

# TERRITORIO

NÚMERO 21 / PRIMAVERA 2008

# E<sup>y</sup>CONOMÍA

## SIREM

Sistema de Información Regional de México

# SIREM

Sistema de Información Regional de México, S.A. de C.V.

En SIREM lo podemos orientar con información, análisis y proyecciones sobre el comportamiento de la economía mexicana

Suscríbase a nuestros modelos

Macroeconómico

Regional

Municipal

Sectorial

Proyectos e investigaciones especiales

Presentaciones e informes técnicos

Asesoría y consultoría

Visite nuestra página  
Demostraciones en línea

[www.sirem.info](http://www.sirem.info)

[sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)

Teléfono / Fax 55-84-99-09

# TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 21 / PRIMAVERA DE 2008

## SIREM

SISTEMA DE INFORMACIÓN REGIONAL DE MÉXICO

*Socios Directores:* León Bendesky, Víctor M. Godínez y Miguel Ángel Mendoza. *Análisis:* Robert Burns, Sergio Garduño y Manuel Minjares. *Proyectos:* José O. Martínez y Rodrigo Granovsky. *Tecnologías de la información:* Manuel Camarillo. *Administración:* Celia Reátiga. *Ventas:* David Ricardo Vizcarra. *Apoyo administrativo:* David Pérez.

*Director*

Víctor M. Godínez

*Consejo editorial*

León Bendesky (SIREM)

Jorge Carrillo (Colegio de la Frontera Norte)

Guillermo Castro (Ciudad del Saber, Panamá)

Miguel Ceara Hatton (Santo Domingo)

Roberto P. Guimarães (ONU, Nueva York)

Florencio Gudiño (EuroSocial, Madrid)

Alexander Jachnow (Universidad Técnica de Berlín)

Luis Maira (Santiago de Chile)

José Octavio Martínez (CEPAL, México)

Miguel Ángel Mendoza (SIREM)

Josep Maria Pascual (Estrategia de Calidad

Urbana S.L. Barcelona)

Rodrigo de Oliveira Perpétuo (Belo Horizonte)


Mario Polèse (Universidad de Québec)

Marc Rimez (Bruselas)

Federico Rubli Kaiser (Banco de México)

*Cuidado de la edición*

Ricardo Blanco

*Territorio y Economía* es una revista trimestral de SIREM S.A. de C.V. Editor responsable: Víctor Manuel Godínez Zúñiga. Número de certificado de reserva de título otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2007-121712202700-102. Número de certificado de licitud de título otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 12417. Número de certificado de licitud de contenido otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 9987. ISSN: 1665-8795. SIREM S.A. de C.V. Álvaro Obregón 168-101, colonia Roma, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06700, México D.F. Teléfonos: 5584 9909. Fax: 5584 9909 extensión 102. Distribución: SIREM S.A. de C.V. Prohibida la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación sin autorización por escrito del director. Diseño e impresión: 

Correo electrónico: [sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)

Página web: [www.territorioyeconomia.com](http://www.territorioyeconomia.com)

## Contenido

### DIGRESIÓN EDITORIAL

**2** *La economía de archipiélago*

### ESTUDIOS

**4** *Presencia regional del Banco de México*

*Manuel Galán Medina y Federico Rublo Kaiser*

**11** *Panamá: territorio, sociedad y desarrollo en la perspectiva del siglo XXI*

*Guillermo Castro Herrera*

### ANÁLISIS REGIONAL

**23** *Acerca de las zonas metropolitanas en México*

*Beatriz Ramírez Solís*

### NOTAS Y COMENTARIOS

**27** *Un viaje por la ruta de Metrobús más extensa en América Latina*

*Ricardo Blanco Velázquez*

# La economía del archipiélago

El filósofo francés Michel Foucault señaló que la noción clave de la geografía era de archipiélago. La imagen que dicha noción proyecta es, precisamente, la de separación en un entorno en el que muchas veces se consideran los aspectos homogéneos, sean de índole territorial, económica o social. En todo caso, la idea de archipiélago contiene una riqueza analítica que debe destacarse precisamente cuando los elementos de índole global tienden a prevalecer en las visiones que se proponen de manera común sobre el desarrollo. La globalidad ejerce fuerzas de atracción que abarcan sectores de actividad y territorios en los que ellas se localizan pero, igualmente, ejercen fuerzas de repulsión que crean espacios vacíos. El conjunto de estas fuerzas delimita y caracteriza la naturaleza de los fenómenos globales.

En un texto titulado *Mundialización, ciudades y territorios: la economía del archipiélago\**, Pierre Veltz habla de los territorios que son, a la vez, más homogéneos y más fracturados. Esta consideración para el caso francés tiene una referencia que puede de alguna manera generalizarse.

