

ESTRUCTURAS AGRARIAS DE UNA COMUNIDAD EN EL NORTE DE LA PROVINCIA DE HERRERA (1978)

Por ALBERTO McKAY

Introducción

Las estructuras agrarias de Panamá no se caracterizan por su simplicidad y monotonía, como muchas opiniones de nacionales y sobre todo de extranjeros puedan considerarlo. En ellas influyen fenómenos del pasado de orígenes muy remotos, a veces anteriores al período colonial, a los cuales se añaden los efectos de las diversidades del medio natural y de la sucesión de cambios técnicos y jurídicos que proliferan con el avance del siglo XX.

El norte de la provincia de Herrera, tierra de antigua tradición, no escapa a esos fenómenos. Antes, por el contrario, fue un denso sector de poblamiento en los finales del período precolombino y asiento de algunas de las primeras organizaciones agrarias de la colonia, lo cual da originalidad al medio rural actual. Hoy en día, la creciente urbanización e industrialización de las Provincias Centrales ha puesto en acción activos agentes de cambio que han eliminado muchas de las estructuras anteriores, pero construyendo otras que perdurarán en el futuro.

En este trabajo se presenta el caso de una comunidad rural surgida en el siglo XIX en la vecindad de lo que había sido un latifundio eclesiástico colonial, que ha sabido estructurar relaciones de tenencia y uso de la tierra, independientes de la gran propiedad colindante.

En la actualidad, problemas económicos y sociales, complicados por una mala adaptación técnica a las peculiaridades climáticas, comprometen el éxito de las adaptaciones de la primera mitad de nuestro siglo. Sin embargo, la acción de nuevos grupos sociales comienza a hacer sentir su beneficiosa influencia y promete aportar contribuciones al hallazgo de las urgentes soluciones.

1. Metodología

Las investigaciones de Geografía Rural en el norte de la provincia de Herrera se iniciaron en 1971 cuando asesoraba al Ministerio de Salud. Después de visitar diferentes sectores de la región y de recopilar información estadística y cartográfica sobre diferentes comunidades, se detectó el fenómeno de la activación de grupos sociales interesados en el progreso agrícola en la comunidad de Potuga, al norte del distrito de Parita. Al profundizar allí el reconocimiento de las estructuras agrarias por medio de la observación directa y de la explotación de los documentos, se puso de relieve

la particularidad antes citada y se decidió desarrollar una investigación más detallada.

Después de analizar mapas censales y topográficos, al igual que datos estadísticos de los diferentes censos nacionales, se procedió a levantar un censo de población para determinar las características económicas y demográficas de la misma, lo cual se llevó a cabo en enero de 1972, con el apoyo de un grupo de estudiantes de la localidad.

En oficina, se levantó un mapa de predios, sobre la base de la información suministrada por los documentos del Catastro Rural de Tierras y Aguas de 1965 - 1967, el cual se confrontó con el mapa topográfico y con la información sobre suelos obtenida en el campo y en los análisis de laboratorio.

En julio de 1972 se hicieron los preparativos para efectuar un censo detallado de explotaciones agropecuarias, pero por motivos personales no logré desafortunadamente estar presente en el momento de su aplicación. El censo no fue completo y estuvo plagado de errores y omisiones. Sin embargo, su tabulación se aprovechó para obtener importante información cualitativa, de la cual se logró reconocer el aspecto general de la estructura social. Algunas incursiones en el Archivo Nacional y en los documentos de la iglesia de Parita, permitieron reconocer fenómenos del pasado, especialmente, los orígenes de la propiedad. La investigación fue posteriormente abandonada por falta de tiempo y de recursos.

En agosto de 1975 se logró regresar al terreno para realizar una serie de entrevistas a productores agropecuarios sobre la producción, las técnicas y la evolución de las estructuras agrarias. Esas informaciones fueron suministradas por los señores Fabio Pérez, Alicia de Pérez, Santana Pereira, Dolores Casas y Francisco de León Sarmiento. Posteriormente, una serie de visitas cortas, realizadas con estudiantes universitarios en 1976 y 1977, permitieron observar los últimos cambios en la comunidad.

La imposibilidad de desarrollar, por ausencia de recursos, otros métodos y técnicas hicieron dar por terminada la investigación, procediéndose a la redacción definitiva del trabajo en noviembre de 1977.

La elaboración final de esta monografía no hubiese sido posible sin la participación y colaboración de muchas personas. Debo agradecer por ello al personal técnico del Ministerio de Salud que participó en las investigaciones de campo y en el análisis de los datos del Catastro Rural, a los estudiantes y productores de Potuga que participaron en el levantamiento del censo de población y facilitaron otras investigaciones. Entre estos últimos debo hacer mención especial del señor Fabio Pérez y de su esposa, Alicia G. de Pérez; quienes prestaron, en todo momento, una valiosa colaboración.

2. La Región.

El noreste de la provincia de Herrera es un sector en donde se ponen en contacto llanuras aluviales y otros depósitos cuaternarios, con tierras bajas de colinas formadas en rocas sedimentarias oligocénicas con intercalaciones piroclásticas. Los fértiles aluviones de la cuenca del Santamaría ha sido desde los tiempos prehistóricos un medio atractivo para la producción que conoció, en los tiempos coloniales, el establecimiento de latifundios y la acción de pequeños grupos de agricultores tradicionales, descendientes de negros y mulatos libres y de blancos pobres sin propiedad.

En la actualidad, se destacan en la estructura agraria las grandes fincas, explotadas en ganadería y en el cultivo moderno de la caña de azúcar, en torno de las cuales existen predios medianos y pequeños, dedicados a las mismas producciones. Un número considerable de trabajadores rurales asalariados, sin tierras y predispuestos a la emigración, conforman un sector social muy definido.

Las actividades agropecuarias están en gran medida subordinadas a la presencia de un clima tropical con estación seca marcada. Esta se inicia a fines de noviembre y principios de diciembre, finalizando en abril o en los principios de mayo. Anualmente, cae un promedio de precipitaciones cercano a los 1,700 milímetros, 46 por ciento de los cuales se registra en los períodos de máxima: uno en junio y otros más importante en septiembre y octubre. Durante este último, grandes extensiones de tierras aluviales del Santamaría y de sus principales tributarios se inundan, sobre todo en las áreas de deposición actual cercanas al litoral. La estación lluviosa es el período de crecimiento de la caña de azúcar y el de mayor actividad lechera. Al instalarse los vientos alisios y sobrevenir la estación seca, disminuye enormemente el trabajo de los ordeñadores, pero se da inicio a la zafra, con la cual arriban a la región miles de trabajadores temporales y se incrementan los flujos de comercio y transportes.

El régimen anual de precipitaciones no se caracteriza, sin embargo por su regularidad. En ciertos años como en 1960 y 1971, los totales pluviométricos han sobrepasado los 2,000 milímetros y la estación seca no ha sido muy marcada. Pero la irregularidad más frecuente es la insuficiencia de lluvias a lo largo del año y la excesiva prolongación de la estación seca. Así ocurrió en los años 1948, 1957, 1965 y 1974, cuando cayeron menos de 1,280 milímetros y la estación seca no ha sido muy marcada. El año agrícola 1977 - 1978 se ha distinguido por sus estaciones climáticas bien definidas, lo cual ha favorecido a la producción de caña de azúcar, lamentablemente, en momentos de bajísimos precios del producto, a causa de la superproducción mundial de azúcar.

Sobre la región se perciben simultáneamente las influencias de los principales polos urbanos de las Provincias Centrales: Chi-

tré, Aguadulce y Santiago. Por otra parte, las empresas agroindustriales del suroeste de Coclé integran a la región a una red moderna de flujos económicos al ofrecer empleos, distribuir ingresos y solicitar materias primas, concretamente leche y caña de azúcar.

3. La Comunidad de Potuga y sus Tierras

Potuga es una comunidad rural de unos 600 habitantes, ubicada al norte del distrito de Parita, a dos kilómetros de la carretera Divisa-Las Tablas, principal eje de circulación de la península de Azuero.

El poblado, formado principalmente por viviendas de quincha y techo de tejas, es de habitat concentrado, especialmente en el sector ubicado en torno a la encrucijada de los caminos rurales, y el camino asfaltado que lo conecta con la carretera principal. Es cabecera de corregimiento y dispone de escuela primaria completa, iglesia católica, sub-centro de salud, oficina de correos y telegráfos y establecimientos de comercio elemental. La población se beneficia de servicio de luz eléctrica y de agua potable, suministrada por un acueducto rural.

Las tierras de la comunidad están sobre una sección de la cuenca del río Escotá, tributario del Santamaría y antiguo límite, en los tiempos coloniales, de los partidos de Natá y Los Santos. Las de la parte norte son aluviones recientes de textura limosa y arenosa, a las que sigue hacia el noreste, cerca de la confluencia del Escotá y el Santamaría, un sector de activa deposición anual, cenagoso y cubierto de una vegetación arbustiva de tierras inundables. Las tierras del sur están sobre un alineamiento de colinas de rocas volcánicas disgregadas, cuyas cotas máximas, los cerros La Cruz y El Pital, sobrepasan los 210 metros. Las colinas son de topografía accidentada y sirven de divisoria de aguas a las cuencas del Santamaría y del Parita. Los flancos de los cerros poseen afloramientos de agua subterránea, uno de los cuales, El Pital, es permanente y se le aprovecha como fuente para el acueducto rural. Entre las colinas y los bajos fondos aluviales del Escotá se extiende una amplia sección de depósitos cuaternarios antiguos, consistentes generalmente en terrazas disectadas por los pequeños cursos de agua que descienden de las colinas.

Los aluviones se caracterizan por su alta fertilidad y por su topografía plana, pero tienen mal drenaje y están sometidos a inundaciones, especialmente hacia el este. Los depósitos cuaternarios antiguos poseen suelos pardo pálidos, con textura franco arcillosa, reacción neutra o ligeramente ácida, buen contenido de sales minerales (véase cuadro 1) y topografía plana u ondulada. Las colinas, coronadas generalmente por caos de bloques, poseen suelos muy pedregosos, de baja fertilidad e inadecuados para los cultivos.

4. Orígenes del Poblamiento y de las Estructuras Agrarias.

Gran parte de los aluviones del río Escotá, sirvieron de asiento durante la colonia a un latifundio de ganadería extensiva, perteneciente a la Cofradía de Nuestra Señora de la Concepción de Parita. En 1701 dicho latifundio obtuvo mediante indulto su título legal y perduró hasta el segundo cuarto del siglo XIX, cuando fue desmembrado por Juan José Cabarcas, fue arzobispo de Panamá de 1836 a 1847, año de su muerte (Pedro Mega, 1958).

Aproximadamente, para la época del traspaso de la propiedad eclesiástica a particulares, comenzaron a cultivarse en rozas las terrazas con suelos franco arcillosos ubicadas al sur de los latifundios, por parte de agricultores provenientes del sur. Ellos encontraron bosques altos, suelos fértiles, fauna abundante y tierras jurídicamente libres. Vestigios de ocupación precolombina dieron cuenta de un poblamiento quizás más denso, de varios siglos atrás. Los agricultores oriundos del Pedregoso de Pesé, de los Panamaes de Parita y de otros lugares, convirtieron luego el sitio de agricultura itinerante en un asentamiento humano permanente, consistente en un minúsculo caserío con casas de paja, en medio de la espesura de los bosques.

Durante la mayor parte del siglo XIX, Potuga fue siempre tal caserío, poblado por unas cuantas familias, imbuido de la monotonía y simplicidad de la vida rural de la época. Las técnicas agrícolas eran primitivas: tala y quema en la estación seca y dos cosechas (coas) durante la estación lluviosa, que suministraban alimentos para la subsistencia. La proteína animal se obtenía de los puercos, de las aves de corral y de la fauna silvestre. Las artesanías domésticas suministraban otros artículos tales como mieles de caña, tejidos de algodón, piezas de cerámica, herramientas de hierro, muebles, siendo poco o nulo lo que se adquiría mediante compra en los establecimientos comerciales de los pueblos. Hasta el fuego era producido por los mismos campesinos, mediante fricción de piedras y otras técnicas primitivas.

En el norte, varias haciendas bajo el régimen de la propiedad privada, surgida de la desmembración y venta del latifundio eclesiástico (hacienda Potuga, La Concepción, Santa Rita; el Rosario, San José) mantenían grandes hatos de caballos y bovinos, los cuales estaban en soltura, alimentándose de los pastos siempre verdes de los aluviones. Gran parte de estos latifundios estaban cubiertos por vegetación de bosques altos y sus dueños, residentes en las principales ciudades de las Provincias Centrales, mandaban periódicamente a obtener "la cosecha" o sea los animales inadecuados para la reproducción, los cuales se destinaban a la venta.

La economía agrícola tradicional de las familias del caserío, con grandes reservas de tierra en bosques, era completamente independiente de las haciendas de ganadería extensiva.

En las últimas décadas del siglo XIX, la región comenzó a experimentar una creciente penetración de la economía moderna, sobre todo después del desarrollo de los dinámicos centros urbanos de Chitré y Aguadulce. Los campesinos de Potuga comenzaron a adquirir el gusto por el consumo de artículos importados, vendidos en las principales plazas comerciales de la Región, los cuales dieron inicio a la reducción de la producción artesanal. Con el fin de obtener ingresos monetarios se intensificó el cultivo de la caña de azúcar, la cual se molía en trapiches y servía como materia prima para la producción de bebidas alcohólicas en los alambiques de Chitré y otras poblaciones. Las familias más pudientes comenzaron a introducir reses, las cuales pastaban en soltura en los claros del bosque y se abrevaban libremente en las quebradas y manantiales. Aunque las tierras seguían siendo de uso colectivo, ciertas situaciones comenzaron a preparar las vías para su posterior apropiación privada. En primer lugar, la administración comenzó a solicitar permisos anuales para el cultivo de rozas, en tanto que un residente de Chitré de origen europeo, cercó el primer potrero en los alrededores de la comunidad.

5. Las Primeras transformaciones del siglo XX.

Después de la recesión que siguió a la Guerra de los Mil Días, la penetración de la economía moderna se hizo, más intensa, reduciéndose la importancia de la producción artesanal. Continuó la producción comercial de la caña de azúcar y arraigó aún más la ganadería. Un número plural de los nuevos ganaderos cercaron con "fajinas" y alambres sus cultivos y sus prados de hierba pará, los cuales daban rendimiento suficientes durante la estación lluviosa. Al llegar la sequía, los hatos ganaderos, que se componían generalmente de un máximo de 60 reses, eran trasladados a tierras libres en las áreas cenagosas del Santamaría (El Rincón, Las Bocas del Santamaría, la Ciénaga de la Macana).

