

Desarrollo urbano-regional de Panamá. Procesos y políticas: 1945-1981*

Alberto McKay
Universidad de Panamá

RESUMEN. Caracterización general del país, con una descripción y análisis crítico del proceso de planificación y la regionalización de Panamá. Se exploran las tendencias de la diferenciación regional a partir de propuestas concretas sobre los alcances de la planificación regional.

ABSTRACT. General characterization of the country, with a description and

critical analysis of the planning process and the regionalization of Panama. The tendencies of the regional differentiation are examined, starting with concrete proposals about the significances of the regional planning.

RESUME. Analyse de la planification et de la régionalization de Panama montrant les tendances à la différenciation entre régions. S'y ajoutent des propositions concrètes en fonction de l'impact obtenu par la planification régionale.

* Ponencia presentada al Seminario sobre Métodos de Información y Análisis Urbano-Regional de IPGH. San José. Costa Rica. Septiembre de 1981.

La pequeñez del territorio panameño y su relativo despoblamiento (si se toman en cuenta las altas densidades de población predominantes en los países centroamericanos y del Caribe) no deben entenderse como situaciones que imposibilitan la existencia de problemas urbano-regionales. Por el contrario, la configuración ístmica del pequeño territorio y su posición geográfica favorable han provocado la coexistencia de un medio dinámico y moderno, abierto a las corrientes internacionales de intercambio, con una serie de espacios de base económica agropecuaria, física y socialmente diferenciados.

Interpretar debidamente los fenómenos de estructuración regional de Panamá, y buscarle soluciones al problema de un espacio en creciente proceso de desequilibrio regional, es un reto a la ciencia y a la planificación regional.

1. Características geográficas generales de Panamá

El territorio panameño ocupa la sección sur del istmo centroamericano y tiene solamente 77.082 km² de extensión, los que incluyen 1.432 km² de lo que hasta 1979 se denominó Zona del Canal. Es un espacio alargado en el sentido de los paralelos, de forma sigmoide. Original aspecto de su configuración geográfica es la longitud de sus costas, las cuales alcanzan los 1.246 km en el Caribe y los 1.634 en el Pacífico y cerca de ellas se localizan 1.518 islas. Desde estas costas el país accede a dos grandes frentes marítimos, cuyas posibilidades de explotación fueron aseguradas con la promulgación de la Ley 31, de 1967, por la cual se amplió el mar territorial a 200 millas náuticas de extensión.

El asiento territorial sobre el que se organiza el Estado panameño es resultado de una evolución geológica de unos 130 millones de años, iniciada en los finales de la era secundaria. Un inicial archipiélago de islas volcánicas fue paulatinamente convertido en istmo, gracias a los paroxismos volcánicos del terciario y al relleno con sedimentos de los estrechos golfos y brazos de mar poco profundos, adyacentes al archipiélago. Uno de esos estrechos constituye hoy la cuenca del Chagres, la que sirve de emplazamiento físico al Canal de Panamá.

El país es atravesado, en el occidente y en el centro, por la Cordillera Central, un eje montañoso de origen volcánico que alcanza alturas considerables, llegando algunos relieves a sobrepasar los 3.000 metros de altura en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. Aunque en el centro y en el oriente la cordillera pierde altura, no dejan de darse elevaciones cercanas o superiores a los 1.000 metros a lo largo de sus crestas. La porción oriental del país, incluyendo la región del Canal, consiste de una serie de cuencas sedimentarias rodeadas de montañas volcánicas antiguas de poca elevación. En esta región se dan las secciones más estrechas del istmo y, entre ellas la que va de Necategua a las bocas del río Bayano, donde se miden tan sólo 51 kilómetros de distancia.

La Cordillera Central, además de introducir cambios bioclimáticos por efecto de la altitud, divide la mayor parte del país en dos grandes vertientes. En la del Caribe, que es lluviosa y selvática, se han llegado a registrar promedios anuales de precipitación del orden de los 4.303 mm. La vertiente del Pacífico, más amplia, posee climas con estación seca acentuada, donde se ha registrado la mínima plu-

viométrica del país, que era en promedio, para 1972, de 1.089 mm.

Los 470 ríos organizados que recorren el territorio han formado numerosos valles y han depositado aluviones, muchos de los cuales han dado lugar a la existencia de medios agrícolas productivos.

Además de las ventajas de su posición geográfica, de sus numerosos pasos naturales para el transporte internacional, de los recursos portuarios e ictiológicos de sus medios costaneros y marítimos, Panamá dispone de reservas minerales (cobre, oro, manganeso, hierro, probabilidades de petróleo), de recursos forestales y de 1.730.000 hectáreas de tierras arables. Sus recursos hidrológicos no son desestimables, pues hay una capacidad hidroeléctrica instalable de 3.570.000 kw y grandes posibilidades de alimentación acuática a sistemas fluvio-marinos de navegación. Sólo el río Chagres aporta 193.500 m³ de agua cada vez que un barco pasa por el Canal.

Estos ambientes y recursos naturales diversificados han sido aprovechados por sociedades humanas de distinto origen, presentes en Panamá desde antes del 10.000 A.C. Para principios del siglo XVI los indios habían colonizado y aprovechado todos los medios naturales, desde las tierras bajas y secas de la vertiente pacífica hasta las montañas, las islas y las vertientes lluviosas del Caribe. Se trataba de sociedades relativamente numerosas, con capacidad para mantener sistemas agrícolas diversificados y en ocasiones intensivos. La colonización española, la primera y, por treinta años, la única en tierra firme americana, trastornó toda la organización geográfica creada por los indios a través de milenios y creó en 320 años una nueva, sobre la

que se basa en gran medida la estructuración regional actual. Los españoles penetraron al istmo por el oriente, donde luego de diezmar a los indígenas, abandonaron definitivamente la región. Situación similar ocurrió en las costas del Caribe. En el centro organizaron una región activa de comercio internacional, configurada por las ciudades de Panamá y Portobelo y sus ejes de relación, que fue el antecedente de la actual Región Metropolitana. En las sabanas del centro organizaron una sociedad rural, fundamentada en una agricultura primitiva y una ganadería extensiva, con bajas densidades de población, dirigida económicamente por latifundistas españoles y por la Iglesia Católica. En el extremo occidental, en las tierras bajas de Chiriquí, pequeños pueblos españoles y reducciones indígenas aseguraron la subsistencia de una sociedad criolla, en la frontera con regiones de poblamiento indígena.

