

**Formulación de una
estrategia de gestión
urbana y captura de valor
para el Metro de Panamá**

Banco de Desarrollo de América
Latina- CAF

Informe 3: Resultados del taller
y formulación hoja de ruta
abril de 2018



Preparado por:

Preparado para:

JFP & Asociados- Derecho Urbano
Carrera 13 No.75-20 Oficina 705
Edificio Icaly
Bogotá D.C. Colombia

Banco de Desarrollo de América Latina-
CAF

Contenido

Introducción	3
1. Elementos relevantes del contexto panameño	5
2. Principales resultados del Taller Colaborativo	11
2.1. Participantes.....	11
2.2. Método: Descripción y aplicación	12
2.2.1. Momento 1. Objetivos, conceptos centrales y puntos de partida.....	12
2.2.2. Momento 2. Interacción: Conceptos y contexto. Aproximación institucional y diagnóstico preliminar	13
2.2.3. Momento 3. Prospectiva cartografía. Primer ejercicio colaborativo. Pensamiento prospectivo: Identificación de problemas, cambios y retos. Elaboración cartográfica.	17
2.2.4. Momento 4. Diseño. Segundo ejercicio colaborativo. Estrategia: Acciones, actores e instrumentos. Consolidación diseño y lineamientos. De los cambios a las acciones: construcción colectiva de los componentes de la estrategia.	20
2.2.5. Conclusiones del Taller.....	21
3. Marco conceptual para la formulación de la hoja de ruta de la estrategia urbana de captura de valor y de aplicación de DOTS	23
4. Esquema base para la formulación de estrategia urbana	30
5. Hoja de ruta propuesta	34
5.1. Propuesta de arreglo institucional	34
5.1.1. Instancia de direccionamiento estratégico	41
5.1.2. Instancias operativas.....	42
6. Pasos necesarios	44
Bibliografía	50

Lista de Recuadros

Recuadro 1: Cinta Costera.....	7
Recuadro 2: Plan Parcial Línea 1	9
Recuadro 3: Caso Toronto.....	13
Recuadro 4: Caso Curitiba	15
Recuadro 5 Caso Santiago de Chile	24
Recuadro 6: Oportunidades perdidas Bogotá	26
Recuadro 7: Caso Hong Kong	28
Recuadro 8: Sistema de planificación territorial Panamá	35
Recuadro 9 Plan Parcial del Corregimiento de San Francisco	36
Recuadro 10 Ejemplos de coordinación interinstitucional.....	37

Introducción

El sistema del Metro de Panamá es un proyecto que inició su construcción en marzo de 2011, terminó su primera línea en abril de 2014, se encuentra hoy día en ejecución de la segunda línea y preparando ya la contratación de la tercera línea. Su horizonte de planificación señala que la Red Maestra que atravesará el área metropolitana de Ciudad de Panamá esté operando hacia 2035. Se calcula que podrá movilizar más de 278 mil pasajeros de 6 a 8 de la mañana y más de 1 millón de pasajeros diarios, el 50% de la demanda de transporte en el área metropolitana.¹

Como todos los sistemas de transporte que se construyen en ciudades ya edificadas, afronta grandes retos en torno a su inserción en la infraestructura y trazados urbanos consolidados y al manejo de los impactos de diversa naturaleza que generará en el desarrollo urbano. El conjunto de entidades de diversos niveles de gobierno, que tienen alguna competencia operacional sobre el Metro, son conscientes de la envergadura de los impactos urbanos y de la gestión compleja que se requiere para ello.

El Banco de Desarrollo de América Latina- CAF por solicitud de la empresa Metro de Panamá, apoya los esfuerzos por encontrar una solución mancomunada a estos desafíos y designó a nuestra firma para orientar y adelantar un proceso cuyo propósito principal es *“ofrecer al gobierno del Metro de la Ciudad de Panamá y al conjunto de instancias con responsabilidades en su construcción e inserción en las dinámicas de movilidad y crecimiento de la ciudad, una metodología para construir una hoja de ruta instrumental para liderar el diseño y la implementación de una estrategia de integración de los sistemas de transporte de la ciudad con la planificación del desarrollo urbano tanto del entorno o áreas de influencia de la infraestructura del sistema, como con el desarrollo urbano de otras áreas afectadas indirectamente por el mismo.”*²

Para lograr este propósito, la presente consultoría ha adelantado un proceso integral de investigación e interacción con actores relevantes del contexto panameño que ha permitido llegar a la formulación de los lineamientos que permiten construir una hoja de ruta para la implementación de una estrategia de gestión urbana y de desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS) en el área de influencia de la Red Maestra del Metro.

La metodología que hemos seguido se presenta a continuación:

¹ <http://www.elmetrodepanama.com/red-maestra/>

² Documento de Metodología. JFP & Asociados, febrero de 2018.

Figura 1: Etapas de la consultoría



Fuente: Elaboración propia

En el presente entregable se consolidan los resultados obtenidos a través del desarrollo de cada uno de los pasos señalados y se formula la hoja de ruta necesaria para la estrategia de gestión urbana. En este sentido, la hoja de ruta que se formuló se soporta como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2: Formulación de la hoja de ruta para la estrategia de gestión urbana



Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, en la primera sección de este documento se recogen los elementos fundamentales de los Pasos 1 y 2, posteriormente se presentan los resultados obtenidos en el Taller Colaborativo que se llevó a cabo el 20 y 21 de marzo de 2018 en la ciudad de Panamá. En la tercera sección se establece el marco conceptual en materia de captura de valor y desarrollo orientado al transporte, que soportó los ejercicios realizados y la construcción de los lineamientos y de la estrategia en sí misma. Posteriormente, en la cuarta sección se presenta una base esquemática de los procesos estratégicos en los que se enmarca y sustenta la formulación de la hoja de ruta. A continuación, en la quinta sección se presenta la propuesta de formulación de una propuesta de arreglo institucional que defina instancias específicas de articulación e instrumentos de planificación y gestión que posibiliten la implementación de los procesos mencionados. Finalmente, en el último aparte se presenta una propuesta de hoja de ruta que identifica los principales pasos necesarios para avanzar en la consolidación de la estrategia de gestión urbana propuesta.

1. Elementos relevantes del contexto panameño

La fase de investigación y acercamiento inicial a los actores más relevantes nos permitieron establecer los siguientes elementos que fueron determinantes en la formulación de la hoja de ruta para la estrategia de gestión urbana:

A. Marco jurídico de planificación vigente posibilita desarrollo de procesos de captura de valor:

El marco jurídico del nivel nacional en materia de ordenamiento territorial se soporta en el principio de función social y ecológica de la propiedad, lo cual teóricamente posibilita la implementación de instrumentos y mecanismos que impongan condiciones urbanísticas y obligaciones a cargo de los propietarios. En este contexto, resulta relevante, en primer lugar, la definición de un sistema de planificación (Ley 6 de 2006), en el cual se asignan competencias de autoridad urbanística específicas al nivel nacional y local y se establece el alcance de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos que deben facilitar el ordenamiento y el desarrollo urbano de su ámbito de aplicación³.

En segundo lugar, se encuentra que el marco normativo contempla la aplicación de la participación de la comunidad en plusvalías ocasionadas por obras públicas mediante la Contribución de Mejoras por Valorización (Ver recuadro 1).

Recuadro 1: Contribución por Mejoras de Valorización

La contribución por mejoras de valorización es un instrumento de captura de valor para la financiación de obras adelantadas por el gobierno, que hoy en día cuenta con un marco legal definido, una estructura institucional adoptada sin embargo ha tenido escasa aplicación reciente.

La contribución por mejoras se encuentra regulada en la Ley 94 de 1973, que ha sido modificada y adicionada por la Ley 51 de 1979, la Ley 18 de 1980 y la Ley 11 de 2006.

³ De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 6 de 2006, los planes de ordenamiento territorial pueden ser: 1. Planes nacionales, 2. Planes Regionales, 3. Planes locales y 4. Planes parciales.

La estructura institucional establecida para la ejecución y regulación del instrumento, está compuesta por la Comisión de Valorización desde un nivel directivo y la Dirección de Valorización del MOP, desde un nivel operativo.

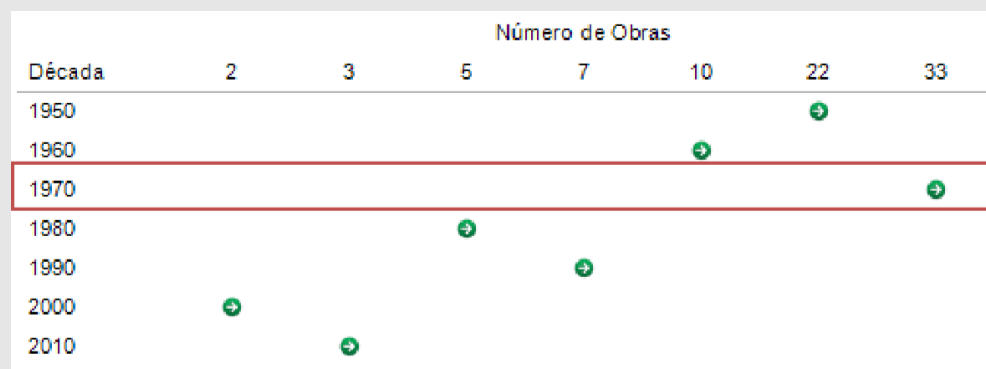
La “Comisión de Valorización” fue creada mediante la Ley 94 de 1973 y tiene a su cargo el direccionamiento y gestión del “Sistema de Mejoras por Valorización” y por tanto debe determinar las obras de interés público, aprobar contratos y la reglamentar el instrumento.

La comisión está compuesta por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Obras Públicas, quien la preside
- b) El Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- c) El Ministro de Economía y Finanzas
- d) El Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
- e) Un miembro designado por la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
- f) Un miembro de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Nacional
- g) Un miembro designado por la Cámara Panameña de la Construcción
- h) Un miembro designado por la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá

De igual manera, hay una entidad denominada “Dirección de Valorización”, que es una dependencia del nivel operativo del Ministerio de Obras Públicas cuya misión es evaluar y proponer a la Comisión de Valorización, la construcción y/o rehabilitación de obras de interés público y que se puedan ejecutar a través del Sistema de Mejoras por Valorización en beneficio de la comunidad.

En cuanto a la efectiva aplicación de este mecanismo de financiación, el recuento histórico realizado por (Ovalle, 2012) revela que la década en la que más obras se realizaron por medio de la contribución por valorización fue en los años 70’s. Sin embargo, en las últimas décadas no se ha financiado prácticamente ninguna obra por medio de la contribución por valorización:



Fuente: Ovalle, 2012

B. Tradición urbanística es un obstáculo para el desarrollo de procesos de captura de valor

Ahora bien, a pesar de los elementos identificados en el marco jurídico de planificación se encuentra, que la forma en que en la práctica se han llevado a cabo los procesos de desarrollo urbano evidencia

que los instrumentos previstos han tenido una reducida implementación y las iniciativas de urbanización y construcción se han dado en el marco de condiciones de amplia liberalidad para los constructores y desarrolladores urbanos, sin que les hayan sido impuestas obligaciones urbanísticas.

En este contexto, la contribución de mejoras, el instrumento más cercano a un proceso de captura de valor ha tenido muy poca aplicación en los últimos 20 años, debido a las implicaciones políticas que tiene su implementación.

Un buen ejemplo de oportunidades perdidas en el contexto de la ciudad de Panamá que tiene mucha recordación para los actores que participaron en las diferentes actividades de esta consultoría es el caso de la Cinta Costera (ver recuadro 1)

Recuadro 2: Cinta Costera

El caso de la Cinta Costera es un ejemplo muy apropiado para traer a colación, en tanto ilustra lo frágil que puede llegar a ser la política de aplicación de instrumentos de captura de valor en el contexto panameño. El proyecto, que costó cerca de 189 millones de Balboas, contemplaba cubrir una parte de los costos a partir del cobro de contribución en valorización. No obstante, este interés se diluyó y, finalmente, toda la obra se costó con recursos públicos.

A continuación, se presentan extractos de los artículos utilizados en (Ovalle, 2012) para ilustrar como estuvo prevista la aplicación del mecanismo, pero el gobierno nacional decidió no utilizarlo:

"1.- Periódico: La Prensa.

Fecha: 04 – mayo -2007

El 60% del costo del proyecto de la cinta costera, unos 55 millones de dólares, serán pagados por los residentes del área beneficiada por medio de un sistema de valorización de las propiedades, según fuentes cercanas al Ministerio de Obras Públicas.

"Estoy de acuerdo con que se cobre valorización porque muchos terratenientes se están favoreciendo con las obras de infraestructura, lo que da más valor a las propiedades", comentó el arquitecto Rodrigo Mejía Andrión.

El empresario hotelero Herman Bern también se mostró a favor. "Pagar las obras y mejoras de infraestructura mediante la valorización es un excelente sistema para mejorar los valores de las propiedades". Sin embargo, advirtió que la metodología empleada debe ser bien ponderada para repartir las cargas justamente. (04,05,2007).

**2.- SISTEMA DE ACCIONES
COMUNICACIONALES DEL
PRESIDENTE
COMUNICADO DE PRENSA**



Fuente: Fuente Javier Castañón (CC BY-NC-ND 2.0)

Fecha: 22- marzo - 2009

Cinta Costera no se pagará con valorización

‘Los fondos para financiar la construcción del proyecto de la Cinta Costera están saliendo de las arcas del Estado y NO acarrearán tasa de valorización alguna como se había planteado inicialmente, reveló hoy el presidente Martín Torrijos durante su participación en el programa Debate Abierto Dominical.’

El mandatario explicó que la obra corre por cuenta del Estado gracias a que el Gobierno ha tenido la capacidad para encontrar una alternativa a la forma de pago tradicional, y reveló que estos fondos ya están contemplados en el presupuesto del Estado para el año 2009.

A cien días de finalizar su gestión de gobierno, Torrijos dijo que aspira a dejarle al país la mayor cantidad de proyectos totalmente culminados, y otros andando, en vista de que se avecinan tiempos muy difíciles debido a la crisis económica que golpea al mundo.

En este sentido, reiteró que gracias a las transformaciones económicas que se aplicaron durante su gestión, Panamá es una de las naciones mejores preparadas para enfrentar estos tiempos lo que la convertirá en foco de atracción para el movimiento migratorio, por lo que se presentarán problemas diferentes a los que se confrontan en la actualidad. (SIACP)



3.-Periódico: Panamá
América.

Fecha: 23 – marzo - 2009

La Cinta Costera será gratis y sin valorización, así lo informó el presidente Martín Torrijos. En el Programa Debate Abierto, transmitido por Canal 4, el mandatario dijo que los fondos para financiar dicha obra saldrán de las arcas del Estado, y no se aplicará una tasa de valorización como se contempló al iniciar la obra.

Torrijos explicó que la obra corre por cuenta del Estado, gracias a que el Gobierno ha tenido la capacidad para encontrar una alternativa a la forma de pago tradicional. Asimismo, el mandatario puntualizó que estos fondos ya están contemplados en el presupuesto del Estado para el año 2009. A cien días de finalizar su gestión de Gobierno, Torrijos dijo que aspira a dejarle al país la mayor cantidad de proyectos totalmente culminados. De acuerdo con Torrijos, el apuro por terminar la mayor cantidad de obras se debe al hecho de que se avecinan tiempos muy difíciles, debido a la crisis económica que golpea al mundo. La Cinta Costera representa la transformación integral del eje de comunicación que conecta la Avenida 3 de Noviembre con el Corredor Sur y la Vía Israel, a través de la Avenida Balboa. La empresa Norberto Odebrecht, con asocio de Constructora Urbana, S.A., son los encargados de la construcción, que tiene un costo de B/ 189.1 millones y debe estar lista en abril próximo. (23,03,2007)” (Ovalle, 2012).

Sin embargo, en los últimos años y probablemente como consecuencia de los efectos positivos, tanto percibidos como esperados de la puesta en funcionamiento del sistema metro, se evidencia una creciente preocupación de diversos actores por modificar la aproximación con la que

tradicionalmente el sector público panameño (tanto a nivel nacional como local) se aproxima a la gestión y planificación del suelo. En este contexto emergen algunos cuestionamientos sobre los efectos negativos en términos de espacio público, habitabilidad y accesibilidad que genera el modelo imperante de verticalización del espacio construido y de extensión de la mancha urbana sin mayor control.

Estos cuestionamientos ponen de presente la necesidad de promover nuevos ejercicios de planificación territorial para la ciudad⁴ que adopten medidas más claras y contundentes frente a temas cruciales como generación de espacio público, vivienda accesible y nuevas fuentes de financiación del desarrollo urbano con base en suelo.