La ocupación permanente de terrenos y el cercado de los mismos sirvió, a partir de 1904, para invocar la aplicación de las nuevas leyes agrarias que expidió el Estado, después de la separación de Colombia. Ellas propiciaban la posesión usufructuaria de tierras comunes (ley 770 del 10 de junio de 1904) y posteriormente, la adjudicación de títulos de propiedad (ley 26 del 11 de 1907 y ley tercera del 2 de enero de 1909).

Los ganaderos de Potuga, tales como Anselmo Casas, Dolores Casas, Encarnación Corrales, Aristides Riquelme y otros; iniciaron entonces un movimiento tendiente a la consecución de títulos de propiedad, el que continuó hasta principios de la década del 30. Las propiedades que se adquirieron, con excepción de la hacienda de Boca del Bobo que medía 342 hectáreas, fueron siempre de tamaños inferiores a las 70 hectáreas, y se localizaron todas en los

aluviones del Escota, al este de los antiguos latifundios de ganadería extensiva.

Aunque la obtención de los primeros títulos de propiedad fue una operación relativamente rápida, que demoraba inicialmente pocos años, los trámites eran sumamente complicados, especialmente en tiempos en los que no había un alto nivel de instrucción ni mucha fluidez administrativa. Según la ley tercera del 2 de enero de 1909, para solicitar un título de propiedad había que elevar un memorial al administrador provincial de tierras, acompañado de una declaración escrita de tres testigos que comprobara haber poseído la tierra desde antes de 1904. Posteriormente, debía levantarse un plano de la finca, lo cual estaba a cargo de un agrimensor oficial y seguidamente, se colocaba un aviso en los periódicos por espacio de 15 días. Finalmente, se expedía una resolución oficial, la cual se registraba, obteniéndose así el título de propiedad. La proximidad geográfica y la subordinación administrativa a la ciudad de Chitré fue muy beneficiosa para los nuevos propietarios de Potuga, ya que en ella encontraron asesores, técnicos, bancos, periódicos y otros servicios que facilitaron el desarrollo de los complicados y costosos trámites de titulación.

No obstante, con el paso de los años, el proceso se tornó más complicado y lento. El señor Dolores Casas, por ejemplo, como se desprende de un expediente conservado en el Archivo Nacional, hizo una solicitud para obtener título de la finca "La Iguana", pero al llegar el mes de noviembre de 1931, tuvo que solicitar una continuación del trámite, por encontrarse éste totalmente paralizado. Después de un proceso de declaraciones, evaluos, pagos y otras diligencias, no logró el título de propiedad sino en agosto de 1933, 14 años después de haber presentado la solicitud.

A pesar de la fertilidad de los suelos en el sector ocupado por las nuevas propiedades, el bajo rendimiento de los pastos durante la estación seca obligaba a continuar la técnica de la trashumancia. En el resto de las tierras de la comunidad se continuaba la práctica de la agricultura tradicional, que disponía, pese al crecimiento de la población, de suficientes tierras libres con vegetación alta. Las grandes haciendas del noreste, debido al ausentismo de sus propietarios y a la baja productividad, eran vendidas sucesivas veces, pero mantenían el atraso técnico y la insuficiente ocupación del suelo.

6. El Crecimiento de la Ganadería Lechera a partir de 1938.

En el año de 1938 una empresa extranjera instaló en Natá una fábrica de productos lácteos que fomentó el desarrollo de fuentes de materias primas en las provincias de Herrera y Los Santos. Este acontecimiento transformó la economía y las estructuras agrarias de todas las comunidades rurales. En el caso de Potuga, la ganadería lechera fue acogida con entusiasmo, provocando

un rápido abandono de la agricultura tradicional y de la producción de caña de azúcar para los trapiches. Los alambiques ya habían dejado de operar para dar paso a destilerías más modernas en Pesé y David. Las considerables extensiones de bosques y rastrojos de la comunidad fueron convertidas en potreros cercanos con alambres, para cuyo usufructo se solicitaba un "derecho posesionario" consignado en un documento y que hacía las veces de título de propiedad. La difusión del uso del pasto faragua, de gran valor nutritivo, alto rendimiento, resistente al fuego y adaptable a los suelos pobres, permitió una notable intensificación de la ganadería y un abandono de la trashumancia. Esta producción se benefició, además, de innovaciones zootécnicas.

La apropiación total de las tierras, completadas hacia 1960 y la tala de los bosques, incluso en la zona de colinas pedregosas, determinó que muchos campesinos solicitaran tierras de los antiguos latifundios para cultivarlas en rozas. La Hacienda San José, el más cercano de ellos, aparceó tierras por períodos de dos años. La obligación de los aparceros era sembrar pasto faragua, luego de las últimas cosechas. Pero hacia 1965 este tipo de relación fue abolido, al completarse el desmonte total del latifundio.

El proceso de desmonte y apropiación de los restos de tierras libres que perduraban en la comunidad dejó al margen a muchas familias campesinas, las cuales por falta de precaución, recursos u oportunidades, sólo llegaron a disponer de los pequeños terrenos de sus viviendas con fincas de frutales aledañas. En esta forma se profundizaron las desigualdades sociales al crearse las categorías de los obreros agrícolas y de los campesinos semiobreros. Los primeros no poseen tierras y viven exclusivamente de salarios, generalmente proporcionados por empleos temporales. Los segundos, disponen de tierra propia, alquilada, prestada o adquirida en alguna otra forma, la cual hacen producir, pero siendo bajos los ingresos que obtienen de esa actividad, deben complementarlos con salarios. Esta categorías son sumamente móviles desde el punto de vista geográfico que experimenta hoy la población de Potuga. En efecto, después de un largo período de incremento demográfico, hay desde los años 60, una fuerte corriente emigratoria.

7. La Estructura Agraria Actual

El rasgo dominante de la estructura agraria de Potuga es la yuxtaposición de un latifundio y una masa de propiedades y posesiones de menor tamaño, integrada en forma diversa a la economía de la comunidad. El latifundio, conocido con el nombre de Hacienda San José, es una fracción de los antiguos bienes territoriales de la iglesia de Parita, que desde el siglo XIX ha venido cambiando sucesivamente de dueños, hasta entrar en propiedad de una familia herrera residente en la ciudad de Panamá. La parte de esta propiedad que limita con las tierras integradas a la economía de Potuga

mide unas 1,200 hectáreas, pero su extensión es mayor, pues continúa hacia el oeste, donde colinda con otro latifundio de similar origen. La propiedad se explota en forma indirecta mediante mayores residentes en Potuga y se destina exclusivamente a la ganadería extensiva, orientada hacia la venta de reses para el sacrificio. Pese a la fertilidad de los aluviones del río Escotá, no se practica allí la agricultura, salvo en los pequeños globos de terreno que el propietario presta a sus empleados sin pago alguno. En términos generales, la productividad de la hacienda es baja, estando los pastizales descuidados e invadidos por malezas.

Salvo durante el breve lapso de aparceo de tierras del latifundio, entre éste y la sociedad de Potuga no han existido mayores relaciones. A diferencia de los miembros del asentamiento campesino de La Concepción, pequeño pueblo vecino, los trabajadores rurales de Potuga no ha presionado para tener acceso a las tierras de los latifundios del norte del corregimiento.

Dejando a un lado a esta propiedad, tenemos un territorio de 2,260 hectáreas, constituido por las secciones de terrazas antiguas y de colinas pedregosas, donde se asienta la economía rural de la comunidad y se extienden los derechos sobre tierras de su población.

Hacia 1967, año de los datos del Catastro Rural, este sector estaba repartido entre 105 posesionarios y propietarios, en su mayoría miembros de las diferentes familias de Potuga. Algunos de ellos han traspasado las tierras a sus herederos y muchos otros han dejado de residir en el pueblo, pero administran sus pertenencias a través de mayores en el lugar. No deja de ser significativo el peso de los propietarios ajenos a la comunidad y residentes en otros pueblos, pues llegan a controlar cerca del 40 por ciento de las tierras. Ello se debe en parte a las ventas, ya que las tierras de Potuga, son bien cotizadas en las Provincias Centrales. En contrapartida, algunos ganaderos del pueblo tienen todas sus propiedades en las tierras de otras comunidades, los cuales suelen ser potreros con ganadería de leche, de una extensión cercana a las 100 hectáreas.

La categoría de propiedades y posesiones más importantes es la de aquellas que miden de 20 a 50 hectáreas. Estas se distribuyen por toda la periferia del terruño de Potuga, pero abundan más en el noreste, en el sector de aluviones no controlado por la Hacienda San José. Se derivan de la división entre sucesores de las propiedades adquiridas a principios de siglo. Los predios de más de 50 hectáreas eran pocos en 1967, pero disponían del 26 por ciento de la tierra, localizándose en la parte este de los depósitos cuaternarios antiguos y en el área de colinas pedregosas. Ambos grupos de propiedades se explotan como potreros, pero una pequeña fracción, siempre inferior a las cinco hectáreas, se emplea para agricultura moderna de cereales y sobre todo de caña de azúcar, la cual se vende a los ingenios. Las propiedades más grandes destinan pequeñas parcelas para el alquiler o el préstamo, dando

así lugar a pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia. Una categoría numerosa es la de propiedades de 5 a 20 hectáreas de extensión, las cuales se destinan también a ganadería lechera y secundariamente a cultivos alimenticios y comerciales. Ellas tienden a concentrarse en el centro del terruño, en las proximidades del poblado. Debido al problema de la baja productividad de muchas de ellas, han sido cedidas en préstamo a alquiladas a ganaderos con más recursos.

En cuanto a las propiedades de menos de cinco hectáreas, si se excluyen las ubicadas dentro de los ejidos del pueblo, ellas son poco numerosas y se localizan en la proximidad del mismo y en las colinas pedregosas. Suelen acoger pequeños potreros, pero usualmente son unidades de residencia, fincas con frutales y criaderos de animales.

Un sector considerable de campesinos poseedores de pequeños predios, o desprovistos totalmente de tierras alquilan pequeños globos de las fincas medianas o de las más grandes, para emplazar allí cultivos de subsistencia. La aparcería es un tipo de relación poco significativo, pero en los pocos casos existentes, se suele pagar al propietario de la tierra con la mitad de la cosecha. Es muy frecuente que estos campesinos obtengan periódicamente sus tierras mediante el acuerdo del préstamo gratuito. Poco antes de la deforestación total, completada hacia 1965, dichos agricultores cultivaban rozas en el área de colinas, pero en la actualidad combinan las técnicas tradicionales con las modernas para lograr obtener sus alimentos.

Los obreros agrícolas viven exclusivamente de los salarios proporcionados por los jefes de explotación con más recursos, pero dichos ingresos provienen generalmente de empleos temporales tales como peón agrícola, machetero, vaquero, ordeñador, podador de pasto, reparador de cercas. Cuando la actividad lechera desciende a la llegada de la estación seca, se emplean como jornaleros en las empresas agroindustriales de Natá y Aguadulce o bien trabajan en el puerto de Aguadulce, especializado en la exportación de derivados de la caña de azúcar.

Por haber surgido el parcelado agrario de la actividad ganadera, las fincas tienen todas contornos irregulares, demarcados por alambres sobre estacas, las cuales pasado el tiempo, se transforman en cercas vivas de notable desarrollo. Las carreteras y los caminos, al igual que las riberas del Escotá han servido de referencia para los linderos, no así las quebradas que descienden de los cerros, las cuales atraviesan por mitad a varias propiedades y posesiones. La mayor parte de los predios tienen una peculiar forma alargada.

8. Los Factores Actuales de Evolución de la Estructura Agraria.

En la década del 70 se han puesto en evidencia una serie de cambios técnicos, económicos y sociales que comienzan a modificar las estructuras agrarias existentes y que las transformarán sensiblemente en los próximos decenios.

Quizás el más importante de esos agentes sea la dificultad para intensificar la ganadería mediante una importante mutación técnica. Desde el momento en que se ocupó toda la tierra disponible y se imposibilitó la práctica de la trashumancia, por la apropiación privada de las tierras cenagosas del norte, ciertas adaptaciones técnicas permitieron continuar el aumento de las existencias ganaderas. Ellos fueron el reemplazo de los pastos pará e indiana por la faragua y el de la raza criolla por la cebú. También se introdujo la racionalización del uso de los potreros por medio de las "mangas", divisiones internas hechas para controlar el crecimiento y el consumo de los pastos. La renovación de los mismos se hacía a finales de la estación seca por medio de la quema. Sin embargo, todas estas técnicas intensificaron hasta cierto punto la ganadería, más allá de lo cual ha sido imposible traspasar. Además, la mayor parte de los ganaderos se han percatado ya de que las quemas son destructivas y reducen a la larga el rendimiento de los potreros. Por tal motivo, las han abandonado casi completamente, prefiriendo renovarlas mediante el "aporrero" o sea la poda y desbroce al machete. Pero una calamidad ecológica ha hecho recientemente su aparición: "la langosta" insecto depredador de la faragua, el cual no se ha podido hasta el momento combatir.

Los problemas ganaderos se complican cuando un año agropecuario va acompañado por insuficiencias pluviales y una estación seca más larga y más acentuada. Aunque algunos ganaderos tienen aluviones subirrigados sembrados en pará y otros han financiado abrevaderos que captan aguas de escurrimiento y pozos que extraen agua subterránea, la escasez de pastos y aguas en los años críticos origina enormes pérdidas. Así ocurrió en 1965 y en 1974-1975, temiéndose siempre que tales problemas se repitan en cualquier momento.

En la actualidad, se acostumbra asociar la ganadería al cultivo de una pequeña parcela de arroz, maíz, o generalmente de caña de azúcar, cuya producción se consume internamente o se vende, sirviendo los cogollos de caña y los capullos de maíz como forrajes. No obstante, esta asociación apenas incipiente, no soluciona enteramente las dificultades.

Como consecuencia de dichos problemas pecuario-climáticos y de la elevación de los costos de los insumos, muchos productores se ven tentados de abandonar la ganadería y vender sus pertenencias. Algunas de las propiedades del noreste, derivadas de las titulaciones de principio de siglo han corrido ya esa suerte y han sido

traspasadas a ganaderos de Monagrillo, Cabuya y el Cristo de Aguadulce. Sus antiguos propietarios han emigrado a la ciudad de Panamá o han invertido en otros sectores productivos.

