

**ABSTRACTO**  
**PANAMÁ**  
**Mejoramiento del Transporte Urbano del Área Metropolitana de Panamá**

**I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO**

<b>Título:</b>	Mejoramiento del Transporte Urbano del Área Metropolitana de Panamá		
<b>Número del proyecto:</b>	TC-9911195		
<b>País:</b>	Panamá		
<b>Beneficiarios:</b>	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) y Ministerio de Obras Públicas (MOP)		
<b>Financiamiento:</b>	FOMIN:	US\$	700,000
	Contraparte Local:	US\$	467,000
	Total:	US\$	1,167,000
<b>Fecha de Petición</b>	Agosto de 2000		

**II. ANTECEDENTES**

- 2.1 Con una población de 1.125 millones de habitantes y 49.000 hectáreas de terreno urbanizado, el área metropolitana de la Ciudad de Panamá constituye el núcleo urbano más importante del país. Esta área comprende 30% de la población y en su carácter de ciudad capital, es el principal centro político y económico, seguido por la zona metropolitana de Colón. Estudios oficiales proyectan que hacia el año 2010 la población del área metropolitana comprenderá 50% del total del país y que las áreas situadas en la Zona del Canal experimentarán una elevada tasa de crecimiento que llegará al 8% anual acumulado.
- 2.2 En la actualidad, el área metropolitana sufre los efectos negativos del crecimiento urbano rápido e incontrolado que afecta adversamente la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de la región. El crecimiento urbano ha seguido la dirección de los corredores principales que, en forma radial, se estructuran a partir del centro de la ciudad y donde se localizan grandes centros poblados de medianos y bajos ingresos. Este crecimiento causa creciente congestión vehicular<sup>1</sup>, aglomeración masiva a lo largo de los principales corredores, falta de cobertura adecuada de servicios públicos y degradación del medio natural.

---

<sup>1</sup> El nivel de congestión es severo. Medida en términos de ingeniería de tráfico Nivel de Servicio A (totalmente descongestionado) hasta F (totalmente congestionado), el centro de la ciudad y los corredores principales funcionen con un servicio F por la mayoría de las horas de actividad comercial.

- 2.3 En el sector transporte urbano, se han traspasado las responsabilidades relacionadas con la planificación, reglamentación, mantenimiento de la red vial y la regulación de los servicios de transporte público a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT). La ATTT creada con la Ley 34 de agosto de 1999, funciona como organismo gubernamental autónomo, con presupuesto propio y junta directiva que incluye a los Ministros de Gobierno y Justicia, Obras Públicas (MOP), Vivienda y representantes de la Cámara Nacional de Transporte y de la Cámara Nacional de Transporte de Fletes. La única responsabilidad de las municipalidades en lo que a transporte urbano se refiere es la regulación del área de estacionamiento y de aceras.
- 2.4 Como clara señal de la importancia y prioridad otorgadas por el Gobierno a la provisión de servicios de transporte urbano adecuados, el MOP ha contratado los estudios de preinversión de un segundo cruce sobre el Canal y de un sistema de transporte masivo. Este último, dada la naturaleza del financiamiento del estudio, posiblemente incluirá soluciones mixtas, es decir, un sistema sobre rieles y otro de ómnibus de alta capacidad.
- 2.5 Para introducir medidas que mejoren los servicios de transporte público, que orienten el crecimiento urbano ordenado y el acceso equitativo a servicios públicos, se considera necesario y oportuno que el FOMIN preste su ayuda a Panamá para fortalecer a la ATTT tan pronto como sea posible y, así ésta pueda cumplir su mandato legal y social en materia de regulación de servicios de transporte urbano.
- 2.6 Es importante mencionar que el rol del sector privado es fundamental en el proceso de mejorar el servicio prestado. En Panamá, 100% del servicio de transporte colectivo es prestado por privados; esta operación no pretende cambiar este espíritu empresarial muy positivo. Son los operadores los que van a hacer las inversiones requeridas para mejorar su servicio y para tener más eficiencia operativa dentro del nuevo marco regulatorio a ser gestado a través de esta operación. El motor real de la transformación del sector vendrá de estos operadores privados.

### **III. BENEFICIARIOS DEL PROYECTO**

- 3.1 Este proyecto beneficiará a tres grupos principales. El primero es el sector privado vinculado al servicio de transporte público. A través de un proceso paulatino, la ATTT llegará a un acuerdo con los operadores para que estos se reorganicen en consorcios operativos que servirán a los corredores troncales y rutas alimentadores en el área metropolitana. Las unidades consideradas son ómnibuses modernos (costos promedio por unidad de US\$150,000), de alta eficiencia energética y ambientalmente limpios. Los operadores consolidados en estas nuevas compañías emplearán personal especializado, racionalizando de esa manera, el costo asociado con el mantenimiento, la administración y la gestión de los servicios e incrementando la rentabilidad financiera de esta industria.
- 3.2 El segundo beneficiario será la entidad reguladora, ATTT. A través de un sistema integrado de regulación eficiente en el sector del transporte público, la ATTT asegurará al público una alta calidad y seguridad de los servicios prestados por los consorcios privados.

