**DESARROLLO PRIORITARIO.** Área que en los planes se identifica por estar servida de infraestructura básica y de condiciones morfológicas adecuadas, aptas para un desarrollo inmediato. (LEY 6/2006, Panamá)

**DESARROLLO SOSTENIBLE.** Proceso o capacidad de una sociedad humana de satisfacer las necesidades y aspiraciones sociales, culturales, políticas, ambientales y económicas actuales, de sus miembros, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. (LEY 41/1998, Panamá)

**DESASTRES AMBIENTALES.** Fenómenos desencadenados entre los extremos por la interacción de los riesgos y peligros naturales o inducidos, que afectan negativamente el ambiente. (LEY 41/1998, Panamá)

**DISPERSIÓN URBANA.** Son los territorios urbanos de expansión, que suelen estar ocupados por viviendas unifamiliares. La baja densidad es una medida de la dispersión. También se le denomina derrame urbano. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ECOSISTEMA.** Una entidad ecológica que consiste en los componentes físicos y químicos de un ambiente más la flora y fauna asociados con dicho ambiente y sus relaciones funcionales. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**EMISIONES DE CO<sub>2</sub>.** Emisiones de dióxido de carbono son las que provienen de la quema de combustibles fósiles, sean estos combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y de la quema de gas. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ESPACIO PÚBLICO.** Conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los privados, destinados por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, los límites de los intereses individuales de los habitantes. (LEY 6/2006, Panamá)

**ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Esquema que fija las condiciones básicas de desarrollo en términos de definir el territorio en suelo urbano y rural, la viabilidad, los servicios

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación. (LEY 6/2006, Panamá)

**EQUIPAMIENTO URBANO.** Conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo o bien aquellos en los que se proporciona a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ESTRUCTURA URBANA.** Se fundamenta en la consolidación de un sistema multimodal de desarrollo donde se concentra espacialmente empleos y servicios, complementados por áreas de usos residencial existentes y futuros, e integrado por sistemas de infraestructuras, transporte y espacios abiertos. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**GOBIERNO LOCAL.** Son los gobiernos municipales. (LEY 37/2009, Panamá)

**INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN.** Instrumentos que pueden ser formales (planes de desarrollo urbano nacionales, regionales, locales y parciales) u operativos (programas de actuaciones, proyectos urbanos). Estos, junto con otros instrumentos como los de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización y de participación ciudadana, apoyan el proceso de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. (LEY 6/2006, Panamá)

**INTENSIDAD DE USO.** Es el grado de aprovechamiento de suelo de acuerdo con su uso tomando en cuenta cualquiera de los siguientes impactos (LEY 6/2006, Panamá):

- Porcentaje de cobertura y área de piso.
- Densidades.
- Tránsito y tráfico resultante.
- Cualquier otra medición de impacto que sea resultado del uso del suelo.

**MACROZONIFICACIÓN.** Es un instrumento de control intersectorial. Con este sistema se identifican usos de suelo apropiados en escala de áreas y no en lotes individuales. Refleja la política de las cuales se derivan las metas y los objetivos del Plan Metropolitano. Este instrumento suministra a la autoridad planificadora una orientación y un contexto, al momento de tomar decisiones con el uso de las parcelas individuales de terreno. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**MOVILIDAD URBANA.** Este concepto, a diferencia del término transporte urbano, no se ocupa únicamente del sistema vial o del tránsito motorizado, sino que vincula el tránsito vehicular con la dinámica del peatón. (Decreto Ejecutivo 39/2018, MIVIOT, Panamá)

**ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO NACIONAL.** Proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población. (LEY 41/1998, Panamá)

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Es el conjunto de acciones y políticas administrativas que se desarrollan mediante un proceso de organización, armonización y gestión del uso y ocupación del territorio a nivel nacional, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país, mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza. (Resolución 389/2017, MIVIOT, Panamá)

**PLAN ESTRÁTÉGICO DE GOBIERNO.** Instrumento de gestión gubernamental plurianual, compuesto por una estrategia económica y social, un plan de inversiones indicativo y una programación financiera a cinco años. Este Plan se enmarca dentro de los objetivos y metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo y el propio compromiso electoral del Gobierno entrante. (LEY 37/2009, Panamá)

**PLAN ESTRATÉGICO LOCAL.** Normativa gestora de la planeación plurianual del desarrollo provincial y municipal, construida participativamente, que incluye los aportes del sector privado y la sociedad civil. Este Plan deberá ser revisado y actualizado cada cinco años, incorporando los cambios establecidos en el Plan Estratégico de Gobierno y estará compuesto por un Plan de Inversiones de Obras Públicas y de Servicios y un Programa Financiero. (LEY 37/2009, Panamá)