Los fenómenos demográficos, especialmente la estructura por edades y la emigración, son otro agente de transformación actual de las estructuras agrarias. Los productores pertenecientes a la categoría social de campesinos, es decir de jefes de explotación con medios de producción propios, que son mayoritarios en la estructura social, cuentan con una edad promedio bastante avanzada, que en 1972 era de 52.1 años. Eran frecuentes los casos de campesinos que tenían más de 70 años y se acercaban a los 100. Al aumentar actualmente los traspasos por herencia, las propiedades se dividen y se fragmentan lo cual las va tornando menos rentables si se mantienen como explotaciones ganaderas. Debe considerarse que en la actualidad, para fines ganaderos, se alquilan en realidad pocas tierras y no se aparcean en ningún caso ("ganadería a medias") con lo cual el productor debe contentarse generalmente con las tierras de su plena propiedad o de las que posee sin títulos.

La emigración de jóvenes y el envejecimiento de propietarios han contribuido a moldear un fenómeno social muy especial: un conflicto de clases, expresado a través de un conflicto de generaciones, lo cual repercutirá en alguna forma sobre la estructura agraria. Entre más alta la categoría social de los trabajadores agropecuarios, más alta la edad promedio de los mismos. Mientras los campesinos poseían los 52.1 años de edad promedio antes señalados, los campesinos semi-obreros llegaban a una edad promedio de 41.4 años y los obreros agrícolas a 34.3. Según los campesinos maduros o de edad avanzada, los jóvenes del pueblo tienen "malos modales", "no quieren trabajar la agricultura" y son "perezosos". Para ellos el trabajo de los asalariados es de bajo rendimiento y aumentan en el medio los casos de robo y vandalismo en las cosechas. Los asalariados y los campesinos semiobreros se quejan en cambio de la falta de oportunidades y optan por emigrar temporalmente a las áreas de economía agro-industrial o, definitivamente a las ciudades.

La emigración crea ya el problema de la escasez de la mano de obra en la localidad. Para la cosecha de las pequeñas parcelas de caña que se cultivan anualmente hay que recurrir a inmigrantes temporales de Las Minas, de Cañazas de Veraguas y en ocasiones a indios guaymíes. Estos problemas contribuyen a crear nuevas dificultades en la administración de las explotaciones y en el mantenimiento de la propiedad.

9. Perspectivas

Debido a la actual reducción de la natalidad y a la emigración el problema de envejecimiento de la edad promedio de los productores se tornará cada vez más serio. También se tornará crítico el problema de la saturación ganadera y de la precaria adaptación de

esta actividad a la realidad climática de la región. Se torna urgente implantar un sistema de riego que beneficie a la mayor parte de las tierras de la comunidad, lo cual se ha iniciado recientemente con la construcción de dos minirepresas; una a iniciativa de un grupo cooperativo y otra más grande por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la que por el momento está sin utilizar. Desde el momento en que el riego, el ensilaje de pastos, la producción de forrajes y el aumento de la producción agrícola arraiguen, muchos cambios socioeconómicos y de la estructura agraria sobrevendrán.

Para hacerle frente en el futuro a los problemas de la mano de obra, la comunidad está adelantando una fórmula muy original en Panamá que es la incorporación efectiva del trabajo femenino. Desde 1971 existe un grupo cooperativo de mujeres que ha tenido éxito en la producción moderna de cereales y hortalizas, al igual que en la cría de gallinas y pavos. Por idea de ellas se creó en 1974 una de las primeras minirepresas funcionales de la región de Azuero. Es posible que los efectos sociales y técnicos del funcionamiento de este grupo repercutirán considerablemente en la renovación futura de las actividades agropecuarias.

10. Conclusiones:

A través de este estudio monográfico se pueden derivar ciertas conclusiones generales, válidas para toda la región de Azuero, la mayor parte de las cuales coinciden con las de otros autores que han tratado diferentes temas históricos y geográficos, particularmente con las de Charles Bennet, Alfredo Castellero y Omar Jaén.

La primera de ellas se refiere al extenso desarrollo que logró alcanzar la vegetación natural durante la colonia y el siglo XIX a causa de extremo despoblamiento de la región, fenómeno que fue general a lo largo de todo el país. La comunidad de Potuga, como tantas otras en Azuero, nació de los desmontes hechos por agricultores del siglo XIX, quienes a partir de asentamientos humanos más antiguos, fueron colonizando el espacio circundante en la medida que aumentaban, aunque en forma lenta, las densidades de población.

Estos asentamientos humanos surgidos del continuo proceso de dispersión demográfica, se dotaron de una economía tradicional, marginada prácticamente y durante siglos, de las operaciones de intercambio. A pesar de la proximidad de Potuga a los puertos y sobre todo al llamado Camino Real que enlazaba a las principales poblaciones de la región, dicha economía perduró allí hasta bien avanzado el siglo XIX.

Una de las primeras formas de integración a los sistemas de intercambios modernos se dio con la comercialización de los derivados de la caña de azúcar, los cuales se colocaban en los alambiques de Chitré y de otras poblaciones. En este sentido cabe desta-

car el importante papel que jugó la ciudad de Chitré, nacida en el siglo XIX, en la modernización de toda la región. Ella funcionó como primitivo núcleo artesanal e industrial y como centro distribuidor de las mercancías importadas a través de su puerto.

En cuanto a la ganadería, actividad económica principal de la región de Azuero, no tuvo en el pasado la importancia y el arraigo que hoy la caracterizan. La difusión que tiene actualmente, hasta el punto de ocupar la mayor parte de la tierra, se inició con la revolución forrajera, es decir la introducción de pastos de mayor rendimiento, y con la instalación de empresas agroindustriales en la provincia de Coclé.

A pesar de los problemas pecuario-climáticos que hoy hacen crisis, la ganadería sigue siendo la operación económica favorita de herreros y santeños y a ella se destinan incluso las mejores tierras. Por dichos motivos, la ganadería extensiva actúa como mecanismo de transformación del medio natural al propiciar los desmontes y las repetidas quemas que degradan los recursos naturales renovables. Esta actividad es también factor de la formación de estratos sociales desfavorecidos, tales como los obreros agrícolas, los campesinos semi-obreros y los campesinos ganaderos con explotaciones poco rentables; todos los cuales protagonizan las corrientes emigratorias que afectan a la región desde los años cuarenta.

Finalmente, podemos advertir que las estructuras agrarias de Azuero, caracterizadas por la importancia de la pequeña y la mediana propiedad, se deben al poco significado que tuvieron en el período colonial las encomiendas y latifundios surgidos de las composiciones y los indultos. Al generalizarse la apropiación privada en los siglos XIX y XX, ésta se acomodó a las necesidades de los pequeños jefes de explotación. Sin embargo, en el norte donde antaño se extendió la influencia administrativa de la ciudad de Natá y el poder económico de la Iglesia, sí se estructuraron latifundios, lo cual pesa considerablemente en las formas actuales de tenencia. Por estar ubicada en la frontera norte de antiguo partido de Los Santos e incluida dentro de la jurisdicción parroquial de Parita, en Potuga coexisten hasta el momento el latifundio y la pequeña propiedad.

EL CONCEPTO DE POSICION GEOGRAFICA Y LA ECONOMIA NACIONAL (1978)

Por MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.

La expresión "posición geográfica" tiene un hondo significado en el pensamiento ilustrado y popular de Panamá. Sus antecedentes aparecen en la reflexión sobre la originalidad del Istmo y la evolución de su función histórica.

El concepto fue presentado por todos los pensadores panameños desde, por lo menos, el siglo XIX hasta nuestros días. Ángel Rubio lo precisa mejor y lo enriquece al considerar la posición geográfica "en relación con la superficie terrestre (posición global), en relación con las partes más cercanas (posición regional) y en relación con el uso y valorización que los pueblos han hecho en las etapas históricas de ese pedazo de espacio (fundación histórica de la posición geográfica)".¹

La localización geográfica es un verdadero recurso natural para la República de Panamá, el más importante, no sólo porque el Istmo se encuentra ubicado en el centro de dos masas continentales y dos vastos océanos sino también por las características favorables del terreno para el transporte y la comunicación: Estrechez ístmica, débil relieve y el abastecimiento de agua del río Chagres.

La aspiración nacional de explotar plenamente este recurso se fortalece con la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la Soberanía Permanente de los Estados Sobre sus Recursos Naturales.²

La preocupación por el aprovechamiento de la posición geográfica ha sido objeto de planteamientos políticos, estrategias, planes y acciones públicas y privadas. Así, por ejemplo, en 1963, el primer documento oficial en materia de planificación económica y social destaca la necesidad de organizar accesos y emplazamientos más apropiados en las cercanías del cauce del Canal para el desarrollo industrial, comercial y turístico: la eliminación del sistema socio-económico denominado "Zona del Canal" se concibe como parte de los objetivos necesarios para expandir los beneficios que se derivan de la posición geográfica.³

En 1970, otro documento preparado por la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República alude a la insuficiencia de los beneficios que ha recibido la República de Panamá por la explotación de la posición geográfica y en particular del Canal de Panamá. El mismo ilustra los princi-

1. Atlas de Panamá, I.G.N. "Tommy Guardia", Panamá 1965, p. 8.
2. Resolución 1803 (XVII) de 14 de diciembre de 1962.
3. Programa de Desarrollo Económico y Social de la República de Panamá 1963-1970, República de Panamá, Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia. Preliminar, abril de 1963. p. 5.

pales proyectos sobre sistemas de transporte y actividades comerciales complementarias que aumentarían los beneficios económicos para Panamá de su posición geográfica y que se realizarían en la presente década, lo cual en parte se ha cumplido.⁴

Más recientemente, en 1976, otra publicación amplió las consideraciones anteriormente expuestas y señaló la necesidad de un nuevo concepto de crecimiento que mediante la diversificación de la base productiva pueda aumentar el ritmo de crecimiento económico, tomando en cuenta sobre todo las ventajas prácticas que dependen primeramente de la posición geográfica y de los demás recursos naturales.⁵

Se trata en sustancia de reflexiones y definir los intereses nacionales en armonía con los intereses de los usuarios internacionales de la posición geográfica del Istmo.

De la primera reflexión surgen las preguntas fundamentales: ¿Qué significa la posición geográfica considerada como recurso económico? ¿Cuáles son los instrumentos institucionales, financieros y espaciales para explotar ese recurso económico? ¿Cuáles son los mecanismos para optimizar el empleo de los instrumentos de aprovechamiento de la posición geográfica? y ¿Qué resultados espera Panamá de los esfuerzos para explotar mejor su posición geográfica?

Para comenzar, la posición geográfica es un recurso en función de la demanda del mercado internacional que, en última instancia, define el valor del recurso. El mundo le pide a Panamá un servicio: el de facilitar el transporte de hombres, bienes e informaciones a través de su territorio. Esa pequeña región del continente americano, llamado Istmo de Panamá, que comparte con el resto de la América Central algunas características de geografía física y de localización a la escala global y regional, puede ser planteada en términos de instrumento privilegiado del sistema de transporte y comunicación mundial.

Primero, el mercado internacional demanda a la República de Panamá, entidad política que conforma el Istmo homónimo y a sus habitantes, una cierta actitud, una cierta experiencia, un cierto "savoir faire" que signifique una ventaja en comparación del resto del istmo centroamericano. Esa actitud y ese conocimiento de los hombres de Panamá y de la colectividad nacional, son aquéllos de servicio al transporte y la comunicación internacional y de experiencia de trato pacífico con los hombres y las empresas dedicadas a esos sectores de la economía mundial. Esa actitud se traduce también en la acogida por parte de Panamá de los hombres y los recursos tecnológicos y financieros que el resto del mundo destina

4. Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, R. de Panamá, Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, abril de 1970, Capítulo III.

5. Ver: Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980, República de Panamá, MIPPE, 1976, Vol I, Cap. IV.

a Panamá para el establecimiento de las infraestructuras físicas, institucionales y organizativas que asegurarán el transporte y la comunicación: el sistema de transporte transístmico y los servicios esenciales y complementarios.

Finalmente, dentro de todo el territorio nacional encontramos instrumentos espaciales más especializados, microregiones por donde se facilita aún más el transporte y la comunicación interoceánica: el Istmo Central de Panamá. Aquí, ciertas ventajas naturales relacionadas con la mayor estrechez ístmica de todo el continente americano, la presencia de un relieve poco vigoroso y del curso del Río Chagres han atraído las principales inversiones del sistema de transporte internacional. Ello favoreció también la concentración demográfica, la urbanización y el surgimiento de economías externas que permitieron el establecimiento y desarrollo de actividades de servicios esenciales y complementarios al sistema de transporte internacional y que aparecen también como instrumentos institucionales y organizativos para la explotación de la posición geográfica.

La optimización del uso de los instrumentos de aprovechamiento de la posición geográfica exige, antes que todo, una profunda reflexión sobre la estructura económica y la actual capacidad de organización del país y de sus instituciones y de las nuevas situaciones impuestas por la ejecución del Tratado del Canal.

La dimensión del territorio de Panamá y de su población condicionan el tipo de economía que el país puede tener para llegar a niveles de bienestar material comparables a los de países modernos. Por la pequeñez presente y futura del mercado nacional, Panamá no podría ser rico y autosuficiente a la vez. La autosuficiencia en nuestro caso implicaría pobreza material por la limitación de los recursos nacionales y por la baja productividad que se obtendría produciendo pequeños volúmenes para un mercado tan reducido.

El tamaño del mercado nacional limita las economías de escala, la especialización de funciones, la división óptima del trabajo y la aplicación de muchas tecnologías modernas igualmente determinan el ingreso per cápita en una nación. Por ello, para alcanzar estadios de bienestar material deseados por el pueblo panameño, la economía nacional debe ser abierta al comercio internacional, exportando e importando un alto porcentaje de su producción y consumo, como lo hacen los pocos países pequeños que son ricos en el mundo. Afortunadamente Panamá cuenta con su posición geográfica y con otros recursos naturales abundantes y una población joven y activa que le permiten lograr ese objetivo por disposición primordial de los panameños. Por ello gran parte de la estrategia de desarrollo del país consiste en aumentar y diversificar las exportaciones de bienes y servicios nacionales que sirvan de base para importar todo lo que nos hace falta. De allí que la plena recuperación del uso del recurso posición geográfica es un aspecto fundamental

para alcanzar el éxito en la realización de esa estrategia vital para el país.