Los finales del período colonial español aportaron un hecho significativo para la posterior organización regional de Panamá: la división administrativa. Ella consistía de "gubernaciones" y "jurisdicciones", que con algunos cambios políticos, territoriales y de denominación, son las actuales provincias. Por otra parte, las 52 parroquias eclesiásticas de los finales del siglo XVIII son el antecedente de los 65 distritos municipales en los que se dividen actualmente las nueve provincias*. Estas divisiones administrativas tienen en la actualidad gran influencia en el establecimiento de flujos de relación, en la adquisición de las conciencias regionales a nivel social y son, por lo demás, la base de la presentación de

* JEAN Suárez, Omar. *Análisis regional y Canal de Panamá*. Págs. 22 y 23.

las estadísticas nacionales; de allí su importancia en el proceso de estructuración regional y de planificación.

Finalizado el período colonial español, las potencias capitalistas de los siglos XIX y XX se precipitaron a dominar la región de las rutas, creada por los españoles desde el siglo XVI, lo que lograron en virtud de acuerdos diplomáticos favorables, arrancados a Colombia y posteriormente a Panamá. Se instalaron, como consecuencia, modernos sistemas de transporte interoceánico: un ferrocarril en 1855 y el actual canal, inaugurado por Estados Unidos en 1914, luego de superar los errores de construcción de compañías francesas del siglo XIX.

La creación del Estado panameño, en 1903, con un gobierno centralizado con sede en la ciudad de Panamá, y la estructuración de una economía abierta a las importaciones y a los flujos monetarios extranjeros, le dieron dinamismo económico a la región canalera o metropolitana, al mismo tiempo que la desarticulaban aún más del resto del país. Sin embargo, por efecto de las distancias, de los recursos naturales y del surgimiento de una clase empresarial, surgió en el occidente de la provincia de Chiriquí un sector regional dinámico basado en la agricultura, la ganadería y las agroindustrias. Las provincias centrales fueron interferidas en su desarrollo, perdiendo población y recursos económicos, mientras que las regiones orientales y caribeñas se mantuvieron como espacios marginales despoblados, con un enclave bananero extranjero en la provincia de Bocas del Toro, implantado en 1898.

De 1945 a la fecha, el país ha experimentado grandes cambios cuantitativos en lo económico y en lo social.

También se han producido importantes alteraciones del orden político. Sin embargo, las estructuras que determinan el subdesarrollo, incluyendo las modalidades propias del sistema panameño, han permanecido casi intactas: dependencia económica, insuficiencia del aparato productivo, desarticulación entre el sector urbano dinámico y el sector rural y crisis agraria. A causa de la subsistencia de dichos problemas estructurales, los desequilibrios regionales se han acentuado. La región metropolitana se ha hipertrofiado en detrimento del resto de las regiones, las cuales dan muestras de estancamiento o de crisis, fuera de los pocos sectores dinámicos que ellas poseen y reducidos a zonas agroindustriales con ciudades pequeñas en crecimiento.

La más reciente de las divisiones regionales de Panamá, elaborada por el Ministerio de Planificación y Política Económica, en 1980, permite apreciar someramente los desequilibrios y su profundización, si se le adjuntan datos estadísticos básicos comparados.

2. La planificación y la regionalización de 1945 a 1980

Los antecedentes inmediatos de la planificación panameña de este período se remontan al año 1940, cuando el Presidente de la República, doctor Arnulfo Arias M., contrató los servicios del urbanista austriaco Karl Brunner, quien redactó un informe analítico-científico sobre las ciudades de Panamá y Colón. En seguimiento de las recomendaciones de Brunner, se promulgó la Ley 78 de 1941, que reglamentó las urbanizaciones en todo el país. Posteriormente, en 1944, se creó el Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR), el cual produjo diagnósticos y propuestas sobre el problema urbano.

**SUPERFICIE Y POBLACION DE PANAMA POR REGIONES DE PLANIFICACION:
AÑOS 1950 y 1980**

Región de planificación	Superficie (en km ²)		POBLACION			
	Absoluta	Porcentaje	1950		1980	
			Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
TOTAL	77.082	100,0	805.285	100,0	1.830.175	100,0
Occidental	17.675	22,9	160.528	20,0	341.380	18,7
Central	22.415	29,1	291.618	36,2	465.581	25,4
Metropolitana	16.983	22,0	320.404	39,8	968.150	52,9
Oriental	20.009	26,0	32.735	4,0	55.064	3,0

FUENTE: Censos Nacionales de 1950 y 1980.

La Constitución de 1946, producto de la movilización de las fuerzas democráticas de la época*, contuvo disposiciones que permitieron, posteriormente, la creación de instituciones de planificación. El numeral 26 de su artículo 118 facultaba al órgano legislativo para crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, de coordinar la acción de diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública. El acápite C del artículo 226 creó el Consejo de Economía Nacional como organismo asesor. Este Consejo se integró en 1947, pero no funcionó adecuadamente debido a la inexperiencia y a la dificultad de coordinar acciones de instituciones estatales numerosas, dotadas muchas de autonomía.

