

ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN, DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PANAMÁ¹

Mario Julio De León Q.

Universidad de Panamá. Panamá

jsalazardeleon@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-9933-550X>

Resumen

Al estudiar la planificación y el ordenamiento del espacio territorial nacional, es fundamental observar las evidencias existentes en estos temas a través del (1960-2010). Las mismas se caracterizan por presentar un diagnóstico correspondiente a un período determinado, al igual que su proyección en el tiempo y en el espacio, es decir se planificaba para el futuro del país y de la población. Entre los objetivos de la presente investigación está el de dar a conocer los documentos que fueron publicados por el otrora Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE); cabe resaltar que, el resto de las instituciones del Estado, al igual que la Universidad de Panamá, han trabajado en estos temas, algunos de cuyos resultados son presentados. La fusión del Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Comercio e Industrias, dan lugar a la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y les da prioridad a otros temas vinculados a la economía y finanzas. Considero que con la creación del Instituto de Planificación (2021) adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, al igual que con la Ley de Descentralización y de la Dirección de Planificación de cada Municipio se podrá ordenar el uso del territorio de manera sustentable y mejorar la calidad de vida de la población.

Palabras claves: planificación, ordenamiento territorial, estrategia, región, territorio.

Abstract

By studying planning and national territorial management, it is fundamental to revise existing evidence of them through times (1960-2010). They are characterized by presenting a diagnosis of a specific period, as well as its projection in time and space, that is to say, it was planned for the future of the country, and the population. Among the objectives of this research is to publicize documents that were divulged by the former Ministry of Planning and Economic Policy (MIPPE); it is important to highlight that the rest of the State institutions, as well as the University of Panama, have worked on these issues, and some of those results will be presented. The merger of

¹ Recibido 13/11/21 – Aprobado 30/4/22.

the Ministry of Planning and Economic Policy with the Ministry of Commerce and Industry, result in the creation of the Ministry of Economy and Finances (MEF), and prioritized other issues related to economy and finance. I believe that with the creation of the Planning Institute (2021) attached to the Ministry of Economy and Finances, as well as with the Decentralization Law, and the Planning Directorate of each municipality, it will be possible the use of the territory in a sustainable way and improve the quality of life of the population.

Keywords: planning, territorial management, strategy, region, territory.

Introducción

El estudio de la evolución de la planificación y del ordenamiento territorial nos permite afirmar en base a las evidencias existentes, que su máximo desarrollo se registra en el período que va de 1960 a 1990. Durante este período, es el Ministerio de Planificación y Política Económica el que produce los planes nacionales de desarrollo en los que se establecen las políticas, las estrategias y las orientaciones para el desarrollo futuro del país.

De lo establecido por el estado en los Planes Nacionales de Desarrollo (1976) se van a desprender los Planes Provinciales, Regionales y los Locales de Desarrollo. Contienen propuestas para el uso del suelo, el desarrollo sustentable, análisis socioeconómicos, estrategias ambientales, desarrollo del turismo, planes para cada una de las provincias y a nivel distritorial. Se destacan los planes provinciales de Bocas del Toro (1985), Chiriquí (1977), Colón (1986), Veraguas (1981), Panamá (1985), Región Central del País (1979), Darién (1998), y otros. También se han llevado a cabo propuestas de desarrollo a nivel Municipal como han sido los de Chiriquí (1985), Santiago, Chitré, Las Tablas, Penonomé, San Carlos, Puerto Armuelles, Aguadulce, La Chorrera, Colón, Panamá y otros. Es necesario mencionar el Plan General y el Plan Regional para la Región Interoceánica (1997), Plan General de Usos del Suelo en la Región Metropolitana (1980), de la subregión Chorrera-Arraiján-Vacamonte. Estudios del área y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (1979 y 1984), estrategia para el Desarrollo Nacional (1978) y Radiografía de la Pobreza (1977).

Existen numerosas evidencias institucionales acerca del tema. En este sentido, presento las más importantes y de mayor relieve. La Metodología presentada consiste en un estudio de las diversas regionalizaciones realizadas en el país y que responden a distintos criterios. Es necesario tener presente las implicaciones que ha tenido la desaparición del Ministerio de Planificación y Política Económica en

relación a la temática presentada. El objetivo al analizar el tema es dar a conocer en gran medida, las evidencias existentes en esa materia y cómo se desarrollaron dichos estudios. Culmino presentando las conclusiones del tema.

Metodología

Para el estudio y análisis del tema, el cual se inserta en la línea de investigación del Análisis Territorial (Ambiente y Ordenamiento Territorial), he considerado como Metodología el estudio de las diferentes regionalizaciones y sus criterios básicos realizados en el país y las evidencias existentes en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial. Uno de los primeros esfuerzos a nivel internacional por aplicar la planificación regional con el objetivo de desarrollo, uso racional de los recursos naturales y de ordenar el espacio, es el que se lleva a cabo en 1930 en los Estados Unidos y que se conoce como “La Autoridad del Valle del Tennessee”.

Lo que se constituyó en un marco de referencia a nivel internacional acerca del ordenamiento territorial en base a una planificación regional. En el caso de Panamá, existen evidencias de regionalizaciones. Algunos intentos tienen como fundamento y criterio a la naturaleza, considerando fenómenos y aspectos del medio natural y al establecimiento de unidades especiales homogéneas.

En este marco la primera clasificación regional del país fue realizada por Felipe Pérez (1863) identificando en base a la vegetación:

1. Región de las Selvas, y
2. Región de las Sabanas.

En el año 1898 Ramón Maximiliano Valdés en su obra “Geografía del Istmo de Panamá” presenta cuatro regiones naturales en base a un criterio de cuencas y vertientes hidrográficas:

1. Región Llanuras del Atlántico
2. La Cadena Principal
3. Hoya del Golfo de Panamá
4. Hoya del Golfo de Montijo.

En 1920 el norteamericano Edward Goldman identifica cuatro regiones e introduce el componente climático:

1. Región Tropical Húmeda del Norte
2. Región Tropical Semiárida del Sur
3. Tierras Altas de la Zona Templada
4. Tierras Altas de Clima Frío.