La demanda internacional condiciona los tipos de producción que puede brindar Panamá según sus recursos económicos más importantes: recursos ictiológicos y minerales, productos tropicales y sobre todo la posición geográfica. Ello es cierto por una razón económica relevante: en el mediano y largo plazo y a paridad de esfuerzo doméstico ha sido una constante de la historia económica de Panamá que el mercado internacional está dispuesto a pagar más por las producciones de la posición geográfica y, en particular, los servicios, que por los otros renglones que componen la lista de nuestras exportaciones. Los mercados externos usan el Istmo como zona de paso. Un eslabón más de la extensa red de enlaces que forman un sistema mundial de comunicación y transporte.

En el Istmo converge un denso tejido de vías internacionales por donde circulan los flujos de riqueza que tienen su origen y su destino en mercados externos. El mundo sólo pide a Panamá que deje pasar esa riqueza y que además lo haga con eficiencia. Que lo haga, en fin de cuentas, consciente de la naturaleza de las responsabilidades inherentes a su posición geográfica. Es decir, que no obstruya, retarde o ponga en peligro el movimiento de hombres, naves, mercancías e información que circulan a través del Istmo. Las infraestructuras físicas e institucionales para brindar ese servicio en el Istmo de Panamá son complejas y variadas: el Canal mismo, en primer lugar, y luego el ferrocarril, la carretera transístmica, el aeropuerto internacional, los puertos de alto calado, los puertos de furgones, el sector comercial, la Zona Libre, el Centro Financiero y Bancario, las agencias de telecomunicaciones, los bufetes jurídicos y los servicios profesionales, las compañías de seguro y reaseguros, etc. Sin embargo, tenemos una economía de paso que debe todavía modernizar y ampliar la capacidad del paso. Tenemos una economía de tránsito incompleta que debe primero perfeccionar sus instalaciones del sistema de transporte y de servicios esenciales y complementarios y luego desarrollar más y diversificar mejor la economía de transformación y trasbordo de productos para el mercado internacional.

Para la óptima explotación de su posición geográfica Panamá pone como capital de garantía su más importante recurso: su territorio y la habilidad de su pueblo para administrar eficientemente el paso de hombres, bienes e información a través de él. Pero al mismo tiempo Panamá espera una retribución a la medida de su aporte y en relación con los beneficios concretos que el uso de la posición geográfica produce a los usuarios de la misma, el mercado internacional.

EL CRECIMIENTO ESPACIAL Y DEMOGRAFICO DE LA CIUDAD DE PANAMA (1978)

Por REBECA H. SANDOYA

El desarrollo de la aglomeración de Panamá es un bello ejemplo de la valorización de un sitio y de una situación geográfica ventajosa. El Canal de Panamá, obra de gran envergadura, valoriza considerablemente esa posición geográfica. Su presencia es la causa de un desarrollo particular de la estructura espacial y económica de la Región Metropolitana de Panamá.

Dentro de la economía del país, el sector agrícola ha aumentado su producción a un ritmo lento. El mejoramiento de la productividad no cubre todo el país; existe el predominio de actividades a una débil rentabilidad, ocupando una mano de obra abundante. Por consiguiente, las condiciones económicas desfavorables del mundo rural conducen a la población de los campos a un éxodo que va a alimentar la población de las ciudades, sobre todo a la de la capital.

La concentración espontánea de la población en la capital está acompañada de la concentración espacial de la riqueza no agrícola del país. Su fuerte densidad de población atrae nuevos contingentes de inmigrantes lo mismo que nuevas actividades económicas que aceleran su urbanización y acentúan su supremacía.

En su desarrollo espacial, la ciudad de Panamá ha seguido más o menos el mismo esquema de evolución histórica que otras ciudades de América Latina. Primero una etapa colonial en la cual la estructura urbana estaba determinada por los intereses económicos de la Metrópoli sin una evolución marcada. Un período de unión con Colombia durante el cual la libertad de comercio es beneficiosa; desgraciadamente se producen pérdidas y desplazamientos de población que han tenido frecuentemente como causa las guerras civiles. Durante esta época las estructuras urbanas heredadas de la época colonial permanecen prácticamente inalteradas; el cambio de régimen no afecta las condiciones del habitat. A partir de la época republicana, el crecimiento de la aglomeración de Panamá se acelera, modificando el medio natural que la ciudad conquista, así como las estructuras demográficas al nivel local y regional. La explotación de la posición geográfica de Panamá se intensifica con las inversiones extranjeras, en las cuales el capital es destinado a equilibrar y a mejorar los servicios y las infraestructuras sobre todo de la ciudad. Así comienza y se consolida el fenómeno de la supremacía urbana de Panamá.

El crecimiento económico alcanzado por la capital en la época contemporánea va acompañado de una nueva estructura de clases sociales y la morfología urbana se transforma. El núcleo histórico de la ciudad, abandonado por la clase rica es ocupado por la

clase pobre; la clase rica se desplaza hacia la periferia donde se forman los barrios residenciales importantes. La incapacidad de absorber la mano de obra, teniendo en cuenta la intensa inmigración de origen rural conduce a la "marginalización" de esta categoría de población. Esta situación marginal se refleja por la creación de "Barriadas Brujas o de Emergencia".

El desarrollo de las actividades secundarias y terciarias provoca la creación de una clase media que da lugar a la construcción de barrios según un plan de urbanismo determinado. A su alrededor, el desarrollo de esas actividades introduce en el espacio urbano, industrias orientadas hacia el mercado interno (fabricación de materiales de construcción textiles, alimentos, bebidas) y la aparición de servicios (hoteles, restaurantes, teatros, clubes deportivos).

Un problema importante surge del crecimiento de la ciudad, la falta de viviendas. El hecho de que el sector privado haya mantenido la iniciativa del desarrollo urbano por medio de la propiedad y de las inversiones ha contribuido a agravar el déficit del habitat, al proporcionar vivienda sólo para la clase de altos ingresos.

La débil intervención del Estado, cuyo mecanismo regulador de la utilización del suelo ha sido ineficaz por mucho tiempo no ha podido frenar la especulación ni en el valor del suelo ni en la construcción.

Sin embargo, el desequilibrio impuesto por la importancia de la capital ha hecho necesaria en la actualidad una acción del Estado. Ella consiste en organizar las diferentes estructuras económicas y espaciales del país por medio de una planificación regional.

PRESENTACION DE LA CIUDAD DE PANAMA

A. La ciudad dentro de su contexto nacional

La ciudad de Panamá está situada sobre la costa del Pacífico a 8°56' de latitud Norte, en la parte central y más estrecha del Istmo de Panamá. Siendo la capital de la República, se ha constituido en el primer centro urbano, concentrando el poder político y socio-económico del Estado. Ella sola (sin tomar en cuenta el resto del área Metropolitana) reagrupa un tercio de la población del país.

Por su situación casi equidistante de los dos extremos del Golfo de Panamá, posee una posición estratégica y se ha convertido en el primer puerto de pesca del país. Del total de barcos registrados en el país, 92% pertenecen al puerto de Panamá de los cuales 82% son barcos de pesca. Por su función portuaria se asegura la distribución de mercancías de todas clases, hacia la región de Darién y de ésta se recibe madera, cereales y legumbres. El puerto de

Panamá es el principal medio de comunicación con esa región a falta de una vía terrestre.

Con la ciudad de Panamá, la colonización se inicia en la región del Pacífico, la cual agrupa 90% de los núcleos de población del Istmo. Ella ha logrado ser el principal centro urbano de la región Sud-Oriental, ya que La Palma y Chepo no alcanzan 5,000 habitantes.

En el extremo Sud-Oeste, a una distancia de 436 kms. se encuentra David, capital regional de la Provincia de Chiriquí. Situada en una de las provincias más ricas del país, ella ha guardado una cierta autonomía con relación a la ciudad de Panamá. Hacia los años 50, esta ciudad era uno de los escasos centros urbanos que con Panamá, Colón, Santiago, poseía escuelas secundarias completas, centro de salud a nivel regional, establecimientos comerciales e industriales de cierta importancia. Sin embargo, el censo de 1970 confirma que la población de la capital (417,104 habitantes) es once veces superior a la de David, a pesar de que la población de ésta ha triplicado durante los últimos veinte años. La ciudad de Panamá está ligada a David y otros centros de población de la Provincia de Chiriquí por la Carretera Panamericana, el puerto de Pedregal y el Aeropuerto Enrique Malek. De Panamá salen hacia esa región ya sea por el puerto, la carretera Panamericana o Aeropuerto (Tocumen y Paitilla), las mercancías que allí son producidas o importadas. Del Aeropuerto de Tocumen vuelan anualmente alrededor de 20,000 pasajeros y de 300 a 400 mil toneladas de mercancías, lo que representa 52% del total de pasajeros y 50% de mercancías recibidas en David por vía aérea. David envía 60% de sus pasajeros y expide 50% de sus mercancías hacia Panamá.

La carretera Panamericana permite una rápida comunicación entre la capital y los centros urbanos y pueblos de las provincias centrales. Se trata de pequeñas ciudades que tienen un papel regional, pero que son muy dependientes de la ciudad de Panamá. El total de su población representa apenas 9% de la que posee la capital. La carretera nacional, después la Interamericana ha sido el medio de comunicación principal con esa región ya que el transporte aéreo es deficiente. El solo puerto importante se encuentra a 5 kms. de la ciudad de Aguadulce, situado a 192 kms. de la ciudad de Panamá. El puerto de Aguadulce sirve de centro de distribución para las máquinas agrícolas, los productos químicos provenientes de la capital y para el petróleo de la Refinería de Colón. En la ciudad de Panamá se encuentran las oficinas de la Compañía Gulf, la cual provee en petróleo las Provincias Centrales.

Las comunicaciones entre la ciudad de Panamá y las regiones del Oeste y Nordeste se hacen por vía aérea en la ausencia de una vía terrestre. Alrededor de 14,000 personas circulan anualmente entre Bocas del Toro y Panamá. El Archipiélago de San Blas por sus condiciones naturales es un centro turístico importante y el único que atrae hacia el Noreste un tráfico aéreo notable de la ca-

pital: 99% de los pasajeros y mercancías que se dirigen hacia esa región. (15,000 pasajeros y 110,000 kilos de mercancía aproximadamente).

La ciudad de Panamá mantiene una supremacía sobre todas las regiones, ninguna concentra una población semejante ni tantas actividades económicas. Su situación es una zona de pasaje ha sido el origen de actividades que le son propias y del agrupamiento de una fuerte población de manera que ha logrado constituir la región más dinámica y más compleja del país: La Región Metropolitana.

La ciudad de Panamá en la Región Metropolitana:

La región metropolitana se extiende al sur del distrito de San Carlos hasta la parte Oriental de la Cuenca del Bayano, hasta el norte del Distrito El Chagres (Colón) hasta el distrito de Santa Isabel.

Según el Censo de 1970, había 670,000 habitantes sin la Zona del Canal o sea 46% de la población del país. La ciudad de Panamá y su área Metropolitana forman la aglomeración más importante. En 1970 contaba con 519,000 habitantes sin la Zona del Canal y 551,000 con la Zona del Canal; 77.4% de la población total de la Región. La ciudad de Colón que es la segunda del país alcanzaba apenas 91,595 habitantes (Censo 1970).

1. El área metropolitana de la ciudad de Panamá.

El área metropolitana de Panamá está formada por la ciudad de Panamá y sus barrios periféricos; los distritos de Arraiján, Chorrera y el Sur de la Zona del Canal.

La ciudad de Panamá, situada al Sudeste de la Zona del Canal y restringida en la estrecha península de Ancón, se extiende hacia las llanuras y colinas que rodean la Bahía de Panamá. Sobre este espacio se distinguen en primer plano una amalgama de barrios tradicionales de donde surgen actualmente construcciones modernas. Hacia la periferia los barrios modernos bien lotificados se combinan con aquellos que se han formado de manera anárquica. El espacio urbano comprende trece divisiones administrativas pero no se puede decir que la ciudad se detiene en esos límites. Ella se prolonga más allá formando una aglomeración, de más de 430,000 habitantes.

A más de 10 kilómetros de la periferia, Las Cumbres, Alcalde Díaz y Chilibre se extienden de manera bastante dispersa sobre las colinas de más de 100 metros a lo largo de la carretera transístmica. Este sector con el flujo constante de vehículos, mercancías y de personas presenta diariamente un gran dinamismo. La circulación más intensa se realiza a partir de la encrucijada formada por la carretera Transístmica, Tocumen y Ricardo J. Alfaro (Tumba Muerto). Una media de 6,400 a 115,000 vehículos por día atraviesan

ese sector, de los cuales 55% son vehículos particulares, 10% autobuses y el resto camiones y vehículos pesados.

Al noreste a 23 kms. del centro de la ciudad y a 6 kms. de la Bahía de Panamá está instalado el Aeropuerto Internacional de Tocumen. A su alrededor se ha aglomerado en forma desordenada una cantidad considerable de casas con una población de 6,000 habitantes.

Al Oeste, en la parte Sur del límite de la Zona del Canal, se presenta un reagrupamiento urbano con las ciudades de Balboa y Ancón que se une a la ciudad de Panamá por la Avenida de los Mártires y la Carretera Gaillard. La ciudad de Balboa contaba en 1970 con 2,560 habitantes y la de Ancón con 1,151 habitantes. Su tejido urbano contrasta con el de Panamá: calles bien trazadas, casas bajas con grandes jardines, dispersas y bien alineadas a lo largo de las calles. Balboa concentra las actividades comerciales y de servicios de ese sector. El puerto de Balboa, situado en la extremidad del Canal es de gran utilidad para las naves que transitan el Canal, pero es también un puerto de importación y exportación para la Zona del Canal y Panamá, así que un puerto de Cabotaje hacia las islas y costas del Golfo de Panamá.

Cerca de los límites de la Zona del Canal (lo impide su desarrollo hacia el Este), se encuentra la pequeña ciudad de Arraiján cuyo desarrollo urbano es muy irregular.

A partir de Arraiján hacia el Sur y el Oeste se encuentran numerosos núcleos de población con construcciones espaciadas. Se les puede considerar como Zonas de transición entre Panamá y Chorrera, segunda ciudad de importancia de importancia de relaciones entre la capital y esa región. Entre Panamá y Arraiján circulan alrededor de 7,500 vehículos por día, de los cuales 70% son vehículos particulares. Con Chorrera el número disminuye a 4,000 de los cuales 59% son carros particulares. La corta distancia permite el desplazamiento de personas que van a trabajar a Panamá.

