

LA PLANIFICACION REGIONAL Y LOS RECURSOS NATURALES

Lcdo. Roque A. Lagrotta

La planificación se refiere a un campo de acción eminentemente probabilístico. Si hubiera certeza, como la hay en las leyes naturales, la planificación sería innecesaria porque el comportamiento de la sociedad podría ser predicho con toda precisión de antemano. Por ello en ese proceso planificador es fundamental la presentación de alternativas y la selección de posibles líneas de acción.

Toda acción tiene un costo y un beneficio. Se tiene que saber qué es lo que se quiere alcanzar y qué es lo que se está dispuesto a pagar por ello.

Para planificar se requiere ciertas condiciones:

1. Que se pueda definir el campo de la planificación. El ámbito físico de la planificación es el territorio al cual llega la autoridad. La capacidad de acción efectiva de la autoridad está definida por su poder real de decisión y la suma de los recursos de que dispone verdaderamente.
2. Que exista una autoridad con poder suficiente
3. Que existan soluciones alternativas
4. Que se conozcan objetivamente las posibilidades y limitaciones de la acción.

El proceso planificador debe permitir el juego de los intereses nacionales y locales para lo cual es necesario.

- a. Aumentar la capacidad de decisión autónoma de las comunidades urbanas.
- b. Aumentar los ingresos locales
- c. Crear mecanismos de financiamiento para los gobiernos locales.
- d. Capacitación constante de los funcionarios.

El planteamiento de lo que es la planificación requiere que se defina qué debe ser para un pueblo el desarrollo. Para nuestro país el desarrollo significa una combinación de cambios mentales y sociales de una población que la hace capaz de aumentar su producto y producción real de una forma acumulativa y duradera por lo que desarrollo supone también el respeto efectivo y concreto de la persona y del bien común, al bien de la comunidad, a lo que cada persona de la comunidad contribuye activamente. En el proceso de desarrollo también se une y colabora el personalismo (la comunidad).

Es por eso que el desarrollo no estará de ninguna manera en función de la satisfacción de los caprichos o de las necesidades de algunos en perjuicio de la mayoría, por lo que el desarrollo es entonces, el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres.

Un desarrollo auténtico supone un plan nacional y planes regionales. El plan nacional en nuestro esquema actual, se puede

realizar por medio de planes regionales. Y como se ha tomado instrumento inicial el desarrollo a las provincias, se hace necesario señalar: Qué es desarrollo regional y cuáles son los aspectos sobresalientes del mismo: que deben considerarse para la preparación de los planes provinciales.

Entendemos como Desarrollo Regional, cuando se produce un aumento en el bienestar de la gente de la región, expresado por indicadores en su punto óptimo, tales como ingreso per cápita, disponibilidad de servicios sociales y adecuados, sistemas legales y administrativos. Por lo que dicho Desarrollo en parte es el desarrollo nacional que implícito está dentro del contexto en una Planificación Nacional.

Los programas de desarrollo deben responder a los objetivos nacionales y a los objetivos regionales:

- a) Fortalecimiento de la autodeterminación nacional (Recursos Naturales).
- b) Integración social, económica y política del país, con énfasis en la descentralización.
- c) Acelerar el progreso económico y social de los grupos marginados.
- d) Reducir, lo más rápidamente posible, el desempleo y sub-empleo.
- e) Alcanzar el desarrollo y la transformación nacional un bajo costo social.

Estos objetivos se deben concretizar en políticas, planes y programas. El problema está en que se han elaborado muy buenos planes de desarrollo, pero lo cierto es que no se ha contado con los instrumentos institucionales para ejecutarlos adecuadamente. Por lo que no sólo se debe planificar el desarrollo, sino saber como administrarlo.

Los programas regionales pueden enfocarse y desarrollarse en dos formas.

I.- A partir del Plan Nacional

Al establecer el Plan Nacional y el sectorial de producción, el Planificador debe regionalizar el plan, distribuyendo en forma óptima las inversiones entre todas las regiones, atendiendo a las características, estructuras y necesidades de cada región. Su inconveniente es que posiblemente no se asegura el máximo desarrollo de todas las regiones.