En 1928 José Daniel Crespo presenta una regionalización utilizando como criterio el relieve:

1. Tierras Bajas del Norte
2. Tierras Altas del Centro
3. Tierras Bajas del Sur.

En 1928 el alemán Carl Troll presenta una regionalización en base al criterio tectónico:

1. Cadena Septentrional
2. Depresión Central
3. Cadenas Residuales del Sur.

Por otro lado, Luis Guzmán en 1956 presenta una regionalización en base al criterio climático y topográfico:

1. Tierras Secas Tropicales (Llanos, valles y colinas)
2. Tierras Húmedas Tropicales (Llanos, valles y colinas, montañas).

En 1946 el Profesor Ángel Rubio, utiliza varios elementos de regionalización (hidrográficos y morfológicos). Así en su obra “Regiones y Compartimientos Morfológicos del Istmo de Panamá”, divide al Istmo en trece (13) regiones y cuarenta y seis (46) compartimientos:

1. La Región del Volcán
2. Tierras Bajas de Bocas del Toro
3. El Istmo de Chiriquí
4. Montañas de Veraguas
5. Península de Azuero
6. Región Coclesana
7. Región Colonense
8. El propio Istmo de Panamá
9. San Blas y las Mulatas
10. Cuenca de Bayano
11. El Bajo Darién
12. El Alto Darién
13. Archipiélago de las Perlas.

En su obra “Notas sobre Geología de Panamá” (1949), presenta Ángel Rubio dos regiones en base a un criterio geológico:

1. Tierras Altas de Origen Volcánico

2. Tierras Bajas de Origen Sedimentario.

En su obra “La Estructura Oro-Altimétrica de Panamá” (1954) utiliza el criterio morfo-altimétrico y presenta tres (3) regiones:

1. Tierras Bajas con menos de 700 metros de altitud.
2. Tierras entre 700 y 1,500 metros de altitud.
3. Tierras de más de 1,500 metros de altitud.

En su obra “Esquema Geográfico de Panamá” (1961) presenta la región de Tierras Altas y la de Tierras Bajas. Utiliza un criterio de zonas verticales climo-botánicas. La primera comprende:

1. Montañas Altas
2. Montañas Medias
3. Montañas Bajas

Las Tierras Bajas abarcan:

1. La Región Tropical Húmeda
2. Región Tropical Árida
3. Región de las Rutas Interoceánicas.

Tomando en consideración diversos aspectos de orden natural y social (relieve, clima, vegetación y ocupación de la población) el Profesor Rubio identifica cinco regiones geográficas naturales (“Pequeño Atlas Geográfico de Panamá” – (1950):

1. Región de Selvas Tropicales
2. Tierras Altas de la Cordillera Central
3. Sabanas del Pacífico
4. Región de Chagres o de la Ruta
5. El Alto Darién.

Existe además una regionalización en base a la “Clasificación de los Climas de Koopen.” Otra clasificación regional es en base a la “cobertura vegetal realizada por L. Holdridge (las zonas de vida) y en el mapa de vegetación de la UNESCO.”

Existe una clasificación de los suelos en base a la “capacidad agrológica que comprende ocho clases de suelos, cuatro arables y cuatro no arables”. Existen otras clases de regionalizaciones que responden a las necesidades institucionales: Ministerio de Salud, de Educación, de Desarrollo Agropecuario, de la Autoridad Panameña de Turismo, Gobierno y Justicia, de Trabajo y otros más.

Si bien estas regionalizaciones, en base al período en que se crearon, fueron fundamento para el desarrollo de los estudios geográficos en el país, también han sido importantes para el desarrollo de la planificación y el ordenamiento territorial del espacio nacional. Lo anterior, con la finalidad de definir y orientar las políticas, estrategias, lineamientos y orientaciones a nivel nacional, provincial, regional y local; estas diferentes regionalizaciones de planificación se dan en períodos de tiempos diversos.

El territorio nacional se ha caracterizado por presentar tradicionalmente disparidades regionales o desequilibrios en beneficio del área metropolitana de Panamá y de la Región Metropolitana. Esto se ha acentuado a través de las distintas décadas y como evidencia de ello, existe la expresión la “Ciudad de Panamá y el resto del país”, lo que significa concentración y centralización. Las causas de este desarrollo desequilibrado o diferenciado o de disparidades, algunas son de carácter natural y otros son de orden cultural.

Ello se observa en la presencia de una alta concentración de la población, de la población urbana, de las actividades comerciales, industrias, población económicamente activa, de las actividades del sector servicios (bancos, financieras, inmobiliarias, educación, actividades de salud, etc.). Con la finalidad de disminuir estos desequilibrios territoriales y establecer un desarrollo regional más equilibrado y sustentable, lo que se traduce en el logro del objetivo central del mejoramiento de la calidad de vida del panameño, se han realizado diversos esfuerzos en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial regional y urbano, llevados a cabo a través de las distintas décadas del Siglo XX y de lo transcurrido en el Siglo XXI, cuyos antecedentes se pueden localizar en la época colonial.

Algunas de las acciones realizadas respondían a objetivos administrativos, otras para identificar las regiones naturales y otras como marco territorial a los procesos y acciones de la planificación integral.