Sobre la Costa de Arraiján en el distrito de San Carlos se realiza la organización de diversos núcleos turísticos que con sus playas constituyen centros de descanso y placer para los ciudadanos. Coronado, en el distrito de San Carlos, es el mejor organizado.

En Punta Chame (distrito de Chame) los terrenos son lotificados y vendidos para la construcción de apartamentos, hoteles o de residencias secundarias. A 17.5 km. de Panamá, la Isla de Taboga (5.9 kms²) que ha sido desde hace tiempo el primer centro turístico de Panamá, está en competencia con la Isla Contadora (en el Archipiélago de Las Perlas) que ha llegado a ser un centro turístico importante en los últimos cinco años¹. La isla posee las instalaciones de un centro turístico convirtiéndose muy pronto en un centro

1 El transporte aéreo es el medio más común para ir a Contadora. Su importancia como centro turístico se manifiesta por el aumento espectacular del tráfico aéreo: en 1970 se contó 22 personas; en 1973: 15,172 personas. (Dirección de Aeronáutica Civil, Transporte Aéreo, 1973).

de encuentro de personalidades políticas, de comercio y de negocios.

La carretera transístmica construida durante la segunda guerra mundial une la ciudad de Panamá con numerosos centros rurales, urbanos de la Provincia de Colón.

A 40 kms. de Panamá se encuentran las instalaciones de Cemento Panamá, S.A., la primera fábrica moderna de cemento establecida en el país, sus oficinas tienen su sede en la capital. En 1974, ella tenía 350 empleados de los cuales casi la mitad (170 empleados) habitan en la ciudad de Panamá y sus barrios periféricos. La empresa posee transporte propio para el desplazamiento de empleados. El resto, 180 empleados, habitan en construcciones creadas por la empresa cercana a la fábrica, se desarrollan los núcleos rurales de Gatuncillo con 1,197 habitantes en 1970; Barriada J.D. Arosemena con 1,093 habitantes y Nuevo San Juan con 370 habitantes. Más al norte continúa una franja de casas muy dispersas a lo largo de la carretera hasta el pueblo de Buena Vista donde las actividades agrícolas han llegado a ser uno de los más importantes de la Provincia de Colón.

Después de Buena Vista un gran espacio está casi deshabitado (alrededor de 8 kms. de longitud sobre la carretera Transístmica) hasta los límites de la aglomeración de la ciudad de Colón que se desarrolla sobre la Costa Atlántica cerca de la salida del Canal.

2. La Ciudad de Panamá y la aglomeración de Colón.

La aglomeración de Colón se extiende actualmente sobre una superficie de 31,315 hectáreas. La ciudad de Panamá, situada sobre la Isla de Manzanillo y ligada a la costa por un relleno, fue construida en 1850 como terminal del ferrocarril. Planificada por los americanos, ella se desarrolla sobre un plan de damero de 232 hectáreas que agrupaba en 1970, 67,695 habitantes. 40% de su superficie es Zona de habitación (92 Ha.), 7% : Zona comercial (16 Ha.) y 15.5% (36 Ha.) Zona industrial y Zona Libre. Al Oeste de la ciudad se desarrollan las actividades portuarias concentradas en el puerto de Colón y en el puerto de Cristóbal. El puerto de la Zona Libre y por las industrias de la aglomeración de Panamá establecidos a lo largo de la carretera Transístmica.

Del puerto salen también los barcos que hacen la navegación de cabotaje hacia San Blas, la Provincia de Bocas del Toro o la navegación internacional hacia San Andrés (Colombia), Aruba, Arica. El puerto de Cristóbal al Suroeste es el terminal del Canal y sirve también para la importación y exportación de la República de Panamá y la Zona del Canal. Cerca del puerto se concentran las oficinas administrativas, los edificios de algunas compañías de navegación (Boyd Brothers Steam Ship Agency Ltd., Fenton C.B. and Co., Inc., Sea Land Service Inc., United Fruit Co.)

El comercio siendo la base de la actividad económica de la

ciudad, ha tenido un impulso más importante después de la creación de la Zona Libre en 1948. Ella ocupa dos sectores de la ciudad; al Sureste el sector de establecimientos comerciales, industriales y almacenaje (32 Ha.); al Noroeste el sector comercial y de almacenaje (6 Ha.) cerca del puerto de Colón. Sus actividades de recepción, expedición, de almacenaje, de fabricación, de transformación y de redistribución de mercancías y de productos en el comercio internacional son realizados por diversas empresas comerciales, nacionales y extranjeras. En 1974 había 180 empresas y 5,500 empleados permanentes y 1,000 no permanentes. La Zona Libre ha permitido el desarrollo de Colón, pero también la de Panamá donde las actividades comerciales se han intensificado. Numerosos establecimientos instalados en Panamá han tomado lugar en la Zona Libre exportando las mercancías y al contrario empresas extranjeras de la Zona Libre exportan hacia los establecimientos de la capital. Las mercancías son vendidas sin tasa o exportadas hacia la América Central o la América del Sur. De Tocumen, el Aeropuerto Internacional de la ciudad, salen 90% de las mercancías re-exportadas por la Zona Libre.

Las instalaciones industriales al Este de la ciudad en la Zona de Bahía Las Minas intensifican las relaciones económicas de Panamá y Colón. La Refinería Panamá, S.A., la sola fábrica de petróleo del país, con 200 empleados, de los cuales 25% residen en Panamá, proporciona 95% de la demanda de hidrocarburo de la aglomeración de la capital. Las Centrales eléctricas de Bahía Las Minas concentran la mayor producción de electricidad de la Región Metropolitana, gran parte de la cual está consagrada al aprovisionamiento de energía a la ciudad de Panamá.

Las relaciones entre Panamá y Colón se manifiestan por la fuerte circulación y el ferrocarril. Un promedio de 15,000 vehículos circulan por día entre las dos ciudades, de las cuales 1,000 son camiones de mercancías. El ferrocarril de Panamá-Colón bajo control de la Compañía del Canal transporta alrededor de 1,1 millón de pasajeros por año o sea, un promedio de 3,000 personas por día y 230,000 toneladas de mercancías por año, de las cuales 70% son transportadas de y hacia la Zona del Canal, 30% a Panamá y Colón. La realización de la autopista Panamá-Colón aumentará posiblemente la circulación a 29,000 vehículos por día para el año 1995, mientras que es posible que el ferrocarril disminuya su tráfico en 25%.² El transporte de la Zona Libre a Tocumen, estimado en 14,000 toneladas por año (60 toneladas por día, aumentará probablemente a 132,000 toneladas en 1990.

Las relaciones entre Panamá y Colón son cada día más estrechas pero, en sobre todo hacia Panamá sus transacciones más fuer-

2.5%; el número de establecimientos industriales aumenta en un 60% de 1960 a 1972 en Panamá, mientras que en Colón de 30%; el número de teléfonos por 100 habitantes en la capital pasa de 15.8 en 1969 a 24.2 en 1973; en Colón de 11.8 a 15.8; el número de médicos por cada 10,000 habitantes varía en Panamá de 9.4 en 1966 a 19.8 en 1973 y en Colón de 6.1 a 9.1.

La capital ya sea en relación al país o dentro de su región metropolitana tiene un peso de atracción cada día más poderoso. Un nuevo tratado relativo al Canal o la posesión del mismo por Panamá provocará una nueva organización de su espacio y sus funciones.

ETAPAS DEL CRECIMIENTO ESPACIAL Y DEMOGRAFICO DE LA CIUDAD DE PANAMA

A. Historia de la ciudad de Panamá

La historia del desarrollo de la ciudad de Panamá puede ser dividida en tres etapas: la primera se extiende desde su fundación hasta la independencia de Colombia (1519-1903), período de crecimiento lento debido a un poblamiento inestable y efímero; la segunda, desde la construcción del canal hasta la Post-Guerra; la renovación y la expansión de la vieja ciudad son notables; la tercera después de la guerra demográfica y del peso económico de la capital en el país.

1. La ciudad de Panamá desde su fundación a la independencia. Su crecimiento espacial y demográfico.

En 1519, Pedro Arias Dávila funda la ciudad de Panamá sobre la costa pacífica. Construida según un plan de damero cerca de la desembocadura del río Gallinero (Río Abajo), las condiciones naturales desfavorables, clima húmedo y caliente, zona pantanosa rodeada de fango marino y manglares, hacían difícil las construcciones y la función portuaria de la ciudad. Sin embargo, ella logró ser el centro de exploración y de conquista de la América del Sur y América Central.

Fue en Panamá donde se organizó la conquista del Perú. La victoria alcanzada trajo consigo el desarrollo de un comercio activo con España, el cual beneficia la ciudad de Panamá: llega a ser lugar de pasaje obligatorio de las mercancías hacia el puerto de Portobelo, situado en la Costa Atlántica.

La función de tránsito, las condiciones naturales, los incendios (1539, 1563, 1644) y los terremotos (1541, 1641) fueron obstáculos a un fuerte poblamiento. En la víspera de su destrucción la ciudad tenía solamente 10,000 habitantes. De 1575 a 1670, había logrado un aumento de 6,500 habitantes.

La ciudad destruida en 1671 fue construida en 1673, a 7 kms., al Sudoeste sobre una pequeña península cercana al Cerro Ancón. Rodeada por una muralla poligonal poseía una extensión de 16 Ha.

donde se distinguían dos disposiciones arquitectónicas: el intramuros y el arrabal. El intramuros estaba poblado por blancos peninsulares, criollos y esclavos y era la sede de los establecimientos comerciales, la autoridad real y eclesiástica. El arrabal concentraba la población de color que era libre; en él la población se agrupaba en pequeñas casas cubiertas de hojas y palmeras.

A mediados del siglo XVII, la actividad comercial de la ciudad fue bruscamente interrumpida por la supresión de las Ferias de Portobelo y su economía quedó sobre todo ligada a la presencia del ejército español. La ciudad comenzó a despoblarse y las propiedades citadinas pasaron a manos de la oligarquía criolla.

En 1821, libre de la dominación española, el Istmo se liga a la Gran Colombia. La ciudad de Panamá se convierte en la sede del Congreso Bolivariano.

A mitad del siglo XIX, el descubrimiento de las minas de Oro en California, vuelve a poner en valor la posición geográfica del país. La región central del Istmo fue escogida como lugar de pasaje donde la afluencia de viajeros hizo bien pronto necesario la construcción de una vía férrea. La actividad comercial del país bajo la influencia de las actividades económicas extranjeras, tomó un efímero impulso que continuó con los trabajos del Canal Francés.

Los servicios del ferrocarril y los trabajos del Canal Francés produjeron la reconstrucción de los edificios destruidos por los numerosos incendios. La muralla que rodeaba la ciudad es destruida y muchos establecimientos comerciales, que la gran afluencia de pasajeros hacía necesarios, se establecieron; oficinas de compañías de navegación, hoteles, mayoristas, almacenes de importación y almacenes de artículos marinos. Al Nordeste fueron construidos los muelles para el embarque o desembarque de los que llegaban ya sea por tren o por barcos. La población de la ciudad se duplica entre 1856 y 1889: de 12,000 habitantes en 1856, pasa a 24,000 en 1889.

La suspensión de los trabajos del Canal por los franceses y las guerras civiles al final del siglo XIX y principios del siglo XX, trajo como consecuencia la decadencia de la ciudad y la ruina del país. La población disminuyó 8.5% entre 1896 y 1905 y el espacio construido alcanza apenas una superficie de 70 Ha.

Con la separación de Colombia, la ciudad de Panamá se convierte en la capital de la República concentrando todos los poderes políticos, administrativos y económicos. La construcción del Canal aumentó su poder gracias a su papel económico y permitió a su vez su desarrollo urbano.

2. El Desarrollo de la ciudad hasta la Post-Guerra

Los trabajos del Canal (1904-1913) provocaron una fuerte inmigración. Durante ese período 50,190 extranjeros llegaron, entre los cuales 31,071 eran originarios de las Antillas (64.4% de Bar-

bados), 11,873 de Europa, 2,163 de la América Central y Sur; 5,083 de los Estados Unidos. Con la terminación de los trabajos y la apertura del Canal al Comercio Mundial en 1914 un número considerable de inmigrados se instaló en las ciudades de Panamá y Colón, cuya mayoría era antillana. La población se duplica entre 1905 y 1911, ella pasa de 21,948 habitantes a 46,555 habitantes (aumento de 111.7%).

Bloqueada al Oeste por la Zona del Canal, la ciudad se extiende hacia las llanuras y las colinas situadas al Norte y Noreste del núcleo primitivo. La afluencia de dinero permite la erección de nuevos edificios y la instalación del acueducto, la reinstalación del tranvía y la pavimentación de las calles. La construcción de las carreteras que ligan a la ciudad con la Zona del Canal, el ensanche y la prolongación de la actual Vía España, contribuyen a su extensión. La Zona Urbanizada se extiende a lo largo de la Avenida Central y desborda la vía férrea. Cerca de la Estación del Ferrocarril se establecieron importantes casas de mayoristas, almacenes de importación, de materiales de construcción, así como establecimientos industriales.

Los barrios populares de Santa Ana, Chorrillo, Marañón y Calidonia se desarrollan causando el traslado de la clase rica del barrio de San Felipe. Ella crea los barrios residenciales de La Exposición, Bella Vista, Vista del Mar y La Cresta que ocuparon el relleno a lo largo de la Zona Costera cerca de la ciudad y las Colinas del Sudoeste del Río Matasnillo.

Para 1920, la ciudad y sus alrededores alcanzan 64,550 habitantes; 14.4% de la población total del país y 67.3% de la población situada al Este de la Zona del Canal. Los efectos del Canal se hacen sentir sobre la función portuaria de la ciudad, la cual estará ligada al puerto de Balboa. Las funciones comerciales, de servicio se desarrollan en la ciudad.

