

Panamá: territorio, sociedad y gestión pública en la perspectiva del siglo XXI

Panama: territory, society and governance in the twenty-first century perspective

Guillermo Castro Herrera

Fundación Ciudad del Saber

Building # 104, Clayton, Ancón. P.O.

Box 0843-03081,

Republica do Panamá

loscasloz@gmail.com

Recibido: 07 de febrero de 2012

Aprobado: 28 de febrero de 2012

Resumen

En Panamá, la organización territorial generada a partir de la Conquista europea se prolonga hasta el presente en una estructura de larga duración. Esa estructura concentra la actividad económica en un corredor interoceánico de Norte a Sur, y otro agropecuario, que sostiene al primero, el cual corre a lo largo de las sabanas del litoral del Pacífico central y Occidental, fragmentando a las cuencas de los ríos que corren de la cordillera central al Sur. De ello resulta una contradicción insalvable entre la organización natural del espacio y la organización política del Estado. La formación de un mercado emergente de servicios ambientales, y el proceso de curso de transformación de la naturaleza en capital natural obligan ya a encarar esa contradicción como un problema cada vez más grave para la gestión del territorio y sus recursos que demanda el desarrollo humano sostenible de la sociedad panameña.

Palabras clave

Panamá; territorio; cuencas; transitismo

Abstract

In Panama, the territorial organization generated from the European Conquest continues until today in a long-term structure. This structure concentrates the economic activity in an interoceanic highway from north to south, sustained by an agricultural complex which runs along the savannahs of Western and Central Pacific coast, fragmenting the river basins that flow from the central mountains to the south of Panama. From this process, a contradiction between the natural organization of the space and the political organization of the state can be perceived. The development of an emerging market for environmental services and the ongoing transformation of nature into a commodity force us to face this contradiction as an increasingly serious problem for the management of the territory and its resources that requires, for its solution, a sustainable human development of the Panamanian society.

Keywords

Panama; territory; basins; transitism

Una nación no puede ser como una mente juvenil,
 llena de ensueños, de errores, de relámpagos,
 que ya lleva a morir sonriente y magnánimo en el torreón
 que luce la bandera amenazada de la patria,
 ya a perseguir, cual niño que echa a correr tras una mariposa,
 a una visión gallarda que encarna momentáneamente sus ansias de belleza.
 Una nación ha de ser como matrona grave que cuida de sus hijos,
 no como doncella irreflexiva, de alma blanda a los arrullos de todos los galanes.
 Una nación ha de querer que los elementos que la forman sean estables, sanos y grandiosos,
 y vengan de fuentes limpias y constantes, que corran a la luz,
 para que se pueda ver cuando se enturbian, y acudir en sazón a purificarlas.
 MARTÍ, José: 'Francia'. *La Opinión Nacional*. Caracas, 22 de febrero de 1882. *Obras completas*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1975, p. 364

Introducción

Los problemas relacionados con el vínculo entre la gestión de los asuntos de las sociedades iberoamericanas, la peculiar composición social, cultural y racial de éstas, y el manejo de sus recursos y su comercio en un mercado mundial marcado por relaciones de interdependencia asimétrica tienen ya una larga y fecunda tradición en nuestro pensamiento político. En su forma contemporánea – esto es, la correspondiente a la formación de nuestros Estados nacionales de mediados del siglo XIX en adelante – esos problemas han sido tratados, en lo fundamental, a lo largo de las dos vertientes más características de nuestra cultura política.

La primera, formulada ya en 1845 por el argentino Domingo Faustino Sarmiento¹ en su obra clásica 'Facundo. Civilización y Barbarie', señala como lo fundamental a resolver el carácter bárbaro, atrasado, del mundo rural hispanoamericano, y como la solución a ese problema la necesidad de civilizar ese mundo desde el más moderno y progresista, que tiene su asiento en las ciudades más y mejor articuladas al mercado mundial.² Para enero de 1891, esa visión encontraba respuesta en otro de los

¹ '[...] un hombre famoso de la América del Sur, [...], el verdadero fundador de la República Argentina, y hombre de reputación europea, sobre ser innovador pujante' eran los términos en que lo describía José Martí, en una carta a su íntimo amigo y compañero de luchas Fermín Valdés Domínguez escrita en Nueva York con fecha 7 de abril de 1887. *Obras completas*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1975, p. 325.

² SARMIENTO, Domingo F. *Facundo. Civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*. México: Editorial Porrúa, 1989. De modo característico hasta nuestros días, el binomio civilización – barbarie es descrito por Sarmiento a partir del contraste entre el mundo urbano –directamente articulado al mercado mundial -, y el rural, proveedor de mano de obra y recursos naturales baratos para el comercio en ese mercado. Así, dice, por ejemplo: "El hombre de la ciudad viste el traje europeo, vive de la vida civilizada tal como la conocemos en todas partes; allí están las leyes, las ideas de progreso, los medios de instrucción, alguna organización municipal, el gobierno regular, etc. Saliendo del recinto de la ciudad, todo cambia de aspecto; el hombre de campo lleva otro traje que llamaré americano, por ser común a todos los pueblos; sus hábitos de vida son

grandes textos clásicos de nuestro pensamiento político – el ensayo ‘Nuestra América’, de José Martí – donde se afirma de manera tajante que no hay en nuestras sociedades “batalla entre la civilización y la barbarie, sino entre la falsa erudición y la naturaleza”³, y el problema del buen gobierno esa abordado en términos no solo antagónicos a los de Sarmiento, sino y sobre todo correspondientes a una perspectiva que hoy nos parece mucho más cercana al debate en torno a los desafíos que debe encarar nuestra especie si aspira a garantizar la sostenibilidad de su desarrollo.