**PLAN OPERATIVO Y PRESUPUESTO ANUAL PROVINCIAL.** Instrumento de gestión para el ejercicio fiscal, que integra tanto las acciones propias del nivel de Gobierno respectivo, como los planes operativos anuales de los ministerios, municipios, intermediarios financieros, entidades autónomas y semiautónomas, que tienen presencia en dicha jurisdicción territorial. (LEY 37/2009, Panamá)

**PLAN PARCIAL.** Instrumento de planificación detallado cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamientos informales, las áreas de urbanización progresiva, o cualesquiera otras áreas cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local. (LEY 6/2006, Panamá)

**PLAN LOCAL.** Instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales. (LEY 6/2006, Panamá)

**PLAN NACIONAL.** Instrumento de planificación que determina las grandes directrices de ordenamiento territorial, en coordinación con la planificación económica y social para mayor bienestar de la población. (LEY 6/2006, Panamá)

**PLAN REGIONAL.** Instrumento de planificación mediante el cual se regirá el desarrollo físico, ambiental, social y económico de un espacio

definido como región por el Ministerio de Vivienda. (LEY 6/2006, Panamá)

**PROGRAMA DE INVERSIONES DE OBRAS PÚBLICAS Y DE SERVICIOS LOCALES.** Instrumento de gestión plurianual que contendrá los programas y proyectos sectoriales de acciones específicas que la Administración Pública local ejecutará, que tiendan a mejorar, regular, crear o supervisar sectores específicos de desarrollo, con la finalidad de explotar las ventajas comparativas territoriales, fortalecer el desarrollo social, educativo y de salud, combatir la pobreza, promover la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad y grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados, y proveer de servicios públicos, en procura del bienestar general de la población de la jurisdicción local. (LEY 37/2009, Panamá)

**PROGRAMACIÓN FINANCIERA LOCAL.** Instrumento de gestión plurianual que consolida todas las fuentes y usos de recursos financieros, que aplicarán las entidades públicas pertenecientes a cada nivel del Gobierno respectivo, mostrando el balance fiscal subyacente a la operación presupuestaria. La elaboración del Plan Operativo y Presupuesto Anual del respectivo nivel de Gobierno se hará sobre la base de esta Programación. (LEY 37/2009, Panamá)

**SERVIDUMBRE PÚBLICA.** Franja territorial de uso público destinada al mantenimiento y protección de playas, ríos, quebradas, desagües sanitarios y pluviales, energía eléctrica y vías de comunicación. (LEY 6/2006, Panamá)

**URBANISMO.** Disciplina que se refiere al ordenamiento y a la planificación del territorio y del desarrollo urbano para garantizar la organización del medio, la vida del hombre y de las sociedades localizadas en el territorio y en el espacio natural geográfico. (LEY 6/2006, Panamá)

**URBANIZACIÓN.** Conjunto de obras para el trazado y acondicionamiento de un globo de terreno mediante vías de comunicación, servicios públicos, áreas de dominio público y privado y lotes servidos aptos para construir en ellos. (LEY 6/2006, Panamá)

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

**USOS DEL SUELO.** Propósito específico, destino o actividad que se le da a la ocupación o empleo de un terreno. (LEY 6/2006, Panamá)

**ZONIFICACIÓN.** División territorial de un centro urbano o un área virgen, con el fin de regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas. (LEY 6/2006, Panamá)

**PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Es el instrumento técnico, normativo, político y administrativo para la gestión del territorio mediante el cual planifica y regula el uso, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural, que orienta y optimiza las modalidades de ocupación. Puede entenderse como un instrumento de pacto social entre la población, el Estado y su territorio. (Resolución 389/2017, MIVIOT, Panamá)

**ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANES PARCIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Constituyen el instrumento de planificación urbana que busca poner en mutua relación todas las acciones de intervención sobre el territorio para la creación de condiciones ideales para el desarrollo urbano, a partir de una superficie mínima de 10 hectáreas. (Resolución 389/2017, MIVIOT, Panamá)

### II. Definiciones provenientes de otras fuentes de información<sup>25</sup>

**ENFOQUE INTEGRAL DE LA PLANIFICACIÓN.** Un enfoque global del ordenamiento territorial considera todos los factores que pueden influir en el desarrollo una zona determinada, con independencia de su naturaleza (factores naturales tales como cambio climático y riesgos naturales; las actividades humanas, tales como las relacionadas con la inversión privada; o los comportamientos sociales y culturales, las políticas gubernamentales en sectores diversos, etc.). Dicha modalidad de planificación tiene por específico objetivo alcanzar

la coherencia de las políticas sectoriales que tienen un evidente impacto en el territorio a fin de garantizar la cohesión territorial de la mejor manera posible y evitar las debilidades como la falta de sinergia, el uso insatisfactorio de los recursos y una transformación del espacio que va en contra de la tendencia deseada del territorio.