Es a partir de la década de los años 50, cuando se van a dar los primeros intentos de regionalización con la finalidad de desarrollar el país en base a un marco territorial nacional, a través de regiones de planificación. En este sentido, se destaca la Ley 3 de enero de 1953 la cual crea el “Instituto de Fomento Económico (IFE)” con el objeto de planificar, aumentar, diversificar y racionalizar la producción y economía nacional. La Ley 8 de 1954 crea la “Comisión de Caminos, Aeropuertos y Muelles (CAM) del Ministerio de Obras Públicas, con funciones de planificación inherentes a su área de competencia.

A solicitud de Panamá, La Organización de Estados Americanos (OEA) brinda una asesoría en materia de planificación. Como consecuencia de ello, se produce un informe titulado “Planificación Urbana y Regional (1955)”, en ella se recomienda la creación de una “Junta Nacional de Planificación” adscrita al Órgano Ejecutivo. Otro logro consistió en el establecimiento de la primera regionalización del Istmo para efectos de planificación y un mejor aprovechamiento de los recursos del país. Esta se basa en la división administrativa provincial y en los trabajos realizados por el Profesor Ángel Rubio. Se identifican cinco regiones:

1. La Región Canalera
2. La Región de Chiriquí
3. La Región de las Provincias Centrales
4. La Región de Darién
5. La Región de la Costa Atlántica

“El criterio fundamental para la delimitación de las regiones es la homogeneidad y características geográficas, culturales, sociales y económicas que hacen posible formular planes integrales de uso, conservación y desarrollo de los recursos culturales y naturales.”

En 1957 el Profesor Ángel Rubio y el geógrafo Louis Guzmán elaboran una propuesta de división regional para fines de desarrollo vial a solicitud de la “Comisión de Planificación Vial” de la CAM. Esta propuesta presenta tres regiones:

1. Tierras Altas con tres divisiones
2. Tierras Bajas con dos divisiones
3. Rutas Interoceánicas.

La planificación adquiere un gran impulso a partir de 1959 cuando mediante la Ley 11 de 1959 se crea la “Dirección de Planificación y Administración de la Presidencia.” Sus funciones eran las de preparar planes nacionales y regionales y establecer las pautas para el desarrollo de las áreas urbanas y de sus áreas de influencia. Así en 1963, se produce el primer programa de desarrollo económico y social. Los programas regionales se van a elaborar teniendo como base las siguientes “siete regiones de planificación

1. Aguas Territoriales
2. Región Boscosa
3. Región Metropolitana
4. Región Central

5. Región Chiriquí
6. Región Bocas del Toro
7. Región del Darién.

Estas regiones fueron determinadas en base a diversos criterios, así la primera se identifica en base a un criterio económico-sectorial (desarrollo pesquero-portuario), la segunda de base naturalista, la tercera por su función polarizante y el resto de las regiones en base a homogeneidades territoriales. Este plan regional dio prioridad a la región metropolitana. Se identificaron cuatro objetivos fundamentales:

1. La Reforma Gubernamental: va dirigida a transformar al gobierno nacional en un instrumento de progreso lo que significa cambios institucionales y fortalecimiento de los gobiernos locales.
2. La Reforma Tributaria: dirigida a obtener los recursos necesarios para el desarrollo.
3. La Reforma Metropolitana: dirigida a convertir a la región en un próspero complejo industrial y comercial.
4. La Reforma Agraria: con el objetivo de disminuir las migraciones internas y mejorar los niveles de vida en las áreas rurales.

Con la Reforma Tributaria el gobierno aumenta sus ingresos fiscales. La Reforma Gubernamental da lugar a la creación de instituciones importantes para el desarrollo económico y social del país: La Comisión de Reforma Agraria, el Catastro Rural de Tierras y Aguas (CATAPAN), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacional (IDAAN), Instituto Panameño de Turismo (IPAT), Instituto de Recursos Hidroeléctricos (IRHE), Instituto para la Formación de Recursos Humanos (IFARHU). La ley 37 del 21 de septiembre de 1962 crea el Código Agrario. Cabe señalar que este período de crecimiento económico va a acentuar los desequilibrios económicos-sociales en beneficio de la Región Metropolitana, en consecuencia, aumenta su primacía nacional con una mayor concentración de población y centralización de actividades económicas.

La planificación de la década de los años 60 generó importante información relativa a Catastro Rural de Tierras y Aguas, sobre recursos naturales y estudios socioeconómicos. En 1968 la Dirección de Planificación y Administración reduce a cuatro el número de regiones establecidas en 1963:

1. Región Occidental (comprende las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro).

2. Región Central (comprende las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas).
3. Región Metropolitana (abarca las provincias de Colón y Panamá).
4. Región Oriental (comprende la provincia de Darién y la Comarca de San Blas).

El criterio utilizado en esta regionalización fue el administrativo ya que se basó en los límites provinciales, lo que facilitó dicha delimitación y la obtención de datos estadísticos y su análisis. En la década de los años 70, se realizaron importantes acciones relativas a las delimitaciones tanto planificadas como administrativas. Además, se intentó fusionar a diversas instituciones vinculadas a la planificación. Se crea el Ministerio de la Vivienda (MIVI).

En 1970 la Dirección General de Planificación y Administración pública el documento “Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980”, cuya finalidad fue informar al gobierno y a la población la posibilidad de desarrollo del país se basa en un enfoque general y a largo plazo. Presenta los siguientes objetivos:

1. Aumento de la riqueza nacional y diversificación de las exportaciones, jugando un papel importante la posición geográfica y la explotación de materias primas exportables.
2. Integración económica regional-nacional a través de la producción de bienes, construcción de infraestructuras y el desarrollo urbano.
3. La integración social del país con énfasis en la reforma agraria, desarrollo de la comunidad, acción cooperativa y el desarrollo sindical.
4. Desarrollo y fortalecimiento institucional.

