

# El Desarrollo Integral de la Región Metropolitana de Panamá\*

—Referencias Preliminares para un Plan—

Por PEDRO SALAZAR CHAMBERS

Nos proponemos delinear un conjunto de normas y problemas que necesariamente deberán ser contemplados si es que se aspira a desarrollar —integralmente— la Región Metropolitana de la República de Panamá. Se estima que estas notas servirán como referencias para formular un plan definitivo que contemple proyectos específicos para la inversión de capital, haciendo énfasis en aquellas infraestructuras consideradas básicas para el desarrollo: industria, transporte, energía y servicios conexos; pero sin omitir aspectos sociales tan vitales como la vivienda, salud, recreación y áreas verdes, etc.

De principio, se establece que la metodología seleccionada para llevar adelante la implementación de un plan debe tomar en consideración circunstancias externas, internas y regionales que permitan visualizar alternativas de acción y proyectos adecuados a situaciones diferentes. La tónica dominante, en todo caso, es el beneficio en función de la Nación.

## Algunos supuestos que debe considerar el plan

1. **Supuesto General.**— Se adopta como Región Metropolitana aquella que está definida en el Programa de Desarrollo Económico y Social de la República de Panamá.\* Esta región contiene aproximadamente 45% de la población total del país, con una razón anual de crecimiento de 4.3%, comparada con el 3% para el resto del territorio; lo anterior obedece —y el estudio verificará esta hipótesis— a términos deformados de intercambio

---

(\*) Departamento de Planificación de Panamá, 1963.

nación-campo, nación-exterior. Asimismo determina, en gran medida, el exorbitante crecimiento demográfico que experimenta la región y la fuerte presión rural que históricamente la afecta. Este aumento de la población se expresa en un proceso acelerado de desempleo, crisis en la disponibilidad de viviendas, congestionamiento, tugurios y deterioro general de las formas urbanas y regionales, constituyendo la imagen más aguda y visible del subdesarrollo del país.

2. **Supuesto General.**— Se supone —y el plan deberá comprobar esta hipótesis— que la posición geográfica de la Región Metropolitana de Panamá constituye uno de los recursos fundamentales de que dispone el país, el más importante; que esta región debe ser el magneto y generador del desarrollo económico y social del resto del territorio, pero concebido en su plena soberanía. El desarrollo integral y total de la Región Metropolitana para beneficio de Panamá deberá actuar como el catalizador del progreso general y servirá de modelo para futuros desarrollos regionales.
3. **Supuesto General.**— Se asume que un plan para el desarrollo de la Región Metropolitana no irá en desmedro del crecimiento equilibrado de otras zonas del país (la Zona Campo), sobre todo si se pone a funcionar una Reforma Agraria científica y pujante que remueva aquellas estructuras rurales obsoletas que frenan el crecimiento de la Zona-Campo. El plan futuro que comentamos deberá considerar seriamente este supuesto, diagnosticando seriamente los verdaderos desajustes sociales y económicos del agro.
4. **Supuesto General.**— Estimando que los resultados de las negociaciones entre Panamá y los EE. UU. verificarán este supuesto, se asume que es beneficioso, para un desarrollo integral de la Región Metropolitana, el habilitar nuevas tierras dentro de las actuales zonas administrativas del Canal de Panamá: Balboa-Albrook Field, Coco Solo-France Field que, al ser trasposadas a nuestro país, podrían ser utilizadas para el establecimiento de parques industriales de manufactura, procesamiento y empaque de productos y derivados industriales y agropecuarios, para consumo interno y exportación.

Lo anterior no excluye que el plan considere la habilitación y ordenamiento de tierras nuevas de la Nación, dentro de la Región Metropolitana: corredores Panamá-Chorrera, Panamá-Colón, Chepo-Tocúmen, etc.

5. **Supuesto General.**— El plan deberá considerar las siguientes alternativas:

- a) Construcción de un nuevo canal fuera del territorio de la República de Panamá. Repercusiones en la economía nacional y metropolitana.
- b) Construcción de un nuevo Canal en Panamá, ya sea en una ruta alejada de la Región Metropolitana o dentro de ella. Repercusiones en la economía nacional y metropolitana.

#### **Metas generales para orientar el plan.**

El plan para desarrollar la Región Metropolitana deberá comprender la recomendación y preparación detallada de proyectos en los campos económicos, físicos y sociales, formulación de normas administrativas y políticas básicas que fijen la dirección general de un desarrollo propuesto de antemano. Debe ser un plan flexible, con metas generales y específicas a corto, mediano y largo plazo. Se consideran 15 años como un plazo largo adecuado.