Dice Veltz: “Primera constatación: el territorio es cada vez menos descriptible en cuanto a las macro diferencias, como aquellas que contraponen globalmente a una región con otra. La estructura sectorial de las actividades por región ha conocido, luego de los años 50 y 60 una convergencia espectacular. Bien entendidas, las ramas industriales tienen localizaciones relativamente diferenciadas. Pero esas diferencias son mucho menos claras que en la imaginería corriente de los especialistas regionales. Las desigualdades a escala micro, por el contrario, son muy fuertes. La extrema riqueza coexiste con la extrema pobreza. La experiencia cotidiana de las ciudades se asemeja a los análisis estadísticos.

El territorio social y económico se vuelve a la fuerza más homogénea en una escala grande pero, en cambio, se hace más fraccionado en una escala fina. Se torna probablemente de manera creciente en fractal, a la imagen de las estructuras geométricas que reproducen un mismo motivo de desigualdad a todas las escalas.

Las evoluciones de la geografía social son en este respecto particularmente interesantes. Se pueden observar de manera simultánea los procesos de homogeneización y la persistencia –y acentuación– de las diferencias a escala más fina. Los grupos sociales y profesionales continúan reagrupándose de forma esencialmente diferencia en el espacio. Un

análisis factorial de los vecindarios muestra la existencia de polos muy distintos: un polo que puede ser agricultor-artesano, un polo obrero y un polo terciario y tecnológico. En cuanto al perfil de la comunidad, este ha evolucionado fuertemente desde la década de 1980. En particular, la regresión general de las categorías populares (obreros y empleados) se opera de manera muy selectiva: la disminución ha sido tanto más fuerte cuando las ciudades se tornan más importantes y acomodadas. En contrapartida, la repartición de las profesiones técnicas (ingenieros, técnicos, funcionarios y profesionales intermedios) ha evolucionado hacia una mayor homogeneidad.

La segunda gran constatación es que las jerarquías se vuelven cada vez menos graduales y continuas. Esto permite explicar por qué se comprueban a la vez las tendencias hacia la convergencia en las escalas grandes (por ejemplo en las estructuras de actividad) y la persistencia de la agravación de las desigualdades entre grandes zonas.

Una explicación de esta paradoja es, en efecto, que la agravación de las desigualdades resulta sobre todo del desenganche de los extremos. Desde el final de los años 80, las estadísticas muestran que hay una desventaja para los más pobres, pero más que eso, que los pobres se vuelven cada vez más pobres. El aumento de las disparidades de los ingresos en Francia no es, por lo tanto, un contradictorio con el hecho que una gran mayoría de la población ha visto mejorada su condición.

Lo mismo está ocurriendo en los otros países occidentales y de modo notable en Estados Unidos, donde el fuerte aumento de la población en situación de pobreza, en uno de los extremos del espectro social, coexiste con un enriquecimiento general en promedio. Unos pierden mucho, otros ganan enormemente y casi todos ganan un poco. Esto explica la evidencia de una cierta atonía social de frente al proceso de exclusión, así como el desarrollo paradójico de aquello que John Kenneth Galbraith llamaba justamente la 'cultura de la contención'. Esta es en verdad igualmente en el plano territorial en donde, de vez en vez, el vacío, el no reciclaje y las trayectorias en situación de *impasse* reemplazan a las simples desigualdades del desarrollo".

\* Veltz, Pierre *Mondialisation Villes et Territoires. L'Économie D'Archipel*, Presses Universitaires de France, París 1996

# Presencia regional del Banco de México

*Manuel Galán Medina\**  
*y Federico Rubli Kaiser*

## INTRODUCCIÓN

La presencia regional del Banco de México en el país tiene dos fundamentos. El primero deviene del cumplimiento de algunas de sus funciones. El segundo, tiene su base en la necesidad de mantener dicha presencia para cumplir con sus obligaciones institucionales de la mejor manera posible.

El principal papel del Banco de México es fungir como emisor único de la moneda nacional. Ello significa que el Banco tiene la responsabilidad de proveer de ella a la economía del país. Esta finalidad requiere de una presencia regional por varias razones que se discuten más adelante. Por otra parte, la instrumentación de la política monetaria requiere de información económica sobre las distintas regiones del país, por lo que es importante mantener “termómetros” de la actividad productiva en las distintas zonas para medir y pronosticar su evolución. Por todo lo anterior, cabe reconocer que existen al menos dos actividades cuya realización requiere de la presencia regional del Banco: la distribución de efectivo y una serie de relaciones vinculadas con información y comunicación.

## A. RELACIONES REGIONALES VINCULADAS CON LA DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVO

### La responsabilidad de distribuir billetes y monedas

Para cumplir con el mandato de proveer a la economía nacional de moneda, el Banco de México cumple tres fases operativas: fabrica el billete, ordena la acuñación de moneda metálica y pone ambos signos en circulación. Para la producción de billete, el instituto central cuenta con una fábrica, la cual se encuentra ubicada en la Ciudad de México. Por su parte, para abastecerse de moneda metálica, ordena la acuñación a la Casa de Moneda (dependiente de la SHCP), que opera con su planta situada en la ciudad de San Luis Potosí. Por razones geográficas, hay países que han decidido mantener más de una fábrica para producir billetes y/o una casa de acuñación de moneda. Ello también facilita el proceso de distribución a lo largo del territorio de un país. Es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos que tiene dos fábricas de billete y dos plantas de acuñación. En México no se cuentan con más de estas instalaciones, ya que operar este tipo de fábricas y plantas conlleva costos significativamente elevados.