**PLANIFICACIÓN INTEGRADA.** A diferencia de la planificación sectorial, la planificación integrada es un proceso que consiste en coordinar los contenidos de las planificaciones sectoriales en sus diferentes niveles con el fin de adoptar decisiones estratégicas bajo una visión general de los recursos y su impacto. Sirve como referencia a las iniciativas institucionales y para la asignación de los recursos. En el marco de la planificación integral, los derechos económicos, sociales, ecológicos y culturales se valoran de forma conjunta para adoptar las decisiones sobre los usos del suelo que permitan garantizar el desarrollo sostenible del territorio.

**DESARROLLO ENDÓGENO.** El desarrollo endógeno es una forma específica de desarrollo económico basado principalmente en los recursos internos de un territorio determinado. Estos incluyen los recursos naturales y materias primas, las habilidades, el know-how, la capacidad de innovación, la producción local específica (la agricultura, la selvicultura, la artesanía, la industria local), los factores de atracción para el uso residencial y turístico (condiciones climáticas, el patrimonio cultural y los paisajes naturales, equipamiento y estructuras atractivas). El desarrollo endógeno se opone, al desarrollo exógeno que a su vez se funda en inversiones realizadas por empresas extranjeras (de otro Estado o de otra Región).

**GESTIÓN DEL SUELO.** La gestión del suelo se puede definir como el proceso de explotación y desarrollo del suelo de forma sostenible. Dado que el suelo es explotado para fines muy diversos, que pueden influirse mutuamente o incluso oponerse, el uso del suelo se debe planificar y gestionar de manera integrada. Se encuentra estrechamente relacionado con la planificación urbanística y el ordenamiento territorial. También puede incluir la

<sup>25</sup> Tomado y adaptado del Glosario sobre desarrollo territorial Conferencia Europea de Ministros responsables en materia de Ordenación Territorial (CEMAT), 2006; salvo indicación específica.

creación de reservas de suelo (Adquisición de terrenos por los poderes públicos para facilitar el futuro uso del suelo tales como la protección de espacios naturales o la puesta en valor del suelo para fines específicos como la vivienda o infraestructuras).

**REGIÓN.** El concepto de Región es multidimensional y podrá referirse a:

- Un área geográfica que tiene una fuerte identidad natural y una marcada homogeneidad (por ejemplo, una región montañosa o costera);
- Un territorio que tiene una identidad y una homogeneidad económica claras (por ejemplo, un espacio que gira en torno a un área metropolitana, una zona que se caracteriza por un tipo de actividades específicas, tal como la industria manufacturera);
- Una entidad política y administrativa gestionada por una asamblea regional elegida o por representantes de la Administración estatal;
- Un territorio con una historia y una identidad cultural particular (Lengua y la cultura regional, etc.).

**DESARROLLO TERRITORIAL.** Se entiende por desarrollo territorial el proceso por el cual se transforma progresivamente la geografía de los territorios habitados. Incluye elementos físicos (infraestructura, paisajes rurales y urbanos, etc.), así como la estructura del territorio o del hábitat, es decir, la distribución geográfica de la población y las actividades humanas, incluyendo el tamaño de las ciudades y la relación entre ellas.

El desarrollo territorial es un concepto global, que también constituye una política pública ("la política de desarrollo territorial"). Se trata de un concepto global, porque se refiere no sólo al crecimiento económico en diferentes regiones, sino también al desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales. El desarrollo territorial tiene una dimensión altamente cualitativa, lo que implica una gran coherencia en el diseño y aplicación de las políticas gubernamentales.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL A NIVEL REGIONAL.

El ordenamiento territorial a nivel regional es una modalidad de planificación del suelo que se centra en la organización de las infraestructuras, el desarrollo de los asentamientos humanos y las áreas sin desarrollar a escala regional. El ordenamiento territorial contribuye al desarrollo territorial, y también puede perseguir objetivos como el desarrollo sostenible desde una perspectiva ambiental. El ordenamiento territorial a nivel regional incluye generalmente la planificación espacial de actividades a escala regional.

**PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL** Los proyectos de desarrollo territorial se elaboran o controlan por las autoridades públicas para promover el desarrollo territorial en los diferentes niveles. Se pueden incluir proyectos de infraestructuras, de apoyo económico, de desarrollo de áreas específicas, de medidas de rehabilitación urbana, de restauración de los ecosistemas degradados, etc. En general, son parte de estrategias globales de desarrollo. Algunos proyectos se implantan de arriba a abajo y afectan principalmente a autoridades públicas, otros surgen desde la sociedad civil y desde la iniciativa privada (como en el caso de la cooperación público y privado).

**GOBERNANZA TERRITORIAL.** Gobernanza territorial es un concepto general que se caracteriza por la perspectiva global en que se aplican las políticas de ordenación territorial y se evalúa por su contribución al logro de los objetivos de la planificación territorial. Es el resultado de relaciones multi-nivel e intersectoriales de estas políticas. Se refiere a la cooperación horizontal y vertical en el desarrollo y aplicación de estas políticas.

*"La gobernanza se refiere a la aplicación de fórmulas conjuntas de planificación y gestión de las dinámicas socioespaciales. En su nivel más simple, la gobernanza se refiere a la aplicación de los principios generales de gobierno a las políticas de desarrollo territorial. Una buena gobernanza territorial tiene por objeto gestionar dinámicas territoriales indicando las consecuencias*

*territoriales de las diversas políticas planificadas por los sectores público y privado. El objeto es negociar un conjunto de objetivos comunes así como un marco de responsabilidades compartidas mediante el uso de estrategias y política de planificación territorial." (Resolución CEMAT 2 (2006) sobre gobernanza territorial: empowerment through enhanced coordination.)*

**CONTRATO PLAN.** Es un instrumento de planificación para el desarrollo territorial que se materializa mediante un acuerdo de voluntades entre los diferentes niveles de gobierno. Se estructura alrededor de una visión compartida de desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central. Este eje funciona como articulador de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo respectivos. De esta manera, los Contratos Plan buscan la coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo regional.

Los Contratos Plan son cruciales para la identificación de temas estratégicos para el desarrollo integral y mancomunado de la población y el territorio con enfoque de largo plazo, centrándose en los siguientes objetivos: a) la coordinación y coherencia entre las prioridades estratégicas del Gobierno nacional con las políticas regionales y locales formuladas en torno a una visión de desarrollo; b) la ejecución concertada de programas y proyectos de inversión, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de competencias y funciones que de manera conjunta realicen los territorios. (DNP, Colombia)

**INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE VALOR.** Es un método de financiación pública a través del cual los gobiernos:

- Inducen un incremento del valor del suelo vía decisiones regulatorias, y/o inversiones en infraestructuras;
- Establecen un procedimiento para compartir este incremento de valor a través de la captura de la totalidad o parte del referido incremento;

- Utilizan la captura de valor para financiar inversiones en infraestructuras, para promover la equidad social, o financiar cualquier otra mejora requerida" (Financing Transit-Oriented Development with Land values, World Bank Group)

**EVALUACIÓN DE IMPACTO TERRITORIAL.** Es un método diseñado para identificar los efectos de todos los tipos de políticas, medidas y proyectos públicos (o privados) que tienen efectos sobre territorio, en particular sobre el desarrollo sostenible y la cohesión del territorio. En este sentido, los impactos territoriales susceptibles de ser identificados pueden tener carácter económico, social, ambiental y cultural. Pueden estar relacionados con los cambios en la accesibilidad, la biodiversidad, las preferencias en la localización, las oportunidades de empleos a nivel local / regional, la calidad de vida, etc. Los estudios de impacto territorial, son necesarios por cuanto muchas políticas/proyectos sectoriales influyen en la evolución del territorio sin necesidad de contribuir a los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial.

**COHESIÓN TERRITORIAL.** La cohesión territorial es un elemento esencial del desarrollo territorial. Su objetivo es promover el desarrollo armonioso y equilibrado en todo el territorio. Es un concepto multidimensional que incluye por lo menos tres elementos:

- **La calidad del territorio:** la calidad de vida y del entorno laboral; condiciones de vida comparables de un área a otra, acceso similar a los servicios de interés general y al conocimiento;
- **Eficiencia territorial:** eficiencia de los recursos en relación con la energía, el suelo y los recursos naturales; competitividad económica y un territorio atractivo, la accesibilidad interna y externa, la capacidad de resistencia contra la desestructuración propia de los procesos de globalización, integración territorial y cooperación entre las regiones.
- **Identidad territorial,** La presencia de "capital social" capaz de desarrollar visiones

compartidas sobre el futuro, know-how de carácter local; tendencias en la producción y las ventajas competitivas de cada territorio.