#### **A. Objetivos**

El plan, cuyas normas esquematizamos, debe ser una respuesta a necesidades y desafío a las enormes posibilidades de la Región. Se consideran como objetivos básicos:

1. Preparar un Plan Integral de 15 años para el Desarrollo de la Región Metropolitana, considerando los potenciales de todos los sectores de producción, requerimientos de infraestructura lo mismo que las necesidades políticas e institucionales.
2. Identificar y detallar —a la luz de los más óptimos criterios de análisis e investigación—, proyectos de inversión estatal que sean factible y sean consistentes con el desarrollo económico y social de la República de Panamá.

#### **B. Metas**

**Se considerarán como metas básicas:**

1. Aumentar la producción nacional de sustitutos y exportables.
2. Mejorar sensiblemente los niveles de empleo —actual y futuro—, los ingresos per cápita y la distribución racional de estos ingresos.
3. Recomendar y detallar las infraestructuras requeridas para desarrollar y sostener los potenciales productivos de la región. El plan hará énfasis en:

- a) Posibilidades, localización y distribución para el establecimiento de un proceso de industrialización metropolitana;
  - b) Establecimiento de un sistema de transporte urbano y regional a tono con el proceso de industrialización propuesto;
  - c) Los requerimientos de energía, agua y servicios conexos para que el plan funcione, y
4. Mejorar sensiblemente —dentro del plan propuesto—, las condiciones de vida y recreación urbana de la Región Metropolitana, por medio de programas de ejecución de infraestructuras de bienestar social: vivienda popular, higiene, agua potable, educación para el desarrollo, áreas verdes y recreacionales, servicios sociales, etc. Se establecerá que estas inversiones tengan una prioridad, pero sin causar desequilibrios en sectores considerados estratégicos, productivos y generadores de crecimiento.
  5. Mejorar y en el futuro transformar la balanza de pagos de Panamá, a través de una producción creciente de sustitutos de importación y bienes para la exportación, consistentes con un eficiente crecimiento económico.
  6. Señalar las acciones que tiendan a remover los aspectos institucionales y administrativos limitantes del desarrollo nacional y regional.
  7. Demostrar conceptos, métodos y técnicas para preparar e implementar un programa de desarrollo integral metropolitano y proveer un modelo altamente operativo al cual puedan integrarse los proyectos específicos de inversión de capitales públicos.
  8. El plan deberá proveer un marco de trabajo operacional que coordine la acción de un número plural de agencias públicas a fin de ahorrar esfuerzos y gastos innecesarios. Asimismo, indicará el proceso, flujo y normas que permitan trabajar juntas a varias organizaciones de índole y funciones diferentes.

#### **Políticas básicas.**

El plan sugerido debe gravitar alrededor de las siguientes políticas básicas:

1. Creación y localización eficiente de parques industriales, de acuerdo con los supuestos establecidos al iniciar este esquema.
2. Absorción ocupacional del exceso de población actual y ocupación plena para el futuro.

3. Descentralización y localización estratégica de la población; eliminación progresiva de los arrabales y tugurios y nuevos desarrollos urbanos.
4. Esquemas racionales de uso de la tierra, tanto urbanas como regionales. El plan deberá conducir a una reforma urbana.
5. Provisión de facilidades comunales.
6. Establecimiento de un sistema de ordenamiento y creación de la red vial metropolitana.

#### **Recomendaciones del Plan.**

A fin de aplicar las políticas básicas y de integrar la Región Metropolitana en una unidad bien estructurada, basada en un sistema de parques industriales y espacios abiertos; una unidad que incluya áreas urbanas, verdes, recreaciones, secciones comerciales y de servicios, etc., el plan propuesto debe recomendar:

1. Creación de una Corporación de Planificación Metropolitana, actuando como director, coordinador y ejecutor del plan.
2. Integración de todo el país, previendo futuros desarrollos urbanos y rurales.

#### **Participación ciudadana en el plan.**

Con el fin de propiciarlo, deben recomendarse las medidas adecuadas de promoción, educación y persuasión ya que sin el apoyo popular es inconcebible la realización de plan alguno.

#### **Esquema de algunos estudios e investigaciones que se sugieren.**

Para formular, implementar y ejecutar un plan regional como el que pensamos, es indispensable acometer previamente serias investigaciones, recopilaciones de datos e interpretaciones. Aquí sólo se enuncian algunas etapas importantes.

##### **I. Población**

- a) Estudio y análisis de la población: nivel nacional y regional-metropolitano.
- b) Crecimiento demográfico: interno, migraciones, proyecciones para varios años, especialmente para los años del plan.

- c) Distribución espacial de la población regional por ramas de actividad.
- d) Otros análisis: distribución por edades, sexos, ocupación, desocupación, calificación de la mano de obra técnica y no técnica, empresarial, etc.