Pero no sólo es importante contar con las cantidades idóneas de billete y de moneda de cada denominación que requiere la economía, también que esas especies se encuentren distribuidas estratégicamente, para tenerlas disponibles dónde y cuándo se necesitan.

El Banco de México no cuenta con la infraestructura para atender directamente el suministro de moneda que solicita el público. Es por ello que para introducir a la circulación los billetes y monedas lo hace a través de las operaciones que realiza con el sistema bancario nacional. Los bancos establecidos en el país tienen una cuenta única en el Banco de México, en la cual depositan sus excedentes de efectivo. Desde estas cuentas, los bancos comerciales tienen la posibilidad de adquirir valores gubernamentales o realizar otro tipo de transacciones. Por otra parte, los bancos hacen provisiones del efectivo que pueden llegar a necesitar para hacer frente a los retiros de efectivo en una red de sucursales. Para ello, realizan pronósticos de lo que se requerirá en cada una de sus oficinas y, de ser necesario, retiran de sus cuentas en el Banco de México el efectivo necesario.

#### **Distribución de efectivos**

Hace unas décadas, los bancos aún cobraban a sus clientes una comisión por realizar algún retiro en una ciudad distinta a aquella en la que estuviera domiciliada la cuenta. Ello, debido a que se tenían que realizar llamadas de larga distancia para acordar las transferencias. Con los avances de la tecnología y el desarrollo de la infraestructura en comunicaciones, ahora resulta indistinto realizar los depósitos en una ciudad y retirar el efectivo en otra.

Por otra parte, en materia de demanda de efectivo, existen factores estacionales específicos de cada población. En las ciudades más industrializadas, por ejemplo, las necesidades de liquidez se corresponden con los ciclos productivos de pago de nómina, y de consumo. En contraste, en algunas poblaciones rurales, los requerimientos coinciden con los ciclos agrí-

colas. En otras, con la vocación turística o las temporadas vacacionales. Todas estas transferencias y necesidades de efectivo nunca se compensan automáticamente. Consecuentemente, una entidad con visión nacional tiene que mover el efectivo de las ciudades en donde se deposita a las ciudades en donde se demanda.

Para determinar el esquema de distribución de efectivo idóneo para un país, es importante considerar sus condiciones particulares. Cada nación tiene características que pueden facilitar o dificultar el abastecimiento de efectivo. En el caso de México, por razones históricas y geográficas, la República Mexicana cuenta con poblaciones muy dispersas en su territorio, ocupa el lugar número 14° del mundo en extensión territorial con una superficie de casi 2 millones de kilómetros cuadrados y ocupa el lugar número 11° en población con cerca de 105 millones de habitantes; su densidad de población es de 55 habitantes por kilómetro cuadrado, ocupando en este rubro el lugar número 76° a nivel mundial. No obstante que en la capital del país (incluyendo su área metropolitana) vive casi el veinte por ciento de la población, en la nación hay otras ocho ciudades con más de un millón de habitantes y otras 71 ciudades con más de cien mil habitantes. Algunas poblaciones importantes se encuentran muy lejanas de la capital. Por ejemplo, Tijuana se localiza por vía terrestre a 2,885 km. desde la Ciudad de México. Por otro lado, existen ciudades como La Paz, al sur de la Península de Baja California, que por su ubicación, es preferible abastecerla de efectivo por vía aérea o marítima.

Si cada banco comercial tuviera que viajar a la Ciudad de México para retirar el efectivo que requiere y distribuirlo a cada ciudad del país, el sistema sería muy costoso e ineficiente.

***El Banco de México no cuenta con la infraestructura para atender directamente el suministro de moneda que solicita el público. Es por ello que para introducir a la circulación los billetes y monedas lo hace a través de las operaciones que realiza con el sistema bancario nacional. Los bancos establecidos en el país tienen una cuenta única en el Banco de México, en la cual depositan sus excedentes de efectivo. Desde estas cuentas, los bancos comerciales tienen la posibilidad de adquirir valores gubernamentales o realizar otro tipo de transacciones***

Además del costo del transporte y de los seguros del traslado, existiría para esas instituciones un costo financiero, al mantener en su poder el efectivo mientras se realiza la distribución. Tarde o temprano todos esos costos serían trasladados a los usuarios del sistema bancario, ya sea a los ahorradores con tasas de interés menores, a los deudores incrementando las tasas de interés activas, o simplemente a través de comisiones más elevadas por el uso de efectivo. Los anteriores costos tal vez gravitarían en forma desigual, dependiendo de lo alejado que estuviera la población del punto de abastecimiento más cercano. Una situación semejante podría dar lugar a que el costo de disposición de la moneda nacional pudiera ser distinto para diferentes usuarios.