**MACROCEFALIA URBANA.** Tamaño excesivo de la mayor ciudad de un país en comparación con las restantes. En este tipo de asentamientos la actividad económica del país o región considerada y gran parte de la población se hallan concentrados en la ciudad principal. (Diccionario y Glosario de Ordenación del Territorio, Universidad de Alicante)

**PLAN DIRECTOR.** Figura de planeamiento poco detallada, principalmente planes territoriales

supralocales, con frecuencia vinculantes para el planeamiento local y/o municipal. (Diccionario y Glosario de Ordenación del Territorio, Universidad de Alicante)

**SISTEMA DE CIUDADES.** Parte del sistema urbano seleccionada para realizar políticas de ordenación del territorio, tales como la localización preferente de servicios públicos o de dotaciones productivas que estimulen un desarrollo económico territorialmente equilibrado. (Diccionario y Glosario de Ordenación del Territorio, Universidad de Alicante)

## Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

Taller de presentación de la propuesta de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) con la participación de Gremios empresariales, Sociedad Civil Organizada, Red Ciudadana Urbana y Academias



Cierre del Diplomado en Política de Ordenamiento Territorial en Panamá, certificado por la Universidad Nacional de Panamá y la Universidad Santa María La Antigua, en el que participaron más de 60 personas.



## Créditos

La propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá (PNOT) ha sido financiada por medio de una cooperación Técnica no Reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), atendiendo a la solicitud que en tal sentido realizó el Gobierno de la República de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

La formulación de la PNOT fue liderada por el Viceministerio de Ordenamiento Territorial del MIVIOT y el Equipo de Proyecto del BID, y contó con el apoyo técnico del Equipo Consultor de la empresa Estudios, Proyectos y Planificación S.A. (EPYPSA)

COORDINACIÓN y SUPERVISIÓN TÉCNICA	
VICEMINISTERIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MIVIOT)	EQUIPO DE PROYECTO BID
<b>Juan Manuel Vásquez.</b> <i>Viceministro de Ordenamiento Territorial</i>	<b>Félix Alderete Ortega.</b> <i>Especialista Sectorial del BID y Jefe de Equipo de Proyecto</i>
<b>Equipo de la Dirección de Ordenamiento Territorial</b>	<b>Maribel Rodríguez.</b> <i>Consultora</i>
<b>Olmedo Varela. Asesor</b>	
EQUIPO CONSULTOR EPYPSA	
<b>Raúl Gallardo De Marco</b>	Dirección y Coordinación Técnica
<b>Roque Caggiano Quaglino</b>	Experto en Planificación Territorial
<b>Gustavo Goy</b>	Experto en Planificación de la Inversión Pública
<b>José Luis Lopez</b>	Experto Ambiental y en Gestión de Riesgos
<b>Jorge Castanyer Villa</b>	Experto-Asesor Legal
<b>Tatiana Sousa</b>	Experto en Docencia Superior y perfeccionamiento profesional
<b>Equipo Técnico de Apoyo</b>	Personal EPYPSA
<b>Diseño y Diagramación</b>	Marco Quintero

Los responsables de la formulación de la propuesta de la PNOT, quieren agradecer la participación y retroalimentación de personas e instituciones que participaron en los múltiples eventos de consulta y validación de propuestas, y en particular:

- Autoridades de instituciones del nivel central incluidas en el Comité Técnico Coordinador de la PNOT –Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Ambiente; Ministerio de Desarrollo Agropecuario; Secretaría Nacional de Descentralización-

- Otras instituciones: Concertación Nacional (Asiste también representante de AMUPA); Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Panamá, otros.
- Sector Privado: APEDE, CAPAC, ACOBIR, CONVIVIENDA, Cámara de Comercio (Comisiones de Urbanismo), otras.
- Gremios Profesionales: SPIA (Comisión de Urbanismo);
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Academia
- Dirección de Ordenamiento Territorial, cuyos valiosos aportes enriquecen esta propuesta; y
- Personal de Protocolo de MIVIOT.



# Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá

---

Propuesta

---