C. Reconocimiento de la necesaria articulación entre la construcción de la Red Maestra y la planificación urbana de su área de influencia

Se reconocen los impactos positivos, tanto urbanos, como de movilidad, que ha generado la línea 1 del Metro y se dimensiona la capacidad de ordenamiento urbano que tiene la Red Maestra del Metro, en términos del reordenamiento urbano que se puede generar en su área de influencia. Sin embargo, el proceso de planificación urbana se ha dado después de la construcción de los componentes de la Red y no se ha dado una articulación previa a su desarrollo.

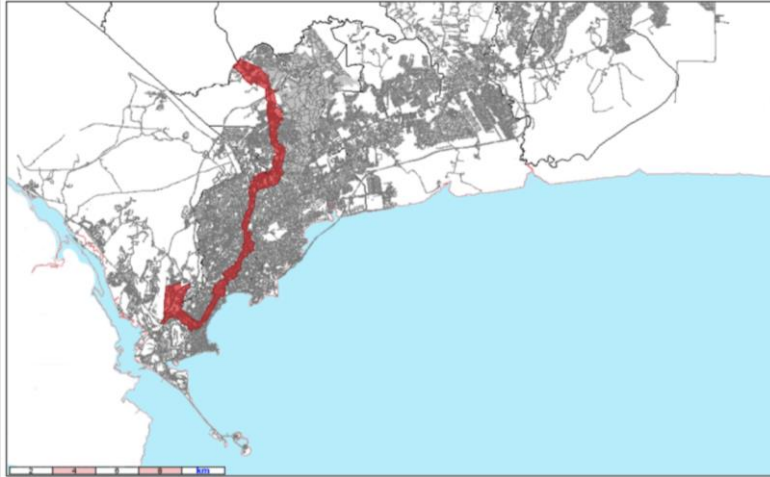
Así mismo, se encuentra que los efectos específicos de la Línea 1 del Metro sobre el valor del suelo no se han documentado por estudios técnicos, pero si se ha evidenciado interés inmobiliario de desarrolladores y grandes comerciantes por localizarse cerca de las estaciones, una vez han sido construidas.

Ahora bien, la aproximación más cercana a propiciar la articulación de la planificación urbana al desarrollo de las líneas del Metro se encuentra en el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá (PPMP) (ver recuadro 2) en el cual se incorporan mecanismos particularmente relevantes para la hoja de ruta que se propone:

Recuadro 3: Plan Parcial Línea 1

En términos generales, el PPMP es un instrumento de planificación, que dicta las normas de uso y aprovechamiento del suelo, en el área de influencia de la primera línea del metro. Este proceso regulatorio se realiza mediante un procedimiento de zonificación en las que cada zona tiene una serie de normas distintas. No obstante, a pesar de que existen diversos sectores normativos, la mezcla de usos y la densificación son denominadores comunes para todos los sectores.

⁴ El Municipio de Panamá se encuentra adelantado dos importantes procesos de planificación territorial como lo son el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco (que se reseña en el recuadro 8) y el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital. Este último se encuentra en una etapa de formulación desde finales del año pasado y se estima que entrará en proceso de aprobación para el 2019. En la siguiente nota se referencia el estado en el que se encuentra este proceso de planificación: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/primeros-pasos-cambio-distrital/24050101>



Fuente: PPMP

También es importante señalar que la mencionada área de influencia de la Primera Línea del Metro (que está definida desde el Decreto Ejecutivo 1 del 2010) tiene también una condición particular en lo que refiere al procedimiento que se debe surtir para obtener permisos de construcción. Estos permisos se presentan ante la Empresa Metro S.A. a través del “procedimiento de no objeción” que es una autorización adicional a los demás permisos que se deben tramitar para el desarrollo de proyectos urbanísticos. Esta determinación se establece desde la demarcación del área de influencia para cada una de las líneas del metro, con el propósito de que los desarrollos inmobiliarios se hagan de forma armónica con la infraestructura de transporte.

Por otra parte, el PPMP contiene un instrumento de gestión denominado “Bonificación Especial de Antejardín”, el cual, establece la posibilidad de obtener coeficientes de edificación más provechosos, a cambio de ceder terreno para el tránsito peatonal.

Además de lo anterior, desde el Plan Parcial, se adoptan determinaciones en función de una propuesta de movilidad. Estas determinaciones, que incluyen normas respecto a parqueaderos, vías peatonales y vehiculares, se localizan espacialmente en el área de influencia indirecta (300 m2 de radio de las estaciones del metro).

Finalmente, es importante señalar que en el marco del Plan Parcial se establecieron una serie de acciones específicas por realizar por las entidades involucradas.

D. El marco institucional cuenta con un actor relevante y empoderado, pero la coordinación interinstitucional y la articulación entre niveles de gobierno es precaria

En el contexto panameño se debe resaltar como aspecto positivo la constitución de la Empresa Metro, como una sociedad pública anónima con autonomía, autoridad, representatividad, cuyas acciones están en un 100% en cabeza del Estado (a través del Ministerio de Economía y Finanzas). Esta entidad cuenta con amplias funciones que le permiten jugar un rol protagónico en el desarrollo de la estrategia de gestión urbana.

En lo que respecta a las funciones legalmente conferidas a esta entidad, la Ley 109 de 2013⁵ define, entre otras, “Reglamentar, determinar, y cobrar las rentas, derechos, contribuciones y/o tasas por los servicios y beneficios que brinde el Metro y/o los operadores, administradores, concesionarios del Metro” así como la de “Recomendar al Órgano Ejecutivo la aprobación de la delimitación y establecimiento de las áreas de polígonos de influencia del Metro, que establezcan y delimiten las zonas que de tiempo en tiempo sean identificadas para el desarrollo, construcción, ejecución, operación, explotación y expansión del Metro (...)”

Ahora bien, el contexto institucional presenta las siguientes dificultades:

- El proceso de descentralización de la función pública que ha estado asociado a la asignación de competencias desde el nivel nacional a los municipios y en materia de ordenamiento territorial se evidenció una alta incidencia por parte de Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) en la definición de la norma urbanística y en la adopción de instrumentos de ámbito local como los planes parciales.
- Si bien se han establecido legalmente instancias de coordinación, en la práctica los procesos de articulación se han dado a través de instancias informales, ocasionando que las iniciativas interinstitucionales dependan de la voluntad política del momento y por ende no cuenten con soporte legal en el largo plazo.

2. Principales resultados del Taller Colaborativo

En este aparte se presentan los resultados del taller organizado conforme a la estructura metodológica que se acordó para los ejercicios de análisis y creación grupal:

2.1. Participantes

La participación de actores de diversos sectores de la administración y del sector privado fueron un sustento de suma importancia para poder contrastar diferentes conceptos y opiniones alrededor de la construcción del Metro. A continuación, se enlistan las entidades de las cuales hubo representantes asistentes al taller.

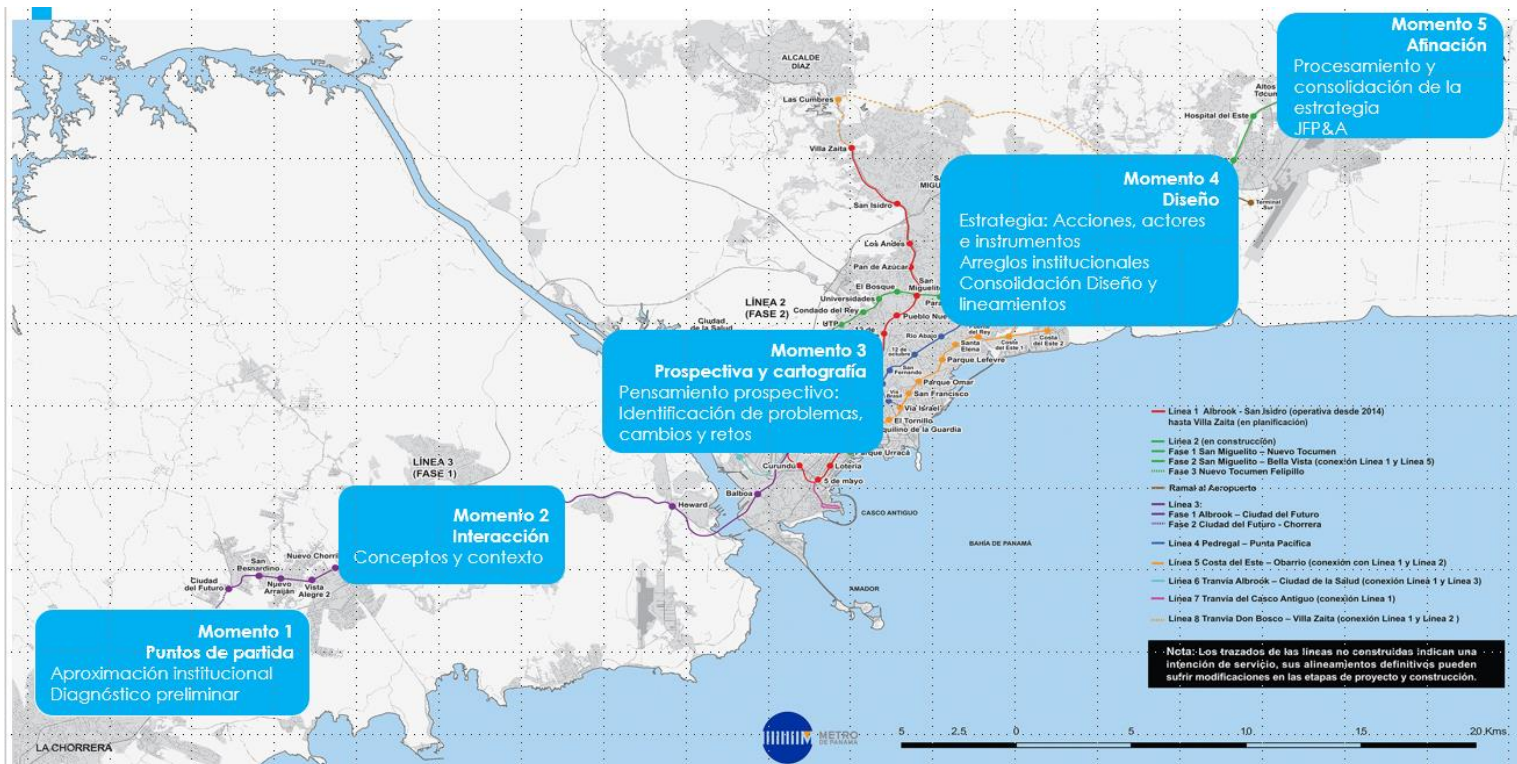
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).
- Ministerio de Obras Públicas. (MOP)
- Empresa Metro de Panamá
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales- IDAAN
- Alcaldía de Panamá
- Universidad de Panamá
- Banco de Desarrollo de América Latina- CAF
- CBRE Richard Ellis Panamá
- Buffete de Sanctis
- Nippon Koei LAC

⁵ Ley por medio de la cual se crea la Empresa Metro

2.2. Método: Descripción y aplicación

El método diseñado para el conjunto del proceso partió de una combinación de planteamientos orientados a facilitar el propósito central de ofrecer a los participantes los insumos básicos necesarios para crear un entorno y una disposición creativa que les permitiera formular propuestas articuladoras e innovadoras.

Figura 3 Proceso metodológico del Taller Colaborativo



Fuente: Elaboración propia

2.2.1. Momento 1. Objetivos, conceptos centrales y puntos de partida

En el inicio del taller se realizó una explicación de los objetivos del ejercicio, resaltando además los principios del trabajo colaborativo:

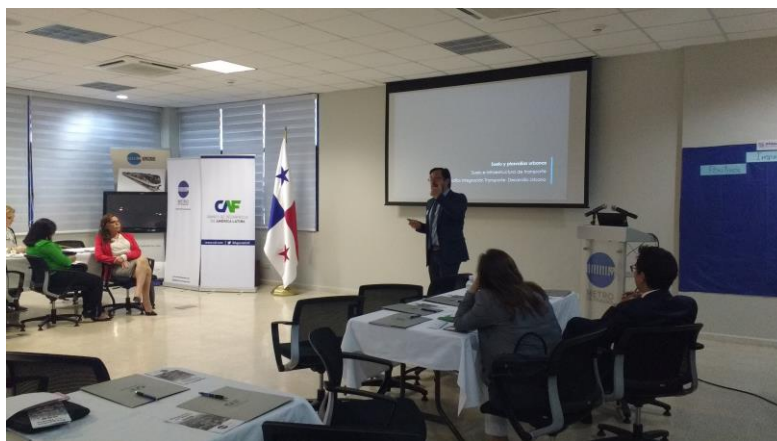
- Conocimiento, experiencia y creatividad.
- Trabajo de diseño colaborativo en equipos
- Aporte y afinación de la consultoría

2.2.2. Momento 2. Interacción: Conceptos y contexto. Aproximación institucional y diagnóstico preliminar

Definidos los objetivos y la metodología de trabajo, se ofreció a los participantes una síntesis de conceptos, aspectos y elementos que permiten contar con una base conceptual para la formulación de las propuestas que puedan hacer parte de la estrategia.

En primera instancia se llevó a cabo una presentación de carácter conceptual y de experiencias en otras ciudades del mundo, realizada por el director de JFP & Asociados, que se enfoca en clarificar un marco general que permita entender el alcance de los procesos de captura de valor y de aplicación de la metodología DOTS a partir de la precisión de conceptos técnicos y el estudio de casos internacionales.

Foto 1 Presentación Juan Felipe Pinilla



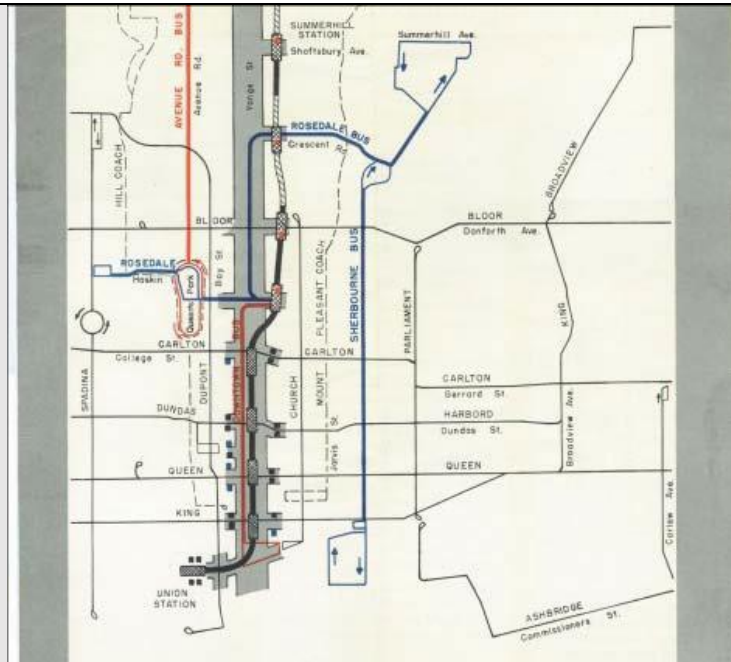
Fuente: Archivo JFP& Asociados Derecho Urbano

De esta forma, se presentaron casos que se entienden como “oportunidades perdidas” en algunas de ellas, principalmente en la ciudad de Bogotá, y otras experiencias en ciudades en las que fue posible diseñar y aplicar estrategias de articulación entre nuevos sistemas de transporte y dispositivos de captura de valor como Toronto (Ver Recuadro 3), Hong Kong (Ver Recuadro 6) o Curitiba (Ver Recuadro 4).

Recuadro 4: Caso Toronto

El caso de la línea Yonge Street de Toronto es un antecedente relevante por dos motivos. En primer lugar, al igual que en Hong Kong, hubo un rotundo éxito en la captura de valor a través de bancos de tierras públicos. De igual manera se resalta cómo el proceso de negociación con privados para la explotación del suelo público logra traer dividendos al erario y garantizar una adecuada implantación de los edificios alrededor del Metro.

Este caso, se considera exitoso en parte porque para su desarrollo permitió que el operador de tránsito (Toronto Transit Commission – TTC) adquiriera terrenos estratégicos alrededor de las estaciones de metro y transfiriera los derechos de desarrollo de otras partes del suelo circundante a las estaciones de transporte público.