En Panamá, estas visiones contrapuestas han encontrado expresión en los que quizás sean los dos ensayos más importantes de nuestro pensamiento social y político producidos en la segunda mitad del siglo XX. El primero, ‘Papel histórico de los grupos humanos en Panamá’, publicado por Hernán Porras en 1953, examina justamente la necesidad de encarar la gestión de los asuntos nacionales a través del arbitraje de los conflictos internos del país, y el control de sus relaciones exteriores, por lo que llama el ‘grupo capitalino blanco’, equivalente en los general a quienes representan entre nosotros al segmento social que Sarmiento hubiera considerado ‘civilizado’. El segundo, ‘La concentración del poder económico en Panamá’, publicado en 1967 por Marco Gandásegui, aborda la caracterización de las estructuras profundas del poder social y político en Panamá a partir de la comprensión de las del poder económico.⁴ De la década de 1980 en adelante, sin embargo, la reflexión hispanoamericana y panameña sobre los problemas de la creación de sociedades en las que el crecimiento económico sostenido se tradujera en bienestar social y participación política crecientes se vio desplazada por otra, sintetizada en el llamado Consenso de Washington, que hizo del crecimiento económico y el equilibrio de las finanzas públicas sus temas fundamentales.

Aun así, a la luz de nuestras preocupaciones de hoy, no resulta casual que una de las últimas referencias al tema en la gran tradición de la Teoría del Desarrollo fuera presentada por Osvaldo Sunkel en 1980, en una antología de autores latinoamericanos titulada ‘Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en

diversos, sus necesidades peculiares y limitadas; parecen dos sociedades distintas, dos pueblos extraños uno de otro. SARMIENTO. *Facundo. Civilización y barbarie*, p.16

³ MARTÍ, José. ‘Nuestra América’. *El Partido Liberal*, México, 30 de enero de 1891. *Obras completas*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1975, p. 17.

⁴ GANDÁSEGUI, Marco A. *Las clases sociales en Panamá*. Panamá: CELA, 2002.

América Latina'. Allí Sunkel definía al desarrollo como “un proceso de transformación de la sociedad caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida”.⁵ Más allá de eso, y sobre todo, Sunkel y sus colegas proponían vincular el abordaje del desarrollo y su gestión al papel del territorio y sus ecosistemas en el despliegue del proceso antes citado. Esa propuesta, extemporánea entonces, es hoy más contemporánea que nunca, y es desde ella que deseáramos abordar el problema que nos interesa en el caso de Panamá.

Transitismo, gestión pública y territorio en Panamá

La gestión de los problemas que plantea el desarrollo de nuestra especie en Panamá tiene una historia que abarca ya unos diez mil años. A lo largo de ese período, esa gestión ha concedido y concede una importancia de primer orden al tránsito interoceánico como elemento articulador de la actividad humana en el Istmo. Sin embargo, es a partir de un determinado momento de la historia de esa actividad que se forma la estructura de acción social y de ordenamiento territorial que se designa con el nombre de transitismo.

El transitismo, en efecto, designa la forma específica de inserción del Istmo en el moderno sistema mundial a partir del siglo XVI. De esa modalidad de inserción vinieron a resultar, a un tiempo, la formación y la lógica fundamental de las transformaciones que ha conocido la sociedad panameña de entonces acá, en lo que hace a la gestión de sus propios intereses, y de sus relaciones con el territorio que ocupa.⁶ En este sentido, el siglo XVI constituye un parteaguas tanto en la historia política del Istmo como en la de su gestión territorial.

⁵ SUNKEL, Oswaldo y GLIGO, Nicolo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 10.

⁶ El transitismo ha sido analizado con gran rigor, en lo económico, por el sociólogo Marco Gandásegui – cuyo estudio clásico sobre la concentración del poder económico en Panamá cumplirá cuarenta años de haber sido publicado dentro de unos meses - economistas como José Gómez y Juan Jované, y geógrafos como Omar Jaén Suárez y Ligia Herrera. El término pasó a formar parte de nuestra cultura académica a partir de la publicación de CASTILLERO CALVO, Alfredo. 'Transitismo y dependencia', *Revista Lotería*, Panamá, 210 y 211, 1973, pp. 17-40 y 25-56.