En 1972 se crea una nueva constitución política estableciéndose como fundamento los Corregimientos, los cuales sumaban a 505, hoy son 628 y continúan creándose más en base a criterios políticos y no de otra índole (técnicos y socioeconómicos).

Esto indudablemente repercute negativamente en la planificación y en el ordenamiento del espacio territorial panameño. Uno de los hechos más importantes en el campo del desarrollo de esta temática fue la creación en 1973 mediante la Ley 16 de 28 de febrero del “Ministerio de Planificación y Política Económica”, esto en base a la Dirección de Planificación y Administración de la Presidencia.

En 1974 se establece el criterio de reducir a tres las regiones de planificación:

1. Región Oriental: abarca la provincia de Darién, la Comarca de San Blas y los distritos de Chimán y Chepo de la Provincia de Panamá.
2. Región Metropolitana: comprende los distritos de Panamá, San Miguelito, Colón, Arraiján, La Chorrera, Portobelo y Chagres.
3. Región Occidental: abarca las Provincias de Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé, los distritos de Chame, Capira y Donoso.

Esta regionalización no responde fundamentalmente a criterios administrativos, se consideran otros como son los aspectos sociales, el comercio, la polarización y la ecología. Cada región presenta objetivos básicos como es en el caso de la Región Oriental con la que se determina la necesidad de llevar a cabo la colonización rural y la explotación de los recursos. En el caso de la Occidental se establece la necesidad de explotación y racionalización del uso de la tierra y de los recursos, en especial en lo concerniente a la Provincia de Chiriquí. En el caso de la Metropolitana se establece el fortalecimiento de las funciones entre sus centros urbanos (el triángulo Panamá-Colón-La Chorrera). Esta regionalización no va a tener una larga duración. Así en 1976, se publica “Estrategia para el Desarrollo Regional a Mediano y Largo Plazo” que se basa en la regionalización del país ya establecida en 1968 por la Dirección de Planificación y Administración de la Presidencia (Oriental, Metropolitana, Central y Occidental). Cabe señalar que esa regionalización responde a objetivos de carácter de información, de análisis y de planificación y no en base a un fundamento legal.

Se establecen políticas para cada una de las regiones, así en el caso de la Región Oriental la puesta en valor y la colonización e integración de la región al resto del país. Para la Región Metropolitana, se establece llevar a cabo un crecimiento controlado y una racionalización del espacio. Para las regiones Central y Occidental, se identificaron el desarrollo rural, la conversión económica y el fortalecimiento de los centros urbanos. Presenta la implementación de la estrategia de desarrollo regional.

En este período se registran avances significativos: establecimiento de ingenios azucareros, suministros de servicios públicos a algunos centros urbanos, construcciones en la Región Metropolitana, se registran avances en materia de descentralización del sector público principalmente en educación y salud, también se registran avances en obras públicas y mejoras sociales. Durante las décadas de los años 70 y 80 los crecimientos económicos se van a mantener bajos (el PIB en 1960 es del 8%, para finales de los años 70 el mismo desciende a 1.6%).

Para 1975 el MIPPE publica el documento “Síntesis de la Estrategia de Desarrollo Regional de Panamá a Mediano y a Largo Plazo” (documento preliminar). Presenta cuatro regiones de Planificación que abarcan provincias y distritos. Presenta las políticas, instrumentos y prioridades del desarrollo regional. Además, una “Conceptualización de la Estructura Espacial a Mediano y Largo Plazo.” En 1976 el Ministerio de Planificación y Política Económica publica: “Resumen del Plan Nacional de Desarrollo (1976-1980). Vol. I referido a objetivos, políticas y metas globales y regionales en versión preliminar. En 1978 el MIPPE publica “El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá”. En este documento se propone la identificación de las cuatro regiones de planificación y el esquema de las jerarquías urbanas de capitales regionales y subcentros complementarios como propuesta para la Organización del Espacio Territorial.

En 1979 el MIPPE publica “La Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990”, la que se presenta en tres volúmenes que comprenden los siguientes temas:

1. Caracterización de la economía nacional regional durante los años 70, el modelo seguido y las políticas regionales y nacionales y de apoyo. Volumen I.
2. El Volumen II presenta el Modelo Global-Regional propuesto, las opciones de desarrollo, implicaciones y la estructura espacial a mediano y largo plazo e imagen espacial al final de la década.
3. El Volumen III presenta la implementación de la estrategia y anexos. También comprende el sistema de planificación y administración propuesto, los planes provinciales, programas y proyectos.

En 1980 el MIPPE publica el documento “Opciones Estratégicas para el Desarrollo Regional del País (1980-1990)”. Se analiza la evolución de la economía, se presenta la regionalización del país en base a las provincias, las que son la base para la planificación y las instituciones. Se realizan propuestas de opciones estratégicas para el desarrollo del país:

1. La Economía de Tránsito. Actividades económicas que se han generado y que pueden generarse en el futuro en función de la posición geográfica y principalmente en función del tráfico transístmico.
2. Economía Tradicional no Metropolitana. Actividades económicas desarrolladas en el interior del país para el consumo nacional y para exportaciones.

3. Economía Minero-Exportadora. Actividades vinculadas a la explotación minera, se establecen programas para la formación de recursos humanos, de desarrollo del área, protección del medio ambiente y las implicaciones espaciales.

Se va a dar seguimiento a las políticas regionales, a la estructuración de un “Sistema Urbano Jerarquizado”⁷, a la conservación del medio ambiente y a las inversiones. En 1984 la Dra. Ligia Herrera publica “Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá 1970-1980”. Un hecho que va a influir en gran medida en la temática es que en 1990 se produce la fusión entre el MIPPE y el MICI (Ministerio de Comercio e Industrias) los que dan lugar al MEF (Ministerio de Economía y Finanzas).