- 3.3 Finalmente, 70% de la población del área metropolitana, que utiliza diariamente el transporte público, se beneficiará de una mejora en la calidad del servicio de ómnibus. Este porcentaje es mayor si se incluye la reducción de la congestión y la reducción del número de viajes realizados en automóviles particulares.

#### **IV. OBJETIVOS DEL PROYECTO, COMPONENTES Y ACTIVIDADES**

- 4.1 El objetivo de este Proyecto es modernizar y mejorar el actual sistema de transporte público en ómnibus del área metropolitana de Panamá, específicamente el proyecto pretende:
- a. Consolidar la ATTT en las funciones reguladoras del subsector de transporte público urbano. Serán prioridades emitir los reglamentos para la implantación del marco legal de licitación y concesión de rutas y servicios, transformar los operadores en consorcios operativos, y renovar las concesiones de rutas según nuevos parámetros operativos. Se prestará especial atención a los requerimientos legales de los servicios de contratación, el proceso de licitación de rutas específicas, las inspecciones de aspectos operativos, los cursos cortos en regulación de transporte público para los funcionarios de la ATTT, y la negociación de los nuevos contratos de servicio con el sector privado. Paralelamente, este componente establecerá los procedimientos funcionales operativos internos de la ATTT, la estructura interna, la forma y competencia que tendrá la unidad responsable de las concesiones y el seguimiento (monitoreo/inspección) que se le dará al sector privado operador. Para este componente se prevé un 70% del uso de los recursos económicos.
  - b. Capacitar en materia de gestión empresarial a los pequeños y medianos operadores, individuales y organizados en cooperativas, que actualmente comprenden la industria del transporte. Dentro de esta actividad, los operadores privados participarán activamente en la creación de modelos empresariales con las herramientas empresariales disponibles para transformarse en consorcios operativos en un periodo no mayor a los tres años. Este proceso se concentrará en el desarrollo de cursos empresariales para acceder a bancos locales y otras instituciones financieras similares y obtener financiamiento para un nuevo parque de vehículos, desarrollar técnicas modernas de gestión empresarial, proceder con los pasos legales para integrar y consolidar grupos operativos, evaluar las consecuencias de impuestos, tasas y gastos operativos de empresas constituidas como tales y formular y ejecutar planes integrales operativos que incorporen varias rutas de buses. También se organizarán seminarios de introducción a los grandes proveedores de ómnibus de alta tecnología. Para este componente se prevé aproximadamente un 30% del uso de los recursos.

#### **V. COSTO DEL PROYECTO, FINANCIACIÓN Y PERÍODO DE EJECUCIÓN**

- 5.1 El costo total estimado para este Proyecto es de US\$1.167.000 millones. El total a ser financiado por fondos FOMIN es de US\$700,000 y por el Gobierno de Panamá

US\$467,000. El proyecto será ejecutado en un periodo de 36 meses y se desembolsará en 42 meses, la fecha de inicio está programada para octubre de 2000.

## **VI. AGENCIA EJECUTORA**

- 6.1 La Unidad Ejecutora (UE) para esta operación estará ubicada dentro de la ATTT y estará formada por el Director General, el Secretario General, y el Director de Transporte. La persona de Director General será la contraparte principal para la operación. Apoyando la UE será el Director de Transito y el Director de Planificación de la ATTT, y el Director de la Unidad Legal de la ATTT, fortalecido por un grupo senior de funcionarios de la misma. Un representante legal del Gobierno deberá también involucrarse en la línea de trabajo de la UE.
- 6.2 La UE asegurará que durante la ejecución del Proyecto, se lleve a cabo el proceso de consulta, participación y difusión de información pertinente con representantes de los operadores privados y de los usuarios. De considerarse apropiado y necesario, la ATTT formará un Comité Asesor Mixto (CAM) entre los cuales podrán incluirse altos representantes de los cinco municipios de la región metropolitana, representantes de los usuarios, representantes de los operadores, y otros ministerios y agencias relacionadas con el sector de transporte y el medio ambiente.
- 6.3 La misión de la UE será la de desembolsar los montos, guiar, controlar y validar los resultados y, si es del caso, instrumentar las pautas y decisiones que la UE determine para el sector de transporte urbano y la operación propuesta. Para capitalizar la experiencia institucional del Gobierno en materia de concesiones, la UE coordinará con la unidad del MOP que llevó adelante las concesiones de los Corredores Norte y Sur con el sector privado.
- 6.4 La UE será parte de la ATTT, un ente regulador autónomo. En este sentido, las reformas del marco regulatorio tomadas por la ATTT con la operación tienen que ser balanceados entre todos los involucrados en el proceso. Para lograr tal balance, la UE será asesorado por el CAM, donde se dará con frecuencia la oportunidad de escuchar las opiniones y preocupaciones de todos los “stakeholders”. A tales fines, un grupo esencial son los usuarios. Para cubrir con sus necesidades, la operación pretende incluir una serie de cabildos abiertos y encuestas directas a los usuarios del sistema de buses para incorporar las recomendaciones de mejoras y ajustes en la creación de nuevo marco regulatorio.