De 1920 a 1930, aparecen nuevos centros de crecimiento. La crisis que atraviesa el país después de la Primera Guerra Mundial trastorna la situación económica y modifica los factores del crecimiento de la población. La disminución de empleos provoca la emigración de obreros extranjeros. El desempleo unido al aumento de los alquileres provocan una fuerte migración de la población del centro de la ciudad hacia la periferia. Esta es la época del inicio del crecimiento espontáneo y la formación de una cintura suburbana que va bien pronto a ser invadida por la ciudad. Cerca de Río Abajo y al Noroeste del Río Matasnillo, los antillanos formaron los poblados de Río Abajo, Pueblo Nuevo y Monte Oscuro. La construcción de la actual Vía España entre 1920 y 1924 y posteriormente su prolongación contribuyen a su poblamiento. La venta de lotes se realiza directamente por los propietarios o por agencias inmobiliarias. Muchos de los antiguos propietarios eran norteamericanos a quienes los antillanos teniendo como garantía sus salarios de la Zona, pudieron comprar sus terrenos. La ocupación del suelo

se realiza en estos sectores de manera desordenada y sin ningún plan de urbanismo.

En 1923, se crea el Barrio de San Francisco de la Caleta, al Este del Matasnillo con la concesión de 48 lotes por el gobierno a una aldea de pescadores situada cerca de la Exposición. A 6 kms. del centro de la ciudad, a lo largo de la Vía España, se forman los núcleos de Carrasquilla, Vista Hermosa y Parque Lefevre ocupados por una clase media. La superficie urbanizada se triplica entre 1915 y 1928: de 136 hectáreas, el espacio construido alcanza 328 hectáreas. La población de la ciudad tiene un aumento de 25.1% entre 1920 a 1930 y ella recibe 67.2% del aumento total del país; aunque su ritmo de crecimiento es superior al del país, en este decenio es inferior al decenio anterior y al que alcanza después de 1930.

A partir de 1930 la situación demográfica de la capital sufre un cambio brusco. La organización de la defensa del Canal durante la Segunda Guerra Mundial provoca un impulso económico. El funcionamiento de la Carretera Panamá-Río Hato y de la Transístmica (Panamá-Colón), la construcción de bases de defensa y de un tercer par de esclusas concentraron una fuerte población (40% del país), en los sectores cercanos a la Zona del Canal. Entre 1930 y 1940, la ciudad gana 50,598 habitantes, aumento que se realiza sobre todo durante los años 1936-42 que ven el aporte de 45,107 habitantes. A pesar de la importancia del crecimiento natural (20.7 por mil) es la inmigración que juega el papel más importante en el crecimiento demográfico. Sin embargo, a pesar del aumento de población, las construcciones durante el período de la guerra son escasas, alcanzando los barrios más pobres un punto de saturación. La población en ellos sobrepasa al de la vieja ciudad (San Felipe) y la densidad de ocupación alcanza en algunas manzanas a 1,200 a 2,000 habitantes por hectárea. La aglomeración de Panamá (ciudad y cintura sub-urbana) tienen en 1940 un total de 125,822 habitantes.

El desarrollo seguido por la ciudad impulsa a las autoridades a tomar medidas urgentes y así se crean grandes edificios de habitación (multifamiliares) destinadas a las categorías más pobres y a la clase de recursos modestos. En 1944 se crea el Banco de Urbanización y Rehabilitación iniciándose así la urbanización planificada en ciertos sectores de la ciudad donde las viviendas son alquiladas o vendidas a precios bajos. El éxito obtenido se convierte en el factor generador de programas de urbanización dirigido por sociedades privadas o públicas y la creación de una reglamentación de urbanización que el crecimiento acelerado de la población y la inestabilidad política hacen ineficaz.

El crecimiento reciente de la ciudad 1950-1974.

Panamá como otros países de América Central, del Sur y del Tercer Mundo, logra un crecimiento rápido en los 20 o 30 últimos

años que se traduce geográficamente por un espectacular impulso urbano. La mayor parte de las ciudades alimentadas por un éxodo rural que cada año es más importante y por su propio crecimiento natural, doblan o triplican su población.

La ciudad de Panamá crece de manera extraordinaria después de la 2a. Guerra Mundial. La construcción del Aeropuerto Internacional³, de la Carretera Interamericana, del Puente de las Américas⁴ y el Tratado de 1955 con los Estados Unidos⁵ permiten un acelerado crecimiento de la economía y demografía de la ciudad. El éxodo rural se intensifica. La ciudad y su área metropolitana atraen 42.2% de la inmigración total interna entre 1950-1960. En este período se inicia el proceso de descentralización de funciones del núcleo urbano. Las funciones residenciales, comerciales, industriales y culturales se desplazan hacia la periferia.

La Zona Urbanizada se extiende hacia el norte, entre la vía España y la Avenida Simón Bolívar (Transístmica). La construcción casi exclusiva de casas individuales progresa en el sector de Bethania sobre una superficie de 70 Ha., mientras que la construcción de inmuebles de habitación colectiva, universitaria, de salud y hotelera se localiza en el sector de El Cangrejo y El Carmen. Se trata de la construcción de inmuebles a nivel medio. A partir de 1950, la urbanización se inicia también en el sector de Paitilla después de la restitución de tierras por los Estados Unidos⁶. La prolongación y ensanchamiento de la Avenida Balboa permite la inclusión de numerosos establecimientos escolares e industriales a la zona ya urbanizada. Antes de 1950, se encontraba en ese sector, el Aeropuerto de Paitilla o Marcos A. Gelabert y una pequeña aglomeración de casas o ocupación ilegal: Boca La Caja.

3. El servicio aéreo Internacional de Panamá se efectuaba por el Aeropuerto de Albrook en la Zona del Canal. En 1949 fue inaugurado el Aeropuerto Internacional de Tocumen o Bellisario Porras.
4. Las comunicaciones de la ciudad con la región occidental del país se hacían por un Ferry antes de la construcción del Puente de Las Américas. La capacidad ilimitada de cada lancha y sin interrupción por el paso de los barcos hacían lenta la circulación.
5. El Tratado de 1955 (Romon-Eisenhower) estableció los puntos siguientes:
 - a. Restitución de los terrenos y edificios a las ciudades de Panamá y Colón y la Isla de Taboga ocupados durante la Guerra.
 - b. La suspensión de las actividades comerciales del ferrocarril en las ciudades de Panamá y Colón.
 - c. El pago de impuesto por los empleados no norteamericanos y la prohibición de compras en los comisariatos de la Zona del Canal a los empleados en la Zona residentes en la Zona del Canal.
 - d. La restricción de habitaciones en la Zona del Canal según las categorías de los empleados y su emigración después de la jubilación.
6. En 1903, Paitilla (en el Corregimiento de San Francisco) era una propiedad privada. Los Tratados de 1904 y 1915 transfirieron esas tierras a los Estados Unidos. En 1915, los propietarios reclamaron sus tierras; en 1929, 35 hectáreas fueron vendidas al gobierno para la construcción del Aeropuerto de Paitilla. En 1930, los Estados Unidos adquirieron 50.6 hectáreas (Punta Paitilla) para la defensa del Canal dando una indemnización de 160,000 dólares a los propietarios. Después de la 2da. Guerra Mundial fueron transferidos al Gobierno Nacional.

Los núcleos de población situados en la cuenca del Matasnillo crecen rápidamente: de 2,405 casas que había en 1950, se cuentan 7,883 en 1957. La más grande expansión se efectúa en el corregimiento de Pueblo Nuevo: de 665 casas pasa a 2,754 casas; en el corregimiento de San Francisco de 717 en 1950, aumenta a 2,484 y en Bethania de 636 a 1,778 casas en el mismo período. Más de 1,000 hectáreas son así agregadas a la antigua zona urbanizada entre 1945 y 1960. La ciudad llega en 1960 a una superficie aproximada de 2,084 Ha. y una población de 273,440 habitantes.

A partir de 1960, el ritmo de crecimiento de la ciudad se estabiliza progresivamente. En los corregimientos antiguos se realiza un éxodo: El Chorrillo pierde 10% de su población y Santa Ana 5.8%. Los corregimientos que rodean al centro histórico crecen a un ritmo moderado. En ellos se efectúa la construcción de los espacios desocupados.

Mientras que en esos corregimientos, las zonas residenciales crecen, la modificación de otros sectores se manifiestan por las innovaciones técnicas en la construcción, sobre todo por la transformación de la ocupación y de la utilización del suelo. A lo largo de la Avenida Central, la construcción y renovación de edificios provoca la extensión del sector comercial hacia la Vía España en el Corregimiento de San Francisco.

Al norte de la Avenida Simón Bolívar (Carretera Transistmica) donde existían grandes propiedades pertenecientes a la oligarquía, muchas de ellas utilizadas en la ganadería, la urbanización se acelera. La construcción de casas individuales para una clase acomodada aparece en el Barrio Los Angeles, emprendida por asociaciones privadas, mientras que en los barrios de Villa Cáceres, La Locería, el IVU, aprovisiona casas para la clase media. Alterando con esos sectores de habitación se crean parques industriales de superficies superiores a 10 hectáreas.

Después de 1965, la organización del espacio continúa con el fin de satisfacer la demanda de la clase media superior. Sin embargo, en los últimos años la construcción de viviendas colectivas o de casas gemelas destinadas a la clase media y de recursos modestos ha sido realizada por el IVU o Ministerio de Vivienda. Con la construcción de la Avenida Ricardo J. Alfaro (Tumba Muerto) la expansión continúa hasta los límites de la Zona del Canal.

A medida que se realiza la urbanización de esos sectores, la ciudad engloba poco a poco los antiguos pueblos de Juan Díaz, Pedregal y Tocumen donde el Aeropuerto Internacional ha valorizado y provocado la urbanización de esos centros rurales o de los terrenos boscosos y pantanosos.

En 1950, se realizó la construcción en Juan Díaz, de la ciudad satélite denominada Radial, cuyo desarrollo fue lento. Las fotografías aéreas, muestran numerosos lotes sin construir y el paisaje permanece sin transformación importante. Sin embargo, el movimiento de extensión dirigido en general a partir de la Aveni-

da España y de la Carretera de Tocumen se realiza a partir de esa fecha de manera continua. El precio más bajo del suelo ha permitido la instalación de zonas industriales, de habitación y de un centro deportivo. El IVU, después el Ministerio de la Vivienda, han hecho la adquisición de terrenos en ese sector de la ciudad, proporcionando unidades de habitación adaptadas a las clases medias y a las clases pobres de recursos bajos que habitan en los barrios degradados o barriadas de emergencia. Después de 1970, las sociedades inmobiliarias lotifican y construyen para una clientela media. Con la urbanización de Juan Díaz, Pedregal y Tocumen, el espacio urbanizado de la ciudad se prolonga hacia el Nordeste sobre 18 kms. El habitat urbano contrasta fuertemente con el antiguo habitat rural y el habitat de crecimiento espontáneo.

Al Norte, en las colinas y zonas montañosas atravesadas por la Ruta Transistmica o Boyd Roosevelt otros núcleos bien diferenciados son envueltos poco a poco por la ciudad.

San Miguelito, el más cercano a la ciudad, ha tenido un desarrollo explosivo debido, en su mayor parte, a la ocupación espontánea del suelo.

La invasión de San Miguelito se inicia con la construcción del Canal, pero su ocupación sistemática se realiza a partir de 1950. Según fotografías aéreas de 1953, existían en ese lugar apenas 20 casas. En 1957, las propiedades que habían sido invadidas fueron expropiadas o compradas por el Gobierno Nacional. El I.V.U. emprendió la rehabilitación de las áreas de ese sector con la creación de viviendas colectivas, casas individuales y con el realojamiento de las construcciones nuevas de familias desplazadas en otros barrios de la ciudad. A pesar de todos los

En el período de 1960-70, Bethania, San Miguelito, Juan Díaz y Pedregal se beneficiaron del 70% de la población que la ciudad ganó. Esos corregimientos lograron aumentar su población en razón de la acumulación del excedente natural (natalidad menos mortalidad) y de un balance migratorio positivo que es superior a aquél. La inmigración hacia esos corregimientos es el resultado de la instalación espontánea de la población o del traslado de familias de los otros corregimientos a las viviendas para ellas construidas.

La ciudad logra en 1970 una población de 417,104 habitantes. Si ella continúa su desarrollo con un ritmo semejante al período de 1960-70, en 1980 su población será de 635, 030 habitantes o sea 32.7% de la población del país.

El crecimiento de la ciudad hacia la aglomeración.

A medida que la población de la ciudad aumenta, a lo largo de la carretera Transístmica aparecen importantes núcleos urbanos: Las Cumbres y Alcalde Díaz, así que una cintura de pequeños núcleos semi - urbanos bastante difusos. Este es el nacimiento de un nuevo espacio semi-urbanizado donde las fábricas y los establecimientos del depósitos han venido a instalarse después de haber abandonado la ciudad.

En ellos se practica una agricultura de subsistencia introducida por los inmigrantes aunque gran parte de la población trabaja en la ciudad. El corregimiento de Las Cumbres que tenía en 1950, 2,163 habitantes alcanza en 1960, 6,906 habitantes logrando un aumento de 164%. Alcalde Díaz que se originó en 1950 con la concesión de lotes a familias que habían invadido terrenos en la ciudad, aumenta de 1,575 habitantes en 1950 a 3,611 habitantes en 1960; ganando así 49.8% del aumento total de habitantes que tuvo el corregimiento durante ese período.

Al Noreste de la ciudad, el corregimiento de Tocumen que tenía 447 habitantes alcanza 2,088 en 1960. El crecimiento más importante se observa alrededor del Aeropuerto que gana 75.8% de la población del corregimiento o sea 1,245 habitantes sobre 1,645 habitantes.

Hacia la parte occidental de la ciudad, atravesando los 16 kilómetros de ancho de la Zona del Canal, se ha construido una cintura urbana y semi-urbana que se prolonga sobre una veintena de kilómetros a lo largo de la Carretera Interamericana o sobre las vías adyacentes. Esta región constituye un eje de crecimiento privilegiado por su topografía bastante plana, su actividad comercial importante, su proximidad a la capital y su posición estratégica como medio de acceso al interior del país.

Como la capital, esta región ha estado bajo la influencia de las actividades secundarias y terciarias las que provocaron su desarrollo. Las actividades a las cuales se consagraban los distritos de Arraiján y Chorrera se han transformado progresivamente a medi-

da que su población aumentaba. La agricultura, la construcción y las actividades no especificadas constituían la solas actividades que contribuían al crecimiento de esta región. A partir de 1950, las actividades manufactureras, el comercio y el transporte han presentado cambios notables que han colocado las actividades secundarias y terciarias en su rango superior a las primarias.