Fuente: Levy, 2013

En 1959, un concejal tuvo la idea de usar la tierra y el desarrollo de la propiedad para financiar el sistema férreo, como un programa de recuperación de costos. Esta idea llegó en un momento en que los ingresos por tarifas no podían financiar la extensión de la línea férrea. TTC financió la primera vía del ferrocarril con sus excedentes de explotación, mientras que el Metro se ha elaborado para compartir el costo de construcción de las extensiones. TTC empezó explorando las posibilidades de arrendamiento a largo plazo de sus propiedades y de participación con los constructores para las conexiones de estación.



Bajo la dirección y aprobación del Concejo de la Ciudad, el TTC adquiere terrenos para sus líneas de metro y derechos de vía para el transporte público. El TTC es responsable de planificar las alineaciones, determinar las necesidades de suelo, costear las alternativas, gestionar la adquisición de suelo y su destinación. Cuando el TTC y las otras entidades del gobierno acuerdan que ciertas partes de los terrenos adquiridos no son necesarios para las instalaciones del metro o la mejora del tránsito, se definen como terrenos excedentes y estos pueden ofrecer a promotores privados a través de licitaciones públicas. Los desarrolladores pueden presentar propuestas y negociar los acuerdos del contrato de arrendamiento con el TTC. (Tang, Chiang, Baldwin, & Yeung, 2004).

Recuadro 5: Caso Curitiba

La experiencia de Curitiba evidencia la utilización de instrumentos de captura de valor para la financiación específica del sistema de transporte masivo. La experiencia en concreto es la Operación Urbana Linha Verde, que tiene el objetivo de convertir un área de la ciudad atravesada por una autopista nacional en una zona urbana con la implementación de una nueva línea del sistema de bus rápido y un nuevo entorno con zonas verdes. Esta intervención no sólo ha significado la implementación de la figura de las Operaciones Urbanas, sino también de la Otorga Onerosa de Derechos de Construcción Adicionales y de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC).

La línea verde es un corredor del sistema BRT de Curitiba que cuenta con una distancia de 18 km aproximadamente. En 2009 se inauguró el primer tramo de 9,4 kilómetros denominado Línea Verde Sur. En esta vía de carácter regional-nacional se pretendió cambiar la imagen de una vía netamente de transporte a una vía con usos residenciales y comerciales de alta densidad. Los principales instrumentos con los que se contó para incentivar la reurbanización son la contribución de mejoras, la Otorga Onerosa de Derechos de Construcción y la Transferencia de Derechos de Construcción, establecidos en la Ley Municipal de Zonificación (Lei 9800 de 2000) la cual crea una zona especial para densificar y la Ley Municipal 12767 de 2008, la cual contiene parámetros específicos para la densificación de las áreas de influencia de la Línea Verde.



Por medio de los CEPAC (Certificado do Potencial Adicional de Construção) los cuales se constituyen en bonos emitidos por la alcaldía y son utilizados como medio de pago de contrapartida para la Otorga de Derecho Urbanístico Adicional, se pretendía obtener una parte del financiamiento de la obra. Cada CEPAC tiene un valor de acuerdo con el metro cuadrado adicional que se pretende construir. Para el caso del proyecto de la Línea Verde, se realizó una emisión de más de 4.7 millones de bonos a un valor de 200 reales cada uno.

El proyecto de la Línea Verde puede ser un ejemplo en donde se ha pretendido implementar el instrumento de los CEPAC con el fin de recoger fondos para el financiamiento del proyecto, pero desafortunadamente no se ha cumplido con todos los objetivos que se tenían presupuestados, debido a que no se logró reunir todo el dinero esperado.

Al final se redondea un esquema de lo que podría ser la estrategia de integración entre DOTS y captura de valor, sus objetivos posibles, sus dimensiones probables de intervención, los procesos estratégicos de integración entre el desarrollo urbano y la infraestructura de transporte y los componentes básicos necesarios para la definición de un mecanismo de implementación de la estrategia.

Un segundo grupo de insumos relevantes para el ejercicio estuvo constituido por la aproximación institucional captada a partir de entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios de diferentes entidades involucradas en la operación del Metro de Panamá: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Alcaldía de Panamá, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Obras Públicas y Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos.

La presentación realizada por María Juliana Rojas, abogada asociada de JFP & Asociados, explicó la metodología cualitativa de aproximación a partir de las entrevistas realizadas y la forma en que fue posible consolidar un conjunto de percepciones muy precisas e integradas sobre la forma en que se ve la accesibilidad (valorización, concentración o aglomeración, cambios de flujos), las dimensiones de intervención (zonificación, espacio público y movilidad) y los procesos estratégicos de articulación entre la infraestructura de transporte y el desarrollo urbano y los mecanismos de captura de valor.

Foto 2 Presentación María Juliana Rojas



Fuente: Archivo JFP& Asociados Derecho Urbano

Este análisis también permitió construir un mapa de actores revelador de la complejidad institucional de actores (entidades) competencias y funciones sobre la operación del Metro de Panamá.

Figura 4 Panorama Institucional



Fuente: Elaboración propia

2.2.3. Momento 3. Prospectiva cartografía. Primer ejercicio colaborativo. Pensamiento prospectivo: Identificación de problemas, cambios y retos. Elaboración cartográfica.

El primer ejercicio grupal se planteó como un análisis sobre el contexto específico de la Estación de San Miguelito y su área de influencia, seleccionada como objeto "piloto" de la reflexión colectiva, la identificación de características específicas y la elaboración de una cartografía de trazos prospectivos en aspectos asociados a:

- a) Movilidad: La infraestructura, equipamientos y vehículos para el transporte público colectivo y no motorizado, incluyendo el tránsito peatonal.
- b) Espacio público: la mezcla de usos y conexión entre espacios, presentes en el territorio.
- c) Zonificación: usos inmobiliarios, fenómenos de valorización y características que revelan los trazos hacia una ciudad compacta y densificada (o no).

Como insumo para la realización del ejercicio se realizó una presentación de contextualización

a cargo del arquitecto Álvaro Uribe- asesor de la Empresa Metro de Panamá- y la presentación de un conjunto de planos con diversa información sobre las condiciones específicas del área de influencia de la estación. (Estos planos se pueden consultar como Anexo No. 1 del documento).

Foto 3 Presentación Álvaro Uribe



Fuente: Archivo JFP&Asociados Derecho Urbano

Posteriormente, se le pidió a los participantes desarrollar una caracterización inicial de un “estado actual”, que sirviera de base para la realización de un ejercicio de carácter prospectivo y geográfico, que buscaba la identificación de cambios probables en un ejercicio que responde a la siguiente pregunta:

¿Cuáles son los cambios esperables (realistas) a 10 años en el área de influencia, en cada una de las dimensiones de intervención, respecto de los problemas identificados?

Las respuestas llevaron a la elaboración de una cartografía colectiva que presentó de algún modo lo que cada grupo de trabajo identificó como futuro urbano de la Estación piloto de San Miguelito.

Un paso posterior del ejercicio fue plantear su reflexión sobre los retos que deberían enfrentar y asumir las entidades competentes, frente a los problemas y cambios que han sido identificados en el potencial futuro de desarrollo de las áreas de influencia de la Estación.

A continuación, se presentan de forma resumida las principales conclusiones de los resultados de los grupos de trabajo, con base en la Tabla 1, que es un resumen de la transcripción de los trabajos realizados durante el taller. Una versión detallada se puede consultar como Anexo No. 2.

i. Resultados

Los resultados de este primer ejercicio en materia de movilidad mostraron que, si bien existen una diversidad de problemáticas relacionadas con la provisión del servicio del transporte, relacionadas principalmente con la imposibilidad de atender adecuadamente a todos los usuarios, hay cierto optimismo con respecto a la entrada en funcionamiento de la línea 2 del Metro. Ahora bien, es importante mencionar que en los “Retos Institucionales”, los participantes coincidieron en que la

coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de entidades es una de las acciones más importantes a realizar para la correcta implementación de los cambios.

En lo que respecta a los resultados en materia de espacio público, los participantes expresaron una gran preocupación por la ausencia de este tipo de espacios en el área de estudio. Por demás se hizo especial énfasis en los impactos que esto genera para la accesibilidad y el tránsito de modos no motorizados, en tanto se evidenció falta de aceras y ciclo-infraestructura. Como principales retos institucionales, una vez más se resaltó, de nuevo, la necesidad del mejoramiento de la capacidad de coordinación interinstitucional.

Finalmente, los resultados de zonificación, que están resumidos en la siguiente tabla, demuestran cierta preocupación porque los usos que se designaron para esta zona no son completamente compatibles unos con otros, tanto en los impactos que generan los tipos de uso como los niveles de edificabilidad. Más allá, otra de las problemáticas es la existencia de lotes subutilizados o “de engorde”.

Tabla 1 Compilación resultados momento 3

a) Movilidad: Infraestructura y modos de transporte no motorizado y de transporte público						
	Información recibida	Síntesis estado actual	Problemas	Cambios	Retos Institucionales	Procesos estratégicos
Movilidad	-Transporte Formal con líneas de transporte público bien servidas -Sistema tradicional insuficiente -Ausencia de aceras para peatones	-Porcentaje importante de áreas que no están servidas por transporte formal -No hay estaciones de transbordo -Se necesitan líneas alimentadoras -Rutas de Metrobus troncales, Línea 1 del Metro operando y Línea 2 en construcción	-Áreas con sistema de transporte formal e informal y otros sin ningún servicio -Servidumbre vial muy angosta, en detrimento de las aceras peatonales -Falta de estacionamientos, líneas alimentadoras, seguridad vial y ubicación de paradas -Servicio informal que se aprovecha de la necesidad del usuario	-Entrará en funcionamiento Línea 2 -Se reformará ruta troncal -Aumentará demanda para rutas internas	-Necesidad de gestión proactiva -Crear ente con autoridad para planificar y operar integralmente -Construir más infraestructura de movilidad -Mayor coordinación Interinstitucional -Mayor definición de competencias (a nivel local y nacional)	-Integración metro+ transporte masivo -Regularización de tradicionales (estándar) -Empoderar a las autoridades locales durante y después de la ejecución de la obra
Espacio Público	-Ausencias de espacios públicos y recreativos -Ausencia de áreas verdes -Predominan usos comerciales de alta densidad e industriales -Residencias de baja densidad	-Ausencia de espacios públicos para uso y disfrute de la población y desfragmentación de este -Ausencia de áreas verdes y vegetación -Desconexión de espacios	-No hay espacio dedicado a aceras y ciclovías -Ausencia casi total de espacio público -Ausencia de adecuada iluminación -señalización, mobiliario urbano y vegetación	-Mejorar el espacio dispuesto para parques, plazas, espacio de circulación e interacción -Reducción de los niveles de contaminación por aire (ruido y gases) agregando vegetación -Integración de los espacios públicos con el resto de la ciudad	-Hacer planes de espacio público integrales -Construir ciclovía -Establecer zona de espacio público y no permitir otros usos -Mejorar la coordinación entre las instituciones con competencias en materia de espacio público (municipio, MOP, MiAmbiente, ATTT, Universidades) -Reconocimiento del valor del espacio público	-Creación de instrumentos de gestión que permitan la creación de suelo para espacio público y de recreación -Creación de mecanismos de coordinación interinstitucional para creación y gestión del espacio público

Zonificación	-Segregación espacial de los usos sobre el suelo -No hay usos mixtos -Ocupación del suelo marcadamente diferente de cada lado de la Transistmica	- Concentración de vivienda unifamiliar de baja densidad - Usos muy limitados con Comercial, Industrial, Residencial de mediana densidad -Alta disponibilidad del suelo al margen izquierdo de la Transistmica	-Tierras vacantes subutilizadas - Habrá más lotes de engorde si no se penaliza. - Se mantendrán los usos industriales, que no son adecuados para el desarrollo del área -Uso residencial alta densidad está fragmentado en parcelas muy pequeñas	- Deben equilibrar un poco las densidades -Reemplazo del uso industrial por uso mixto -Aplicación de instrumentos de gestión del suelo para mejorar la mezcla de usos. -Aprovechamiento de la tierra vacante -Densificación límites Plan Parcial con hitos naturales	- Hacer nueva norma de zonificación acompañado de instrumentos de gestión que aseguren su cumplimiento - Localizar escuela a zona cultura - Lograr coordinación entre MIVIOT, Municipios, MOP e IDAAN -Reglamentar y hacer cumplir Inst. de Gestión -Lograr mayor mixtura social" -Coordinación para la extensión de los planes del sector	-Integración metro+ transporte masivo - Regularización de tradicionales (estándar)
--------------	--	--	---	--	---	---

Fuente: Resultados taller colaborativo

2.2.4. Momento 4. Diseño. Segundo ejercicio colaborativo. Estrategia: Acciones, actores e instrumentos. Consolidación diseño y lineamientos. De los cambios a las acciones: construcción colectiva de los componentes de la estrategia.

Los ejercicios del taller estaban metodológicamente conectados, de modo que existe una continuidad en la lógica planteada que parte de los problemas, que luego son pensados prospectivamente en términos de cambios hacia futuro y retos institucionales para su implementación.

De allí se planteó hacer una relación con los procesos estratégicos que deben ser considerados en una estrategia de gestión urbana como la que busca el ejercicio colaborativo, de modo que en esos procesos estratégicos puedan transitar creativamente hacia las acciones necesarias para su implementación en las dimensiones de intervención, los actores que deben estar involucrados en ellas y las herramientas que deben ser diseñadas para instrumentalizar las acciones que se proponen.

De modo que lo que inicialmente se les indicó a los grupos que debían reflexionar y definir los procesos estratégicos que consideran que deben ser parte de la estrategia. Para ello se consideró pertinente partir de precisar los cambios que se determinan como punto de partida específico para el diseño de acciones, actores e instrumentos en cada proceso estratégico.

El último paso del ejercicio propuesto, fue que cada grupo a partir de la definición de los procesos, estratégicos planteará un diseño institucional del mecanismo que en su reflexión era el más conveniente para la implementación de la estrategia de gestión urbana. Para ello se les propuso hacer o dibujar un esquema que sintetice su propuesta.

Resultados

Los resultados de este momento del taller se presentan, de forma resumida, en las tablas a continuación. Una versión más detallada de estos resultados se encuentra en el Anexo No. 2

i. Proceso estratégico 1: Integración de Transporte Público y Desarrollo Urbano

Tabla 2 Resultados momento 4- proceso estratégico 1

	Cambios	Acciones	Actores	Instrumentos
Proceso Estratégico 1 Integración de Transporte Público y Desarrollo Urbano	-Planificar un desarrollo sostenible en las zonas de influencia de metro que permita el mejoramiento de infraestructura, espacio público, ambiente sano y captura de valor, promoviendo usos mixtos y vivienda asequible	-Condiciones que Generen espacio público -Aplicación de mecanismos de intervención en mercado del suelo -Guía de diseño urbano (municipios) -Normas espaciales de integración al sistema metro	MEF, METRO, MOP, SENADIS, MIVIOT, Gobiernos locales, Desarrolladores inmobiliarios, Propietarios del suelo, Sociedad civil organizada.	-Banco de tierras -Expropiación -POT (articulado con Plan Parcial) -Planes Parciales -Convenios Interinstitucionales -Supervisión permanente
Proceso Estratégico 2 Captura de Valor	-Generar instrumentos que permitan la captura de valor para equilibrar cargas y beneficios -Establecer mecanismos para la asociación de terrenos (en área influencia metro) -Nuevas formas de financiación que sean sostenibles para mejorar condiciones del espacio público y accesibilidad en el entorno del metro y sus estaciones	-Definir coeficientes base -Definir polígonos para operaciones urbanas -Establecer zonas de desarrollo prioritario -Articular mecanismos tipo "bono solidario" al entorno del metro -Porcentaje mínimo de vivienda accesible -Mejores cargas de espacios públicos -Promover la creación de normativa para regular el uso de nuevos instrumentos -Generar capacitación en el uso de instrumentos de captura de valor	Gobiernos locales, Metro de Panamá, ATTT, Miviot Desarrolladores inmobiliarios, Propietarios del suelo, Sociedad civil organizada.	-POT (Panamá y San Miguelito) -Transferencia/ venta de derechos de construcción (venta u obras) -Reajuste de tierras -Plan Parcial -Convenios
Proceso Estratégico 3 Transformación cultura institucional y ciudadana	-Concientizar a los actores (ciudadanía, instituciones, mercado) de la función social de la propiedad y el equilibrio de las obligaciones y beneficios -Ejercer control y supervisión de los desarrollos urbanos en el entorno del metro y sus estaciones	-Sanciones -Incentivos -Creación de Ventanilla Única en Metro -Crear capacidades institucionales para ejecutar instrumentos de captura de valor	Metro, Municipio, ANATI, Contraloría, Medios masivos de comunicación, Gobiernos locales Sociedad civil organizada	-Informes de rendición de cuentas -Programas de fiscalización -Convenios interinstitucionales -Acuerdos interinstitucionales para creación de capacidades necesarias

2.2.5. Conclusiones del Taller

De acuerdo con lo señalado por cada uno de los grupos frente a los procesos estratégicos, se obtuvieron los siguientes lineamientos:

- Las dinámicas de articulación interinstitucional deben soportarse desde una instancia del nivel nacional que dependa de alguna entidad en este nivel.
- El MVIOT y el MEF juegan un papel fundamental en la adopción de decisiones relacionadas con la implementación de una estrategia que vincule la aplicación de instrumentos de gestión del suelo y de captura de valor.
- La Empresa Metro de Panamá es reconocida como un actor central que ha posibilitado la implementación del Red Maestra y debe jugar un rol fundamental en la formulación e implementación de la estrategia de gestión urbana.