Para la época, el reconocimiento geográfico regional del país estaba muy atrasado y existían pocos recur-

* De 1941 a 1945, como producto de un golpe de estado, gobernó un régimen "de facto".

sos para lograrlo. Las regionalizaciones que se habían venido proponiendo desde mediados del siglo XIX eran todas esquemáticas y empíricas, inspiradas en criterios naturalistas. No es sino en el año de 1950, cuando el profesor Angel Rubio, fundador del Departamento de Geografía de la Universidad de Panamá y funcionario del Banco de Urbanización y Rehabilitación, propuso la primera división geográfica regional. La publicó en la primera edición del *Pequeño atlas geográfico de Panamá*, que fue adoptado como material bibliográfico para uso en las escuelas primarias y secundarias del país. La clasificación regional del profesor Rubio se fundamentó en siete clasificaciones anteriores y en los criterios metodológicos de los alemanes Alfred Hettner y Siegfried Passarge. En ella se distinguieron las siguientes regiones:

1. Región de las selvas tropicales.
2. Tierras altas de la Cordillera Central.
3. Región de las sabanas del Pacífico.
4. Región del Chagres o de las rutas.
5. Región del Alto Darién.

El estudio optó por los criterios

naturalistas como base fundamental de la delimitación de la mayoría de las regiones, pero introdujo el aspecto de la ocupación humana y, en el caso de la región de las rutas, captó el fenómeno de la polarización económica creada por el transporte internacional.

*“Tan importantes funciones de tránsito ayudaron a madurar y crecer a la ciudad de Panamá e hicieron de esta área la región activa y el núcleo geográfico-político, que contiene la capital de la República”**. En adelante, todos los ensayos de regionalización geográfica o de planificación han conservado el concepto de una región nuclear, estructurada en torno a la ciudad de Panamá y el Canal.

En los años subsiguientes, el desarrollo de las bases de los instrumentos de la planificación progresan con la promulgación de la Ley 3, de enero de 1953, por la cual se creó el Instituto de Fomento Económico (IFE) con el objeto de planificar, incrementar, diversificar y racionalizar la producción y la economía nacionales y con la expedición de la Ley 8 de 1954, que creó la Comisión de Caminos, Aeropuertos y Muelles del Ministerio de Obras Públicas. Esta institución tuvo funciones planificadoras en los aspectos de su competencia. Ambas creaciones fueron fruto de la tendencia desarrollista del gobierno del presidente José A. Remón, surgido del golpe de estado de 1951.

Las necesidades creadas por la coyuntura de participación estatal en las acciones económicas hicieron que el Gobierno solicitara los servicios a la Organización de Estados Americanos, con el fin de obtener asesoría para la

planificación. El Informe Planificación Regional y Urbana de este organismo internacional, de mayo de 1955, recomendó la creación de una Junta Nacional de Planificación asesora del Ejecutivo, que debería establecer regiones de planificación. Esta misión técnica enunció, para tales efectos, cinco regiones de planificación tentativas, basándose en la división administrativa provincial existente y en el trabajo del profesor Rubio. El informe no llegó siquiera a presentarlas en un cartograma. Planteó la conveniencia de darle prioridad a la región canalera.

Una propuesta de división regional para fines de desarrollo vial apareció en 1957, a solicitud de la Comisión Asesora de Planificación vial de la CAM (Ministerio de Obras Públicas). Fue elaborada por el profesor Rubio y por el geógrafo norteamericano, asesor del SICAP, Louis Guzmán, estos autores propusieron tres regiones: la de las tierras altas, con tres subdivisiones; la de las tierras bajas, con dos subdivisiones y la de las rutas interoceánicas. La propuesta modificó ligeramente lo elaborado por Rubio en 1950, pero delimitaba la región de las rutas, haciendo breves referencias en el texto y en la cartografía a las ciudades y el sistema de carreteras.

El período que transcurrió entre 1958 y 1960 fue de malestar social y crisis política, lo que determinó el ascenso de un gobierno de tendencia democrática en 1960, presidido por Roberto F. Chiari. No obstante, mediante la Ley 11 de 1959, se había creado la Dirección de Planificación y Administración de la Presidencia, que adquirió la función de preparar planes nacionales y regionales y pautas para el desarrollo de áreas urbanas y sus respectivas áreas de influencia. Sin embargo, esta institución no comenzó a

* RUBIO, Angel. Pequeño atlas geográfico de Panamá. Pág. 82.

laborar sino en enero de 1961, lo que fue en gran medida impulsado por los acuerdos de Punta del Este de 1960. Esta oficina produjo el primer programa de desarrollo en Panamá, publicado en abril de 1963 en un documento de 935 páginas.

Según este plan, se perseguían cuatro objetivos fundamentales: la reforma gubernamental destinada a transformar al Gobierno Nacional en un instrumento de progreso, a través de cambios institucionales y de un fortalecimiento de los gobiernos municipales; la reforma tributaria, con la cual se obtendrían los recursos necesarios para el desarrollo; la reforma metropolitana, que convertiría a la región en un próspero complejo industrial comercial y, finalmente, la reforma agraria que perseguiría frenar las migraciones internas y mejorar los niveles de vida en las áreas rurales.

El nuevo documento le dedicó todo el capítulo IX a los programas regionales (60 páginas), que partieron de una división de siete regiones de planificación. La primera consistía de las costas, islas y aguas territoriales; la segunda, de los bosques; la tercera se identificó como región metropolitana, y las restantes correspondieron aproximadamente a los conjuntos provinciales del país. La determinación de la región de las aguas territoriales se fundamentó en un criterio económico sectorial (desarrollo pesquero, portuario); la región de los bosques se basó en un criterio naturalista; la región metropolitana fue identificada por su acción polarizante y el resto de las regiones surgieron de la apreciación de homogeneidades territoriales. El plan regional dio prioridad a la región metropolitana sobre la base de parques industriales portuarios, autopistas, plantas hidroeléctricas y capacitación

técnica de la población en planteles de enseñanza media y en la Universidad de Panamá.