En efecto, en el momento de la Conquista europea – correspondiente al Neolítico maduro en el Istmo – el territorio estaba organizado en cacicazgos en constante confrontación entre sí por el control de fajas paralelas de orientación Sur – Norte. Esas fajas de territorio discurrían a lo largo de grandes cuencas – como las de los ríos Santa María, Coclé, Bayano y el sistema Chucunaque – Tuira - que facilitaban en su parte alta el tránsito interoceánico, y su control garantizaba tanto el acceso tanto a una multiplicidad de ecosistemas y recursos - desde los manglares de las zonas de grandes mareas del Pacífico, hasta el bosque tropical húmedo y los yacimientos de oro aluvial del Atlántico -, como a rutas de intercambio comercial entre los mundos chibcha y maya, por ejemplo, por las que circulaba una abundante riqueza. No es de extrañar, por tanto, que las principales concentraciones de población se ubicaran en las zonas aluviales y los estuarios de la Bahía de Parita, el Bayano, el Darién, y en sus contrapartes Atlánticas, como el actual río Indio.

El transitismo, en cambio, estableció un eje central de organización orientado en dirección Este – Oeste, a partir de una faja ganadera y agrícola extendida a lo largo de las sabanas antrópicas ya existentes entre Chepo y Natá, con prolongaciones posteriores en dirección a la Península de Azuero y a Centroamérica, a lo largo de la región Sur del país. Al propio tiempo, el establecimiento del monopolio del tránsito por el valle del Chagres llevó a la clausura de las demás rutas anteriormente en uso, y a la creación de una extensa frontera interior que segregó la mayor parte del litoral Atlántico y del Darién del territorio considerado ‘útil’ en el nuevo ordenamiento así creado. Esa utilidad, por otra parte, era percibida a partir de una nueva cultura de la naturaleza, que privilegiaba la sabana ganadera por sobre el manglar y el bosque húmedo, promovía la explotación extensiva de un número mucho más reducido de recursos específicos por sobre el manejo de ecosistemas complejos, y valoraba esos recursos por su demanda en la zona de tránsito y en el mercado exterior.

El principal centro de población pasó a estar ubicado en la zona que ocuparan las ciudades de Panamá La Vieja y el actual San Felipe, conectadas al Este y el Oeste por caminos rudimentarios – por lo general, distantes del mar – con su nuevo hinterland. La población indígena que sobrevivió a la Conquista

o que migró al Istmo después fue desplazada a tierras marginales, o contenida más allá de la frontera interior, y la fuerza de trabajo fundamental pasó a estar constituida por esclavos africanos, primero, y por sus descendientes y la población mestiza del siglo XVIII en adelante. Se establecieron, así, los cimientos más profundos del país que hemos venido a ser, centralizado en torno a la ruta del Chagres y subordinado a ella en lo más fundamental de su desarrollo.

La formación transitista así establecida vino, pues, a caracterizarse por algunos rasgos constantes, que pasaron a constituirse en un factor de larga duración en la historia de la sociedad panameña. En lo más fundamental, esos rasgos han incluido:

- El monopolio del tránsito por una ruta en particular – en este caso, el valle del Chagres - sujeta a estricto control por parte de una potencia extranjera hasta 1999, y del Estado panameño desde entonces.
- El uso de ese control con el fin de garantizar constantes subsidios ambientales y sociales a la actividad de tránsito por esa ruta particular, y como medio para concentrar y centralizar la vida económica del país – y la acumulación de los excedentes generados por esa economía – en torno a esa actividad.
- El control de las relaciones exteriores a través del control de la ruta de tránsito y de los subsidios a esa actividad y, como resultado de todo ello,
- Una estructura económica que, en el concierto latinoamericano, bien podría ser llamada de heterogeneidad invertida, en cuanto concentra en el sector terciario magnitudes de actividad y producción que en el resto de la región corresponden por lo general a los sectores primario y secundario.

De este modo, una historia de la gestión pública en Panamá debe incluir, en una importante medida, una reflexión sobre el papel del transitismo en la formación y el desarrollo de la sociedad panameña y sus estructuras de gestión pública. En ese proceso destacan tres grandes períodos fundamentales:

- El del tránsito pre industrial, entre 1550 y 1850, caracterizado por el uso de una tecnología adaptada a las restricciones que el medio imponía a la actividad, operada mediante el trabajo esclavo o de peones, y financiada en lo fundamental por el capital local, cuya gestión no demandó cambios fundamentales tras la independencia de 1821.
- El del tránsito industrial ferroviario, dominante entre 1850 y 1914, que utilizó una tecnología capaz ya de subordinar el medio natural a las necesidades del tránsito, operada mediante el trabajo de obreros y técnicos asalariados y financiada por capital privado proveniente del exterior, que dio lugar a la formación y desaparición de un importante número de asentamientos – en particular la ciudad de Colón -, e introdujo formas de gestión privada y problemas de gestión pública de nuevo tipo en la sociedad panameña.
- El del tránsito industrial hidráulico, dominante de 1914 a nuestros días, que utiliza una tecnología de enorme impacto ambiental, operada por obreros y técnicos especializados de alta calificación, y financiada y operada como una empresa de capital monopólico de Estado.