En el crecimiento de Chorrera y Arraiján la Carretera Interamericana ha jugado un papel importante de fijación privilegiada. Esta cintura urbana y semi-urbana ha ganado alrededor de 10,000 personas entre 1950 y 1960 concentrando 70% de la población de cada distrito. Esta zona reunía en 1960 una décima parte de los habitantes y dos centros urbanos del Area Metropolitana: las ciudades de Chorrera y Arraiján. Su estructura no es uniforme en razón de una modificación importante después de 1950.

En 1950, esta cintura urbana y semi-urbana aparece repartida en núcleos más o menos grandes o sectores de habitación dispersos a lo largo de la carretera; durante la última década la situación ha cambiado. La zona de crecimiento ha llegado a ser más extensa y más dinámica. Aunque la inmigración rural ha sido bastante fuerte, la choza ha progresivamente desaparecido y en su lugar se ha construido la casa en madera o en duro.

La intensidad del crecimiento demográfico de esta zona ha sido función del fuerte aumento de la ciudad de Chorrera, del crecimiento un poco más atenuado de Arraiján y de las zonas periurbanas o rurales. Entre 1950 y 1960 la ciudad de Chorrera aumentó de 8,652 habitantes a 13,696 habitantes o sea 58.3%. La zona sub-urbana dobla su población y crece a un ritmo superior al de Chorrera. El Coco aumenta 88.9% y Guadalupe 246%

Para Arraiján el crecimiento de la población ha sido menos intenso. La topografía más accidentada ha provocado una mayor dispersión del habitat y una estructura menos urbanizada. El crecimiento de la Zona sub-urbana ha sido generalmente más fuerte que la lograda por la ciudad de Arraiján. Esta logró entre 1950 y 1960 apenas un aumento de 17.5%, mientras que la Zona sub-urbana alcanzó 79.0%. El aumento más fuerte se concentró en el Corregimiento de Veracruz, Vista Alegre y Juan Demóstenes Arosemena.

La ciudad de Panamá con sus barrios de los alrededores, los distritos de Arraiján y Chorrera formaban una aglomeración de 216,559 habitantes en 1950 que alcanza 331,804 habitantes en 1960.

La población de la aglomeración después de 1906 continúa su crecimiento. La ciudad de Panamá crece a un ritmo más lento a partir de 1960 que el de otros núcleos de la aglomeración. Las Cumbres entre 1960 y 1970 duplica su población; de 6,906 habitantes alcanza 13,238 habitantes en 1970. Tocumen triplica su población pasando de 2,088 habitantes a 6,170 (+ 195.5%).

La ciudad de Chorrera toma un ritmo más acelerado que el período precedente. Con su zona sub-urbana (El Coco, Guadalupe) concentra una población de 31,000 habitantes, 70% del distrito. Arraiján crece con sus núcleos sub-urbanos de 6,540 habitantes a 11,955 habitantes entre 1960 y 1970 (aumento de 82%). El resto del distrito de Arraiján se desarrolla más lentamente: aumenta en 61% .

La importancia que ha tenido los distritos de Arraiján y Chorrera como zonas satélites de la ciudad de Panamá hacen pensar que por ahora no se producirá una alternación de su crecimiento demográfico. La estimación de la población para 1980 es de 35,060 en el distrito de Arraiján y de 80,120 habitantes en el de Chorrera. Para esa fecha la aglomeración de Panamá pasará de 519,643 habitantes (1970) a 795,000 habitantes (1980).

La creación de la Autopista Panamá-Chorrera, Panamá-Colón, será un factor importante en el desarrollo de la ciudad y de su área metropolitana.

LA CIUDAD DE COLON EN EL CONTEXTO
GEOGRAFICO—HISTORICO
DEL PAIS
(1982)

Por CONSUELO TEMPONE

INTRODUCCION

Antes de referirme a la trayectoria de la Ciudad de Colón dentro del contexto geográfico-histórico de nuestro país, considero conveniente hacer algunas anotaciones sobre las características de las ciudades que permitirán comprender mejor la naturaleza y funciones de la ciudad de Colón, motivo de esta Conferencia.

¿Qué es una ciudad?

Toda ciudad es un conjunto y un complejo de actividades humanas y de obras materiales, aglomeradas en un espacio relativamente pequeño, cuyo suelo ha sido profundamente transformado. Dentro de tal complejo, todas las obras materiales y las actividades guardan íntima conexión. Viviendas, modos de utilizar el suelo, régimen de propiedad, circulación de personas y productos, actividades de trabajo y de recreo, y otros aspectos más, se desenvuelven en un juego cambiante y multiforme de acciones e interacciones. Siendo esto así, ningún problema concreto de una ciudad puede ser considerado aisladamente.

Toda ciudad moderna posee una **estructura** y una **infraestructura**. La estructura urbana es la distribución y orden de las partes de la ciudad que se asientan sobre su suelo; la componen esencialmente las edificaciones y construcciones, las calles y los llamados espacios libres (parques, plazas, etc.). La **infraestructura** urbana es la distribución y orden de las partes de la ciudad construidas debajo de la superficie de su suelo; es la red material de servicios de abastecimiento de agua potable y la de servicios de desagüe de aguas negras, y los cables de distribución eléctrica y de teléfonos. Debe advertirse que la infraestructura aumenta el valor del suelo urbanizado.

Los elementos materiales de la estructura urbana sufren los efectos desgarradores del tiempo. Se ha dicho que toda ciudad renueva su piel (casa y construcciones) total o casi totalmente cada siglo.

Toda ciudad nace, crece, madura. Muchas han muerto ya. Su curva vital está expuesta a diversas clases de oscilaciones. Numerosas ciudades se han fundado deliberadamente para cumplir funciones específicas previstas y en respuesta a una necesidad sentida. Este es el caso de la ciudad de Colón.

¿Qué es la ciudad de Colón? ¿Cómo ha surgido? ¿Qué funciones urbanas ha venido desarrollando? ¿Cuáles han sido las causas de sus crisis? ¿Cuáles los remedios para solucionarlas? Responder a estas cuestiones vitales equivale a intentar una diagnosis de la ciudad y a establecer un pronóstico reflexivo de su futuro. Y a tal fin se encamina nuestro examen geográfico de la Ciudad de Colón, que exponemos esta noche frente a tan selecto auditorio.

Nuestro análisis se efectúa a 129 años de fundada esta ciudad, fundamentado en las siguientes fases analíticas:

1. La posición regional de Colón. El origen de la ciudad. El nexo ciudad-región.
2. El emplazamiento topográfico de Colón. El Colón del siglo XIX. Relación de este núcleo urbano con los siguientes lugares inmediatos.
3. La transformación y planificación urbanística de Colón. Colón, ciudad insular y ciudad enclave. Su desarrollo a lo largo del siglo XX. Situación actual, Perspectivas.

1. La posición regional de Colón.

Colón es la segunda ciudad de la República de Panamá por su población (59,832 habitantes en 1980) y por sus funciones urbanas generales y específicas. Es el principal núcleo urbano de toda la Vertiente del Caribe y de la Provincia de Colón, de la cual es su capital.

Surgió en 1852, como pequeño puerto de tránsito y transbordo y cabeza del ferrocarril, en posición insular, sobre la Isla de Manzanillo, isla de formación coralígena, situada en la entrada de la Bahía de Limón.

La ciudad portuaria de Colón, es la continuadora de otros puertos anteriores que sirvieron en el litoral Caribe de lugares de enlace de rutas marítimas con la ruta terrestre transístmica. **Nombre de Dios** y su inmediato sucesor, **Portobelo**, tanto como las **Bocas del Río Chagres**, se originaron en función de rutas y para el servicio de tránsito y transbordo. La vida de estos puertos (y la de Colón también) ha estado sometida a la curva de oscilaciones de las rutas a las cuales han servido.

2. Emplazamiento topográfico de Colón.

Para comprender adecuadamente el emplazamiento topográfico de la ciudad de Colón es preciso recordar que cuando nace esta ciudad, al mediar el siglo XIX, se estaba en presencia de una revolución tecnológica de los medios de transporte de formidables consecuencias mundiales: el ferrocarril y la navegación a vapor.

En la IV década del siglo XIX el avance de la colonización norteamericana, emprende a ritmo más veloz, la marcha hacia el Oeste. La travesía terrestre de los vastos territorios estadounidenses ofrecía enormes dificultades. Hombres de empresa de algunos puertos norteamericanos del Atlántico concibieron la creación de una ruta mixta, marítima en gran parte y terrestre en su mínimo que enlazara los puertos orientales del Atlántico (New York específicamente) de Estados Unidos con el Istmo de Panamá, que atravesara el Istmo de Panamá por ferrocarril, para proseguir luego por vía marítima del Pacífico hasta las costas occidentales de Estados Unidos. Esta concepción grandiosa en su tiempo se cumplió con enorme esfuerzo y engendró la llamada RUTA PANAMA. Como consecuencia de esta Nueva Ruta surgió Colón.

Los constructores del ferrocarril seleccionaron la abierta bahía de Limón y el fondeadero situado en las márgenes occidentales de la Isla de Manzanillo como los nuevos portales de acceso al Istmo en el Caribe que reemplazarían desde entonces a Portobelo y las Bocas del Río Chagres.

Así nació en esta isla coralígena y amanglarada el punto crítico de enlace de la ruta marítima Nueva York-Chagres con la cabeza del ferrocarril de Panamá. Esta isla diminuta, de apenas dos kilómetros cuadrados de superficie, pronto fue dotada de primitivos muelles de madera, en el fondeadero del Suroeste, frente a la estación ferroviaria terminal. En 1852 se fundó oficialmente la ciudad. Había nacido Colón, frente a una nueva Ruta.

En su trayectoria de 129 años de existencia 1852-1981, pueden distinguirse claramente dos grandes etapas: Una primera etapa que corresponde al **Colón primitivo** del Siglo XIX, un Colón embrionario con simple estructura urbana de frágiles casas de madera y una segunda etapa que corresponde al **Colón Moderno**, que surge de la construcción del Canal de Panamá, con estructura renovada e infraestructura. Sus funciones específicas cambian sustancialmente en estas dos etapas.

Durante la primera etapa que hemos llamado la del **Colón primitivo** del siglo XIX, la naciente ciudad tiene dos períodos o ápices de apogeo o actividad. El primero de estos se produce con el **movimiento de la Ruta Panamá**. Más de 600,000 pasajeros y más de 700 millones de dólares cruzaron el Istmo de Panamá utilizando el nuevo y pintoresco ferrocarril. En el Colón de entonces existía un muelle de madera en puerto abierto adyacentes surgían viviendas de madera para prestar los servicios que demandaba la función de tránsito y transbordo de pasajeros y carga. Las estampas de aquella época mostraban a Colón como una venta cosmopolita. Este período de actividad, generado por la Ruta, cae súbitamente cuando se abre el primer ferrocarril transcontinental en Estados Unidos hacia 1869.

Diez años después, el Congreso de París de 1879 elige al Istmo de Panamá como ruta para la construcción del Canal Interoceá-

nico. Francia entra en escena. El anuncio de la construcción del canal interoceánico provoca una expectativa optimista en el Istmo. El período 1880-1890 es un nuevo período de actividad en la economía transístmica. Cuando empiezan a desarrollarse las actividades de la excavación canalera, se inicia un aumento vertiginoso de la actividad ferrocarrilera. El tonelaje de carga crece sistemáticamente de 168,646 en 1881 a 1,283.753 en 1888. La nómina de empleados sube; de 967 en 1881 da un salto vertiginoso a 6,941 en 1883 y 17,436 en 1884, la mayor parte importados de las Antillas. El aumento repentino de la fuerza laboral en la región del paso transístmico crea graves desequilibrios y tensiones.

Colón cumplió durante este período sus funciones de puerto de importación e inmigración y creció su función de habitación o vivienda.

Numerosos viajeros, entre ellos Wolfred Nelson y Camacho Roldán, nos han legado un testimonio de sus impresiones, resaltando las condiciones urbanas y sanitarias de la ciudad durante el siglo XIX.

Camacho Roldán en sus **Notas de Viaje** de 1887, presenta una semblanza de la urbe colonense en estos términos: "El norte de la ciudad insular es el lugar de residencia preferido por los norteamericanos por su mejor ventilación. La parte central es el pequeño mundo cosmopolita del comercio, hoteles, cantinas y tabernas de chinos y jamaicanos; al sur de la estación se encuentra el barrio francés".

Conviene recordar algunos hechos que obstaculizan el crecimiento de Colón en esta segunda mitad del siglo pasado: primero, los **incendios** en 1862 y 1864, después la **fiebre amarilla** de 1863 a 1885 cuando alcanza a 5,000 personas aproximadamente, y ese mismo año de 1885 el gran incendio que destruyó casi enteramente a la ciudad dejando sin albergue a cerca de 10,000 personas. Sin embargo, las catástrofes no pudieron impedir el crecimiento de la ciudad atlántica, que pasa de unos 4,000 habitantes en 1879 a 15,000 en vísperas del incendio de 1885.

Pero así como se inició un período de auge para Colón en 1880, con una gran llamarada de actividad, terminará bruscamente en 1889 con el cese de los trabajos de construcción del canal interoceánico. El volumen del tráfico del ferrocarril se desploma; de 1,283.753 pasajeros transportados en 1888 se pasa a 290,664 al año siguiente y a 64,652 en 1890. La fuerza laboral también desciende bruscamente: de 13,993 empleados en 1888 a sólo 913 en 1890.

Después del colapso financiero de la Compañía Universal del Canal Interoceánico de Ferdinand de Lesseps en 1889 en París y el consiguiente escándalo de Panamá en el gobierno y en la opinión pública francesa, comenzó a sentirse el malestar económico en el Istmo originado por la suspensión de los trabajos del Canal,

lo que contrastaba con el estado de prosperidad de los pasados años de apogeo. La situación se agravó gradualmente hasta llegar en 1893 a su mayor intensidad. Pero en 1894 se crea la Compañía Nueva del Canal que hace un último esfuerzo de construcción del canal hasta el traspaso definitivo de sus bienes en el Istmo a los norteamericanos el 4 de marzo de 1904. Este último período aporta una renovada esperanza a la economía del Istmo que será, no obstante, insuficiente para borrar las huellas del colapso de 1889.