- iv. Si bien ha existido falta de articulación entre el nivel nacional y los municipios en procesos previos de planificación, no se considera que esto sea un gran obstáculo en la generación de mecanismos de articulación interinstitucional.
- v. La formalización de instancia de articulación interinstitucional debe hacerse a través de instrumentos específicos, como la suscripción de un convenio interadministrativo o la expedición de un decreto ejecutivo.
- vi. En relación con el alcance de los procesos estratégicos, es necesario abordar los siguientes elementos:
 - Localización de vivienda accesible en el área de influencia del Metro y su posible articulación el mecanismo del bono solidario⁶.
 - Definición de una guía unificada de diseño urbano y espacio público que provea criterios y estándares para la integración de las estaciones del Metro con su entorno urbano.
 - Obligaciones urbanísticas a desarrolladores inmobiliarios que permitan exigir la generación de andenes y espacio público.
 - Definir mecanismos que permitan exigir pagos por edificabilidad adicional.
 - Considerar como un proceso estratégico de gran relevancia la transformación de la cultura institucional y actitud ciudadana frente al cumplimiento de obligaciones urbanísticas y tributarias.
- vii. En relación con los instrumentos disponibles para implementar los procesos estratégicos se evidenció lo siguiente:
 - La modificación del marco normativo vigente no se considera como un paso fundamental para implementar los procesos estratégicos, en tanto los actores reconocen que dentro del marco vigente se podrían desarrollar instrumentos específicos de gestión y captura de valor.
 - Los actores reconocen en la figura del plan parcial un instrumento que permite determinar condiciones urbanísticas específicas para un área de la ciudad y que puede ser el marco de actuación para promover y propiciar procesos de transformación urbana a través de reajuste de terrenos e integración inmobiliaria.
 - Se evidencia la necesidad de contar con parámetros que permitan orientar el desarrollo urbano, especialmente en materia de espacio público.
 - La adopción de otros instrumentos de mayor escala como el Plan de Ordenamiento Territorial, no se considera como un requisito o actuación previa para adoptar decisiones que propicien la articulación de la planificación del desarrollo urbano con la implementación de la Red Maestra del Metro.

⁶ El Bono Solidario es un mecanismo de subsidio a la demanda de vivienda social del orden nacional. Este mecanismo está regulado por el Decreto Ejecutivo 393 de 2014, en donde se establece que es responsabilidad del MIVIOT la asignación de los subsidios para los candidatos idóneos y los requisitos que deben cumplir los mismos. Adicionalmente, mediante los Decretos Ejecutivos 225 de 2015 y 63 de 2016, y la Resolución 261 de 2017 del MIVIOT se determinaron los estándares mínimos que debían cumplir las unidades habitacionales, y se determina que dichos desarrollos se deben desarrollar en los predios con zonificación de “Residencial Básico Especial”.

Dentro de los temas estratégicos que surgieron para tener en cuenta en la implementación de la estrategia propuesta señalamos los siguientes como los más relevantes:

- Se reconoce la necesidad de establecer obligaciones urbanísticas específicas a cargo de los desarrolladores inmobiliarios, pero al mismo tiempo varios actores señalan las implicaciones políticas que conllevaría su imposición.
- Incorporar un componente o programa de creación de capacidades institucionales en distintos niveles de gobierno, orientado a ambientar y preparar a las entidades para el diseño y aplicación de diferentes instrumentos o mecanismos de gestión urbana y generación y captura de valor.
- Incorporar mecanismos e instrumentos de gestión administrativa orientados a garantizar la transparencia de todos los procesos, la rendición de cuentas y la supervisión y control institucional y las veedurías ciudadanas.

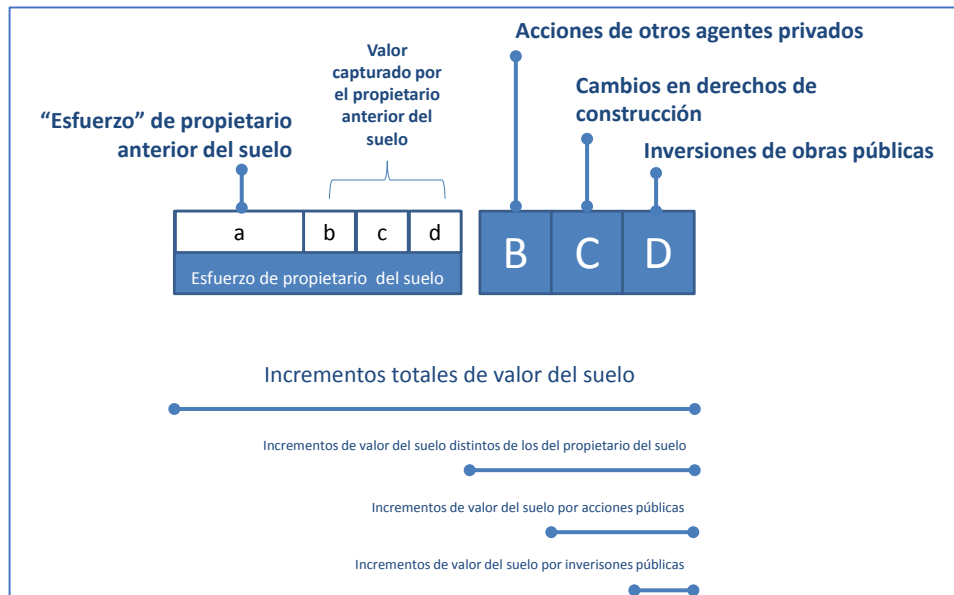
3. Marco conceptual para la formulación de la hoja de ruta de la estrategia urbana de captura de valor y de aplicación de DOTS

Dentro de la metodología propuesta para el desarrollo de la presente consultoría, los resultados obtenidos en los Paso 1 y 2, se empezaron a articular con la estructuración de un marco conceptual sólido que permitiera sentar las bases para la formulación de la hoja de ruta. De esta forma, como se indicó en la Tabla 1 como parte de los momentos del Taller Colaborativo se socializó con los actores invitados la conceptualización que se había realizado y los procesos estratégicos que de allí se derivaban para adelantar procesos de captura de valor de aplicación de DOTS.

El marco conceptual propuesto es el resultado del análisis de literatura en materia de captura de valor y DOTS y el estudio de experiencias internacionales relevantes.

En sentido estricto, el concepto del mayor valor o plusvalía que debe ser recuperable se soporta en que la diferencia existente entre el precio base o precio del suelo sin intervención pública y el precio que los compradores están dispuestos a pagar por el suelo, posterior a una intervención pública, no corresponde a un esfuerzo del propietario (Ver figura 4).

Figura 5: Componentes del valor del suelo



Fuente: (Smolka, 2013)

Desde esta perspectiva, el sentido de las estrategias de captura de valor es entonces movilizar para el beneficio de toda la comunidad una parte o la totalidad de los incrementos en los precios del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías) generados por acciones ajenas a los propietarios del suelo como inversiones públicas en infraestructura o cambios en las normas y regulaciones de uso del suelo (Smolka, 2013). Al respecto, es particularmente interesante analizar el caso de Santiago de Chile, en donde se ha logrado cuantificar lo que sucede cuando no se aplican instrumentos de captura de valor del suelo (ver Recuadro 5). Sin embargo y como lo señala (Molinatti, 2013), a pesar de existir cierto acuerdo en la literatura sobre esta definición, los debates aún giran en torno a “qué es lo justo recuperar para regresarlo a la sociedad”.

Recuadro 6 Caso Santiago de Chile

El anuncio de la séptima línea del metro de Santiago de Chile ha reavivado la discusión acerca del incremento en el valor del suelo que generan las obras del estado y la capacidad de este para recuperar esa plusvalía. Esto se debe a que, a pesar de que Chile ya tiene una amplia experiencia en la ejecución de estas grandes infraestructuras de transporte, prácticamente no tiene herramientas de captura de valor del suelo o tributos inmobiliarios que le permitan devolver parte de la inversión que se hace al erario. Al respecto, un reciente estudio, llevado a cabo por economistas del Centro del Conflicto y la Cohesión Social (COES), ha establecido exactamente hasta qué punto la plusvalía generada por inversión que se hace a partir de recursos públicos ha quedado en manos de las inmobiliarias privadas.

Lo cierto es que, si bien el objetivo principal de las grandes infraestructuras de transporte son el de mejorar la conectividad y reducir los tiempos de viaje de los ciudadanos, también hay una “externalidad” que es el incremento en el valor del suelo. En general, se ha identificado que en el área de influencia de las estaciones de metro es posible establecer un proceso de valorización por cuenta de la nueva

infraestructura. Más allá se ha establecido que el efecto de valorización sobre la mencionada área de influencia puede extenderse hasta un kilómetro a la redonda de las estaciones.

Ahora bien, lo que es interesante del estudio de caso de Santiago, es que los investigadores han logrado determinar ciertas particularidades que se producen a partir de la no intervención del estado. Uno de los descubrimientos más dicientes de este estudio, fue el hallazgo de un incremento promedio del 25.6% en cada transacción por un inmueble para las inmobiliarias.

Por otra parte, el estudio reveló que los cambios en la normativa urbanística fueron otro hecho generador de plusvalía, además de la infraestructura de metro. Al respecto, los investigadores descubrieron que, además del incremento del valor generado por el metro, por cada punto extra en el “Coeficiente de Constructibilidad” hubo, en promedio, un incremento del 6.1% del valor original del inmueble. Por este motivo, en los sectores de la ciudad en donde la norma tuvo una mayor variación, el incremento ocasionado por la infraestructura de transporte, en conjunto con el cambio de norma, llegó a ser de más de un 52% con respecto a su valor original. En el mismo sentido que en las inversiones para la movilidad, este incremento en la renta del suelo es el producto exclusivamente de decisiones y esfuerzos del Estado, por lo que también deberían ser objeto de tributos que capturen el valor del suelo.

Así pues, se recalca que es de primera necesidad recuperar de alguna forma las inversiones estatales a partir de exigir la participación de algún porcentaje de las plusvalías que se obtienen.

Por su parte, la aplicación de una metodología DOTS se enfoca en la generación de entornos urbanos alrededor de infraestructuras de transporte que se caractericen principalmente por: i. Propiciar proximidad y relación funcional entre las estaciones y terminales de los sistemas de transporte masivo y oferta diversa de usos y actividades urbanas y ii. Priorizar la mezcla de usos para incentivar a usuarios y residentes a caminar, montar en bicicleta y usar el transporte público. En esta medida, los elementos para el éxito de una metodología DOTS incluyen acciones referidas a la definición de condiciones flexibles y articuladas de asignación de las normas de uso y edificabilidad en el área de influencia de las estaciones y de diseño urbano y arquitectónico que mejoren las condiciones de relación, articulación y funcionamiento entre la infraestructura de transporte público, el espacio público y el desarrollo inmobiliario (Rodríguez, Desarrollo Urbano Orientado a Buses Rápidos, 2013); (Suzuki, Cervero, & Kanako, 2014).

Ahora bien, la reconfiguración del entorno urbano de las estaciones se traduce en generación de un mayor valor del suelo, dadas las mejoras de accesibilidad que el Red Maestra del Metro produce en las zonas aledañas, que impulsan dinámicas de valorización inmobiliaria. La recuperación de este mayor valor o plusvalía implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, como serían la construcción de la infraestructura de transporte o la adopción de decisiones de modificación de usos del suelo.

Diversas decisiones y acciones de nivel técnico e institucional son necesarias para lograr articular la implementación de un sistema de transporte y el desarrollo urbano de su área de influencia de tal forma que se logre generar y capturar valor adicional, representado no sólo en mayor valor del suelo sino en la mejora del entorno urbano. En el contexto panameño y en general en ciudades en proceso de crecimiento, la definición de un arreglo institucional que permita lograr este propósito es el reto más importante. En este aspecto, vale la pena recalcar la experiencia de la ciudad de Bogotá, para

revisar las oportunidades que se perdieron en materia de aplicación de estrategias DOTS y de captura de valor del suelo.

Recuadro 7: Oportunidades perdidas Bogotá

La experiencia bogotana en lo que respecta al desarrollo urbano asociado a la infraestructura de transporte demuestra una serie de oportunidades perdidas que se han documentado en la literatura especializada. Al respecto Rodríguez, Vergel-Tovar, & Gakenheimer, (2018) realizaron estudios de casos en dos importantes estaciones del sistema de transporte de BRT en Bogotá (Transmilenio), que son el Portal de Usme y el Portal de Suba.

En estos dos casos de estudio se pueden identificar oportunidades perdidas, bien sea por una falta de coordinación y eficacia administrativa o porque no hubo una actuación pertinente desde el sector público.

Usme

El primer caso de estudio analizado por los autores es el del Portal de Usme. En este caso se estudia cómo la Alcaldía de Bogotá intentó llevar a cabo la implantación de proyectos de vivienda de interés social en la zona de influencia de las rutas alimentadoras⁷ de la terminal. En este caso específico se identificó que, si bien había una apuesta clara por parte del gobierno de dinamizar el desarrollo y renovación de un área en torno a la oferta de transporte, se cometieron errores que no permitieron la ejecución de los propósitos establecidos. En términos generales, los autores identificaron una serie de problemáticas del proyecto que imposibilitaron la concreción de los objetivos. Estas problemáticas se pueden resumir de la siguiente manera:

- *“La coordinación interinstitucional ha sido compleja”*, lo que se evidencia principalmente en que la entidad encargada del manejo del proyecto (Secretaría Distrital de Planificación) fue reemplazada en la dirección a los tres años de empezado el proyecto por otra entidad (Metrovivienda) que ha sufrido varios cambios en su estructura, naturaleza y objeto desde entonces.
- *“El alcance de la operación urbana implicó que esta se llevara a cabo en más de una década”*. Este horizonte de tiempo es problemático, en tanto las dinámicas e intereses políticos de los funcionarios electos varía y esto dificulta que efectivamente sea posible que se ejecute el plan establecido
- Si bien se utilizó un instrumento denominado “anuncio de proyecto” (que se usa para congelar los precios del suelo a ser adquiridos por las entidades públicas, evitando un incremento en el valor ocasionado por la expectativa de la inversión pública), la aplicación



Foto: “Back in Town” by adcrimcm is licenced under [CC BY-NC 2.0](#)

⁷ Las rutas alimentadoras del sistema Transmilenio son servicios de transporte que sirven a zonas en sectores relativamente próximos de los portales y las estaciones intermedias. Tienen como propósito la movilización de los pasajeros desde y hacia las estaciones del sistema.

de este instrumento se realizó dos años después de ya implantada la infraestructura de transporte, y cuando ya había incrementado el valor del suelo.

Suba

El otro caso de estudio que se lleva a cabo en la ciudad de Bogotá es el del Portal de Suba en el noroccidente de la ciudad. A diferencia del caso expuesto anteriormente, en donde el principal promotor de las intervenciones en torno a la infraestructura de transporte es el sector público, en esta estación de Transmilenio hubo cierta pasividad por parte de la administración distrital, y las oportunidades fueron aprovechadas por desarrolladores privados.

Lo anterior se soporta en dos razones: Por una parte, hay evidencia de que hubo un incremento muy grande del valor del suelo que, según Borrero et. al (2007), llegó a ser superior al 100% respecto a un área de control. Más allá, en el área de influencia del portal, se evidenció el desarrollo de varios proyectos inmobiliarios residenciales en terrenos baldíos y de comercio en grandes superficies.