A lo largo de este último período, el transitismo generó una peculiar organización territorial integrada por un enclave militar – industrial administrado por un Estado extranjero, que desarticulaba y consolidaba, a un tiempo, el ordenamiento territorial anterior, acentuaba sus contradicciones y exacerbaba su tendencia al despilfarro simultáneo de los recursos humanos y naturales del resto del país. La erosión gradual de ese enclave a través de los Tratados Arias - Roosevelt, de 1936, y Remón - Eisenhower, de 1956, y su liquidación mediante el Tratado Torrijos Carter de 1977, entre 1979 y 1999, constituye el aspecto más visible y decisivo del proceso de formación y consolidación del Estado nacional panameño en el siglo XX, y de la crisis por la que atraviesa ese Estado a principios del siglo XXI. En suma, los riesgos y las oportunidades que enfrenta Panamá en este momento singular de su historia no son el resultado del tránsito como forma de actividad económica, sino del transitismo como formación económico – social y como marco de relación entre la sociedad y el territorio del Istmo entre los siglos XVI y XXI.

Tras esos riesgos y oportunidades, por otra parte, subyacen problemas internos de una extraordinaria complejidad, que nuestra sociedad apenas empieza a percibir. Así, por ejemplo, el desarrollo de las actividades de tránsito organizadas en torno al Canal ha dependido del subsidio en recursos humanos y naturales – tierra, agua y energía en primer término – provenientes del entorno natural, social y económico de la ruta. Esa relación de subsidio al tránsito se tradujo por necesidad en un factor que contribuyó de manera decisiva al retraso constante en el desarrollo de las fuerzas productivas, de las relaciones de producción y de las estructuras de vida y acción política en el resto de la sociedad nacional.

En este sentido, por ejemplo, el contraste entre los paisajes sociales y naturales del corredor interoceánico y los del interior del país no se debe a que haya en el Istmo varios países en uno. Se trata, por el contrario, de la expresión territorial de una de una misma sociedad integrada por grupos sociales que organizan sus relaciones con la naturaleza en el marco de una estructura de poder tan contradictoria, conflictiva y violenta como para generar y sostener el proceso de crecimiento económico con deterioro social y degradación ambiental constantes en cuyo marco se inscribe el proyecto que discutimos hoy.

Las consecuencias de ese proceso se expresan con singular claridad en el mapa de regiones de desarrollo socio económico de Panamá, elaborado por la geógrafa Ligia Herrera Jurado, que se presenta a continuación.⁷ El mapa, en efecto, sintetiza la situación de desarrollo relativo del país a nivel de distrito, elaborada a partir de cuatro variables - atención médico – sanitaria, grado de urbanización, nivel de educación y nivel de vida. El resultado del análisis de estas cuatro variables, a su vez, vez se expresa en cinco niveles de desarrollo: alto, medio alto, medio, bajo y muy bajo, indicados mediante un código de colores que va del rojo al blanco.

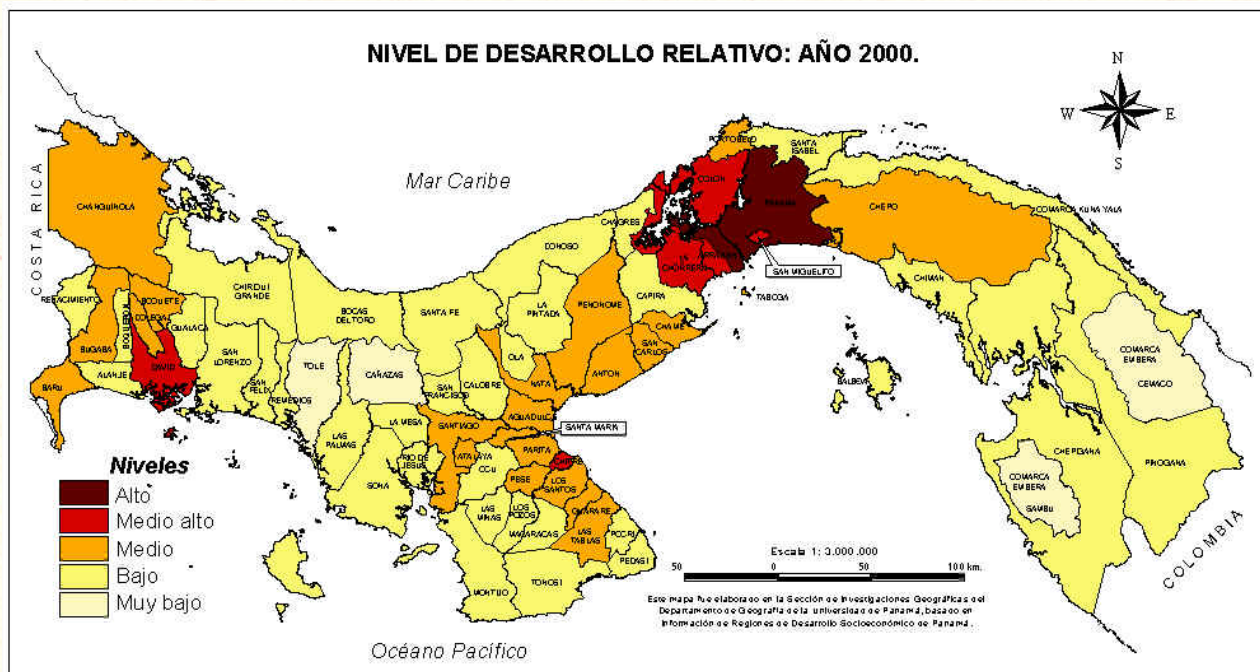
A cuatro siglos de la Conquista, sigue siendo evidente la presencia de la faja Chepo – Natá y su proyección hacia la región Sur Occidental de Azuero, con un nivel de desarrollo medio – salvo en el caso del distrito de Capiro, de desarrollo bajo -, y con un único núcleo de desarrollo relativo alto en la región