***Debido al gran tamaño del país y al elevado número de ciudades, sería muy costoso para el banco central encargarse directamente de todos los retiros y depósitos de billete de las instituciones financieras. Para enfrentar este reto, desde 1947 el Banco de México decidió establecer un sistema de distribución acorde con el cual algunas ciudades son atendidas por sucursales del Banco de México, y otras por bancos comerciales llamados corresponsales, que actúan en nombre del banco central***

Así, además de lo dispuesto por su mandato legal, el Banco de México ha adquirido la responsabilidad de distribuir el efectivo principalmente por dos razones: primera, por economías de escala, ya que es más eficiente que los traslados de efectivo hacia o desde una ciudad importante se hagan en forma consolidada. Segunda, porque el instituto central no incurre en costos financieros al mantener efectivo en su poder, razón por lo cual disminuyen los costos de abastecimiento de efectivo al público en general.

### **Distribución de billete**

Debido al gran tamaño del país y al elevado número de ciudades, sería muy costoso para el banco central encargarse directamente de todos los retiros y depósitos de billete de las instituciones financieras. Para enfrentar este reto, desde 1947 el Banco de México decidió establecer un sistema de distribución acorde con el cual algunas ciudades son atendidas por sucursales del Banco de México, y otras por bancos comerciales llamados corresponsales, que actúan en nombre del banco central.

Una corresponsalía se establece por mutuo acuerdo entre el banco central y un banco comercial, en alguna sucursal de la institución que cuente con instalaciones adecuadas y en una ciudad que sea del interés para ambos. La institución de crédito se compromete a recibir depósitos y atender retiros de billete propios y de los demás bancos de la plaza en representación del instituto central, responsabilizándose por el efectivo que recibe y por llevar a cabo un cuidadoso conteo de su monto. Esto último, debido a que cualquier diferencia es cargada al corresponsal. En este esquema, el Banco de México se compromete a abastecer oportunamente al corresponsal de efectivo para satisfacer la demanda de las instituciones de la plaza, absorbiendo el banco central el costo de los traslados de los seguros de transporte. Además, se paga al corresponsal una cierta cantidad para cubrir algunos de sus gastos básicos, incluyendo una cuota proporcional al saldo promedio que mantiene en bóveda. Esta fórmula responde a la finalidad de compensar el costo de las primas de seguro que los bancos comerciales están obligados a contratar para proteger el efectivo, el cual si bien es propiedad del Banco de México, el riesgo de su custodia recae sobre el banco comercial.

En 1999 se llevó a cabo un estudio para decidir el número óptimo de las sucursales y su localización que requería el banco central, con la finalidad de minimizar los costos de distribución. A tal fin, las principales restricciones consideradas fueron las siguientes: que los riesgos de transportación fueran "aceptables", atender la demanda de billete en las principales ciudades y la disponibilidad de instalaciones adecuadas de los bancos comerciales. Para poner en ejecución las conclusiones de dicho estudio,

**En conjunto, los corresponsales atienden anualmente, en nombre del Banco de México, más de 60 mil operaciones de retiro o depósito de billete con instituciones de crédito. Esta cantidad representa más del 80 por ciento del total de las operaciones de retiro y depósito de billete que realiza el Banco.**

fue necesario cerrar algunas sucursales y hacer varios cambios en el sistema de corresponsalías.

Actualmente, además de sus instalaciones en la Ciudad de México, el instituto central, cuenta con seis cajas regionales o sucursales, establecidas en ciudades estratégicamente ubicadas para la distribución del efectivo: Guadalajara, Monterrey, Veracruz, Hermosillo, Mérida y Mexicali.

La relación de corresponsalía es siempre una vinculación positiva, en la que ambas partes ganan. Esto, en razón de que al banco central le resultaría más costoso construir y operar una sucursal propia, porque ésta requeriría de una infraestructura de seguridad y control que representaría mayores cargas administrativas. En contraste, para establecer un corresponsal, resulta suficiente con adaptar la infraestructura ya existente en alguna sucursal bancaria para dotarla de mejores dispositivos de seguridad y control. Por otra parte, el corresponsal se ahorra los costos de transporte y seguro para abastecerse de billetes.

En conjunto, los corresponsales atienden anualmente, en nombre del Banco de México, más de 60 mil operaciones de retiro o depósito de billete con instituciones de crédito. Esta cantidad representa más del 80 por ciento del total de las operaciones de retiro y depósito de billete que realiza el Banco. Si bien los corresponsales por operar en ciudades con menor actividad económica atienden operaciones de mínima cuantía, éstas representan en conjunto casi el 60 por ciento del monto total operado.