## **VII. RESULTADOS ESPERADOS Y EJECUCIÓN**

- 7.1 El Banco apoya la modernización y mejora del sistema de transporte público en los países de la región. Este tipo de proyectos tiene un potencial importante para mejorar la calidad de vida de los habitantes y la equidad en materia de acceso a servicios, encajando bien en la misión general del Banco de ayudar los sectores más pobres de los países de la región. El presente proyecto es el resultado lógico de los estudios sobre un sistema de transporte masivo que incluye un componente fuerte de mejoras a las rutas de ómnibus en el área metropolitana de Panamá.

- 7.2 Los resultados directos de este proyecto son: i) mejoramiento del mercado operativo de ómnibus de transporte público de pasajeros para el sector privado; ii) mejoramiento de la calidad operacional del sistema de transporte urbano público, en términos de congestión de tráfico y coherencia del sistema organizativo. Específicamente, a través de regulaciones claras por parte de la ATTT y buenas iniciativas para reforzar el esquema regulatorio que promuevan la calidad de la inversión y la integración de vehículos ecológicamente limpios, los operadores privados aumentarán sus beneficios al mismo tiempo que influenciarán positivamente el medio-ambiente del área; y iii) incremento en la competitividad económica de la región metropolitana de Panamá, abriendo posibles oportunidades de inversión y negocios.

## **VIII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES**

- 8.1 La operación propuesta tendrá impactos ambientales positivos mejorando la calidad de vida de la población metropolitana de la ciudad de Panamá . Esto se prevé a través de: (i) la incorporación de nueva tecnología (i.e., vehículos de mayor eficiencia energética, sistemas de carburación más limpios, etc.), (ii) reducción de la actual flota de autobuses en el área metropolitana, y (iii) reducción de la congestión de vehículos en el área metropolitana que a su vez producirá una disminución de emisiones atmosféricas generadas por los actuales autobuses.
- 8.2 En este sentido y a lo largo de todo el ciclo de proyecto, se espera incorporar la variable ambiental en aspectos: (a) normativos, en el que se dispondrá de un especialista urbano-ambiental para identificar e implementar en los pliegos de concesión, las reglamentaciones ambientales técnicas y específicas del sector de transporte urbano de acuerdo a las normativas nacionales y/o municipales; (b) de la misma forma se espera actuar en la parte operativa del sistema de transporte urbano, en el que se asegurará la incorporación e implementación de buenas prácticas ambientales pertinentes al sector. Esto incluirá inspecciones de emisiones de los vehículos, estándares sobre la calidad del combustible a ser utilizado por la flota, sanciones identificadas dentro de cada concesión por no cumplir con las reglamentaciones ambientales, ect.; y (c) la revisión del tratamiento adecuado de la disposición de residuos de la flota, como aceite, baterías, fluidos tóxicos, y los propios equipos, de manera que los coproductos generados por la industria de autobuses de pasajeros no contribuyan a la contaminación por lixiviados de las fuentes de agua de la población regional. Lo anteriormente mencionado, se implementará bajo una estrecha coordinación con el ente regulador ambiental del país; de esta forma, se asegurará la generación de mecanismos adecuados para dar seguimiento y sostenibilidad a las políticas y especificaciones técnicas y la transferencia de conocimiento por parte de la autoridad ambiental al sector privado.
- 8.3 Para asegurar que los resultados de la reconcesión de rutas resulte en una mejora ambiental en términos de reducción de la congestión y contaminación, la presente CT se complementará de un (proyecto adicional financiado con Fondos Españoles??) que se centra en diseñar un sistema integrado y geoméricamente eficiente de autobuses que elimina substancialmente el nivel de competencia actual; esta competencia es considerada

la principal responsable de la congestión que se vive en las avenidas principales de la ciudad.