## **2. Usos de la tierra**

- a) Tipos de uso, densidad de ocupación, áreas ocupadas por diferentes usos, etc.
- b) Influencias espaciales en el uso, fricción espacial, relaciones funcionales entre los diferentes usos, estudios y análisis de localización, distancias, etc.

## **3. Análisis del sistema de transportes y vías de comunicación**

- a) Análisis de la situación actual de las vías de comunicación en función del acceso y la circulación interna, incluyendo las áreas de estacionamiento y los terminales; análisis integral del tránsito metropolitano, revisión de los estudios anteriores, determinación de las necesidades y requerimientos futuros de expansión.
- b) Análisis de las grandes vías de acceso regional en función de los requerimientos para la industrialización.
- c) El tránsito urbano: los transportes públicos, tipos, volumen de pasajeros y tiempo de recorrido (mapa isocrónico).
- d) Estudios que conduzcan a un modelo, integrado al plan, para el sistema metropolitano de transportes.
- e) Otros estudios complementarios.

## **4. Historia y geografía de las formas urbanas y regionales**

Análisis histórico y sociológico de la ciudad. Las funciones urbanas y regionales a través del tiempo. Tendencias.

## **5. Análisis de los servicios públicos y equipamientos**

### **a) Servicios Públicos**

Agua potable  
Desagües  
Recolección de basuras

Electricidad y teléfonos  
Diagnóstico y demanda futura.

**b) Equipamientos**

Salud  
Educación y Cultura  
Recreación y esparcimiento  
Equipamientos administrativos  
Diagnóstico y demanda futura.

**6. Análisis integral de la situación socio-económica metropolitana**

Con todas las informaciones anteriores y las adicionales que surjan durante la investigación, integrar y sintetizar, de modo que se disponga de un cuadro total de diagnosis para las proyecciones del plan.

**7. Estudios de mercados nacionales y extranjeros. Los bloques regionales**

**8. Condiciones de la Vivienda**

- a) Condiciones físicas: clasificaciones
- b) Necesidades actuales y futuras.

**9. Interpretación y relaciones de los supuestos generales establecidos al iniciar el esquema.**

**10. Administración, financiamiento y control del plan.**

Descripción, en forma de organograma, del flujo de las relaciones funcionales de los organismos que intervienen en la administración, financiamiento, ejecución y control del plan.

**11. Otros estudios.**

Fotografías aéreas, foto interpretación y cartografía para desarrollar los elementos físicos del plan.

**Algunos Proyectos cuya factibilidad podría estudiar el plan.**

- 1. Parques Industriales en áreas adecuadas de la ciudad de Panamá y en Albrook Field. Reasentamiento físico, estructuras existentes y condiciones para la expansión.
- 2. Parques industriales en Bahía Las Minas y en France Field y Coco Solo.

3. Parques industriales en La Chorrera-Pto. Caimito.
4. Autopista Panamá-Colón.
5. Ordenamiento y plan de crecimiento para los corredores Panamá-Colón, Panamá-La Chorrera y Tocúmen-Chepo.
6. Autopista Panama-La Chorrera.
7. Nuevos centros urbanos ("New Towns") en la región: Las Cumbres, Arraiján, área de Tocúmen-Chepo, otros.

#### **Financiamiento del plan.**

Estas líneas constituyen un ejercicio académico cuya segunda parte (en preparación) expresará el plan en sí. De allí que detalles de costos y financiamiento no hayan sido elaborados. Se estima, por ahora, un costo de B/.150 millones para una inversión probable de 15 años.

El financiamiento básico debe provenir de fuentes internas. La necesidad de capitales foráneos puede estar vinculada a las reunificaciones económicas regionales como la ALALC que constituyen un nuevo enfoque que permita la viabilidad de desarrollos de la magnitud propuesta.. En todo caso, la batalla del financiamiento requiere una nueva estrategia que rebase los marcos tradicionales que —hasta la fecha—, no han contenido el subdesarrollo.

#### **REFERENCIAS:**

##### **Departamento de Planificación de la Presidencia:**

"Programa de Desarrollo Económico y Social de la República de Panamá" (Panamá, abril de 1953).

##### **Jack Usher Mewll:**

"Manual for Regional Development Planning in Panamá"  
(Panamá, abril de 1963).

##### **Walter J. Armstrong:**

"Industrial Development of Panama"  
(Panamá, septiembre de 1955)

##### **George C. Villegas:**

"Transportation and Traffic Study of the City of Panama"  
(Planificación, Panamá, noviembre de 1961).

Panamá, septiembre de 1965.