⁷ HERRERA, Ligia. *Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá, 1970 - 2000. Transformaciones en las últimas tres décadas*. Panamá: Universidad de Panamá/ Instituto de Estudios Nacionales, 2002.

aledaña a la ruta interoceánica del Chagres. Le sigue, más al Occidente, el núcleo de desarrollo relativo medio alto del distrito de David y una faja Sur – Norte de desarrollo medio, correspondiente a los distritos bananeros de Barú y Changuinola, y a las zonas de mayor desarrollo agropecuario de Chiriquí.

En un mayor nivel de detalle, cabe observar que el distrito de Panamá – único con un nivel de desarrollo relativo alto -, con 3.4% del territorio, concentraba en el año 2000 al 25% de la población del país. Seis distritos de desarrollo relativo medio, todos ellos de características urbanas – San Miguelito, Arraiján, La Chorrera, Colón, Chitré y David -, que abarcan el 4.5% del territorio, concentraban el 32% de la población. Juntos, los siete distritos mencionados concentraban el 57% de la población en apenas el 7.9% del territorio. Por su parte, 22 distritos de nivel medio concentraban el 23% de la población en el 26% del territorio, y un último grupo de 39 distritos – 35 de nivel bajo, y 4 de nivel muy bajo -, albergaban el 19.8% de la población en el 66.4% del territorio.

Cabe señalar, por último, que una parte sustancial de estos 39 distritos de desarrollo relativo bajo y muy bajo se ubicaba, además, en las regiones del Norte y el Este marginadas por la organización territorial creada por el transitismo, y en las zonas de asentamiento indígena establecidas para proveer mano de obra barata a su hinterland, a partir del siglo XVI. Lo que el mapa nos presenta, en suma, es un extraordinario ejemplo de la actividad de una estructura que genera procesos de larga duración.



Mapa 1: Nivel de desarrollo relativo: año 2000. Fuente: HERRERA, Ligia. *Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá, 1970 – 2000*.

Para comienzos del siglo XXI, la capacidad de esa estructura para garantizar el funcionamiento de la sociedad transitista ha entrado en crisis. Existe, en efecto, una contradicción insoluble entre el transitismo y el tránsito, en la medida en que el territorio y la sociedad nacionales han llegado al límite de su capacidad para seguir proporcionando los subsidios ambientales y sociales que el tránsito demanda, como había venido ocurriendo hasta la década de 1980. Hoy, por el contrario, la creciente escasez relativa de tierra y agua en Panamá genera tensiones sociales crecientes, que tienden a encarecer los costos económicos, sociales, políticos y ambientales de la actividad de tránsito, bloquean el fomento de las ventajas competitivas de nuevo tipo que hagan más productiva la inserción de la economía nacional en el mercado mundial, e impiden – en suma – un aprovechamiento verdaderamente integral y sostenido de los recursos humanos y naturales del país.

En ese marco mayor, resalta el hecho de que la operación sostenida del Canal demanda, hoy, el desarrollo sostenible del país, precisamente porque hemos llegado a la más singular de las contradicciones de nuestra historia: aquella en la que el transitismo se constituye en el peligro mayor

para la actividad del tránsito en Panamá. Y la clave para encarar ese problema está en la más sencilla de las preguntas.

Todo proceso productivo implica siempre, como sabemos, una reorganización simultánea de la naturaleza y de la sociedad. Por lo mismo, si para reorganizar la naturaleza del Istmo de la manera en que lo requería el tránsito hidráulico fue necesario organizar en República el país, establecer en ella un enclave militar – industrial al servicio de un Estado extranjero, e incorporar al tejido nacional los grupos sociales nuevos que hicieron posible aquella reorganización del mundo natural, ¿qué transformación social y política será necesaria para hacer viable la operación sostenida del Canal mediante el desarrollo sostenible del país, ahora que ha pasado a ser responsabilidad por entero del Estado nacional?

A fin de cuentas, quien desea un desarrollo distinto aspira en realidad a una sociedad diferente que, en el mundo de hoy, carece de modelos históricos que puedan ser imitados. Y la dificultad mayor radica, aquí, en que una sociedad sostenible no puede ser creada por decreto, sino que debe ser construida por los propios seres humanos. Al menos, intuimos ya lo que no queremos que sea, y podemos imaginar lo que deseamos que llegue a ser. Sabemos que solo puede ser sostenible una sociedad democrática. Sabemos que solo puede ser democrática una sociedad culta. Sabemos que solo puede llegar a ser plenamente culta y democrática una sociedad que sea equitativa. Y sabemos que una sociedad democrática, culta y equitativa solo puede perdurar si llega a ser próspera del modo en que lo quería Martí, esto es, “con todos y para el bien de todos”.