Ahora bien, es importante aclarar que este dinamismo inmobiliario por sí mismo no es problemático, pero sí es posible determinar que hubo una oportunidad perdida, puesto que, de acuerdo con los autores del estudio, las densidades y la mezcla de usos en los desarrollos en el área de influencia, pudieron haberse incentivado en mayor medida. Por otra parte, otro de los pendientes del desarrollo urbano aledaño a esta estación es la uniformidad en la tipología de las viviendas, en donde se relegó la provisión de vivienda asequible.



Fuente: Imágenes satelitales Google Earth

La debilidad de los marcos institucionales y regulatorios para propiciar la coordinación entre transporte y desarrollo urbano y la existencia de un gran número de agentes urbanos —incluyendo los múltiples niveles de gobiernos y sus agencias, los promotores inmobiliarios privados, los propietarios de suelo— hacen que la coordinación entre el transporte y el desarrollo urbano sea muy compleja (Susuki, Murakami, Hong, & Tamayose, 2015). Adicionalmente, las estructuras institucionales fragmentadas y los arreglos institucionales tradicionales con agencias con competencias sectoriales muy especializadas (transporte, fiscalidad, planificación y usos del suelo) constituyen uno de los mayores obstáculos para la integración entre el transporte y el uso del suelo. (Susuki, Murakami, Hong, & Tamayose, 2015)

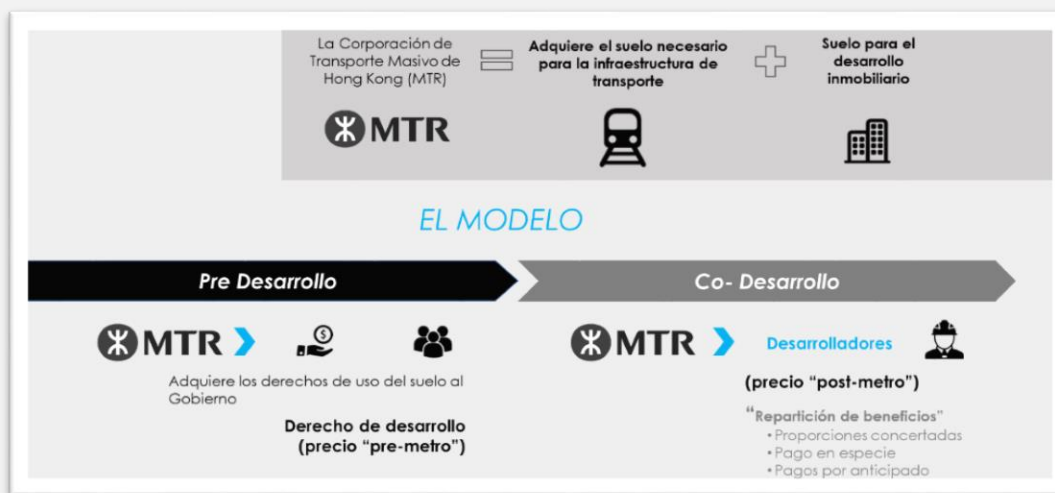
Por tal razón, la apuesta hacia la coordinación de competencias implica propiciar que las autoridades de transporte reconozcan el potencial inmobiliario de la accesibilidad que generan las inversiones en

infraestructuras de transporte y la importancia de incluir en sus análisis y preocupaciones temáticas relativas a la propiedad de la tierra alrededor de las estaciones de transporte. En este aspecto, es de resaltar la experiencia en el caso de MTR Hong Kong, en donde, a través de una estrategia institucional de gran alcance, se ha logrado integrar el transporte y el desarrollo inmobiliario de una manera muy rentable (ver Recuadro 6) A su turno es fundamental que las autoridades de planeación territorial generen marcos de regulación flexibles que faciliten la incorporación de principios de desarrollo orientado al transporte, especialmente en las zonas de influencia directa de los sistemas masivos de transporte.

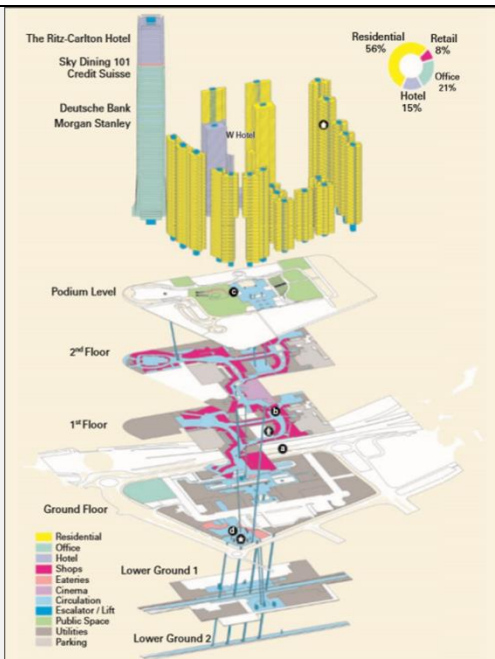
Recuadro 8: Caso Hong Kong

El caso de Hong Kong es el caso icónico de la captura de valor en transporte. El proceso completo es gestionado por MTRC, la Corporación de Transporte Masivo de la ciudad, la cual es una compañía registrada en la Bolsa cuya mayoría es de propiedad del gobierno de Hong Kong.

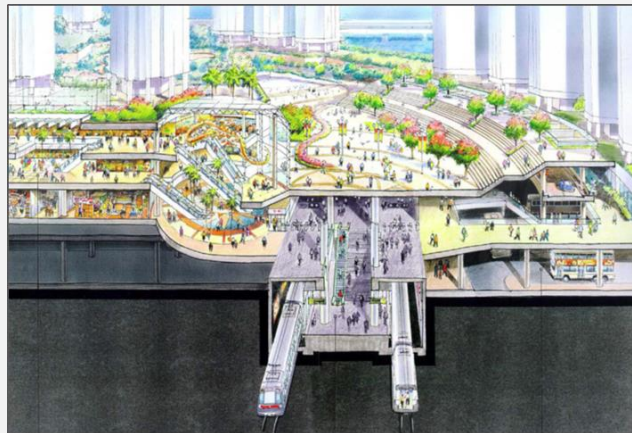
El mecanismo es, en principio, muy sencillo: MTRC no solamente compra la tierra que necesita para construir una línea de metro, p. ej. el lote para construir un patio y taller y la tierra para estaciones subterráneas o elevadas, sino que frecuentemente compra áreas bastante más amplias para construir torres de gran tamaño encima de las estaciones y sus alrededores. MTRC llama este proceso “Rail + Property” (Líneas férreas + propiedad) y el mismo ha sido aplicado en caso el 50% de las estaciones de metro de la ciudad.



"Modelo R+P MTR" Elaboración Propia



Fuente: (Susuki, Murakami, Hong, & Tamayose, 2015)

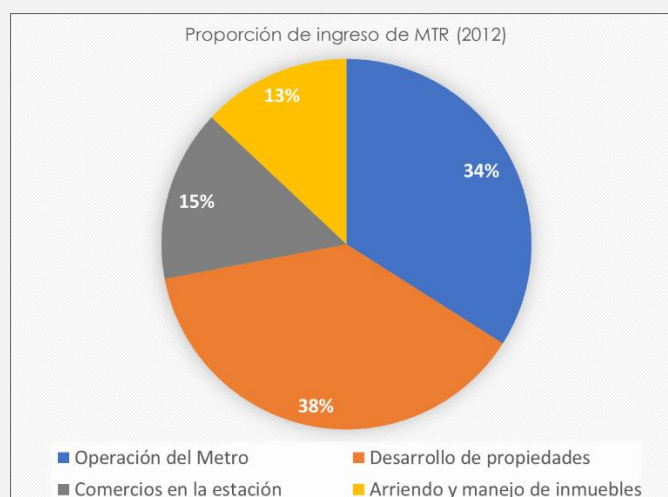


MTRC compra la tierra a precios “sin sistema – lote baldío”, y procede a desarrollar la planificación detallada de la estación y las áreas circundantes (incluyendo los usos de suelo), seguido de la zonificación del área, la secuencia de construcción y el cronograma. Se construye la infraestructura del sistema y se hace una subasta para las demás zonas o los derechos de suelo encima de las estaciones para los constructores que pagan un precio más alto resultado de la valorización por mayor accesibilidad. Al final, MTRC vende parte de las propiedades que

construyó por su lado (p. ej. edificios residenciales), alquila otras propiedades y administra las propiedades que le pertenecen.

A través de este modelo de R+P el gobierno recibió \$18 mil millones de dólares en ingresos financieros netos de 1980 a 2005 (Susuki, Murakami, Hong, & Tamayose, 2015) y, más recientemente, en 2014, recibió \$590 millones por su participación del 76% de las acciones de la empresa (Leong, 2016). De igual manera, en experiencias más recientes como, por ejemplo, en el desarrollo de la estación Kowloon, se han avaluado ingresos por actividades inmobiliarias en más de 300 millones de dólares (CAF- Banco de Desarrollo de América Latina, 2015).

Adicionalmente, como se puede ver en la siguiente gráfica, los ingresos de la MTR están distribuidos de tal forma que la operación del sistema de transporte tan solo representa una tercera parte del total. De esta forma, se evidencia que esta entidad, más allá de concentrarse en ser un operador de transporte, se ha consolidado como un operador urbano con capacidad de intervenir y usufructuar del mercado inmobiliario.

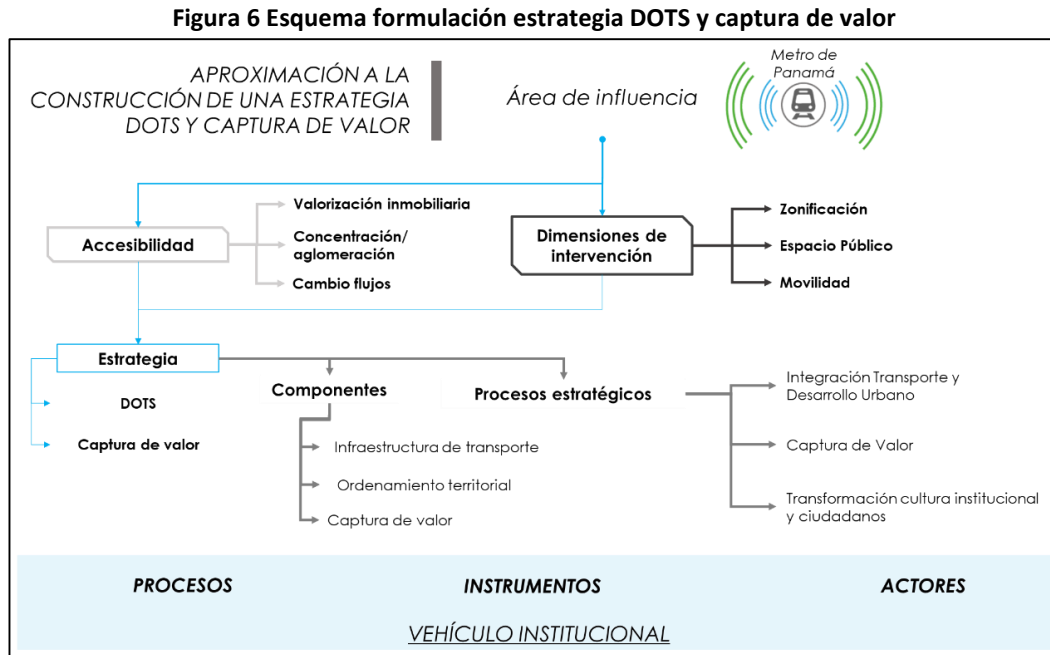


Fuente: Elaboración propia con base en Susuki, Murakami, Hong, & Tamayose, 2015

4. Esquema base para la formulación de estrategia urbana

A partir del entendimiento del contexto panameño (paso 1 y 2), tomando los resultados del taller colaborativo⁸ y sobre el marco conceptual estudiado fue posible establecer un esquema base para la construcción de una estrategia urbana de captura de valor y aplicación de DOTS en el área de influencia de la Red Maestra del Metro.

A continuación, se ilustran el esquema propuesto:



Fuente: Elaboración Propia

La necesidad de articulación entre la implementación de un sistema de transporte y los procesos de planificación urbana de su área de influencia se evidencia en el dimensionamiento de los impactos que el sistema de transporte genera en su entorno, reconociendo como efecto principal los cambios en las condiciones de accesibilidad para esta área de la ciudad.

Desde los cambios en las condiciones de accesibilidad se derivan a su vez impactos en relación con el valor del suelo del área de influencia, la concentración de actividades y la aglomeración de personas y los cambios de flujo de movimiento de los usuarios de diferentes modos de transporte.

Bajo esta perspectiva, la atención a los impactos producidos debe propiciar intervenciones específicas que apunten a canalizar los beneficios generados para orientar el desarrollo urbano del área de influencia de un sistema de transporte y capturar en favor de la ciudad el mayor valor del suelo generado por esta vía. En esta medida la estrategia debe apuntar a incidir en al menos las siguientes dimensiones:

⁸ Este esquema (Figura 5) hizo parte de los materiales que fueron presentados en el taller colaborativo y a partir de los resultados obtenidos se hicieron varios ajustes a su contenido.

- Zonificación
- Espacio público
- Movilidad

De esta forma y teniendo en cuenta el contexto panameño, la posible estrategia urbana debe articular el desarrollo de la Red Maestra del Metro (Infraestructura de Transporte), orientar los cambios en el entorno urbano de las estaciones (ordenamiento territorial) y vincular instrumentos que permitan canalizar los impactos generados y recuperar (capturar) el mayor valor del suelo en favor de la ciudad.

Para ello, se ha considerado que la estrategia debería contener, al menos los siguientes procesos estratégicos:

A. Articular el proceso de implementación de la Red Maestra del Metro con la planificación urbana del área de influencia de sus estaciones.

En el marco de este proceso estratégico la definición de los principales elementos de la Red Maestra del Metro que inciden en el entorno urbano (trazado, localización de las estaciones y actividades de la concesión en el entorno) deberán planificarse de manera articulada con las decisiones de desarrollo urbano que adopten los municipios (Ciudad de Panamá y los demás que se determine para líneas futuras) en los cuales se localicen las estaciones de cada línea. Al respecto, es preciso destacar que la articulación propuesta en el presente proceso estratégico se circunscribe exclusivamente a los temas antes indicados, en tanto los aspectos relacionados con la operación del sistema serán desarrollados únicamente por Empresa Metro S.A.

Así mismo, en la formulación de los instrumentos de planificación (Planes de ordenamiento local, regional y planes parciales), los municipios deberán incorporar la Red Maestra de Transporte como sistema estructural y definir condiciones específicas para su implementación. Para el efecto, se deberán establecer instancias formales de concertación y adoptar instrumentos que materialicen las condiciones necesarias para lograr los siguientes objetivos:

- Ejecución de la infraestructura vinculada a la definición de condiciones urbanísticas que permitan orientar el desarrollo urbano de su área de influencia, de manera previa o paralela a la construcción de las líneas y las estaciones.
- Definición de condiciones urbanísticas especiales para el área de influencia de las estaciones que den un manejo adecuado a los impactos en las estaciones, para mitigar sus efectos negativos y para capitalizar las ventajas de accesibilidad a través de la definición de la aplicación de instrumentos de planificación y gestión que permitan:
 - Disponer de áreas necesarias para el desarrollo del sistema de transporte.
 - Exigir la destinación de áreas para accesibilidad, espacio público o equipamientos.
 - Destinar parte del suelo a la construcción de vivienda social.
 - Definir restricciones y condicionantes para acceso a mayor edificabilidad.
- Diseño y ejecución de la infraestructura de transporte vinculada a la definición de condiciones urbanísticas que permitan orientar el desarrollo urbano de su área de influencia, de manera previa o paralela a la construcción de las líneas y las estaciones.
- Orientar y canalizar el mayor valor del suelo que se genere como consecuencia de la implementación de la Red Maestra del Metro.

En el caso específico de las líneas futuras y partiendo de la experiencia del Plan Parcial para la Línea 1 (ver Recuadro 3), se considera que se deberán adoptar un plan parcial para cada una de las líneas para concretar los objetivos señalados previamente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el trazado de las líneas puede sobrepasar los límites de un municipio, es necesario que el plan parcial sea adoptado desde el nivel nacional por parte del MIVIOT con participación activa de la Empresa Metro y de los municipios involucrados. Para propiciar y garantizar un proceso articulado de formulación del instrumento, se propone la suscripción de un convenio de asociación como se explica en el numeral 6 del presente documento.