II. A partir de cada región

Para lo cual habrá que elaborar un plan regional completo con su correspondiente planificación sectorial y espacial interna. Esta debe ser una etapa de la Planificación Nacional, la misma permite conocer el futuro de cada región si se planificaran independientemente. Además, vendría a ser la propuesta y ese es el sentido que le da la estructura política que tiene el país al Plan, que efectúa la autoridad regional en este caso serían los Consejos Pro-

vinciales de Coordinación a la autoridad central con el fin de influir en la asignación de recursos.

Esta técnica tiene aplicabilidad en el caso panameño, ya que se presenta de acuerdo con la Constitución de 1972 donde una estructura jurídica institucional permite el desarrollo de la misma.

Los Consejos Provinciales de Coordinación pueden ser el instrumento para el desarrollo de esta técnica. En el mismo están representados todos los sectores de la economía y el Ministerio de Planificación y Política Económica a nivel de sector público, sólo habría que conjugar esta con el sector privado.

Los programas de desarrollo regional deben de consistir en un conjunto de proyectos coordinados que abarcan los diferentes sectores, pero que se concentran en una región específica. En el caso panameño en una o más provincias, con el fin de superar el estancamiento económico y los problemas sociales del área mediante el aumento de la productividad, el empleo y alza en el nivel de ingreso.

Los aspectos más sobresalientes del Desarrollo Regional a considerarse en la elaboración del Plan Provincial son:

1. Un conocimiento claro y definido de lo que se desea hacer, para lo cual es necesario saber qué es lo que mueve económicamente y socialmente a las provincias, es decir, si es una provincia de prestación de servicios industriales o provincia agropecuaria. En este

deseo de hacer, juega papel importante los Ministerios quienes deben indicar qué es lo que cada Ministerio tiene pensado y programado para cada provincia.

2. Se tiene que tener muy presente la creación de fuentes de trabajo.
3. Determinar los recursos naturales, económicos y sociales de las diferentes áreas o regiones hasta el punto de poder establecer los usos diferentes que se le puede dar a estos recursos.
4. Existe la necesidad de pensar en la formulación de una política de estrategia para cada región del país.
5. Plantear el desarrollo de la provincia en términos de las políticas regionales.
6. Que los planes contengan inversiones para el desarrollo de las provincias, localizando las áreas de inversión de máximo beneficio.
7. Considerar los aspectos sociales como factores de impulso positivo para el desarrollo integral del hombre.

La planificación requiere: a) racionalidad, es decir, mayor objetividad en la preparación de las alternativas de soluciones de problemas, por ejemplo:

a) Tener bien claro que es más importante para un país, en el caso de la provincia de Panamá si la construcción de la Hidroeléctrica del Bayano o la construcción del Aeropuerto de Tocumen.

b) Si hay una serie de proyectos a nivel regional en una provincia es necesario hacer y tener una continuidad de la evaluación de esos proyectos y muchas veces posiblemente hay que corregir proyectos ajustarlo o descartarlo.

En la planificación se requiere, a cualquier nivel ya sea nacional, regional o local que se identifique cuál es el problema. Si sabemos que económicamente lo que mueve a la provincia es el sector Agropecuario. La respuesta es desarrollar proyectos agrícolas y ganaderos. El desarrollo del sector debe encaminarse hacia la exportación y a la generación de empleo. Estos conocimientos es lo que va a permitir concretar en parte el plan.

Obtención y análisis de los datos en el proceso de diagnóstico, destacándose las causas que originan el problema, sus consecuencias y proyecciones.

Ejecución y control. Hay que establecer mecanismos de control y ejecución. Muchas veces es necesario que se presionen a las partes que ejecutan. Porque aunque los que ejecutan lo hagan conscientes de los fines y metas establecidas, puede producirse un cuello de botella que impida el desarrollo del proyecto.

De igual manera, y a los diferentes niveles de Planificación se requieren ciertos instrumentos para lograr el proceso.