3. El Siglo XX. Transformación y planificación urbanística de la Ciudad de Colón.

La continuación de los trabajos de construcción del Canal Interoceánico por el gobierno de los Estados Unidos a partir de 1904 abre un nuevo ciclo económico en el Istmo de Panamá. La actividad del ferrocarril se intensifica nuevamente: el número de pasajeros transportados se eleva progresivamente alcanzando la cifra tope de 3,124,974 personas en 1914; la carga transportada también se elevará progresivamente. Los norteamericanos organizan rápidamente la estructura del personal que debería, en diez años, concluir la obra interoceánica. El reclutamiento de trabajadores se intensifica llegándose en 1913 a los 56,654, advirtiéndose el contraste racial que tendrá una importancia capital en el modelado urbano en la Zona del Canal y en las ciudades de Panamá y Colón, ya que dos tercios de los trabajadores extranjeros importados serán negros y un tercio blancos.

Las ciudades de Panamá y Colón no se encontraban preparadas para recibir esta masa de trabajadores inmigrantes, sobre todo aquellos que no habían sido contratados directamente por la Compañía del Canal Istmico. Así, se crearon nuevos barrios dormitorios provisionales, con sus casas de madera al estilo antillano en donde se alojará esta población temporalmente. Se explica así el crecimiento vertiginoso de la población de las ciudades de Panamá y Colón que pasarán de 33,100 habitantes en 1905 a 66,502 en 1911 y llegarán a 89,704 habitantes en 1915.

Sin embargo, no es sólo el aumento de población la nota característica de las ciudades terminales en esta primera década del Siglo XX. Como consecuencia del Tratado Hay - Buneau Varilla y de la Convención de Límites posterior, los Estados Unidos obtuvieron la concesión del área más importante del Istmo para los fines de construcción, operación, mantenimiento, saneamiento y protección del Canal Interoceánico. La naciente República de Panamá quedó privada del control práctico de una faja de tierra de 10 millas de ancho que se denominará desde entonces Zona del Canal, cuya estructura funcional se irá organizando gradualmente desconectada del resto del país y que terminará por partir la República en dos secciones.

Colón quedará reducido a la condición de ciudad enclavada.

La mayor parte de la Isla de Manzanillo, soporte de la Ciudad de Colón, permaneció sujeta a la jurisdicción panameña, pero en su frente occidental quedaron dos instalaciones bajo jurisdicción norteamericana: en la sección noroeste Fort de Lesseps; custodiando la entrada del Canal y hacia el Suroeste el gran puerto de Cristóbal con instalaciones y servicios portuarios que se prolongarían por la angosta garganta de tierra que suelda la Isla con la tierra firme. Entre Fort de Lesseps y Cristóbal se localizarían las aguas marítimas del puerto de Colón.

Hacia 1910 se había edificado una pequeña extensión de la Isla. Las casas en su mayor parte eran de pobre aspecto, de arquitectura descuidada y había entre ellas grandes trechos vacíos causados por los incendios. Un mapa topográfico levantado en 1905 por el Cuerpo de Ingenieros Norteamericanos muestra sólo el trazado de tres calles paralelas a la de la Estación.

La transformación urbana de Colón en la que tan activa participación tuvo la técnica norteamericana, forma parte del éxito que representó la finalización del Canal, unida a los magníficos trabajos de saneamiento ambiental. Esta transformación que se canalizó en la ciudad fue integral y afectó su estructura e infraestructura. Se le dotó de acueducto y alcantarillado y se diseñó su trazado urbano en forma de damero o tablero de ajedrez, propio para el cumplimiento de su función residencial, ya que los servicios portuarios completos se concentraron en el área del Cristóbal, dentro de la Zona del Canal. En centro comercial de la ciudad se situó en la Calle del Frente y sus cercanías, próximas a la estación y al puerto.

Entre los años 1920 y 1930 la población de Colón disminuyó en un 4.6% (de 31,203 a 29,765 habitantes). La fase crítica de la post-guerra y la depresión económica mundial afectaron profundamente a la ruta y a Colón. Un número considerable de la población extranjera, atraída al Istmo por las oportunidades de empleo, emigró cuando esas oportunidades dejaron de existir.

Entre 1930 y 1940 Colón experimenta otro brusco crecimiento. De 29,765 habitantes salta a 44,393, representando esto un aumento de 49.1% , aflujo rapidísimo, también inmigratorio. La tensión de pre-guerra y las obras emprendidas para construir el tercer juego de esclusas en el Canal ayudan a explicar esta afluencia tan grande. Colón en esta época presentaba grandes dificultades de alojamiento, condición que fue agravada por el desastroso incendio que arrasó la ciudad en abril de 1940.

La década 1940 -1950 muestra una inflexión violenta. El período 1940-1945 marca un ascenso acusadísimo de actividades y riqueza, coincidiendo con la II Guerra Mundial. La guerra con el aumento de guarnición, de empleados y trabajadores, y el Istmo como lugar de entrenamiento de tropas americanas reforzaron las funciones de comercio, recreo, vivienda y otros servicios y brindaron a Colón una masa de población flotante..

Hacia 1944, un año antes de finalizar la II Guerra Mundial ocurrió la apertura de la **Carretera Transistmica Boyd-Roosevelt** que enlazó a Colón con Panamá. Antes de que esta carretera se abriese al servicio público, el único sistema de transporte entre Colón y Panamá era el Ferrocarril de Panamá, servicio ferroviario regular, colectivo, limitado en número y sujeto a horario fijo. La carretera estableció desde 1944 una ruta destinada al transporte automovilístico, ilimitado en número, sin estar sujeto a horarios fijos. Al sumarse las dos rutas comenzó a producirse un movimiento mucho más activo entre las dos ciudades terminales Panamá y Colón.

A partir de 1946 cuando se inicia el llamado período de post-guerra, comienza una nueva crisis para Colón que se acentuará entre los años 1949 y 1950. Ocurre el retiro de las guarniciones militares y la disminución del turismo. Hay un descenso de un 60% en el producto de patentes comerciales, descenso en el impuesto sobre la renta, descenso en la fabricación de licores; disminuye la proporción en que Colón contribuye a todas las rentas del Estado y disminuye también su aporte a la Caja de Seguro Social.

Los hechos expuestos indican que entre 1945 y 1949 hay una crisis brusca de trabajo, un desequilibrio económico rápido y una emigración de personas que deja vacío un 25% de locales y viviendas.

¿Cuáles son las causas productoras de la crisis colonense de este período? Hay que buscarlas en una serie de perturbaciones que afectaron la ruta y de igual manera a la economía colonense engarzada a dicha ruta, entre esas perturbaciones hay que mencionar la **reducción del tráfico marítimo** a través del Canal en los primeros años de la post-guerra, hecho éste que afectó los ingresos derivados del turismo marítimo en tránsito, representando una merma sensible para los ingresos colonenses.

A lo anteriormente señalado hay que agregar otro hecho de gran importancia mundial, la **Revolución tecnológica del transporte aéreo**, uno de los hechos más trascendentales de la primera mitad del siglo XX. A partir de 1928 el progreso de la aviación acorta las distancias alterando el tiempo invertido en la comunicación. Las repercusiones de la aviación sobre la función geográfica del Istmo serán inmensas. El Canal de Panamá, le había dado, al Istmo de Panamá la exclusividad de tránsito y circulación interoceánica entre el Atlántico y el Pacífico; el progreso de la aviación que se acelera durante la guerra rompió esa exclusividad y creó nuevas líneas de comunicación que no necesitaban servirse necesariamente del Istmo. Todos los mecanismos conectados con el Canal, Colón uno de ellos, tuvieron que sufrir los efectos de esa revolución tecnológica del transporte aéreo.

Ante la crisis colonense de post-guerra, el gobierno tomó algunas medidas tendientes a remediar la situación socio-económica imperante, tratando de producir nuevas fuentes de trabajo que

ayudasen a solucionar el problema del desempleo que se estaba incrementando. Esta acción estatal se dejará sentir en las siguientes obras: 1) Creación de la Zona Libre de Colón, 2) Construcción del Relleno de Colón en el área Sureste de la ciudad, 3) Construcción de un gran edificio para el Colegio Abel Bravo y 4) Construcción de cuatro edificios de apartamentos por el Banco de Urbanización y Rehabilitación.

No podemos desconocer la importancia de estas obras señaladas y los empleos que generaron durante su etapa de construcción; sin embargo no lograron detener el avance de la crisis.

Por la importancia y trascendencia socio-económica, haremos a continuación algunas anotaciones específicas sobre esta Zona Libre. Al respecto, conviene recordar, que desde 1917 a sólo tres años de la inauguración del Canal de Panamá, se pensó en la posibilidad y conveniencia de establecer una Zona Libre de Colón. Pero no fue hasta 1948 cuando la idea se hizo realidad mediante Decreto Ley No. 18 del 17 de junio de 1948, que creó dicha Zona como institución autónoma del Estado Panameño con personería jurídica propia.

El espacio inicialmente concebido a esta Zona para el desarrollo de sus actividades consistió en 38 hectáreas segregadas, localizadas en el sector sur de la ciudad. En septiembre de 1953, finalizó la construcción del primer edificio en esta área. Los informes más recientes dados a la publicidad, señalan la existencia de más de 100 edificios-depósitos y oficinas con 365 empresas usuarias establecidas y 9,490 personas empleadas, de las cuales 3,200 son eventuales.

Volviendo nuevamente a los inicios de la década del 50, es de importancia anotar, que hacia 1952, al cumplir la ciudad de Colón sus 100 años de vida, en una interesante publicación que hizo el Banco de Urbanización y Rehabilitación, se planteó la problemática del futuro crecimiento de la Zona Libre y la necesidad de ir trasladando las otras funciones urbanas de Colón a una nueva ciudad-satélite que bien podría levantarse en un lugar próximo. Se recomendaba en dicha publicación el estudio de proyectos de rutas y caminos que conectaban el núcleo colonense con otros núcleos de urbanizaciones que pudieran ofrecer a sus moradores posibilidades, de trabajo en actividades de pesca, horticultura e industrias. Tal propuesta, hecha a nuestro juicio, con seria fundamentación, no parece haber recibido la atención gubernamental entonces. De haber sido atendida, es muy probable, hubiese sido otra la trayectoria de vida colonense en estos 30 últimos años.

Entre 1950 y 1980, el ritmo de crecimiento de la población de la ciudad de Colón ha experimentado fluctuaciones. Entre 1950 y 1960 la población de la ciudad aumentó en 7,398 habitantes; entre 1960 y 1970 se registró nuevamente un aumento de 8,097 habitantes. Los informes estadísticos proporcionados por el último Censo de 1980 indican una disminución de 7,863 habitantes en la ciudad y un descenso en el número de viviendas ocupadas.

Las cifras del último Censo, también ponen de manifiesto un aumento notable de población en otros corregimientos del Distrito de Colón como son Cativá y Sabanitas, hecho este que nos indica que se ha producido un desplazamiento de parte de la población colonense hacia los corregimientos mencionados.

Todos los estudios de carácter socio-económico realizados sobre la Ciudad de Colón por parte de sociólogos, economistas, Profesores y estudiantes graduandos de la Escuela de Geografía de la Universidad de Panamá, dentro de la década 1970 - 1980, señalan como problema básicos de la Ciudad de Colón, el desempleo unido a la falta de viviendas adecuadas para un alto porcentaje de su población actual.

En general, la ciudad presenta un aspecto deteriorado con una mezcolanza en los diferentes usos de la tierra, exceptuando las estructuras y construcciones de la Zona Libre y del área de Nuevo Cristóbal.

La tasa de desempleo calculada para la ciudad en 1970 en un 17.9% , fue estimada en 1978 en 25% . Cálculos efectuados en el Departamento de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de Planificación, indican que en 1978 un 30% de la población de esta ciudad tenía un ingreso per cápita anual inferior al costo per-cápita anual mínimo estimado en 647 balboas. Esto significa que cerca de 22,000 habitantes estaban por debajo de la llamada línea de la pobreza.

No obstante, la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, el 1o. de Octubre de 1979, ha despertado expectativa en la población colonense, por la reversión a la jurisdicción panameña de áreas adyacentes a la ciudad de Colón que incluyen el poblado de Rainbow City, el Complejo Portuario de Cristóbal y el Depósito de combustible de Mount Hope, el Cementerio de Mount Hope, el Poblado de Altos Brazos y parte del poblado de Margarita, Coco Solito, el Viejo Campo de Francia, área no desarrollada al Sur y al Norte del Corredor de Colón, Fuerte de San Lorenzo, Fuerte Randolph, Aeropuerto del Campo de Francia, Nuevo Campo de Francia, Muelle Coco Solo y área de bosques entre los campos de entrenamiento de Sherman y Piña, área aledaña al poblado de Piña y área aledaña a Escobal.

¿Qué uso se les dará a estas tierras? ¿Servirán acaso para romper el estrangulamiento físico de la Ciudad de Colón? ¿Contribuirán acaso a solucionar los problemas básicos que actualmente tiene la población? Son estas algunas de las tantas preguntas e inquietudes que se han venido manifestando durante los últimos meses, inquietudes que han conducido hacia la elaboración por parte del Estado del llamado **Plan de Desarrollo de Colón**, que contempla en su primera fase el desarrollo dentro del área metropolitana de Colón de 13 proyectos que en líneas generales consisten en:

- La ampliación de la Zona Libre
- la construcción de un terminal de autobuses

- un parque recreativo a orillas del Lago Gatún
- ensanche de la vía Boyd-Roosevelt
- ampliación del Puerto de Cristóbal.
- construcción de un gran centro comercial y
- creación de un subcentro urbano en Puerto Escondido.

No quiero concluir mi intervención sin antes llamar la atención sobre algunos hechos:

1) La Ciudad de Colón tuvo su origen en función de rutas. Las crisis por las cuales ha pasado en su trayectoria de 129 años de existencia, han sido motivadas especialmente por las oscilaciones de las rutas, por la falta de funciones urbanas específicas y de horizontes de trabajo permanente. Como bien se ha dicho, la base de los problemas estructurales de Colón son en primer término la imposibilidad de controlar los elementos de la economía local, ya que el área del Canal, el Canal mismo y la Zona Libre desarrollan actividades y tecnologías, que en gran medida escapan al control panameño. Se ha insistido y se sigue insistiendo en las actividades internacionales de comercio y servicios, como única vía de solución a los problemas de Colón olvidándose otros recursos naturales que tiene la Provincia y que bien pueden explotarse.

2) Vincular a Colón, con el resto del país es tarea de urgente necesidad. En tal sentido, vemos con gran interés ese proyecto de carretera que a través de 73 kilómetros de longitud pretende enlazar a la Ciudad de Colón con la Provincia de Coclé.

Finalmente, deseo agradecer a todos la atención que me han dispensado.