La ejecución de estos programas nacionales y regionales le correspondió a un gobierno integrado por una numerosa coalición de fuerzas políticas que se inició en octubre de 1964. A este nuevo gobierno, afectado por su heterogeneidad política y por presiones sociales, le tocó aplicar el Programa de Desarrollo aprobado en 1963. Este tuvo efectos notorios en la reforma tributaria, a través de ella el Gobierno Nacional hizo aumentar considerablemente sus ingresos fiscales y en el aspecto de la preparación de un gran sistema de información para efectos de reforma agraria. También coincidió el desarrollo del programa con un fuerte crecimiento económico, el cual fue de 8 0/0 anual como promedio, durante todos los años sesenta. La parte correspondiente a la reforma gubernamental no pareció tan siquiera iniciarse. No avanzó mucho la reforma agraria en los aspectos de elevación de niveles de vida y distribución de tierras. En los aspectos regionales el crecimiento económico acentuó los desequilibrios en favor de la región metropolitana, pero por efectos más bien de acciones espontáneas, ya que no se llevaron a cabo ninguno de los grandes proyectos propuestos para la región. Algunos de ellos especialmente los parques industriales portuarios confiaban en el traspaso a Panamá de sitios portuarios de la Zona del Canal, en virtud de la aplicación de tratados del Canal, concertados en 1967, los cuales tuvieron que ser abandonados debido a la presión de las fuerzas sociales y políticas de oposición.

El año de 1968 prometía cambios significativos para el país, debido al retorno al poder de un gobierno

presidido por el doctor Arnulfo Arias. Dicho gobierno tenía en borrador una serie de reformas administrativas y objetivos económicos relacionados con la industrialización, la reforma agraria, el aumento de la producción agropecuaria y el fortalecimiento de los gobiernos municipales autónomos. Sin embargo, fue depuesto por un golpe militar en octubre de 1968. El gobierno surgido de ese acto, hasta hoy en el poder, heredó el aparato de planificación creado desde 1961, pero abandonó el plan de 1963 y adoptó, en marzo de 1970, *La estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980*, documento de 247 páginas, destinado a informar al Gobierno Nacional y a la ciudadanía sobre la posibilidad de desarrollo del país y considerado como un enfoque general y a largo plazo. Este documento planteó tres grandes objetivos:

1. El aumento de la riqueza nacional y diversificación de las exportaciones, por medio del aprovechamiento de la posición geográfica (canal, aeropuerto internacional, nuevos sistemas de transporte interoceánico, comercio, turismo, astilleros, procesamiento de materias primas extranjeras y banca internacional) y de la explotación de materias primas exportables (productos agrícolas, pesqueros y minerales).
2. Integración económica nacional y regional, a través de desarrollos de las producciones de bienes, la construcción de infraestructuras, el desarrollo urbano y de las condiciones de vida.
3. La integración social, con énfasis en reforma agraria, desarrollo de la comunidad, acción cooperativa, desarrollo sindical.

Algunas de las acciones del nuevo gobierno fueron inspiradas en esta estrategia; sin embargo, carente de controles y centrado en torno a una sola persona, dotada de poderes extraordinarios, la planificación integrada fue imposible de realizar. En 1972, se promulgó una nueva Constitución Política que hizo descansar el poder en el órgano ejecutivo y en la fuerza pública. El artículo 277 reconoció al general de brigada Omar Torrijos Herrera como "líder máximo de la revolución panameña", otorgándole poderes excepcionales hasta 1978. En materia de gobiernos locales, esta Constitución se fundamentó en los corregimientos, pequeñas unidades administrativas, ubicadas principalmente en áreas rurales atrasadas, con poca población, y cuyos representantes, elegidos sin la participación de partidos políticos, adquirieron la función de integrar la autoridad municipal y constituir un poder legislativo con escasas atribuciones.

No obstante tales limitaciones políticas para un proceso de planificación, se han dado institucionalmente ciertos avances. En 1973, mediante la Ley 16 de 28 de febrero, se creó el Ministerio de Planificación y Política Económica, sobre la base de la institución especializada existente desde 1961, ministerio que ha visto crecer su personal y sus dependencias internas. Entre los sectores y acciones que se desarrollaron como consecuencia, estuvo el de la planificación regional, de lo que se desprendió, en 1976, la publicación del documento *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*.

Los logros obtenidos por la planificación, entre 1970 y 1980, son difíciles de evaluar, no sólo por lo abarcador del tema, sino por la dificultad de

deslindar responsabilidades entre lo que fue realmente recomendado por el organismo planificador originalmente, y lo que ha sido resultado de otras acciones originadas directa o indirectamente de los grandes poderes decisivos, conferidos por el artículo 277 de la Constitución Nacional. Es conveniente también advertir el problema de las interpretaciones políticas al momento de emitir conceptos evaluativos.

Para resumir los resultados de los programas económicos se puede señalar que el incremento anual del producto interno bruto, que fue de 8 % anual, entre 1960 y 1970, pasó a 7,2 % en 1970-73 y a 1,6 % entre 1974 y 1978. En materia de obras públicas, y de ciertas mejoras sociales, se han obtenido crecimientos significativos, pero a costa de la adquisición de un fuerte endeudamiento externo.