A partir de este hecho, los énfasis y las orientaciones van a estar dirigidas hacia la economía y las finanzas, a expensas de una política estatal de planificación y ordenamiento territorial del estado. No se establece un organismo o institución que se ocupe de ello y no es hasta el 2020 cuando surge el interés y se establece en el 2021 el “Instituto de Planificación” adscrito al MEF, el cual requiere recursos económicos y humanos con visión de estado y con objetivos definidos a corto, mediano y largo plazo.

En el transcurso del período 2000-2020 se han realizado estudios ambientales, regionales, locales, en el marco de la planificación, pero sin responder a un Plan Nacional de Desarrollo y a una imagen – visión de país.

En el ámbito de la Planificación Rural, se han efectuado diversos esfuerzos con el objeto de incentivar el desarrollo del espacio rural (nuevos cultivos, agroindustrias, etc.) con el objetivo de sustituir las importaciones. En este aspecto se incentiva el cultivo de cebolla, papa, melón, sandía, piña y la ganadería). Otro objetivo fue el de mejorar las condiciones de vida de la población a través del desarrollo de diferentes programas realizados durante las últimas décadas del Siglo XX. Se destacan los siguientes planes y programas:

1. Programa de Desarrollo Rural y el programa denominado Sur de Veraguas.
2. Programa de Desarrollo Rural Integrado. Incluye el programa denominado Sur de Veraguas y el Programa “Guaymie”.
3. Programa de Pobreza Rural y Conservación de los Recursos Naturales.

4. El Programa de Triple “C” (Capira-Chorrera y Colón) llevado a cabo por la ACP (Autoridad del Canal de Panamá y los respectivos municipios).
5. Plan de Desarrollo Rural Panamá 2000-2004, desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).
6. Estudios de estructuras agrarias panameñas y análisis de la Reforma Agraria (1970). Dirección de Planificación y Administración de la Presidencia, Comprende análisis de la Reforma de 1962 a 1968, se estudia la gran propiedad horizontal y los llanos de Coclé.

Existen otras evidencias del desarrollo de estudios en el campo de la planificación y del Ordenamiento territorial llevadas a cabo con la finalidad de obtener un desarrollo más equilibrado del territorio y en consecuencia, mejorar la calidad de vida de la población. Entre los cuales se destacan como las más importantes, las siguientes:

1. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1976). Estrategia para el Desarrollo Regional a Mediano y Largo Plazo. Panamá abarca una síntesis del diagnóstico regional, los objetivos del desarrollo regional, la regionalización del país y limitaciones y viabilidad del desarrollo regional, las opciones estratégicas del desarrollo regional, las políticas, instrumento y prioridades del desarrollo regional, conceptualización de la estructura espacial del país a mediano y largo plazo, implementación de la estrategia de desarrollo regional a través del Plan Nacional de Desarrollo (1976-1980).
2. Plan de Ordenamiento espacial de la Región Metropolitana (POERM). Panamá. En 1976 un equipo interdisciplinario presenta este informe al MIVI. Recomienda la creación de un sistema urbano para la región con dieciséis centros jerarquizados en cuatro categorías. El plan propone la integración de las áreas de la “Zona del Canal” a las ciudades de Panamá, Colón y Arraiján. El plan contaba con una vigencia de 24 años. Propone la construcción de viviendas de interés social para el área urbana y la rural.
3. Organización de Estados Americanos (1978). Proyecto de desarrollo integrado de la región oriental de Darién. Panamá. Realizado en 1978 por la OEA. Se establecen las estrategias para el desarrollo provincial,

programas y proyectos de inversión, recursos existentes, aspectos socioeconómicos y ambientales.

4. Ministerio de Planificación y Política Económica (1978). El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá. Panamá. Aquí se analizan el Tratado del Canal de Panamá y las nuevas posibilidades de desarrollo, los proyectos para el aprovechamiento de la posición geográfica. Transporte, posibilidades de desarrollo en el sector atlántico, pacífico, protección y aprovechamiento de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, la participación nacional en las posibilidades de desarrollo y su administración.
5. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1979). Directrices para el Desarrollo de la Región Central (Borrador para discusión). Panamá. Presenta la situación actual y perspectivas de desarrollo, estrategia económica, directrices y económicas y sectoriales, directrices y orientaciones para la estructuración del espacio, aspectos institucionales y políticas para el desarrollo.
6. Autoridad del Canal de Panamá (1979). Plan maestro de usos de suelo para el área y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Panamá. Presenta el desarrollo nacional y el área del Canal, las características de la cuenca hidrográfica del Canal, el proceso de reversión hasta el año 2000, la propuesta de ordenamiento territorial con los lineamientos para la utilización del espacio, el plan Maestro de usos del suelo y los procedimientos para la formulación de planes, programas y proyectos.
7. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1979). Estrategia para el desarrollo de la región Metropolitana de Panamá (borrador para discusión y documento preliminar). Panamá. El documento se presenta en tres volúmenes. En el I volumen se estudia el rol del área metropolitana, las restricciones existentes, las subregiones, niveles de bienestar social, población, tendencias del desarrollo y problemática existente. En el volumen II se analizan los objetivos para el desarrollo regional y local, la organización espacial, el rol de la cuenca del Canal, usos del suelo, programas, proyectos e instrumentos para la implementación de la estrategia. El volumen III comprende anexos metodológicos, uno referido al potencial del sector agropecuario, otro

a los niveles de bienestar y el tercero a las proyecciones de la población de la Región Metropolitana.