- 8.4 En términos del impacto social, el proyecto espera generar un incremento en la seguridad vial repercutiendo directamente sobre la población; además, el proyecto contempla la redistribución de puestos de trabajo asociados a la privatización del servicio de transporte metropolitano

## **IX. CONSIDERACIONES PRINCIPALES**

- 9.1 Existe el riesgo potencial que los operadores no se integren al proceso de cambio apoyado con este proyecto. Este riesgo se atenúa si se considera que los operadores se han acercado al Gobierno en busca de soluciones que permitan mejorar la calidad de servicio que prestan, y si se considera el compromiso que la ATTT y el MOP han demostrado para transformar el sector. Adicionalmente, este proyecto está diseñado de tal manera que 30% de los recursos están destinados al fortalecimiento empresarial para que los operadores se consoliden en consorcios operativos. Un aspecto clave en esto sentido es la creación de incentivos dentro de la operación que tendrá el efecto de dar una participación financiera de los pequeños transportistas en las grandes concesiones de las rutas troncales.
- 9.2 Además, el BID está actualmente procesando dos CT grandes vinculados a esta operación FOMIN. El primero es la TC-00-01-034 de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Panamá. Dentro de esto proyecto está una CT para concesionar un sistema de parquímetros al sector privado dentro del centro comercial de Panamá. Un otro aspecto es el traspaso de algunas funciones del control sobre el desarrollo urbano desde el Ministerio de Vivienda. Ambos tienen una relevancia con esta operación FOMIN y el equipo que está supervisando estas dos CTs del TC—00-01-034 es el mismo que lidera esta operación FOMIN. Adicionalmente, el mismo equipo está procesando un proyecto de Cooperación Técnica por \$340,000 (TC-9911122) con el Fondo Español de Cooperación Técnica para completar la planificación del sistema integrado de rutas de buses, incluyendo terminales de transferencia, un sistema de semáforos prioritarios, el reordamiento del estacionamiento periférico a lo largo de las rutas troncales, y el diseño de un sistema de busways y rutas alimentadores. De esta manera, logrará una coordinación estricta entre todas las actividades de CT con la nueva operación FOMIN descrita aquí.
- 9.3 Se justifique considerar por que esta operación no se oriente directamente a los cinco municipios en la región metropolitana. Primero, por razones técnicas, la regulación de transporte colectivo debería ser manejada en el ámbito metropolitana por que funcione como un sistema de red dentro de un contexto económico regional. Segundo, hablando de la realidad constitucional/jurídico, Panamá hoy día sigue siendo un país centralizado con poca capacidad en el ámbito municipal para asumir las funciones de regulación de este sector. Aunque existe esta realidad centralizada, el equipo ve el fortalecimiento de la ATTT puede incluir un involucramiento de los municipios en un rol asesor. Es posible pensar en el futuro en un esquema que permite los municipios contribuir técnicamente (a

través de un funcionario técnico ingeniero de transporte) a las Direcciones de la ATTT responsable solamente para la regulación (cubiertos con esta FOMIN) y la planificación (cubiertos con la TC-9911122 del Fondo Español de Cooperación Técnica) del transporte colectivo del área metropolitana de Panamá.

- 9.4 Con relación a la sostenibilidad financiera de la ATTT, la Ley 34 de agosto del 1999 específicamente establece que la entidad reguladora se autofinanciará con recursos propios generados por licencias anuales, placas de autos, cobros por infracciones menores, y tasas a la carga. El presupuesto anual de todas estas fuentes es aproximadamente ocho millones de dólares, todo ello destinado a costos administrativos, especialmente a la planilla de empleados e inspectores. Este esquema de financiamiento continuará así durante y después del proyecto; si bien la agencia y su personal cumplirán más eficientemente su función de reguladores de servicios de transporte público.

## **X. RECOMENDACIONES DE FI2 Y COF-CPN**

- 10.1 FI2 y la Representación en Panamá consideran que el proyecto propuesto impulsará el proceso de consolidación de la industria de operadores de ómnibus hacia compañías eficientes y que proveerá a los usuarios de un sistema de transporte público de pasajeros de alta calidad. Además, la Representación considera vital para el éxito del Proyecto, involucrar al grupo principal de operadores existentes en la definición del perfil de la nueva industria de servicios de transporte público de pasajeros porque de los resultados de este proceso dependerá la sostenibilidad del proyecto. FI2 y la Representación han reiterado la importancia de la sinergia existente entre este proyecto y las CTs existentes y en ejecución, y el financiamiento para las obras civiles del nuevo sistema integral de transporte vial urbano y, de darse las condiciones de eficiencia económica y sustentabilidad financiera, la infraestructura de un sistema sobre rieles en uno de los corredores.

## **XI. PREPARACIÓN DE PROYECTO Y TIEMPO DE ANÁLISIS**

- 11.1 El Equipo de Proyecto, y la ATTT están dando seguimiento a las discusiones iniciales de Marzo del 2000 y desarrollaran una misión preparativa (medianos de Junio del 2000), donde la ATTT, con el Ministro del MOP, se comprometieron a avanzar con este proyecto.

**Preparado por:** Matthew Jordan-Tank, RE2/FI2, x3971.