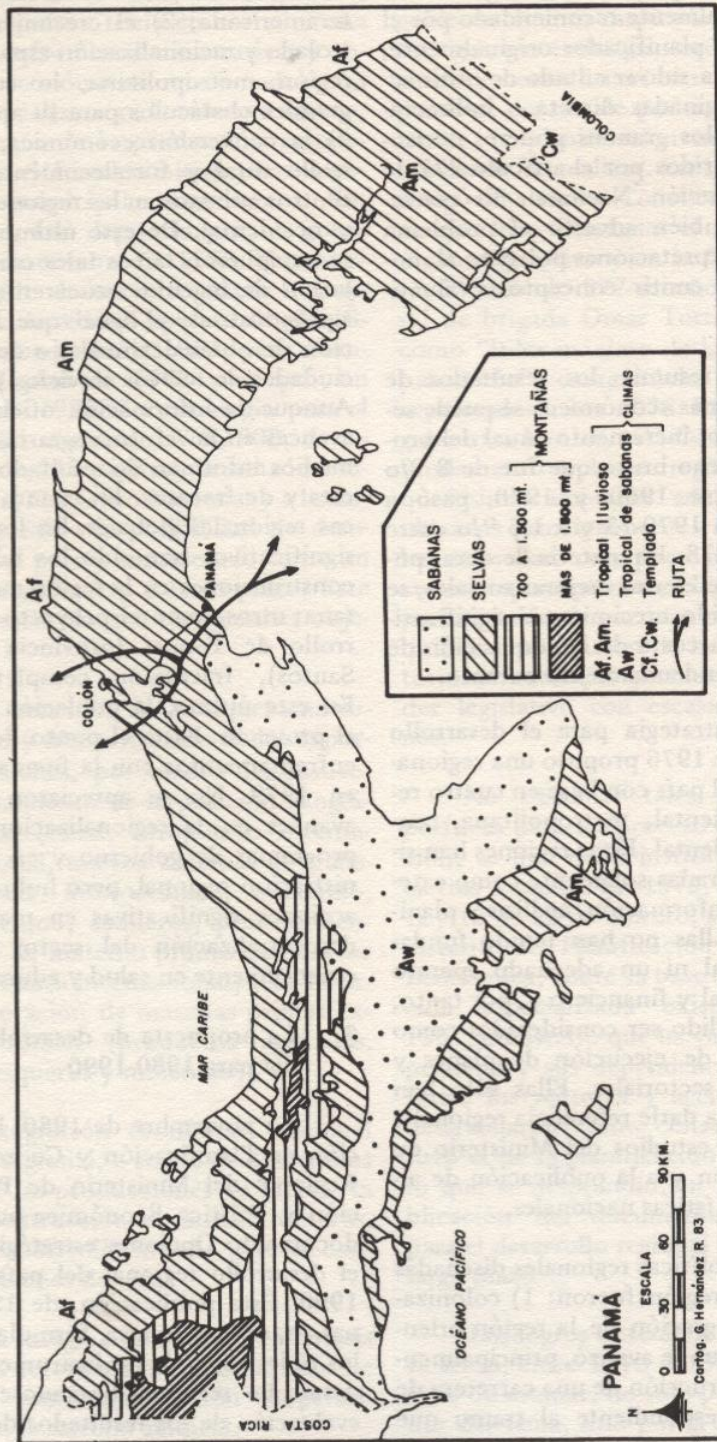
La estrategia para el desarrollo regional de 1976 propuso una regionalización del país con base en cuatro regiones: oriental, metropolitana, central y occidental. Estas regiones han sido consideradas solamente como categorías de información, análisis y planificación. Ellas no han tenido fundamento legal ni un adecuado aparato institucional y financiero y, por tanto, no han podido ser consideradas como categorías de ejecución de planes y proyectos sectoriales. Ellas sólo han servido para darle referencia regional a numerosos estudios del Ministerio de Planificación y a la publicación de algunas estadísticas nacionales.

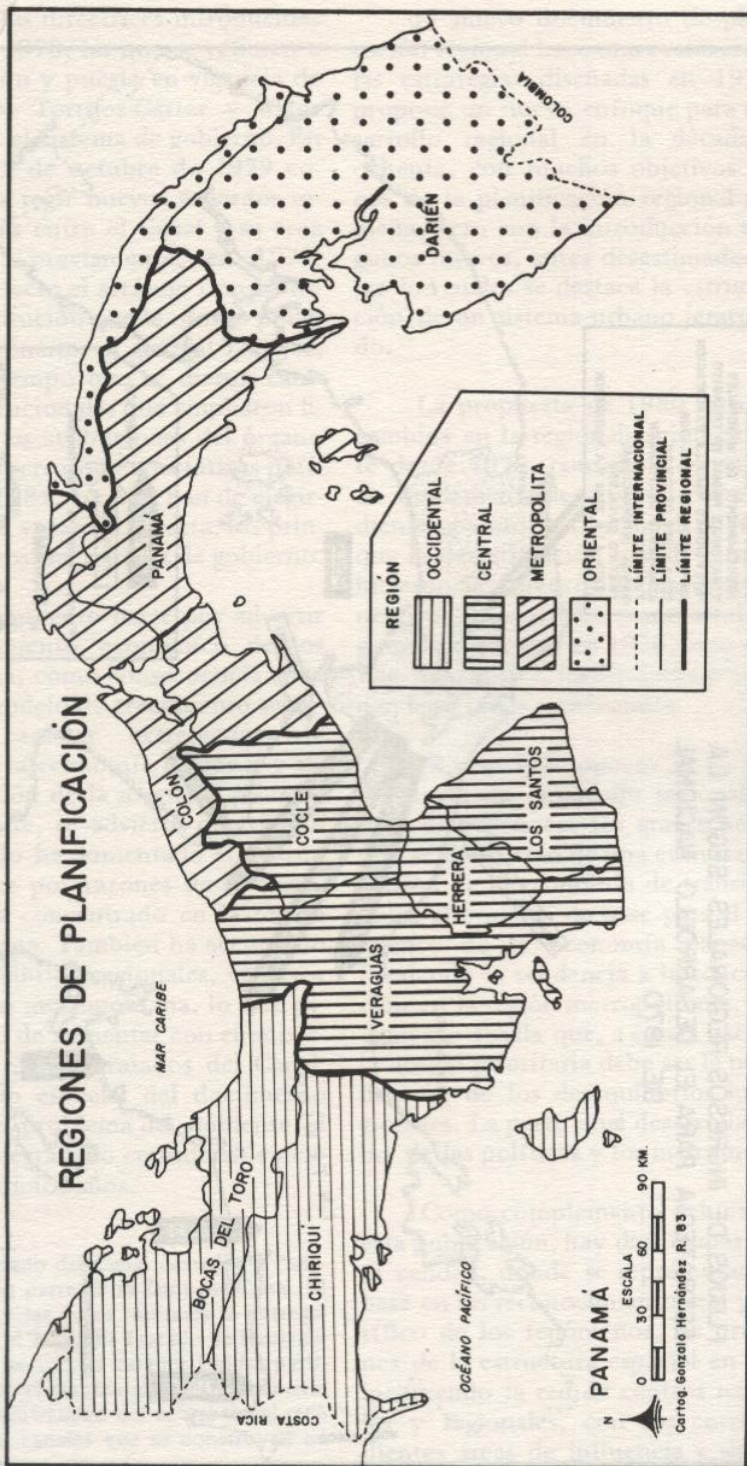
Las políticas regionales diseñadas para cada región fueron: 1) colonización e integración de la región oriental, de la que se avanzó, principalmente, la construcción de una carretera de tierra, correspondiente al tramo que