Para supervisar a los corresponsales, el instituto central realiza arqueos en forma aleatoria con el fin de verificar que lo reportado al Banco de México corresponda con el efectivo que se mantiene efectivamente en las bóvedas desti-

nadas al servicio de la corresponsalía. En caso de que exista alguna diferencia, se le aplican al corresponsal severas penas convencionales. El Banco considera que el sistema actual de distribución de billete es adecuado. Las razones son de cuatro órdenes:

- I. El costo de distribución por medio de corresponsales es razonable para el banco central y permite que no existan diferencias en el costo de abastecimiento para el público en general en todo el país.
- II. Los bancos involucrados en el servicio de corresponsalía han manifestado estar satisfechos con los servicios que reciben.
- III. El sistema de distribución por medio de corresponsales es menos costoso que si el banco central realizara esta función por su cuenta; sin embargo, mantiene las operaciones críticas bajo su control.
- IV. La presencia del banco central a través de su sistema de distribución basado en sucursales y corresponsales, permite controlar y supervisar la calidad del billete en circulación en las distintas regiones del país.

Este último punto, que parece no muy significativo, resulta en la práctica sumamente importante. Mantener una buena calidad del billete en circulación es indispensable para poder identificar la autenticidad de las piezas, toda vez que en un billete que ha circulado por mucho tiempo y presenta un deterioro importante, es más difícil detectar los elementos de seguridad. Por ende, el billete muy usado es más vulnerable para ser considerado por los falsificadores. Ahora bien, sin la presencia física del banco central en las distintas regiones del país, el depósito de billetes deteriorados podría volverse muy oneroso para la banca. Sin este apoyo, la banca preferiría no concentrar los billetes en el instituto central, y buscaría regresarlos a la circulación. Con ello, los billetes tenderían a circular por mayor tiempo, afectándose la calidad de los medios de pago y dificultándose la detección de falsificaciones.

#### **Distribución de moneda metálica**

El esquema de distribución de moneda metálica es distinto al del billete. La razón es que se

**Mantener una buena calidad del billete en circulación es indispensable para poder identificar la autenticidad de las piezas, toda vez que en un billete que ha circulado por mucho tiempo y presenta un deterioro importante, es más difícil detectar los elementos de seguridad. Por ende, el billete muy usado es más vulnerable para ser considerado por los falsificadores**

tienen que movilizar miles de toneladas por el país con menores costos por concepto de seguro, pero con mayores costos operativos. El interés del banco central es que exista siempre suficiente moneda en circulación, especialmente fraccionaria, con la finalidad de evitar que el comercio se vea obligado a redondear al alza los precios.

Por este motivo, el Banco de México proporciona el servicio de envío de moneda una vez al mes. Esto se hace en forma gratuita a una sucursal por institución de crédito, en aquellas ciudades en donde existe corresponsal de billete y en otras 35 ciudades del país. Contar con una red de sucursales donde se almacenan grandes cantidades de moneda, permite suministrar durante todo el año y a lo largo de todo el país, las mo-

acumulándose en algún cajón o recipiente).

#### **Recolección y proceso de efectivos**

El billete tiene una vida útil determinada, por lo que es necesario substituirlo cuando alcanza cierto grado de deterioro. El mecanismo que utiliza el Banco de México para renovar el billete es el siguiente: el Banco recibe del sistema bancario depósitos de billete, debidamente empacados, de dos tipos: depósitos de billete apto y depósitos de billete deteriorado, que por sus condiciones, es necesario retirarlos de la circulación conforme a estándares fijados por el propio instituto central.

El Banco de México paga una comisión por la cantidad de billete deteriorado que recolectan los bancos y que depositan, ya sea en las sucursales del instituto central, o bien, en los bancos corresponsales. Esta comisión sirve como compensación para la labor de clasificar el billete y como incentivo para retirarlos de la circulación y mantener en mejor estado los billetes que circulan. Se hace lo anterior no sólo por razones estéticas, sino sobre todo por seguridad. Como ya se mencionó, es más fácil revisar las características de seguridad de los billetes si éstos se encuentran en buenas condiciones.

Para hacer cumplir con dicha regulación, el Banco de México cuenta con un sistema de control mediante el cual al momento de cada depósito y en forma aleatoria, muestrea el billete para verificar que la selección se haya realizado conforme a las normas establecidas. Este procedimiento responde al objetivo de evitar que se destruya billete en buenas condiciones o se regrese a la circulación billete que no cumple ya con los niveles de calidad. Debido a que esta regulación también aplica para los depósitos que se realizan en los corresponsales, contar con corresponsales en una mayor cantidad de ciudades permite mantener los billetes en circulación en mejores condiciones.

#### **Proceso de destrucción del billete deteriorado**

El billete eventualmente cumple con su ciclo de

#### **SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE RETIROS Y DEPÓSITOS DE BILLETE DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS**



Las instalaciones cuentan con sistemas modernos de seguridad y almacenamiento, y sirven como plataforma para la distribución al resto de las ciudades de sus respectivas jurisdicciones.

nedas que requieren el comercio y la población para realizar sus transacciones. A diferencia de los billetes, las monedas no suelen substituirse por encontrarse deterioradas y de hecho, prácticamente nunca son devueltas al banco central. Ello, debido principalmente a que el público tiene poca preferencia por cargar y pagar con morralla (es común que las monedas terminen

vida y es necesario destruirlo. El billete deteriorado que se recibe a través de los corresponsales, es concentrado en las sucursales del Banco de México. Las piezas dañadas son procesadas por modernos equipos automatizados, los cuales las cuentan, verifican su autenticidad y determinan que efectivamente se trate de billete estropeado. Finalmente, ese billete es destruido acorde con estrictos sistemas de control. En caso de que se llegue a detectar alguna pieza aparentemente falsa, ésta es separada en un casillero especial para ser enviada a la Dirección de Seguridad del Banco. En esa instancia se determina en definitiva si efectivamente se trata de una falsificación y en caso afirmativo se da aviso a la Procuraduría Federal de la República que es la entidad encargada de perseguir este delito.