Ante una tarea como ésta, el déficit mayor, aquí como en todas partes, no es de personal ni de recursos, sino de imaginación. Y es que, en efecto, una mirada al país desde el futuro que deseamos para nuestra gente puede revelar posibilidades y capacidades que apenas empezamos a percibir. Una de ellas, por ejemplo, es la de construir la sociedad nueva mediante el fomento de los recursos humanos y naturales que la sociedad transitista ha venido despilfarrando desde hace más de cuatro siglos. Nuestra propia gente, el agua y la biodiversidad de los ecosistemas que garantizan su presencia en el Istmo son los principales recursos de Panamá. Y la unidad fundamental de interacción de esos recursos está

constituida por cada una de las 52 cuencas hidrográficas que organizan desde sí mismo el territorio de la nación.

Hacia una gestión integrada del territorio y sus recursos. Cuencas hidrográficas, regiones geoeconómicas y ordenamiento político – administrativo del territorio nacional

Para el científico panameño Rodrigo Tarté, uno de los pioneros en el tratamiento de los problemas del desarrollo sostenible en nuestro país, el manejo de cuencas hidrográficas constituye una gestión de desarrollo integral con un sentido empresarial-social, que tiene por objeto aprovechar y proteger los recursos naturales para obtener una producción óptima y sostenida. En este sentido, ese manejo no se restringe al manejo del agua, sino que la asume como un elemento aglutinador del complejo físico-químico-biológico de la naturaleza, cuya conservación y uso no pueden ser enfocados en un contexto aislado. Esto, agrega Tarté, implica “que cada proyecto, acción, tema o tópico específico (Ej. gobernabilidad, desarrollo local, reforestación, etc.) se lleve a cabo teniendo en cuenta el enfoque sistémico que demanda el entendimiento de las relaciones de interdependencia entre actividades y procesos y la necesidad de que la investigación constituya un componente o complemento importante de los mismos.”⁸

Por su parte, y en una perspectiva que busca vincular entre sí los problemas de orden que interesan a Tarté con los de la construcción de sociedades más sostenibles en el plano político, el historiador norteamericano Donald Worster resalta la utilidad de percibir el paisaje “como una serie de cuencas, antes que como una de unidades políticas artificialmente construidas”, para imaginar “dentro de estas cuencas (...) una nueva sociedad (...) comprometida con valores comunitarios y democráticos, y con el poblamiento y la protección de esas cuencas”. Worster hace este planteamiento en un artículo dedicado al geólogo y explorador John Wesley Powell (1834 – 1902), al que corresponde el mérito, dice, de comprender “que una verdadera democracia (...) debía ser construida sobre una base ecológica tanto

⁸ TARTÉ, Rodrigo. *Las cuencas hidrográficas y el desarrollo nacional: una oportunidad para Panamá*. Panamá, 19 de enero de 2001. Borrador de la conferencia, remitido por el autor.

como económica y política. Toda la tierra y el agua deberían ser colocados, en última instancia, bajo el control de todo el pueblo.”⁹

A la luz de ideas como éstas, resulta por demás evidente que los problemas que plantea la crisis del transitismo en nuestro país tienen su expresión más clara, y ofrecen su lección más evidente, en las dificultades de todo tipo que opone el ordenamiento socio – territorial vigente a la gestión integrada de la Cuenca del Canal de Panamá. No se trata ya de un problema legal o jurídico. Desde 1994, un nuevo título constitucional crea una Autoridad del Canal de Panamá, y le asigna entre sus responsabilidades el manejo de la cuenca del Canal. Desde 1997, además, la Cuenca dispone de un plan de uso de suelos aprobado como Ley de la República, que diez años después aún está pendiente de reglamentación.

Algunas de las razones de fondo en esa dificultad se expresan en el siguiente cuadro, que sintetiza el uso vigente del suelo en el momento de elaboración del Plan, y el que debería resultar de su ejecución:

	Uso actual (%)	Uso previsto (%)
Ganadería	39	2
Agricultura	0,5	8
Forestería y agroforestería	0,5	23
Áreas protegidas	20	15
Área urbanas	6	12
Operación del Canal	34	40
Total	100	100

⁹ WORSTER, Donald. *La democracia de cuencas. Recuperando la visión perdida de John Wesley Powell*. Departamento de Historia, Universidad de Kansas, (Versión manuscrita del original remitida por el autor. Traducción de Guillermo Castro H). En ese sentido, añade Worster, Powell llamó a percibir que el agua “no fluye en líneas rectas a menos que sea forzada a hacerlo mediante obras de ingeniería. De manera natural, establece un patrón mucho más complejo. Cada cuenca o área de drenaje es distinta a todas las demás, sin equivalente ni siquiera en el siguiente valle. Cada cuenca es también una unidad. Todo lo que se encuentra dentro de sus límites, de una divisoria de aguas a la otra, se mantiene unido en virtud de las fuerzas de la geología, las precipitaciones, la evaporación, la absorción del suelo, la escorrentía y el drenaje. La vegetación es parte de esa unidad, como lo es la fauna. Por último, cada cuenca es en realidad la manera en que la naturaleza crea un río.”