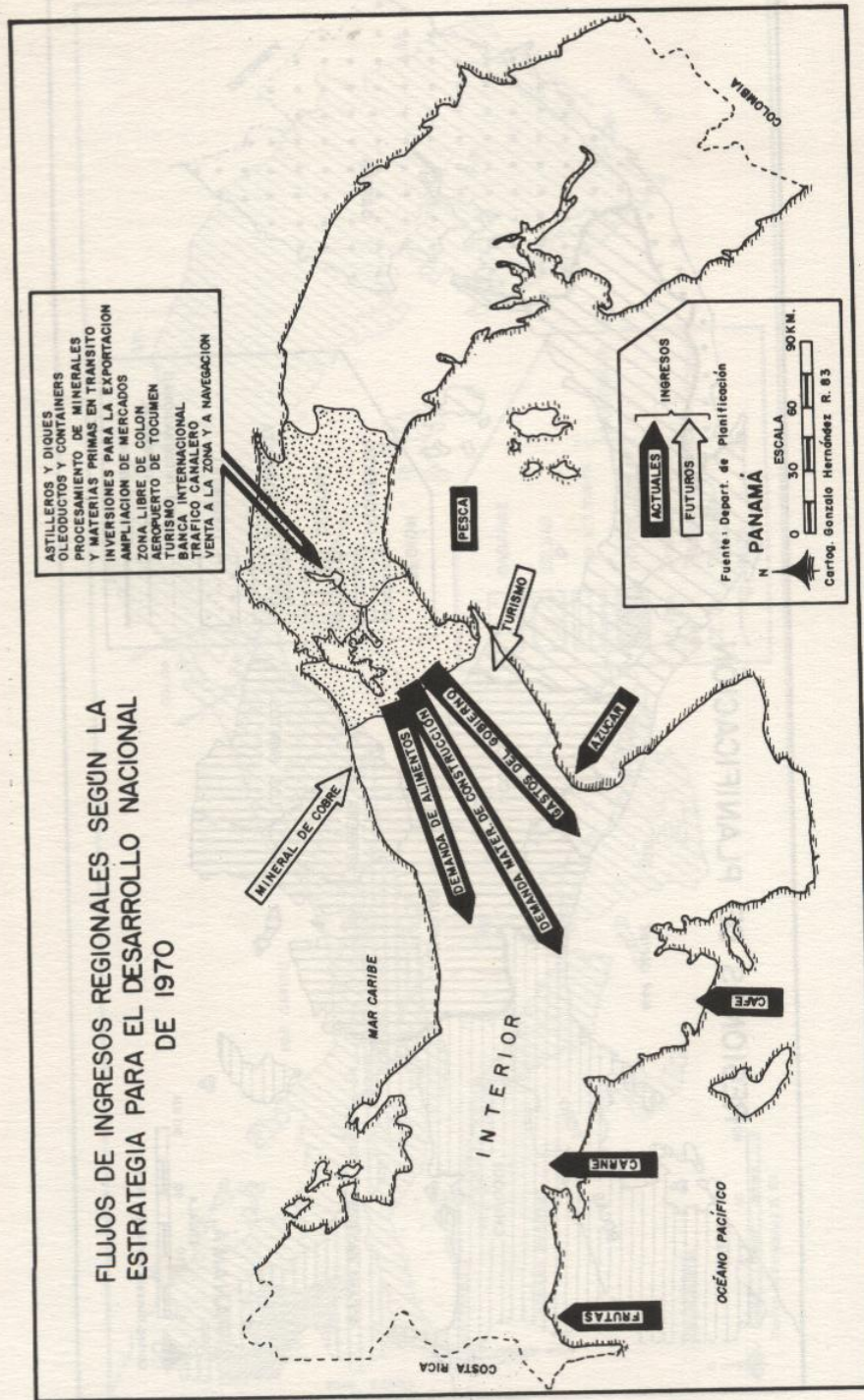
faltaba en Panamá de la carretera interamericana; 2) el crecimiento controlado y racionalización espacial de la región metropolitana, lo cual tuvo grandes obstáculos para su aplicación; 3) la conversión económica, el desarrollo rural y fortalecimiento de los centros urbanos en las regiones central y occidental. De este último aspecto se cumplieron tareas tales como instalación de ingenios azucareros y otras agroindustrias, al igual que la ejecución de obras destinadas a dotar a las ciudades de nuevos servicios públicos. Aunque la información oficial señala avances en la reforma agraria, diversos medios informan de resultados medios y de fracasos. En cuanto a políticas regionales globales, los logros más significativos han sido los relativos a construcciones en la región metropolitana; otros, como el proyecto de desarrollo de Tonosí (provincia de Los Santos), fracasaron completamente. En este último, la población rechazó el proyecto, hasta el punto de llegar a enfrentamientos con la fuerza pública en 1979. No se apreciaron muchos avances en la regionalización de los programas de gobierno y en la administración regional, pero hubo algunas acciones significativas en materia de descentralización del sector público, especialmente en salud y educación.