8. Ministerio de Planificación y Política Económica (1980). Documento II. Directrices para el Desarrollo Integral de la Sub-Región de Arraiján-Vacamonte-La Chorrera (versión preliminar). Dirección de Planificación y Coordinación Regional. Departamento de Desarrollo Municipal. Panamá. El documento presenta un estudio de la situación actual y tendencias de desarrollo, lineamientos estratégicos, el plan a ejecutar, el marco físico para el desarrollo urbano, políticas, programas y acciones, las fases del desarrollo y las posibles alternativas de financiamiento.
9. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1980). Marco básico para el desarrollo del área canalera. Panamá. Presenta la evolución demográfica de la región Metropolitana, caracterización de su economía regional, oportunidades existentes de desarrollo, programas y proyectos prioritarios, manejo y control de la Cuenca Hidrográfica del Canal.
10. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1980). Plan General de Uso del Suelo: Región Metropolitana. Panamá. Este documento fue elaborado por el Departamento de Desarrollo Urbano y en el cual además de analizar los problemas que presenta Región Metropolitana y sus limitaciones para el desarrollo, se realiza una propuesta dirigida a la organización del espacio con una futura estructuración del espacio y los usos del suelo propuesto.
11. Ministerio de Planificación y Política Económica. Consejo Provincial de Coordinación de Veraguas (1981). Plan de Desarrollo de la Provincia de Veraguas 1982-1985. Volumen II. Panamá. El documento presenta los objetivos de desarrollo de la provincia, la estrategia de desarrollo y los programas de desarrollo. Entre estos están: los derivados de la política de desarrollo rural, expansión y diversificación cañera, los de ayuda directa y en condiciones especiales, fortalecimiento del sistema de apoyo e infraestructura del sector agropecuario e industrial, fortalecimiento y desarrollo de la red de centros poblados.
12. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional (1984). Plan General de Usos del Suelo para el área y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá

(Segunda edición). Panamá. Presenta la reversión, usos potenciales de la subregión canalera, lineamientos para el ordenamiento del espacio que revierte, el plan y sus disposiciones normativas, clasificación de usos y usos permisibles.

13. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. Departamento de Desarrollo Regional (1984). Evaluación socioeconómica del desarrollo regional en las décadas 60 y 70. Panamá. Se analiza la dinámica demográfica desde el punto de vista regional, la dinámica social en el período 1960-1970 y 1980, se analiza la dinámica económica y la evolución del esfuerzo de desarrollo regional realizado por el gobierno a partir de 1970.
14. Alan, A. M. (1985). Un plan para la conservación y el desarrollo de la Provincia de Bocas del Toro. Panamá. Presenta el diagnóstico y el proyecto de planificación para la provincia.
15. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1986). Panamá. Elaboran el informe económico provincial 1983-1984. Marco económico y social-regional. En el cual se presentan aspectos relativos a la evolución de la economía (1980-1984), comportamiento de los sectores económicos, sociales y la infraestructura espacial. En 1986 se elaboran bajo este esquema los informes económicos correspondientes a cada una de las provincias e incluso para la Comarca de San Blas.
16. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional (1986). Orientaciones de desarrollo para la Provincia de Colón (1986-1990). Panamá. Presenta los objetivos y la estrategia de desarrollo para la provincia, la propuesta para el desarrollo espacial y aspectos del sector agropecuario.
17. Ministerio de Planificación y Política Económica. (1990). Panamá. Plan Ford o Plan Económico o de Reconversión Económica. Estrategia nacional de desarrollo y modernización económica. Políticas para la recuperación, el crecimiento sostenido y la creación de empleos. Panamá. Presenta programas dirigidos a desarrollar el país a partir de 1990, a raíz de la invasión. Se presentan programas de estabilidad financiera, de política económica, de modernización del estado social, del medio ambiente, de inversiones públicas,

crecimiento, de empleo y equidad y los mecanismos de implementación.

18. Instituto de Estudios Nacionales (IDEN). Universidad de Panamá. (1991). Términos de referencia para un plan de desarrollo integral de la subregión del Canal. Panamá. Este documento elaborado por el IDEN y presentado al MIPPE establecía el tipo de estudios necesarios para la elaboración de un plan de desarrollo para la “subregión del Canal
19. Ministerio de Planificación y Política Económica e Instituto Panameño de Turismo. (1993). Plan maestro de desarrollo turístico de Panamá. Panamá. El documento presenta un diagnóstico del patrimonio turístico en base a nueve zonas turísticas definidas por su posición geográfica, también se definen otros elementos turísticos: centros, sectores, unidades, núcleos y corredores. Se analiza la situación del mercado turístico y su futura demanda. Se establecen las políticas y estrategias para cada zona. El plan abarca diez años (1993-2003). Sus propuestas dirigidas para el desarrollo del sector tienen implicaciones territoriales y ambientales.
20. Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Plan general de uso del suelo de la Región Interoceánica y de los recursos naturales y el plan regional para el desarrollo de la Región Interoceánica. Panamá. La ACP presentó una metodología para la zonificación y el ordenamiento territorial la cual se basó en la capacidad de uso mayor de los suelos. El plan general y el plan regional son complementarios, son los instrumentos de ordenamiento territorial de la Región Interoceánica y el área del Canal. En consecuencia, se establece un régimen de administración conocido como ARI (Autoridad de la Región Interoceánica). La propuesta territorial se transforma en ley (Ley 21 del 2 de julio de 1997).
21. Ministerio de Planificación y Política Económica (1998). Programa de desarrollo sostenible de Darién. Panamá. Se plantea la problemática existente en la provincia, una estrategia para la protección ambiental y una propuesta de ordenamiento ambiental territorial. En el 2001 se plantea un ordenamiento territorial local y la ejecución de los mismos (OTL).
22. Autoridad Nacional del Ambiente (1999). Áreas protegidas de Panamá. Panamá. Presenta la estructura del sistema nacional de áreas protegidas, los aspectos institucionales, las implicaciones que tienen las actividades humanas sobre las áreas protegidas, presenta