B. Desarrollo y aplicación de instrumentos de captura valor en el área de influencia de la Red Maestra del Metro

Ligado directamente a la orientación del desarrollo del entorno urbano y a capitalizar los impactos generados en materia de movilidad, espacio público y zonificación, es necesario que se desarrollen instrumentos de captura de valor en el marco del sistema de planificación vigente o que se determine la necesidad de proponer y tramitar modificaciones o innovaciones al marco regulador para dar mayor claridad y sustento a los instrumentos que se definan.

En esta medida, el alcance de este proceso estratégico debe incorporar el diseño de instrumentos específicos en el marco normativo vigente y determinar parámetros para que puedan ser efectivamente aplicados.

Por esta razón, en la implementación de este proceso estratégico se busca alcanzar los siguientes objetivos:

- Evaluar el marco normativo vigente para determinar si es necesario adelantar modificaciones a su contenido para generar instrumentos específicos de captura de valor.
- Formular mecanismos de captura de valor en el marco de instrumentos en proceso de formulación o adoptados. Resultan importantes y pueden considerarse como oportunidades para incorporar tales mecanismos los siguientes:
 - Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Panamá.
 - Modificación por vencimiento de vigencia del Plan Parcial Línea 1
 - Plan Parcial Línea 2
- Identificar procedimientos necesarios a nivel normativo e institucional que se deban adelantar para implementar mecanismos de captura de valor.
- Preparar iniciativas normativas (decretos ejecutivos) que desarrollen instrumentos de captura de valor que no se encuentren completamente desarrollados en el marco normativo vigente.

C. Generar procesos de transformación de la cultura institucional y la cultura ciudadana en torno a la introducción de nuevos mecanismos y herramientas sobre obligaciones urbanísticas y tributarias asociadas al desarrollo urbano

La finalidad de este proceso estratégico es la de plantear procesos de transformación o cambio cultural que complementen los otros procesos estratégicos señalados.

Tiene el objetivo primordial de impulsar las transformaciones que se requiere desatar en la cultura social y colectiva en torno a cuatro ámbitos específicos de comportamientos de diversos tipos de ciudadanos y funcionarios. Para el desarrollo de este proceso estratégico se plantean los siguientes componentes:

- **Primer componente: la ciudad y la obra pública.** Conocer e intervenir sobre la transformación de comportamientos asociados a la forma en que los ciudadanos perciben la ciudad en general, su infraestructura de uso colectivo o social y la comprensión que tienen sobre la inversión de recursos públicos en obras para el mejoramiento o ampliación de esa infraestructura, la generación de valor y los beneficios y beneficiarios de ella, la apropiación colectiva de las nuevas infraestructuras y su uso o mantenimiento.
- **Segundo componente: la obra pública, la contribución ciudadana a su financiamiento y la captura de valor.** Identificar e implementar acciones para el cambio de los comportamientos relacionados con las responsabilidades ciudadanas de contribución y aporte a la construcción de infraestructura urbana para el beneficio colectivo, buscando posicionar la implementación eficaz de mecanismos orientados a poner en práctica obligaciones urbanísticas, de generación y captura de valor y el incremento de contribuciones fiscales voluntarias.
- **Tercer componente: sistemas de transporte colectivo, desarrollo urbano y nuevos comportamientos urbanos.** Generar acciones orientadas a la identificación y transformación de comportamientos ciudadanos asociados a dinámicas y rutinas en el uso de la infraestructura urbana y los cambios que deberán incorporar en razón de nuevas infraestructuras y la introducción de nuevas modalidades de movilidad y transporte alternativo en la ciudad.
- **Cuarto componente: funcionarios públicos, desarrollo urbano y captura de valor.** Diseñar e implementar programas que identifiquen e intervengan en el cambio de comportamientos “institucionales” de los funcionarios en torno a la estructura fiscal y la introducción de nuevos principios de contribución, equidad e igualdad y la generación de herramientas de desarrollo y obligaciones urbanísticas y de nuevos instrumentos fiscales de generación y captura de valor en razón de obras de infraestructura urbana asociadas a sistemas de transporte.

Este proceso, con estos cuatro componentes, debe contar con un conjunto de herramientas transversales para su gestión que deberán ser previstas en el decreto de conformación de la que se propone como Instancia de direccionamiento estratégico (ver punto 5.1.1) e inicialmente atribuidas al Operador Urbano para que sean implementadas con el apoyo de la Ventanilla Única, como instancias operativas (ver 5.1.2) que tienen la capacidad de poner en marcha estas herramientas que complementarán los proyectos urbanos.

Las herramientas son las siguientes:

- i. Área de investigación de comportamientos en cada uno de los contextos señalados y necesarios para intervenir en cada uno de ellos a través de herramientas pedagógicas y acciones de autoridad, en torno a los proyectos urbanos definidos e implementados.
- ii. Área de diseño pedagógico y de acciones de autoridad que tenga la responsabilidad de pensar, diseñar y planificar la implementación los programas de pedagogía y autoridad que serán aplicados en esos proyectos urbanos.

- iii. Área de acción y comunicaciones, responsable de implementar y hacer seguimiento y refuerzo de los programas puestos en marcha en los distintos ámbitos que deberá tener bajo su responsabilidad la producción, relación con los actores institucionales y sociales, la convocatoria, las comunicaciones y las intervenciones en cada operación efectiva que se deba realizar.

5. Hoja de ruta propuesta

En esta sección se desarrolla la propuesta de lineamientos para un arreglo institucional que permita soportar y desarrollar la estrategia de gestión urbana. Arreglo institucional entendido como el conjunto de instancias de articulación, actores e instrumentos que posibilitarán la implementación de los procesos estratégicos.

Para el efecto, en primer lugar, se presentan las consideraciones acerca de cuál es el alcance de la propuesta del vehículo, en términos de cuál es el sustento de la formulación del arreglo institucional. De igual manera, se hace alusión a una serie de lineamientos y principios desde los cuales se debe derivar la estructura funcional del vehículo. Finalmente, se procede a desarrollar cada uno de los niveles e instancias que componen el mencionado vehículo.

5.1. Propuesta de arreglo institucional

Para formular un posible arreglo institucional que posibilite la implementación de la estrategia se partió del entendimiento de las competencias asignadas actualmente y los instrumentos existentes, con el objetivo de generar mecanismos de articulación, más allá de nuevos organismos. El diagnóstico normativo e institucional se fundamentó en los resultados de los ejercicios de construcción colaborativa, a partir de los cuales se pudieron evidenciar situaciones de desarticulación interinstitucional a nivel nacional y local, cuyo origen reside en la falta de espacios vinculantes de interacción entre entidades, más que a la ausencia de funciones asignadas.

Por otra parte, la batería de instrumentos existentes, principalmente aquellos que componen el sistema de planificación territorial panameño (ver recuadro 7), permiten la adopción de decisiones que desde la planeación del desarrollo urbano vinculen la implementación de la Red Maestra del Metro.

Por tal razón, para la estructuración del arreglo institucional es relevante destacar tres elementos del contexto panameño:

- i. *La existencia de un sistema de planificación estructurado que si bien ha sido deficiente en su aplicación cuenta con una estructura sólida en el marco normativo*

El arreglo institucional propuesto resultado de los análisis realizados por la consultoría, define una serie de instancias y mecanismos de coordinación a partir de las competencias hoy asignadas y los instrumentos normativos vigentes que se fundamenta en la generación de una dinámica de interacción colaborativa, pero con carácter vinculante que propicie la adopción de decisiones concertadas en relación con la ejecución del Red Maestra del Metro y con el desarrollo urbano de su área de influencia.

Recuadro 9: Sistema de planificación territorial Panamá

A pesar de que existen regulaciones de planificación urbana en Panamá que preceden al año del 2006, el ordenamiento territorial panameño tiene como gran sustento y marco legal la Ley 6 de dicho año.

En esta ley, se establecen una serie de principios normativos en los que se basa la gestión urbana que son: el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular, distribución equitativa de obligaciones y beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada. Estos principios brindan un sustento importante para la capacidad de gestión y de toma de decisiones que desde el sector público serían aplicables a propietarios y desarrolladores urbanos, en la medida en que se entiende que el estado es quien delimita los aprovechamientos del suelo y las obligaciones que deben cumplirse para ser sujeto de dichos derechos.

Más allá, la Ley 6 establece que el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano se realizarán mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes que son los Planes de Ordenamiento Territorial, Nacionales, Regionales, Locales y los Parciales. En términos generales estos planes de ordenamiento territorial buscan definir “estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo (...) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y articulación (...) programas y proyectos que concretan los objetivos.” (artículo 12). Esto se concreta en una serie de “contenidos mínimos” de estos planes, que, en resumen, tienen en común para todos los planes los siguientes elementos:

- Determinaciones de clasificación de suelo (urbano rural expansión);
- Uso del suelo y la intensidad del mismo (que se hace a partir de la zonificación del territorio);
- sistemas de servicios públicos (movilidad, servicios públicos domiciliarios, equipamientos, espacio público etc.)
- Áreas de protección (tanto ambiental como patrimonial)
- programa de inversiones

Ahora bien, en el año 2007, mediante el Decreto Ejecutivo 23 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial la Ley 6 fue reglamentada. En este decreto y respecto de los instrumentos de planificación que componen el ‘sistema integrado y jerarquizado de planes’, se establece quién debe realizar cada plan y cuál es la vigencia de los mismos. Estos son:

Plan	Quién lo realiza	Vigencia
Nacional	Ministerio de Vivienda	20
Regional	Ministerio de Vivienda	15
Local	Municipios	10
Parcial	Ministerio de Vivienda o Municipios	Según sea necesario

Como se señaló previamente, los planes parciales pueden funcionar como el marco que defina las condiciones para el desarrollo urbano asociado a la implementación de los procesos estratégicos. Sin embargo, se identificaron dos problemas básicos a tener en cuenta: Por una parte, hay un proceso de toma de decisiones donde no se surte concertación con la totalidad de actores que deberían participar en su adopción y, por otra parte, se encuentra que existe el instrumento de planes parciales, los cuales pesar de su alcance, no están siendo utilizados como mecanismos idóneos para propiciar la articulación del proceso de construcción de la infraestructura de transporte y el desarrollo urbano en su entorno.

Del análisis realizado se pudo evidenciar que, si bien cumplen con una función de planificación sumamente importante, el ámbito del área de influencia es reducido, y se hace en función de los ejes viales y no de las estaciones. De igual manera, las determinaciones de gestión y de captura de valor del suelo en general, son tímidas y no han sido exitosas en su aplicación. De esta misma forma, en las dinámicas de construcción colaborativa, se pudo evidenciar que en parte por la falta de una legislación que enmarque y establezca de manera general las condiciones de articulación necesaria que debería existir entre actores, los espacios de interacción entre ellos se han generado de manera reactiva y circunstancial frente a situaciones coyunturales puntuales alrededor de la construcción del Red Maestra del Metro.

A pesar de lo anterior existen procesos de formulación de nuevos planes en la ciudad de Panamá, como el del Plan Parcial de San Francisco que pueden servir de referencia para el tipo de estrategia que aquí proponemos.

Recuadro 10 Plan Parcial del Corregimiento de San Francisco

La formulación y aprobación del Plan Parcial del corregimiento de San Francisco en el municipio de Panamá ha sido uno de los temas más álgidos en el pasado año respecto a la planificación territorial. Este plan, promovido por la Alcaldía de Panamá, ha sido centro del debate, ya que, si bien este es un instrumento de suma importancia para regular y hacer transparente el desarrollo urbanístico del corregimiento, hay diversos actores con serias reservas con respecto a la aprobación de este. Uno de los actores que se ha mostrado más renuente al plan es la Cámara Panameña de la Construcción- CAPAC, que asegura que los límites de edificabilidad y la propuesta urbanística ponen en riesgo el desarrollo y progreso del sector, ya que los límites de edificabilidad son demasiado bajos y poco realistas.

Por demás, uno de los apartes más interesantes de la propuesta del Plan Parcial, en la medida en que explora temas de suma importancia para la captura de valor, es el capítulo denominado “Instrumentos para la Gestión del Plan y Ente Gestor”. En dicho aparte, se resaltan tres propuestas en particular que demuestran que hay un creciente interés por la aplicación de conceptos e instrumentos clave. Dichas propuestas son: la estructuración de un modelo de gestión y un ente gestor; la propuesta de financiación del plan parcial, y las recomendaciones sobre incorporaciones a la normativa.

¿Para qué existe? (visión)
¿Qué quiere llegar a ser? (misión)
¿Cuáles son sus objetivos?

ESTRATEGIA

MODELO DE GESTIÓN

PLAN DE OPERACIONES

ORGANIZACIÓN

¿Qué coordinación se necesita?
¿Qué procesos hay?

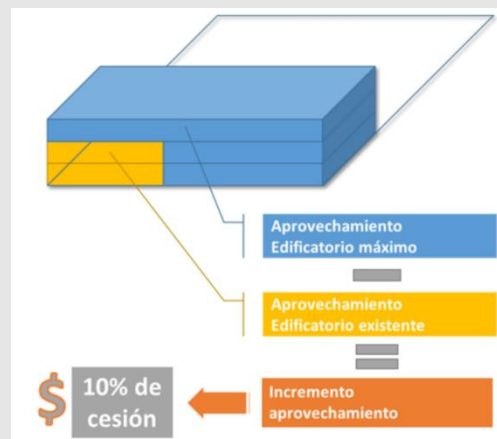
¿Cómo se organizan jerárquicamente las relaciones?

Fuente: Plan parcial corregimiento de San Francisco

Por una parte, en la propuesta de estructuración del modelo de gestión se presentan una serie de escenarios en los que, a partir de entender que hay una diversidad de funciones y acciones a realizar para la implementación del PPOT, se propone un arreglo institucional. Dicho arreglo consiste, básicamente en la creación de un ente gestor que pueda llevar a cabo diversas funciones, entre las cuales se incluye la del control urbanístico, el fomento de la participación ciudadana a través de la información y, más relevante, la gestión y control de diversas fuentes de ingresos a partir de instrumentos de captura de valor del suelo. Dicho arreglo, varía en cada uno de los escenarios

respecto al grado de autonomía que tendría el ente gestor, además de la posibilidad de que este tenga, o no, personería jurídica propia.

Por otra parte, en lo que concierne a la financiación del PPOT, se propone que una de las fuentes de financiación de los proyectos pueda ser la Captación de Plusvalías generadas por los mismos desarrollos. Esta propuesta, que está acompañada de un análisis de la aplicación de estos instrumentos en diversos países, entiende que el mayor valor generado por obras públicas puede, y debe ser recuperado por la comunidad a través de distintos métodos. Para el PPOT como tal, se determina que los instrumentos a ser utilizados para tal fin son: la captación de la plusvalía vía impuestos prediales y el cobro por valorización. De igual manera, en el Plan se estudia la posibilidad de, mediante “incentivos” a los desarrolladores, se pueda también financiar y fomentar el desarrollo urbano integral. Los incentivos que se proponen aplicar en este corregimiento estarían orientados tanto al otorgamiento de mejores índices de edificabilidad, a cambio de realizar actuaciones “beneficiosas” en términos urbanísticos.



Fuente: Plan parcial corregimiento de San Francisco

ii. La adopción de mecanismos formales de articulación para la ejecución de proyectos específicos

La generación de espacios comunes de coordinación (ver recuadro 9) y la suscripción de acuerdos vinculantes para abordar temas que ameriten la ejecución conjunta de competencias en diferentes niveles de gobierno, también ha sido una práctica común para propiciar el desarrollo de procesos específicos en el contexto panameño.

Recuadro 11 Ejemplos de coordinación interinstitucional

Uno de los propósitos de anteriores etapas de la consultoría se centraba en la identificación y diagnóstico del marco legal en el cual se enmarcan las instancias o instrumentos de coordinación interinstitucional. Para tal fin se llevó a cabo tanto la revisión de diversas leyes y actos administrativos, como consultas a expertos en la materia en Panamá.

Como resultado del mencionado estudio, se encontró que en la normativa panameña existe un vacío en cuanto a la definición de mecanismos de cooperación entre entidades públicas, en tanto este tipo de asociaciones y contratos no se definen o reglamentan en la Constitución Nacional, Código Civil, Código Disciplinario, Ley de Contratación Estatal o en la Ley que Descentraliza la Función Pública, entre otros cuerpos normativos. No obstante, es importante señalar que sí existen antecedentes y casos de celebración de convenios, acuerdos y otras instancias de cooperación y entendimiento entre entidades.

El mecanismo que como resultado del análisis nos parece más adecuado para efectos de la propuesta de la presente consultoría es la Comisión de Alto Nivel.