3. La propuesta de desarrollo regional para 1980-1990

En noviembre de 1980, la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Planificación y Política Económica publicó el documento **Opciones estratégicas para el desarrollo regional del país: 1980-1990**. Esta publicación, de 129 páginas, hace una nueva formulación de los objetivos y de los instrumentos del desarrollo regional, basándose en una evaluación de los resultados del segui-







miento de las directrices introducidas a partir de 1978, las que se refieren a la aprobación y puesta en vigencia de los tratados Torrijos-Carter y a los cambios en el sistema de gobierno. En efecto, el 1 de octubre de 1979 comenzaron a regir nuevos acuerdos internacionales entre el Canal y su área adyacente*, previamente, en 1978, quedó sin efecto el artículo transitorio de la Constitución que le otorgó poderes extraordinarios al general Torrijos, al mismo tiempo que se dieron cambios constitucionales que ampliaron ligeramente las atribuciones del órgano legislativo y crearon expectativas políticas para 1984, cuando han de elegirse mediante votación directa, los principales cargos del sistema de gobierno.

El documento parte por advertir el estancamiento económico de los años setenta, como consecuencia de la crisis del modelo de crecimiento seguido, del carácter extremadamente abierto de la economía nacional y de la contracción de la inversión privada. Seguidamente, se advierte que el modelo seguido ha aumentado el desempleo, el que por razones de la migración, se ha concentrado en la región metropolitana. También ha acentuado los desequilibrios regionales, en favor de la región metropolitana, lo que corre el riesgo de aumentar con el impacto de los nuevos tratados del Canal. Un capítulo especial del documento advierte del problema del ambiente, el cual se ha degradado considerablemente en los últimos años.

* El Tratado del Canal devuelve a Panamá gran parte de la Zona del Canal. El Canal y las bases militares se entregarán en el 2000. El Tratado de Neutralidad le permite a Estados Unidos participar en el mantenimiento permanente de la neutralidad del actual Canal o de futuros canales que se construyan en Panamá.

El nuevo documento de planificación regional hace una evaluación de las estrategias diseñadas en 1976 y propone un nuevo enfoque para el desarrollo regional en la década del ochenta, con muchos objetivos clásicos de la planificación regional panameña, pero con la introducción de algunos nuevos, antes desestimados, entre los cuales se destaca la estructuración de un sistema urbano jerarquizado.

La propuesta de 1980 introduce cambios en la regionalización existente desde 1976, considerando su falta de fundamento legal y del correspondiente aparato institucional, lo mismo que la desestimación que de la misma hicieron la mayoría de las instituciones del Estado. Ella mantiene las regiones propuestas en 1976, pero modifica sus límites, haciéndolos coincidir con los límites provinciales.

El principal aspecto de la nueva estrategia de desarrollo regional consiste en reconocer los graves peligros que se derivarían de una eventual conversión de la economía de tránsito en única alternativa de base para el crecimiento de la economía panameña. Previendo la tendencia a la concentración en la región metropolitana, el documento señala que, a escala nacional, la acción prioritaria debe ser la neutralización de los desequilibrios interregionales. La parte final desarrolla el tema de las políticas y los instrumentos.

Como complemento del texto de esta publicación, hay diez mapas de alta calidad, donde se representan, con base en un reconocimiento real y científico de los fenómenos, las previsiones de la estructura espacial en 1990, incluyendo la red de centros nacionales y regionales, con sus correspondientes áreas de influencia y sistemas

de articulación, todo lo cual se presenta por primera vez en el país.

4. Las necesidades de la planificación regional panameña

La primera necesidad que tiene la planificación regional panameña, es la de inscribirse en un sistema democrático a fin de asegurarse, al mismo tiempo que una alta calificación institucional y técnica, mecanismos de real vinculación con la comunidad. En la actualidad, no existe en el país una carrera administrativa que permita una selección y una promoción de los servidores públicos con base en méritos y existe una gran dependencia de las decisiones y acciones oficiales frente a las voluntades, muchas veces personales, de los que se encuentran en la cúspide de un poder centralizado.

Resuelto ese problema, pueden adoptarse una serie de iniciativas conceptuales, administrativas y técnicas que han sido recomendadas en múltiples ocasiones por asesores nacionales e internacionales. Entre ellas se pueden mencionar:

1. Elevar los aspectos del desarrollo regional a los más altos niveles políticos de la nación, con el fin de involucrar en ellos a todos los sectores estatales y comunitarios.
2. Fortalecer las agencias regionales de planificación para acercar más el proceso a la realidad, disminuir los costos de operación y crear nuevos servicios regionales que fortalezcan a las ciudades de mediana jerarquía.
3. Dotar a las agencias de planificación de mejores instrumentos técnicos de trabajo.

4. Capacitar personal para la planificación a través de los instrumentos de la educación no formal y favoreciendo las reformas necesarias en el sistema educativo formal, en todos los niveles.

5. Crear mecanismos de información de los problemas y los objetivos de la planificación regional para ilustrar debidamente al equipo técnico estatal y a la comunidad.

6. Adoptar legalmente una regionalización del país basada en estudios científicos de la realidad y en las propuestas de desarrollo adoptadas, que sirva de referencia a la acción de todas las entidades estatales.

7. Fundar una entidad administrativa y de planificación de alta jerarquía, que participe en la solución de los problemas del crecimiento de la región metropolitana.