- los territorios afectados y las áreas críticas, también se presentan las acciones llevadas a cabo para fortalecer el sistema de área protegidas.
23. Dames & Moore y la ACP. (2003). Estudio socioeconómico de la Cuenca Occidental del Canal. Panamá. Consiste en una propuesta para la ampliación del Canal utilizando la denominada Cuenca Occidental que abarcaría el Río Coclé del Norte, Miguel de la Borda y Río Indio. El documento comprende un diagnóstico del área de estudio, de los aspectos geográficos, demográficos y socioeconómicos.
 24. Autoridad Nacional del Ambiente. (2004). Plan indicativo general de ordenamiento territorial ambiental de la República de Panamá. (PIGOT). Panamá. Comprende un diagnóstico de los aspectos físicos y socioeconómicos del país y de las provincias. Se plantea una regionalización en base a unidades y subunidades homogéneas. El plan zonifica al país en base a lo ambiental, uso actual del espacio, las regiones y subregiones homogéneas, las políticas territoriales propuestas y la legislación existente. Uno de los objetivos del plan es la formulación de planes locales de cada uno de los municipios del país.
 25. Autoridad Nacional del Ambiente, Universidad de Sevilla y otros. (2004). Directrices y recomendaciones para el uso y gestión sostenible de los manglares de Chiriquí. (República de Panamá). Panamá. Los estudios los realizaron un equipo constituido por la ANAM, MEF, Cooperación Española y la Universidad de Sevilla. Además de la distribución de los manglares en América y en particular en Panamá, el documento presenta las especies del manglar, unidades ambientales de la Provincia de Chiriquí, su evaluación, diagnóstico y las directrices de gestión para el Golfo de Chiriquí.
 26. Autoridad Nacional del Ambiente, Universidad de Sevilla y otros. (2004). Directrices de gestión para la conservación y desarrollo integral de un humedal centroamericano-Golfo de Montijo (Litoral del Pacífico Panamá). Panamá. El estudio fue realizado por un equipo integrado por la ANAM, MEF, Cooperación Española y por la Universidad de Sevilla. Se analizan los aspectos físicos, los cambios ambientales, caracterización de las aguas del golfo, aspectos demográficos y distribución territorial, base para la conservación y uso sostenible del golfo y categorías de ordenación del Golfo de Montijo.
 27. Instituto Panameño de Turismo, PNUD y otros. (2008). Plan maestro de turismo sostenible de Panamá 2007-2020. Panamá. Presenta la

metodología empleada, metas del plan, los destinos turísticos, la estrategia de comercialización, la implementación, los beneficios y riesgos del plan.

Resultados

Al estudiar el tema que es motivo de esta investigación, podemos señalar que si bien los inicios los podemos encontrar en la época colonial, es en el Siglo XX y principalmente en la segunda mitad del mismo cuando se desarrollan las regionalizaciones del territorio nacional. Estas regionalizaciones van a responder a diferentes criterios como fueron los de índole naturalista, otros en base a fundamentos administrativos, aspectos físico-geográficos, económicos y sociales. Las regionalizaciones en su gran mayoría se producen en el ámbito geográfico, sin embargo, las podemos considerar como antecedentes a las regionalizaciones que se registran en el ámbito de la planificación y ordenamiento territorial. Los estudios realizados en el marco de la planificación y el ordenamiento territorial se producen en su gran mayoría en el Ministerio de Planificación y Política Económica, los cuales responden a políticas, estrategias, lineamientos u orientaciones para el desarrollo, ya sea éste a nivel nacional, regional, provincial y local. Entre ellos se destacan las estrategias u opciones de desarrollo con una visión a corto, mediano y largo plazo. Lo anterior se produce por la existencia de una imagen-visión del país, existente en esos momentos.

La fusión del MIPPE y del MICI va a traer como consecuencia el abandono en gran medida de la planificación y el ordenamiento territorial y su reemplazo por los temas económicos y financieros. Evidencia de lo anterior es la poca producción de estudios que se registran y los que se realizan responden solo a una visión u interés institucional particular: plan de desarrollo turístico, estrategias ambientales, planes de desarrollo municipales, planes de manejo de áreas protegidas, estudios sobre la pobreza y otros. No existen planes nacionales de desarrollo, desde donde se originen los mismos.

También podemos establecer que respondiendo a criterios de carácter institucional o sectorial éstas presentan sus propias regionalizaciones, por ejemplo, en el campo de la educación (MEDUCA), desarrollo agropecuario (MIDA), turismo (ATP), salud (MINSA), seguro social (CSS), vivienda (MIVIOT) y otros. El desarrollo de cada una de ellas se basa en el presupuesto central y en las orientaciones institucionales y no de un plan nacional de desarrollo que responda a una imagen-visión del país.

Es importante señalar que la creación del Instituto de Planificación (2021), su funcionamiento y la creación de la Ley de Descentralización van a contribuir, en el mediano plazo al desarrollo y fortalecimiento del estado. Lo anterior redundará en el uso racional del espacio territorial, en el ahorro en inversiones por parte del estado y en principio en el mejoramiento de los niveles y la calidad de vida de la población.

Conclusiones

El estudio de la evolución de la planificación y del ordenamiento territorial nos permite afirmar que su máximo desarrollo se produce de 1960 a 1990. Evidencia de lo anterior son los diversos planes generales, regionales y locales, plasmados en documentos realizados por diversas instituciones. En estos documentos se presentan propuestas para el uso del suelo, para el desarrollo sostenible, desarrollo integral, estudios socioeconómicos, estrategias ambientales, de turismo, planes para cada una de las provincias del país y a nivel distritorial. A lo anterior, es importante agregar los estudios realizados sobre la pobreza a nivel provincial, distritorial y de corregimiento. También fue motivo de interés el área y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y la recuperación de la Zona del Canal y su integración al desarrollo nacional.