1. Comisiones de Alto Nivel- CAN

Son instancias consultivas, que se componen como órganos colegiados integrados por diversos entes públicos y, en ocasiones, privados, para la formulación de recomendaciones al poder ejecutivo en materia de política e inversiones públicas. Estas Comisiones son creadas a partir de Decretos Ejecutivos emitidos

por la entidad a la que se adscribe la comisión, que, en la mayoría de los casos, es el Ministerio de la Presidencia. En términos generales existe una coherencia de forma entre los casos analizados. El listado de Comisiones analizadas y el acto administrativo de su creación es el siguiente:

- Comisión de Alto Nivel para la transformación del Sistema Nacional Público de la Salud, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No. 1 del 8 de enero de 2016
- Comisión Presidencial de Alto Nivel Para la Defensa de los Servicios Internacionales y Financieros, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No. 40 del 02 de febrero de 2017
- Comisión Permanente de Alto Nivel Para el Sector de la Construcción, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No. 100 del 15 de marzo de 2017
- Comisión de Alto Nivel Para los Estudios del Tren Panamá-Chiriquí, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 271 del 19 de abril de 2018

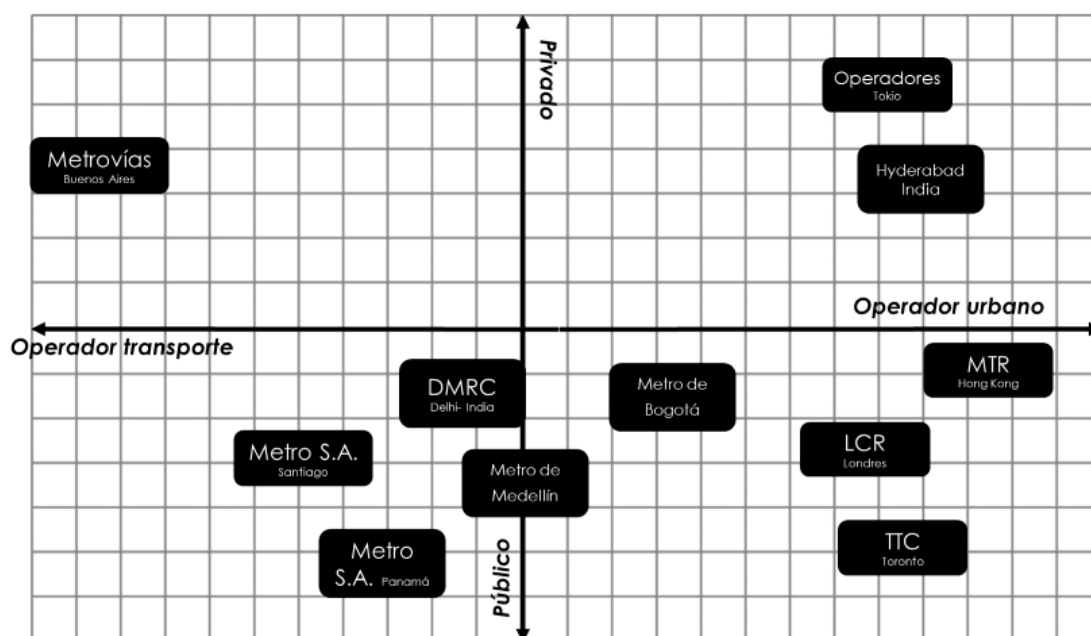
Como se puede apreciar, las Comisiones son creadas para una amplia gama de ámbitos sectoriales, y con diferente grado de especificidad, que va desde la fase de estudios para un proyecto específico, hasta la definición de una política de un sector de la economía. No obstante, en todos los casos se encontró que hay una unidad de forma en cuanto a los siguientes aspectos:

1. Las comisiones son adscritas a algún ministerio o a la presidencia misma.
2. Se designan cuáles son los participantes de la comisión y uno de los representantes preside a la misma.
3. Se instala una o varias Secretarías Técnicas que tienen una labor específica en la materia que se trata en la comisión.
4. Se debe establecer un Reglamento Interno de la Comisión.
5. En ningún caso, se cita una norma que reglamente la figura de las Comisiones de Alto Nivel en los “considerandos” o en los artículos de los decretos de adopción.

iv. Las características de la Empresa Metro de Panamá

Un factor importante por resaltar es que la Empresa Metro S.A es una entidad que en comparación de otras entidades que gestionan infraestructuras de Metro, puede asumir un rol mucho más protagónico en materia de gestión inmobiliaria y desarrollo urbano. En la siguiente gráfica se ilustra el espectro en que se podrían localizar operadores y empresas que operan sistemas de transporte en varias ciudades del mundo:

Figura 7: Comparación entidades gestoras de Metro



Fuente: elaboración propia

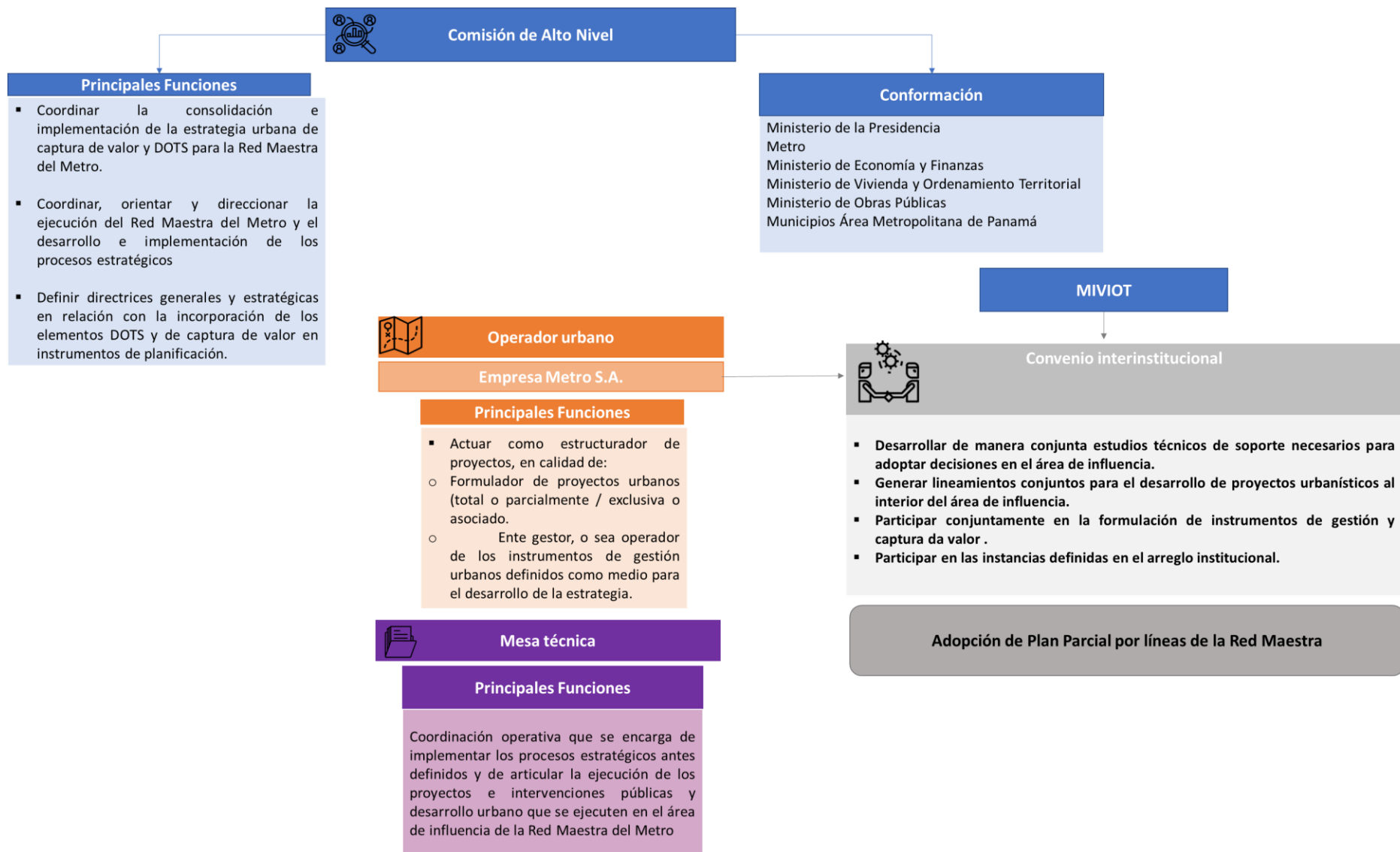
En la actualidad la Empresa Metro S.A. es una entidad con una serie de competencias que le permitiría, hasta cierto punto, asumir el rol de operador urbano en el área de influencia del Metro.

No obstante lo anterior, al referirse a la estructura institucional de la Empresa Metro se encuentra que el alcance de las dependencias que existen hoy en día no tiene la capacidad para asumir el rol de Operador Urbano por sí mismas. Al respecto, analizando el manual de funciones de la Empresa fue posible establecer que la dependencia que tendría mayor incidencia en el propósito de la promoción y gestión inmobiliaria sería la Dirección de Análisis de Desarrollo e Integración del Transporte. Dicha dependencia, a través del Departamento de Desarrollo Urbano cumple las siguientes funciones:

- *“Mantener en coordinación la planificación del Red Maestra del Metro de Panamá sobre el Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Panamá, garantizando la vinculación con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y las Alcaldías del área metropolitana”.*
- *“Participar en los procesos de compatibilidad de usos en el Área de Influencia del Red Maestra del Metro de Panamá”.*

Ahora bien, partiendo de estos elementos y de los resultados del Taller colaborativo se formuló un posible arreglo institucional que se ilustra en el siguiente diagrama y se explica a continuación:

Figura 8: Arreglo institucional



Fuente: Elaboración propia

5.1.1. Instancia de direccionamiento estratégico

La instancia se configura a través de la conformación, mediante decreto ejecutivo, de una Comisión de Alto Nivel (CAN) en la que confluyan diversas entidades con injerencia en la planificación del Red Maestra del Metro.

Es importante recalcar que fue posible determinar, a partir del análisis normativo realizado, que esta figura no está enmarcada en la legislación a partir de una norma o acto administrativo que defina su ámbito. No obstante lo anterior, como se especificó en el Recuadro 9 existen diversos casos en los que se han implementado este tipo de instancias en diversos escenarios y se pudo determinar como parámetro común que las comisiones se vinculan a un ministerio.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta las conclusiones del taller señaladas en la sección 2 de este documento, se plantea que la comisión debe estar adscrita a un órgano del nivel nacional con suficiente incidencia en la planificación urbana y del transporte. En esta medida, se plantea que la CAN puede estar adscrita al Ministerio de la Presidencia, al MIVIOT o al MEF.

Se propone que la comisión este conformado por las siguientes entidades:

- Ministra o ministro de la presidencia, quien presidirá la comisión
- Ministra o ministro de Economía y Finanzas (MEF)
- Ministra o ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- Ministra o ministro de Obras Públicas
- Directora o director General de la Empresa Metro
- Alcaldes o alcaldesas de los municipios de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera.

Se considera que esta instancia deberá al menos adelantar las siguientes actividades:

- Direccionar la consolidación e implementación de la estrategia urbana de captura de valor y DOTS para la Red Maestra del Metro.
- Orientar la definición de los criterios y consideraciones para la determinación del área de influencia de las líneas de Metro.
- Definir directrices generales y estratégicas en relación con la incorporación de los elementos DOTS y de captura de valor para los planes de ordenamiento territorial de los municipios por donde se proyecten los trazados y de los planes parciales que se adopten por cada línea del Red Maestra.
- Definir la estación piloto para la consolidación de la estrategia con base en el análisis técnico que adelanten las instancias operativas.
- Concertar y realizar manuales operativos⁹ para la ejecución de los procesos estratégicos.
- Definir su propio reglamento interno.

⁹ Los manuales operativos que se mencionan entre las funciones de la Comisión tienen como objetivo detallar las actividades que se deban desarrollar en cada proceso estratégico y el alcance de las funciones de cada instancia del vehículo. La consultoría recomienda que tales manuales sean adoptados por proceso, con el fin de contar con una guía que determine parámetros comunes para el desarrollo de las actividades.

5.1.2. Instancias operativas

Mesa de coordinación técnica y atención a la ciudadanía

Es el espacio de coordinación operativa que se encarga de implementar los procesos estratégicos antes definidos y de articular la ejecución de los proyectos e intervenciones públicas y desarrollo urbano que se ejecuten en el área de influencia de la Red Maestra del Metro.

En este orden de ideas, las actividades de la mesa de coordinación, solo articularán la ejecución de actividades que ya tienen a su cargo otras entidades del nivel nacional y municipal. Dentro de tales acciones, la Mesa de Coordinación técnica debe concentrarse particularmente en la coordinación de la revisión y aprobación de los proyectos urbanísticos que se pretenda realizar en el área de influencia de la Red Maestra del Metro. En esta medida, se propone que se fortalezca el procedimiento de No Objeción que hoy desarrolla la Empresa Metro y que se exija que los proyectos sean sometidos también a consideración de la Mesa de Coordinación Técnica.

Así mismo, y con el fin de hacer seguimiento al desarrollo de las actividades, se considera necesario que desde la Mesa de Coordinación Técnica se defina un Sistema de Información para el área de influencia de la Red Maestra del Metro.

De acuerdo con los resultados del Taller Colaborativo en la mesa de coordinación técnica deberían estar presentes representantes de las siguientes entidades:

- MIVIOT
- IDAAN
- MOP
- MINAMBIENTE
- MINGA
- ATTT
- Bomberos
- Municipios
- Oficinas de Servicios Públicos

Operador Urbano: Empresa Metro S.A.

Con el fin de promover los proyectos urbanos específicos que se prioricen en el marco de los procesos estratégicos implementados por las instancias antes mencionadas, será necesario contar con una entidad con la capacidad de servir de promotor urbano para coordinar y alinear los diferentes intereses y actores en juego (Promotores inmobiliarios, Propietarios de suelo e Inversionistas privados).

Este operador, que podría ser directamente la Empresa Metro SA o una empresa filial o subsidiaria de ésta, debe actuar como ente gestor metropolitano en materia de reurbanización en la zona de influencia de las líneas del Metro.

Funciones:

- Actuar como estructurador de proyectos, en calidad de:

- Formulador de proyectos urbanos (total o parcialmente / exclusiva o asociadamente).
- Ente gestor, o sea operador de los instrumentos de gestión urbanos definidos como medio para el desarrollo de la estrategia.
- Actuar como banco de suelos, con capacidad de expropiación lo que le permitirá ser propietaria de suelos que tengan como destino la reurbanización en el área de influencia del Metro, bien sea para su posterior comercialización o para la consolidación de suelos públicos
- Agente urbanizador, desarrollador u operador inmobiliario, lo que le permitirá ejecutar procesos de reurbanización o renovación, con la posibilidad de ser operador o desarrollador inmobiliario (entendido como aquel con la competencia para liderar, y/o ejecutar de forma integral un proyecto desde su construcción hasta su comercialización).
- Administrador de fuentes de financiación de recursos provenientes de la aplicación de instrumentos de gestión de suelo y captura de valor.

Al respecto, es preciso señalar que las actividades del operador urbano no corresponden a las competencias de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano de los municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8¹⁰ de la Ley 6 de 2006, en tanto no tendrá a cargo la elaboración y aprobación y gestión de planes locales de ordenamiento, ni dictar acuerdos municipales en materia de ordenamiento.

Convenio de cooperación: Empresa Metro S.A, Municipios, MIVIOT

Dado que la ejecución de los procesos estratégicos propuestos requiere el desarrollo de actividades de manera conjunta y articulada por parte de las entidades del nivel nacional y municipal, es necesario establecer una instancia (CAN) y adicionalmente un mecanismo vinculante que obligue a dichas entidades a ejecutar las acciones previstas.

Por esta razón, se plantea que como parte del arreglo institucional se suscriba un convenio de cooperación entre la Empresa Metro S.A., MIVIOT y los Municipios (inicialmente Panamá y San Miguelito), cuyo objeto sea implementar la estrategia urbana propuesta y llevar a cabo entre otras las siguientes actividades:

- Participar en las instancias previstas del arreglo institucional: CAN y Mesa de Coordinación Técnica.
- Formular de manera conjunta los planes parciales correspondientes para cada línea.
- Desarrollar de manera conjunta estudios técnicos de soporte necesarios para adoptar decisiones en el área de influencia.
- Generar lineamientos conjuntos para el desarrollo de proyectos urbanísticos al interior del área de influencia.