CONCLUSION

A pesar de la pequeñez territorial de Panamá, la diversidad de medios naturales, la precocidad de las influencias coloniales españolas en regiones ya pobladas, la apertura de la economía al extranjero y el impacto del Canal han provocado heterogeneidades espaciales y desequilibrios regionales que deben ser atendidos por la planificación.

Las experiencias adquiridas por el país, en materia de planificación regional, son de inicio reciente, pero han logrado importantes avances en materia institucional y en producción documental. Los resultados prácticos obtenidos por los dos gobiernos liberales

del período 1960-1968 fueron aceptables en lo referente a reformas tributarias y en la dotación de un sistema de información de gran magnitud para efectos de recursos naturales y planificación rural. Por vías de mecanismos más espontáneos que planificados, se logró un fuerte crecimiento económico y una reducción del desempleo. Sin embargo, el aspecto regional de los programas no tuvo mucha consistencia y los efectos del crecimiento acentuaron los desequilibrios. El gobierno militar-civil instaurado desde 1968 no ha sido muy formal en la adopción de programas regionales de desarrollo. Sus instituciones asesoras de planificación se han limitado a proponer estrategias, las que han permitido muchas libertades a las decisiones y a las acciones emanadas de poderes superiores centralizados. No obstante, se aprecia un seguimiento de la directriz concebida en 1970: desarrollo de la región

metropolitana con bases en las ventajas de la posición geográfica y habilitación de sistemas de producción de materias primas exportables en las diferentes regiones del país. Los efectos de esta estrategia han sido más bien negativos; lo que se demuestra con el aumento de los desequilibrios regionales, el estancamiento económico, el desempleo y el endeudamiento financiero.

El aparato planificador panameño, enriquecido con cuadros técnicos y conceptos y métodos científicos, ha advertido en sus documentos la necesidad de modificar las estrategias de desarrollo nacional y regional, pero hace falta que el sistema político actual, diseñado para un fuerte poder central y desprovisto hoy de él por las contingencias, esté en capacidad de asimilar esas recomendaciones.

BIBLIOGRAFIA

- ARIAS, Arnulfo. **Bases para una acción de Gobierno.** Documento multigrafiado. S.F. 6 págs.
- CARDOZE, Nydia y TEMPONE, Consuelo. **Geografía regional de Panamá.** Documento multigrafiado. Universidad de Panamá. 1977. 57 págs.
- COLECCION JURIDICA PANAMEÑA. **Constitución de la República de Panamá.** Editorial José M. Cajica. Puebla. 1974. 187 págs.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Censos nacionales de 1960. (Compendio general de población).** Panamá. 1965. 149 págs.
- _____. **Censos nacionales de Panamá de 1980. (Cifras preliminares).** Panamá. 1980. 29 págs.
- DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE PANAMA. **Programa de desarrollo económico y social.** Panamá. 1963. 935 págs.
- _____. **Informe económico.** Panamá. 1966. 178 págs.
- _____. **Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980.** Panamá. 1970.
- FABREGA, Ramón. **Constituciones de la República de Panamá (de 1904-1941-1946).** Panamá. 1969. 226 págs.

JAEN Suárez, Omar. **Análisis regional y Canal de Panamá.** EUPAN. Panamá. 1981. 234 págs.

ORGANIZACIONES DE ESTADOS AMERICANOS. **Planificación urbana y regional de Panamá.** Washington. 1955. 86 págs.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA. **Opciones para el desarrollo regional del país: 1980-1990.** Panamá. 1980. 123 págs.

LAGROTTA, Roque. **Enfoque desarrollo re-**

gional. Universidad de Panamá. Documento multigráfico. 1978. 87 págs.

RUBIO, Angel. **Pequeño atlas geográfico de Panamá.** Ediciones Casis. Monterrey. 1963. (Sexta edición). 110 págs.

RUBIO, Angel y GUZMAN, Luis. **Regiones geográficas panameñas.** Universidad de Panamá. 1959. 13 págs.

NACIONES UNIDAS. **Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo.** Informe técnico para el Gobierno de Panamá. Panamá. 1974. 185 págs.

BIBLIOGRAFIA

1982 (Omar Suárez) Canal de Panamá. EUPAN. Panamá. 1981. 234 págs.

ORGANIZACION GENERAL DE LA AMERICA LATINA Y CARIBEA. PLANIFICACION URBANA Y REGIONAL DE PANAMA. WASHINGTON. 1955. 86 PAGAS.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA. OPCIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL DEL PAIS: 1980-1990. PANAMA. 1980. 123 PAGAS.

LAGROTTA, ROQUE. ENFOQUE DESARROLLO REGIONAL. UNIVERSIDAD DE PANAMA. DOCUMENTO MULTIGRAFICO. 1978. 87 PAGAS.

RUBIO, ANGEL. PEQUEÑO ATLAS GEOGRAFICO DE PANAMA. EDICIONES CASIS. MONTERREY. 1963. (SEXTA EDICION). 110 PAGAS.

RUBIO, ANGEL Y GUZMAN, LUIS. REGIONES GEOGRAFICAS PANAMEÑAS. UNIVERSIDAD DE PANAMA. 1959. 13 PAGAS.

NACIONES UNIDAS. ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO. INFORME TECNICO PARA EL GOBIERNO DE PANAMA. PANAMA. 1974. 185 PAGAS.

ARIAS, Amelio. **Enfoque desarrollo regional.** Universidad de Panamá. Documento multigráfico. 1978. 87 págs.

RUBIO, Angel. **Pequeño atlas geográfico de Panamá.** Ediciones Casis. Monterrey. 1963. (Sexta edición). 110 págs.

RUBIO, Angel y GUZMAN, Luis. **Regiones geográficas panameñas.** Universidad de Panamá. 1959. 13 págs.

NACIONES UNIDAS. **Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo.** Informe técnico para el Gobierno de Panamá. Panamá. 1974. 185 págs.