Sin embargo, con la fusión del MIPPE y el MICI dando origen al MEF, el desarrollo de la planificación y el ordenamiento territorial va a carecer de una imagen-visión del país a corto, mediano y largo plazo. Solo se van a producir realizaciones institucionales que no responden a un plan general, regional o provincial del estado. Así vemos la estrategia ambiental de Mi Ambiente, el Plan de Desarrollo Turístico de la Autoridad del Turismo de Panamá, los planes de desarrollo municipal, los planes de manejo en lo relativo a los parques y áreas protegidas. Sin embargo, en la actualidad se carece de planes nacionales que establezcan una política de desarrollo o crecimiento, ya sea en la dimensión nacional, regional como en lo relativo al espacio urbano.

En consecuencia, de lo anterior, se producen usos del espacio de manera desordenada y un crecimiento urbano sin normativa de carácter integral. Con las afectaciones producidas por la Pandemia COVID-19, en el sector de la construcción, el comercio, las industrias, el transporte, etc., la tasa del desempleo ha pasado del 4.8% al 20% con más de 371,457 desempleados, además la informalidad aumentó en un 8% con más de 300,000 informales. Ello es más evidente en los jóvenes y en la población femenina. Uno de los sectores más afectados ha sido el educativo con el cierre de las escuelas, la educación virtual y sus problemas de cobertura en las áreas de difícil acceso y en las áreas de pobreza, ya sea ésta urbana o rural.

En el 2021 con la aplicación de las dos vacunas contra el Covid-19 y la apertura de las etapas establecidas al inicio para minimizar el efecto de la pandemia, aunque lentamente se han desarrollado diversas actividades económicas (comercios, hoteles, transporte aéreo, turismo y otras) y se proyecta la apertura de las escuelas y universidades de manera semipresencial y presencial para inicios del año 2022, ello con la finalidad de producir el desarrollo del país. En este sentido, se habla que para el año 2022 se ha de producir un crecimiento económico superior al 4%. Lo anterior depende en gran medida del comportamiento de la población y sobre todo de la existencia de un plan de desarrollo cónsono con la realidad. Sin embargo, están presente los problemas vinculados a las migraciones y su impacto en el territorio nacional. Todo lo anterior debe ser contemplado en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial que brinde posibilidades de un desarrollo sustentable del país y por ende que redunde en un mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Referencias

- Autoridad del Canal de Panamá. (2003). *Estudio socioeconómico de la Cuenca Occidental del Canal de Panamá*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. (2003). *Plan general indicativo de ordenamiento territorial ambiental*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. (2010). *Atlas ambiental de la República de Panamá. Primera versión*. Panamá: Editora Novo Art, S.A.
- Barletta, N. A. (2011). *Estrategia para el desarrollo nacional*. Panamá.
- Dirección Nacional de Planificación y Administración de la Presidencia. (1970). *Estrategia para el desarrollo nacional*. Panamá.
- Equipo Interdisciplinario. (1976). *Plan de ordenamiento espacial de la región metropolitana*. (POERM). Panamá.
- Instituto de Estudios Nacionales. (1991). *Términos de referencia para un plan de desarrollo integral de la subregión del Canal*. Panamá.
- Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, (2016). *Atlas nacional de la República de Panamá*. Panamá. Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia.
- Lagrotta, R. (1978). *Enfoque desarrollo regional*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1974). *La planificación provincial*. Panamá.

- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1975). *Síntesis de la estrategia de desarrollo regional de Panamá a mediano y largo plazo*. Panamá: Editora de la Nación.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1976). *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*. Panamá: Editora de la Nación.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1977). *Impacto ambiental de los proyectos de desarrollo. Referencia especial a la Provincia de Chiriquí*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1978). *Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980: visión y realización nueve años después –* Panamá: Impresora Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1978). *Desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá*. Panamá: Impresora Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1979). *Directrices para el desarrollo de la región central*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1979). *Estrategia para el desarrollo de la región metropolitana de Panamá*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1980). *Opciones estratégicas para el desarrollo regional del país: 1980-1990*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1980). *Directrices para el desarrollo integral de la subregión Arraiján-Vacamonte-La Chorrera*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. (1983). *Proyecto de desarrollo rural integrado de las comunidades*
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1984). *Plan general de usos del suelo para el área y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (1984). *Evaluación socioeconómica del desarrollo regional en las décadas 60 y 70*. Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica e Instituto Panameño de Turismo. (1993). *Plan maestro de desarrollo turístico de Panamá*. Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2005). *Panamá: Mapas de pobreza y desigualdad a nivel de distrito y corregimiento*. Panamá.
- Moore, A. M. (1985). *Un plan para la conservación y el desarrollo de la Provincia de Bocas del Toro. Una propuesta*. Panamá.

- Organización de los Estados Americanos. (1955). *Planificación urbana y regional de Panamá*. Washington, D.C.
- Organización de los Estados Americanos. (1978). *Proyecto de desarrollo integrado de la Región Oriental de Panamá-Darién*. Washington, D.C.
- Rodríguez, H. (1986). 120 años de regionalización en Panamá. *Revista Tierra y Hombre*, (9). Departamento de Geografía. Universidad de Panamá. Panamá: Imprenta Universitaria.
- Smith, A. (2003). *Apuntes sobre planificación y desarrollo en los últimos 50 años en Panamá*. Panamá.
- Suárez, O. J. (1974). *Análisis regional y espacio derivado. Regiones y regionalización en Panamá*. Panamá.
- Wendell, S. (1978). *Marco institucional para la planificación y administración del desarrollo de la región metropolitana*. Proyecto PAN/72/008. Panamá.