6. Pasos necesarios

A partir del alcance propuesto para los procesos estratégicos y de acuerdo con los lineamientos para un posible arreglo institucional, a continuación, presentamos una serie de pasos detonantes que consideramos necesarios para avanzar en la formulación de una estrategia de gestión urbana para implementar procesos de captura de valor y de aplicación de metodología DOTS en el área de influencia de la Red Maestra del Metro.

A. Consolidar el grupo interinstitucional de apoyo a la estructuración de la estrategia

- **Entidades responsables: Empresa Metro**

Como se resaltó en los lineamientos resultado del Taller colaborativo, el ejercicio realizado permitió, por un lado, evidenciar la necesidad de abordar la articulación entre la implementación de la Red Maestra del Metro y los procesos de planeación urbana de la ciudad de Panamá y de San Miguelito y, por otro lado, generar empatía y reconocimiento entre actores institucionales y privados de diferente nivel.

En esta medida, la primera acción recomendable es consolidar un grupo de trabajo interinstitucional bajo el liderazgo de la Empresa Metro, que parta de los resultados que arroja la presente consultoría y sobre la base de los lineamientos propuestos depure y estructure una propuesta consolidada de estrategia de gestión urbana para discutir en instancias de alto nivel.

La propuesta de estrategia en términos prácticos, debería permitir contar con claridad sobre los procesos que de allí se derivan, las principales acciones e instrumentos necesarios y el arreglo institucional que puede facilitar su implementación.

B. Socialización de la propuesta de estrategia de gestión urbana

- **Entidad responsable: Empresa Metro**

La propuesta construida por el grupo interdisciplinario deberá discutirse en instancias de alto nivel que puedan adoptar las decisiones necesarias para abordar la estrategia como parte de la agenda pública y establecer el vehículo institucional propuesto.

Por su conformación y competencias se considera que la socialización debe empezar en la junta directiva de la Empresa Metro¹¹ y posteriormente a nivel ministerial con participación del MIVIOT, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía y Finanzas.

C. Definición de una estación piloto de la Línea 2 del Metro.

- **Entidad responsable: Empresa Metro, MIVIOT, Municipios**

Dentro de los lineamientos del arreglo institucional propuesto, se considera que el plan parcial de la línea 2 debe ser el instrumento de planificación que permita articular decisiones en materia urbanística al proceso de implementación de la Red Maestra. Sin embargo, tanto para evidenciar las

¹¹ Esta Junta está conformada por un Director designado por el presidente; un director elegido por el Órgano Ejecutivo de terna presentada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada; un director elegido por el Órgano Ejecutivo de terna presentada por la Cámara Panameña de la Construcción; un representante de la ATTT; un representante del MEF; un representante del MOP

condiciones que deberían quedar allí consignadas como para probar la efectividad del esquema de trabajo interinstitucional que se propone con el vehículo, se considera necesario seleccionar una estación piloto en la que se puedan desarrollar las actividades asociadas a los procesos estratégicos propuestos.

La selección definitiva de la estación piloto podría ser objeto de un trabajo integrado entre los diferentes actores involucrados a partir de un análisis comparado de un conjunto de posibles localizaciones (3 o 4), sobre las cuales se podría llevar a cabo un ejercicio de valoración de variables en los tres aspectos principales: Espacio Público, Movilidad y Zonificación. Adicionalmente, se podrían analizar las potencialidades inmobiliarias que se podrían generar para así definir una estación teniendo en cuenta tanto variables asociadas a las posibilidades de llevar a cabo una intervención orientada bajo principios DOTS, como variables de oportunidades inmobiliarias y de reordenamiento urbano.

La estación piloto permitiría entre otras cosas:

- Afinar los procesos de producción de información específica de manera conjunta entre varias entidades.
- Unificar criterios sobre los parámetros aplicables al definir el área de influencia de una estación.
- Determinar criterios de valoración de potencialidad para adelantar procesos de captura de valor y de aplicación de principios DOTS.
- Identificar áreas de oportunidad dentro del área de influencia para:
 - Desarrollar proyectos de renovación urbana.
 - Generar nuevos espacios públicos.
 - Desarrollos inmobiliarios para vivienda accesible.
- Establecer que instrumentos de gestión se podrían implementar para desarrollar las áreas de oportunidad y proyectos específicos

D. Suscripción convenio interinstitucional

- **Entidad responsable: MIVIOT, Municipios, Empresa Metro S.A.**

Como mecanismo que permite vincular las actividades que desarrollan diferentes entidades, es importante que se logre su suscripción en el corto plazo para que se establezcan las responsabilidades de cada uno de los actores en la implementación de la estrategia urbana.

Dentro de la normativa revisada, no se encontraron procedimientos específicos para su suscripción, por lo cual cualquiera de las entidades podría tomar la iniciativa de establecer el marco de actuación y las obligaciones a cargo de cada una de las partes. Por este camino, se considera que es recomendable evaluar si como parte de las condiciones a definir se puedan incorporar el desarrollo de los pasos propuestos en la presente hoja de ruta, por ejemplo la formulación de un protocolo de actuación de las entidades suscribientes (ver paso G).

E. Conformación de instancias de coordinación y articulación interinstitucional.

- **Entidad responsable: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas o Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**

Con el fin de avanzar en el establecimiento formal de los mecanismos propuestos para la articulación entre los diferentes actores que hacen parte del vehículo institucional propuesto se recomienda que el primer paso sea la conformación de la Comisión de Alto Nivel para el Metro de Panamá.

La necesidad de priorizar esta conformación radica en dos circunstancias. Por una parte, es indispensable contar con un apoyo político suficiente por parte del Gobierno Central para concretar un apoyo de alto nivel a la estrategia propuesta. Por otra parte, es necesario que se formalice la existencia del órgano base de coordinación a través de su creación y la definición de sus miembros y funciones.

La entrada en operación de esta comisión permitiría iniciar formalmente la implementación del vehículo propuesto y debería ser el primer paso para la puesta en marcha del resto de instancias previstas.

F. Constitución del Operador Urbano.

- **Entidad responsable: Empresa Metro**

Una de las principales ventajas para la implementación de una estrategia urbana de desarrollo urbano orientado al transporte y captura de valor es el liderazgo y visión con el que la Empresa Metro ha venido promoviendo la necesidad de integrar el transporte con el desarrollo urbano. En el contexto panameño el principal articulador y coordinador de la estrategia está llamado a ser esta empresa tal y como está reflejado en la propuesta sobre el vehículo institucional.

Para avanzar en consolidar el liderazgo y capacidad de esta empresa como Operador Urbano es necesario evaluar la necesidad de enmendar sus competencias con el fin de incluirle específicamente la capacidad legal de liderar, promover y gestionar operaciones urbanas en el área de influencia de las líneas de Metro. Como consecuencia de esta enmienda sería necesario ajustar la estructura administrativa para contar con una dependencia de nivel operativo que tuviera a su cargo la función de gestión, estructuración y promoción de proyectos urbanos.

Para este fin se podría crear en el nivel operativo una nueva Dirección a partir del Departamento de Desarrollo Urbano que hoy hace parte de la Dirección de Análisis de Desarrollo e Integración del Transporte. Este Departamento entonces se podría transformar en una Dirección e incluir funciones más completas de promoción y gestión urbana e inmobiliaria.

Otra alternativa que no implicaría modificar la actual estructura administrativa y probablemente tampoco el acto de creación de la Empresa Metro, podría ser la constitución por la empresa de una empresa filial o subordinada que se encargara íntegramente y de forma más autónoma de la estructuración y promoción mencionadas. Para la conformación de este vehículo la Empresa Metro se podría asociar con la Municipalidad de Panamá y con actores privados interesados.

La definición de la mejor modalidad de operación administrativa para cumplir con el fortalecimiento propuesta bajo la figura de operador urbano debería ser objeto de un estudio específico que evaluara la mejor alternativa operativa y presupuestalmente. Dado que la figura del Operador Urbano es esencial para la estrategia propuesta, la Empresa Metro debería priorizar la elaboración del estudio mencionado con el fin de determinar en el corto plazo la alternativa seleccionada.

G. Definición de protocolo de actuación conjunta para el proceso de construcción de la Línea 2 del Metro

- **Entidades responsables: Empresa Metro, municipios afectados y MIVIOT**

Paralelo a la conformación del vehículo institucional y derivado de la dinámica de trabajo del grupo interinstitucional inicial, se deberá definir un protocolo de actuación de transición hasta que se definan todos los procedimientos que se deriven de la implementación del vehículo institucional. El objetivo de contar con este protocolo es propiciar que se empiecen a adelantar las acciones necesarias para desarrollar los procesos estratégicos propuestos, de tal forma que condicione el avance de la estrategia a la conformación del vehículo institucional.

En esta medida, se considera que al menos deberán estar definidas las actividades relacionadas con:

- Definición conjunta entre la Empresa Metro y los municipios involucrados de la localización de su área de influencia y la delimitación de su área de influencia.
- Formulación conjunta del plan parcial para la línea 2.
- Participación activa de la Empresa Metro y de los municipios en el proceso de modificación del Plan Parcial de la Línea 1.
- Participación activa de la Empresa Metro en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Panamá.

H. Elaboración de estudio base sobre efectos de valorización inmobiliaria de la Línea 1 del Metro.

- **Posibles responsables: Empresa Metro , Alcaldía de Panamá, Ministerio de Obras Públicas**

A pesar de que existe relativo consenso entre diversos actores sobre los efectos inmobiliarios positivos de la puesta en funcionamiento de la primera línea del Metro, es estratégico contar con evidencia más completa y robusta que permita ilustrar sobre los impactos de esta línea en su área de influencia directa.

Esta información sería un insumo técnico fundamental para avanzar en el convencimiento técnico y político sobre la oportunidad y necesidad de implementar una estrategia deliberada de captura de valor para las futuras líneas del Metro.

Este insumo tendría la doble función de, por un lado, documentar la dimensión, localización y características de los impactos producidos por la línea 1 del Metro, y por otro servir de base técnica para propiciar el convencimiento político y ciudadano sobre la necesidad de avanzar en la implementación de la estrategia propuesta.

I. Diseño y estructuración de instrumentos de gestión del suelo y captura de valor.

- **Posibles responsables: Operador, Municipios, MIVIOT**

A partir de la estación piloto y en el marco del o los proyecto(s) urbano(s) que se estructuren se deberá establecer con exactitud cuáles instrumentos de planificación y gestión del suelo deberán utilizarse para garantizar el éxito de la operación y la debida articulación de los objetivos de reordenamiento urbano con la captura de valor.

J. Consolidación de la estrategia urbana

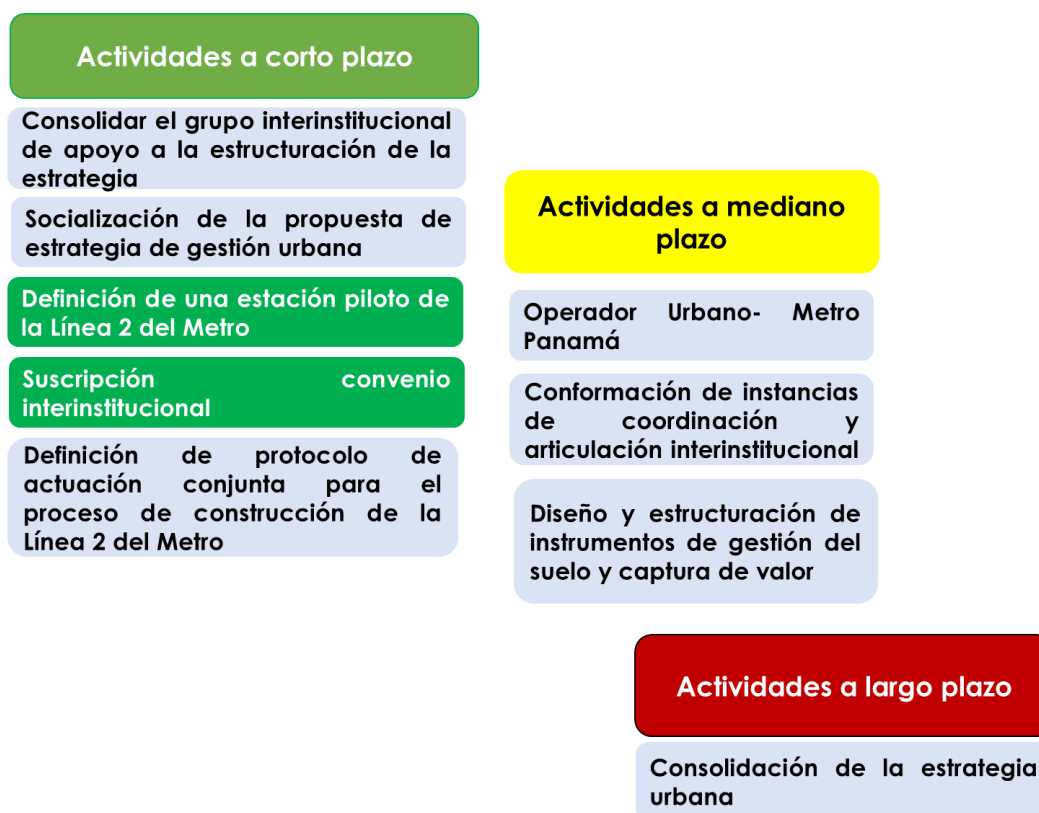
- **Posibles responsables: Comisión de Alto Nivel**

Escalando los resultados del ejercicio piloto se podrá consolidar el alcance y acciones de la estrategia de gestión urbana, que puede funcionar a nivel general para cualquiera de las líneas de la Red Maestra del Metro y con precisiones específicas para cada línea.

La consolidación de la estrategia debería darse a través de la formulación de una política pública que pueda funcionar como marco de actuación para todos los actores, en esa medida podría adoptarse a través de decreto soportado en las decisiones de la Comisión del Alto Nivel.

Ahora bien, teniendo en cuenta las funciones asignadas a las instancias del vehículo institucional y las acciones propuestas en la hoja de ruta, a continuación, se ilustra de manera general como se desarrollarían los pasos propuestos:

Figura 9: Pasos hoja de ruta



Fuente: elaboración propia

Finalmente, es necesario resaltar que la implementación de la hoja ruta propuesta y lograr que se consolide una estrategia urbana de captura de valor para la Red Maestro del Metro, requiere adelantar dos procesos transversales que se fundamentan en las consideraciones expuestas en el presente informe pero que trascienden hacia la transformación de concepciones existentes:

- i. Posicionar dentro de la agenda política la necesidad de vincular el desarrollo urbano con la implementación de la Red Maestra del Metro, para lo cual se debe capitalizar el inicio de la construcción de la Línea 2 del Metro y la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Panamá. En este proceso resulta clave la retroalimentación que de la Empresa Metro a la hoja de ruta propuesta y la divulgación que realice de los resultados obtenidos.
- ii. Desarrollar espacios de reflexión (talleres, conferencias, debates, cubrimiento en medios) sobre las consecuencias del modelo de urbanización que se ha venido implementado desde los años 70 en Panamá, para impulsar cambios culturales desde la ciudadanía, los funcionarios y los desarrolladores hacia el reconocimiento de la importancia de regular y gestionar adecuadamente el uso del territorio. Para esto, es importante vincular a la academia y profesionales reconocidos en desarrollo urbano que puedan conocer y difundir los resultados del ejercicio realizado y reflexionar sobre la implementación de la hoja de ruta.

Bibliografía

- CAF- Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *La Captura de Valor Como Fuente de Financiación de la Infraestructura de Transporte Público y Sostenible en América Latina*.
- Leong, L. (06 de 2016). *The 'Rail plus Property' Model: Hong Kong's successful self financing formula*. Obtenido de McKinsey & Company Web Site:
<https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-rail-plus-property-model>
- Molinatti, C. (2013). Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías. En D. A. Erba, *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ovalle, V. (2012). *Aplicación de los Instrumentos de Gestión Urbana: La Contribución de Mejoras por Valorización en el Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá*. Ciudad de Panamá: Trabajo de graduación para optar por el título de licenciado en Arquitectura de la Universidad de Panamá.
- Rodriguez, D. (2013). *Desarrollo Urbano Orientado a Buses Rápidos*. Chapel Hill, NCA: University of North Carolina.
- Rodriguez, D., Vergel-Tovar, E., & Gakenheimer, R. (2018). *Desarrollo Urbano Orientado Hacia Buses Rápidos*. CAF Journal.
- Smolka, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latinamerica: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Susuki, H., Murakami, J., Hong, Y.-H., & Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries*. Washington DC: World Bank.
- Suzuki, H., Cervero, R., & Kanako, L. (2014). *Integración del Transporte Público y el Uso del Suelo para un Desarrollo Urbano*. Washington DC: Banco Mundial.