## **B. OTRAS RELACIONES REGIONALES**

Como se mencionó en la introducción, además de la relación regional que se vincula con la distribución de efectivo, el banco central lleva a cabo otras actividades importantes en varias regiones del país. Éstas se vinculan con diversos aspectos de información y comunicación. A continuación se describen los más significativos que se dan en esos ámbitos.

### **Información económica**

En cuatro de las seis sucursales con que cuenta el Banco, existe el apoyo de un economista regional cuya misión principal es recabar, procesar y divulgar información económica regional. Ello implica la sistematización de bases de datos con información que sirve de apoyo a diversas responsabilidades de las áreas de la institución. En adición, debido a su importancia económica, en Monterrey y Guadalajara la institución cuenta respectivamente con una delegación regional. Éstas son oficinas que responden a la misma finalidad anterior, pero el alcance y las responsabilidades de sus tareas son mayores. Los economistas en esa circunstancia realizan análisis más profundos sobre temas regionales de interés, y la cabeza de la oficina —el delegado— apoya en forma intensa las tareas de otras áreas del Banco. Tanto los economistas de sucursal como el personal adscrito a las dos delegaciones, dedica una buena parte de su labor a la recopilación de estadísticas tanto del sector real

***El billete eventualmente cumple con su ciclo de vida y es necesario destruirlo.***

***El billete deteriorado que se recibe a través de los corresponsales, es concentrado en las sucursales del Banco de México. Las piezas dañadas son procesadas por modernos equipos automatizados, los cuales las cuentan, verifican su autenticidad y determinan que efectivamente se trate de billete estropeado. Finalmente, es destruido acorde con estrictos sistemas de control***

como financiero, las cuales se integran a la base estadística que se procesa y mantiene en la oficina central. Asimismo, esos funcionarios auxilian en el levantamiento de encuestas sobre actividades productivas, de comercio y financieras, a la Dirección de Medición Económica y a la Dirección de Análisis Macroeconómico. Por esas razones, estas unidades administrativas mantienen un contacto de trabajo continuo con las autoridades estatales encargadas de generar información económica así como con las delegaciones regionales del INEGI. Asimismo, para la recopilación de información financiera y crediticia, también llevan a cabo una relación estrecha con las instituciones financieras de sus regiones en cuestión.

### **Cotizadores de precios**

Como es sabido, es responsabilidad del Banco de México elaborar diversos índices de precios que sirven para medir la inflación. El más representativo es el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). El Banco calcula y publica quincenalmente el INPC a nivel nacional y el IPC correspondiente a 46 localidades del país. Para la elaboración de estos índices, deben cotizarse quincenalmente los precios de 315 productos genéricos en cada una de estas localidades, lo cual implica la recopilación de más de 200,000 precios específicos de bienes y servicios. Para llevar a cabo esta importante tarea, la institución utiliza los servicios de numerosos cotizadores

de precios. El área responsable –la Dirección de Precios, Salarios y Productividad– realiza una supervisión permanente en todas las regiones del país donde se cotizan precios para los distintos índices. Asimismo, tiene un programa de capacitación para los cotizadores. Cabe resaltar que el proceso de elaboración de los índices de precios cuenta con el certificado ISO 9001:2000.

### **Seguimiento de opinión sobre temas económicos**

Los economistas de sucursal y al personal de las delegaciones lleva a cabo un seguimiento sistemático acerca de las opiniones públicas sobre diversos temas económicos de interés que se generen en sus respectivas plazas. Este seguimiento implica analizar la información que divulgan los medios de comunicación. Dicha tarea representa un importante apoyo para la Unidad de Comunicación Social del Banco, ya que permite contar con un panorama más completo acerca de las diversas opiniones sobre temas relevantes. Asimismo, esas unidades constituyen un canal importante para difundir las políticas del Banco a nivel regional a través del apoyo que se brinda a las labores de comunicación social.