Las Políticas donde se indican los grandes objetivos, los medios y acciones de que dispone el Estado. En el caso del Gobierno Revolucionario, ya se han definido algunas políticas tales como

fortalecimiento en los centros del interior, desarrollo de áreas rurales integradas y ordenamiento del desarrollo metropolitano.

Pero es importante que, cuando hablemos de los medios de que dispone el Gobierno para el desarrollo, no se plantee sólo como un medio de desarrollo el instrumento presupuestario. Hay otro tipo de medios o instrumentos para el desarrollo que lo son las legislaciones, el Código de Trabajo, los aspectos de tipo legal que establece la Constitución y que existen paralelamente al instrumento de Presupuesto. Lo importante es saber cuál y hasta dónde debe llegar el uso de estos instrumentos y definir el nivel de competencia de un instrumento en relación al instrumento presupuestario.

Es importante que si estamos elaborando un plan de desarrollo regional, este se plantee a corto y mediano plazo, para que los planes a corto plazo estén coordinados con los de mediano plazo con el fin de prever las acciones a tiempo en el futuro inmediato, porque muchas veces cuando se hace demasiado énfasis en los planes a corto plazo, se hace las veces de bombero y se nos puede plantear el dilema de que a la vuelta de 5 o 10 años no se ha proyectado la planificación para darle soluciones a los problemas futuros. Y este es un fenómeno que se está dando en los diferentes países de la América Latina. En los planes a corto plazo las metas que se establecen son los recursos y se usa como instrumento básico el presupuesto.

Señalábamos anteriormente la necesidad de determinar los recursos naturales, económicos y sociales de las diferentes áreas y regiones. En el caso de Panamá es importante plantear el papel fundamental que juega su espacio geográfico y sus recursos naturales.

Nos anima el deseo de dejar en ustedes inquietudes que les permitan meditar y analizar con cierto grado de profundidad las interrelaciones que guardan todos los recursos que usa y puede usar el hombre para su desarrollo.

Pero el uso de los recursos nos debe indicar que la capacidad de nuestra tierra (planeta es finito) y que habrá un momento en nuestra historia en que habrá que hacerle no solo frente al crecimiento acelerado de la población, sino a que esa misma población en forma acelerada y discriminada usa los recursos naturales, causa daño al medio ambiente en busca siempre de un crecimiento económico que no presenta límites.

La población y la producción no pueden seguir creciendo en un espacio finito como lo es nuestro planeta, ya que influyen otros factores como son el agotamiento progresivo de los recursos, el posible aumento de la mortalidad y los efectos negativos de la contaminación. La tierra es finita, el universo es infinito bajo esta hipótesis se plantea que cuando hay suficiente tierra cultivable que no se usa, más gente puede utilizarla, pero es que al crecer la

población, estas mismas tierras tienen que ser utilizadas para la creación de ciudades.

Este género de preocupación lo presentamos porque dentro de esta exposición, tratamos mas de los componentes básicos del desarrollo como lo son los recursos naturales que no lo podemos ver aislado de los otros componentes del crecimiento.

Los recursos ubicados en cualquier espacio geográfico pueden clasificarse en Naturales, Humanos y Culturales:

	A- Recursos Inagotables o Espaciales	Localización Clima Tamaño Forma Topografía
<u>Naturales</u>	B- Recursos Autoreno- vables.	Aguas Superficiales Lagos Corrientes de agua Agua subterránea Caza-Pesca
	C- R. Renovables	Suelo
	D- R. no Renovables	Gases naturales Minerales Combustibles, Minerales metálicos.
<u>Humanos</u>	A= Capacidades naturales B. Inteligencia-conocimiento C. Salud D. Mano de Obra.	

Culturales

- A. Experiencia
- B. Tecnología
- C. Cultura
- D. Instituciones Sociales
- E. Transporte y comunicaciones.

Los recursos, entendido como las cosas que el hombre puede utilizar, se les debe ver como fenómenos vivientes que se expande y se contrae de acuerdo con los esfuerzos y comportamiento del hombre, nada mejor que esta acepción para ser aplicada a un ejemplo diario "El petróleo", por lo que decimos que un recurso es recurso en cuanto el hombre pueda utilizarlo es decir, los recursos no son, sino lo que ellos llegan a ser, por eso se dice que el término recurso es una abstracción que refleja una valorización humana y que se refiere a una función o acción.