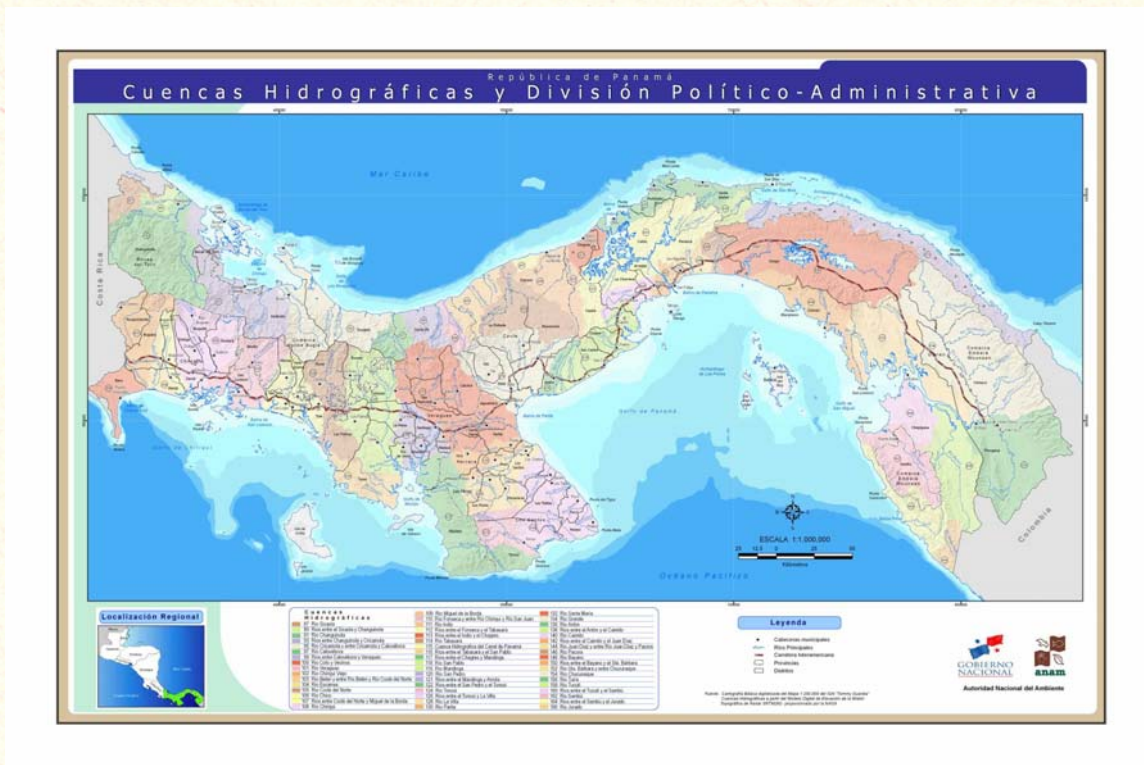
La resistencia al cambio, en este plano, hunde sus raíces en las estructuras de relación con la naturaleza gestadas por el transitismo. Pero esa resistencia se torna aún mayor cuando se combina con las estructuras de gestión pública asociadas a esa relación.

La estructura político – administrativa vigente en el país da lugar, en efecto, a que en la Cuenca del Canal coincidan 3 provincias (Coclé, Panamá y Colón), una decena de Distritos y unos 48 Corregimientos. Y a ello se agrega que todos los Distritos y corregimientos ubicados en el perímetro de la Cuenca incluyan territorio situado fuera de ésta. Las dificultades de gestión que esto supone – complicadas por el hecho de que el 60% de la población de la Cuenca vive en condiciones de pobreza – son fáciles de imaginar.

La creación en 1999 de una Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica por parte de la Autoridad del Canal de Panamá no bastó a resolver esta situación: dada la importancia de la Cuenca, la Comisión tendría que equivaler a un modelo a escala del Gobierno nacional, y aun así cada una de las instituciones de ese Gobierno tendría que concertar sus acciones primero con su nivel central y, después, con cada uno de sus Directores provinciales. Porque de lo que se trata, en el fondo, es de que la organización político – administrativa del país gestada a lo largo de los cuatrocientos años de vigencia del transitismo tuvo y tiene por objeto principal el control político del territorio – por las autoridades coloniales, primero, y por las que resultan del régimen electoral republicano, después. Y si en períodos de expansión económica, esa estructura político – administrativa cumple apenas un papel subsidiario en la gestión del desarrollo, ella se torna en un obstáculo formidable a esa gestión cuando el desarrollo se ve bloqueado por los intereses y las prácticas a cuyo servicio se encuentra esa estructura.