### **Presencia en conferencias y seminarios**

Como parte de su estrategia de comunicación, es de interés para la institución que se difundan ampliamente sus puntos de vista sobre diversos temas, principalmente la evolución y las perspectivas de la coyuntura económica así como aspectos relacionados con el manejo de la política monetaria. Por ello, es muy frecuente la participación de miembros de la Junta de Gobierno y de funcionarios del Banco en conferencias y seminarios que se celebran en las principales ciudades del país. Esta presencia se da en foros empresariales, reuniones que convocan entidades públicas, centros de investigación así como congresos estudiantiles. Mención especial merece la atención que se ofrece a grupos universitarios, pues el Banco desea que se conozcan ampliamente sus características básicas: qué es, qué hace y cómo lo hace. Es por ello que se le da particular atención a que funcionarios de la oficina central ofrezcan conferencias y participen en seminarios en diversas universidades y escuelas del país, tanto públicas como privadas. El contacto con la comuni-

dad estudiantil contribuye a forjar un consenso social en torno a los objetivos del Banco. Además, esta presencia acerca al banco central con los estudiantes coadyuvando a promover una mejor educación económica en general.

### **Retroalimentación regional a través de Consejos Consultivos**

Desde hace muchos años, el Banco de México estableció en diversas ciudades sus llamados “consejos regionales”. Estos órganos son de índole “consultiva”, y no tienen funciones ejecutivas ni operativas. Están integrados por personalidades prominentes de reconocido liderazgo y prestigio en sus respectivas comunidades. A través de las reuniones que se celebran de manera trimestral entre estos grupos y un miembro de la Junta de Gobierno, el Banco recaba información valiosa en lo relativo a sus opiniones sobre temas económicos de actualidad. El procedimiento ofrece un canal de comunicación de doble vía. Por un lado, el Banco está en posibilidad de difundir y explicar aspectos de su quehacer a través del liderazgo regional que tienen los integrantes de los consejos regionales. Por el otro lado, en esas reuniones recibe una retroalimentación adecuada acerca de las problemáticas económicas regionales. Actualmente existen consejos regionales en 10 plazas del país.

### **Consideraciones finales**

En este artículo se ha descrito la presencia regional que tiene nuestro banco central en diversos ámbitos. La relación que se da entre el Banco de México y las distintas regiones del país, está enmarcada en dos propósitos: cumplir con la finalidad legal del Banco de proveer de billetes y monedas a la economía del país, así como cumplir con el mandato constitucional de propiciar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. En forma llana, este doble propósito significa lo siguiente: Por un lado, que no falten billetes y monedas para que la población pueda realizar sus transacciones hasta en el lugar más recóndito del país; y por el otro lado, que se promueva el bienestar social mediante la consolidación del combate a la inflación.

\* Director General de Emisión y Director de Relaciones Externas del Banco de México, respectivamente. (Contacto:

# *Panamá: territorio, sociedad y desarrollo en la perspectiva del siglo XXI*

mgalan@banxico.org.mx y frubli@banxico.org.mx).

*Toda gran verdad política es una gran verdad natural.*

José Martí<sup>1</sup>

*Cuadernos de Apuntes, 18, 1894*

## INTRODUCCIÓN

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

La primera, formulada ya en 1845 por el argentino Domingo Faustino Sarmiento<sup>2</sup> en su obra clásica *Facundo. Civilización y Barbarie*, señala como lo fundamental a resolver el carácter bárbaro, atrasado, del mundo rural hispanoamericano, y como la solución a ese problema la necesidad de civilizar ese mundo desde el más moderno y progresista, que tiene su asiento en las ciudades más y mejor articuladas al mercado mundial. En esa perspectiva, destacaba en particular el contraste entre el mundo urbano –directamente articulado al mercado mundial–, y el rural, proveedor de mano de obra y recursos naturales baratos para el comercio en ese mercado. Así, dice Sarmiento,

...el hombre de la ciudad viste el traje europeo, vive de la vida civilizada tal como la conocemos en todas partes; allí están las leyes, las ideas de progreso, los medios de instrucción, alguna organización municipal, el gobierno regular, etc. Saliendo del recinto de la ciudad, todo cambia de aspecto; el hombre de campo lleva otro traje que llamaré americano, por ser común a todos los pueblos; sus hábitos de vida son diversos, sus necesidades peculiares y limitadas; parecen dos sociedades distintas, dos

pueblos extraños uno de otro.<sup>3</sup>

La organización territorial de nuestras sociedades expresa hasta hoy, en lo más fundamental, los criterios inherentes a esa visión. No están organizadas para sí, sino para otros. Y, por lo mismo, la lógica dominante en esa organización no es tanto la de los intereses de sus habitantes cuanto la de las relaciones de servicio y subsidio que esas sociedades mantienen con las regiones más desarrolladas del moderno sistema mundial.