El espacio geográfico como un componente de la Superficie Terrestre puede llegar a ser un factor estratégico.

Los Recursos son definidos por Enrich W. Zimmermann ¹⁾ como aquellos aspectos de los dones del hombre y de la naturaleza en los cuales, tanto los hombres como el Estado son dependientes para su ayuda y sostén". Es decir la palabra recurso no se refiere a una

1) Roque Lagrotta - Apuntes de Geografía Económica - Universidad de Panamá. pág. 45 - 1973.

cosa ni a una sustancia, sino a la función que éstas pueden desempeñar o la acción en que puedan tomar parte". Para nuestro campo de acción los Recursos Naturales son aquellos derivados de condiciones físicas y bióticas de la tierra, por lo que lo ubicamos y vemos la relación de los mismos en el espacio geográfico.

Planteemos algunos ejemplos de nuestra definición de recursos:

El caucho como recurso clasificado entre las asociaciones vegetales existió silvestre en el Amazonas por muchos siglos, al inventarse la vulcanización por Goodyear en 1839, su uso llegó a ser una necesidad para satisfacer los deseos del hombre.

Los recursos son afectados por el clima y la cultura, por lo tanto, para nuestro caso, un recurso es recurso en tanto el hombre pueda usarlo como recurso.

Los recursos naturales hay que apreciarlos en términos de todo el complejo de sustancias, fuerza, condiciones, relaciones, instituciones políticas, es así como podría explicarse el recurso suelo, carbón, petróleo, estos son tan dinámicos como la propia civilización.

El espacio geográfico está compuesto de variados y numerosos fenómenos a) Posición geográfica, b) tamaño, c) clima, d) Relieve, e) Costas, f) Hidrografía, g) Suelos, h) asociaciones vegetales e i) el hombre. Estos no existen independientemente sino en conexión los unos con los otros y en variadas combinaciones.

Los programas destinados a fomentar los recursos naturales en las regiones en vías de desarrollo, presentan un verdadero problema a la naturaleza opuesta a varias exigencias de la población y debido también a que la experiencia tiene lugar en un mundo hambriento que requiere soluciones rápidas, por un lado está la urgencia de iniciar rápidamente el ciclo productivo, y por otra parte la necesidad de evitar errores costosos: para ello hay una preocupación por los recursos naturales en detrimento de los recursos humanos y culturales.

La pausada largueza que con el Continente Americano fue estudiado, su riqueza constituyó una bendición cuando la proporción de habitantes por Km² era extremadamente baja. Los europeos desembarcaron en América en número tan escaso que si se le compara con la riqueza de la tierra pudieran gozar de un margen de error de 3 siglos, margen que emplearon a fondo. Hoy día los países tratan de aprovechar ahora sus recursos naturales sin contar con tal margen los pueblos impacientes y ansiosos de provisiones, no encaran ya su existencia desde el punto de vista de la caza y del exterminio y no tienen sensatez por la conservación de los recursos.

En pocas ocasiones espacialmente se pueden localizar grandes concentraciones de recursos naturales y elementos de la producción en las condiciones económicas más favorables para su explo-

tación. Es decir, la distribución geográfica de los recursos de materias primas no corresponde frecuentemente con la de los recursos de combustibles energéticos, aguas y otros.

Se plantea al hablar del espacio geográfico y su relación con los recursos, las siguientes interrogantes: Sobre cuáles recursos debemos conocer más ? En qué áreas están ?. En qué serán utilizados y cuál es su cualidad ? El conocimiento y respuestas a estas interrogantes permiten adoptar decisiones sobre la inversión y producción de los recursos naturales.

La información sobre los recursos y el área geográfica que ocupan, permiten a los miembros de una sociedad tener un cuadro mental de la economía y el manejo de los mismos.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PANAMÁ



3 4189 00061 8084



1001424