Este no es, por cierto, un problema exclusivo de la Cuenca del Canal, como lo muestra el siguiente mapa, que superpone la estructura natural del país – en el sentido indicado por Worster – a la estructura político - administrativa legada por el transitismo. Lo que corresponde a la Cuenca del Canal es el mérito de haber puesto en primer plano este problema general, en virtud de las dificultades que, en su

caso específico, plantea esta contradicción para la administración de la vía interoceánica por el Estado nacional.



Mapa 2: *Cuencas hidrográficas y división político-administrativa de República de Panamá*. Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente, 2007.

De la década de 1990 acá, Panamá – como el resto de los países iberoamericanos – ha venido atravesando por un proceso de Reforma del Estado cuyo propósito manifiesto ha sido el de hacer más eficiente la gestión pública para que ésta, a su vez, contribuya a hacer más competitiva la economía nacional en el nuevo mercado global. Los resultados, hasta ahora, han sido mixtos, y en ocasiones sorprendentes. Por un lado, fue liquidado el sector estatal de la economía en áreas como energía, telecomunicaciones y de servicios logísticos. Por otro, la Autoridad del Canal de Panamá – la más poderosa agencia estatal en la historia de la República – ha venido a convertirse en el principal agente de inversión en el desarrollo económico del país, a través del financiamiento de la ampliación de la vía interoceánica. En el proceso, por otra parte, el Estado renunció a funciones como la de planificación económica, y ha venido a encontrarse en una situación en la que – al menos a primera vista – parecería

haber extendido esa renuncia incluso al ejercicio de funciones de rectoría y garantía de calidad en la prestación de servicios de educación, salud, transporte público, seguridad y justicia.

El país, por su parte, ha venido a desembocar en una situación de crecimiento económico sostenido, acompañada de deterioro social y degradación ambiental, en la que el incremento en la producción de riqueza tiende a traducirse en una ampliación de la desigualdad en el acceso a los beneficios de la misma. En una circunstancia como ésta, la expresión misma de Reforma del Estado resulta débil ante la magnitud – y sobre todo la complejidad – de los problemas que ese Estado debe encarar. Por lo mismo, quizás ha llegado ya la hora de empezar a discutir la transformación del Estado panameño, para llevarlo más allá del legado del transitismo, y ponerlo en condiciones de contribuir realmente a la transformación de la sociedad a la que debe servir.

Este es, por supuesto, un tema de una extraordinaria amplitud, que no puede ser ni siquiera planteado de manera adecuada por ningún individuo en particular. Si cabe, en cambio, plantear que esa transformación debe proponerse, entre sus primeros objetivos, lograr la convergencia de las estructuras de gestión social, económica y política con las estructuras de organización del territorio nacional. Eso implica abordar los problemas distintos, pero íntimamente relacionados entre sí, que plantean las afinidades y contradicciones entre las estructuras naturales del país – que tienen en las cuencas hidrográficas su unidad fundamental – y la de las regiones geo económicas presentes en el territorio nacional. Y esto, en lo más esencial, supone que ambas estructuras – las naturales y las históricas – pueden converger o divergir en el proceso de reordenamiento del territorio para su gestión integrada, pero que en última instancia serán las naturales las que predominen.

En términos prácticos, y empezando por lo más importante – que en este caso es además lo más urgente – esto significa que la Cuenca del Canal de Panamá debe convertirse en una única región administrativa, a la que quizás lleguemos a llamar el Distrito Especial del Chagres. En esa misma perspectiva, las otras grandes cuencas de Panamá – las del Chucunaque – Tuira, el Bayano, el Coclé, el

Santa María, el río La Villa, el Chiriquí y el Changuinola, por mencionar algunos casos – deben llegar a convertirse también en Distritos como el antes mencionado.

Este planteamiento, sin embargo, no puede ser desarrollado de manera mecánica. Otras regiones del país pueden y deben ser estructuradas como unidades político - administrativas a partir de otros criterios. Es el caso, por ejemplo, de la conurbación Chorrera – Pacora, que ya reclama con toda evidencia una gestión integrada. Y lo es, en otro sentido y para otras circunstancias, el litoral Atlántico en lo que va de Río Indio a Calovébora. El país que emerja de una transformación semejante – y la exprese en la Constitución, las leyes y las instituciones de gestión pública que la misma demande, y permita crear – será sin duda muy distinto al país del transitismo, pero sin duda será también mucho más semejante a sí mismo y mucho más capaz, también, de conocerse, ejercerse y crecer desde sí.

Por esa vía, poniendo en contacto entre sí a los dos protagonistas fundamentales de todo proceso de desarrollo – la sociedad y la naturaleza –, será finalmente posible acercarnos al ideal del buen gobierno tal como le definiera José Martí en el ensayo ‘Nuestra América’, quizás el más importante de sus textos:

“A lo que es, allí donde se gobierna, hay que atender para gobernar bien; y el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas. El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma del gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país”.¹⁰

¹⁰ MARTÍ, José. ‘Nuestra América’. *El Partido Liberal*. México, 30 de enero de 1891. *Obras completas*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1975, p. 17.