Para enero de 1891, aquella visión de Sarmiento encontraba respuesta en otro de los grandes textos clásicos de nuestro pensamiento político –el ensayo *Nuestra América*, de José Martí– donde se afirma que no hay en nuestras sociedades “batalla entre la civilización y la barbarie, sino entre la falsa erudición y la naturaleza”<sup>4</sup>. Desde allí, el problema del buen gobierno es abordado en términos no solo antagónicos a los de Sarmiento, sino y sobre todo correspondientes a una perspectiva que hoy nos parece mucho más cercana al debate en torno a los desafíos que debe encarar nuestra especie si aspira a garantizar la sostenibilidad de su desarrollo. Al respecto, plantea Martí,

...a lo que es, allí donde se gobierna, hay que atender para gobernar bien; y el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas. El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma del gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país.<sup>5</sup>

En Panamá, estas visiones contrapuestas han encontrado expresión en los que quizás sean los dos ensayos más importantes de nuestro pensamiento social y político producidos en la segun-

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

da mitad del siglo XX. El primero, *Papel histórico de los grupos humanos en Panamá*, publicado por Hernán Porras en 1953, examina justamente la necesidad de encarar la gestión de los asuntos nacionales a través del arbitraje de los conflictos internos del país, y el control de sus relaciones exteriores, por lo que llama el “grupo capitalino blanco”, equivalente en lo general a quienes representan entre nosotros al segmento social que Sarmiento hubiera considerado “civilizado”. El segundo, *La concentración del poder económico en Panamá*, publicado en 1967 por Marco Gandásegui, aborda la caracterización de las estructuras

profundas del poder social y político en Panamá a partir de la comprensión de las del poder económico.<sup>6</sup> De este modo, si desde la perspectiva de Porras la organización centralizada del Istmo en torno a la región por donde tiene lugar el tránsito interoceánico es un hecho natural y evidente por sí mismo, desde la que aporta Gandásegui esa misma organización vendría a expresar, en las estructuras del espacio, las contradicciones inherentes a las estructuras económicas y sociales dominantes en el país.

De la década de 1980 en adelante, sin embargo, la reflexión hispanoamericana y pana-

#### MAPA TRANSITISMO, TERRITORIO Y DESARROLLO EN PANAMÁ



meña sobre los problemas de la creación de sociedades en las que el crecimiento económico sostenido se tradujera en bienestar social y participación política crecientes se vio desplazada por otra, sintetizada en el llamado Consenso de Washington, que hizo del crecimiento económico y el equilibrio de las finanzas públicas sus temas fundamentales. Aun así, a la luz de nuestras preocupaciones de hoy, no es casual que una de las últimas referencias al tema en la gran tradición de la Teoría del Desarrollo fuera presentada por Osvaldo Sunkel en 1980, en la Introducción que redactó para una antología de autores latinoamericanos titulada *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina*, donde definía al desarrollo como

...un proceso de transformación de la sociedad caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida.<sup>7</sup>

Más allá de eso, y sobre todo, Sunkel y sus colegas proponían vincular el abordaje del desarrollo y su gestión al papel del territorio y sus ecosistemas en el despliegue del proceso antes citado. Esa propuesta, extemporánea entonces, es hoy más contemporánea que nunca, y es desde ella que desearíamos abordar el problema que nos interesa en el caso de Panamá.

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

El transitismo, así, designa la forma específica de inserción del Istmo en el moderno sistema mundial a partir del siglo XVI. De esa modalidad

***El transitismo, en cambio, estableció un eje central de organización orientado en dirección Este-Oeste, a partir de una faja ganadera y agrícola extendida a lo largo de las sabanas antrópicas ya existentes entre Chepo y Natá, con prolongaciones posteriores en dirección a la Península de Azuero y a Centroamérica, a lo largo de la región Sur del país. Al propio tiempo, el establecimiento del monopolio del tránsito por el valle del Chagres llevó a la clausura de las demás rutas anteriormente en uso, y a la creación de una extensa frontera interior que segregó la mayor parte del litoral Atlántico y del Darién del territorio considerado “útil” en el nuevo ordenamiento así creado***

de inserción vinieron a resultar, a un tiempo, la formación y la lógica fundamental de las transformaciones que ha conocido la sociedad panameña de entonces acá, en lo que hace a la gestión de sus propios intereses, y de sus relaciones con el territorio que ocupa.<sup>8</sup> En este sentido, el siglo XVI constituye un parte aguas tanto en la historia política del Istmo como en la de su gestión territorial.

En efecto, en el momento de la Conquista europea –correspondiente al Neolítico maduro en el Istmo–, el territorio estaba organizado en cacicazgos en constante confrontación entre sí por el control de fajas paralelas de orientación Sur-Norte. Esas fajas de territorio discurrían a lo largo de grandes cuencas –como las de los ríos Santa María, Coclé, Bayano y el sistema Chucunaque-Tuira– que facilitaban en su parte alta el tránsito interoceánico, y su control garantizaba tanto el acceso tanto a una multiplicidad de ecosistemas y recursos –desde los manglares de las zonas de grandes mareas del Pacífico, hasta el bosque tropical húmedo y los yacimientos de oro

aluvial del Atlántico—, como a rutas de intercambio comercial entre los mundos chibcha y maya, por ejemplo, por las que circulaba una abundante riqueza. No es de extrañar, por tanto, que las principales concentraciones de población se ubicaran en las zonas aluviales y los estuarios de la Bahía de Parita, el Bayano, el Darién, y en sus contrapartes Atlánticas, como el actual río Indio.

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

El principal centro de población pasó a estar ubicado en la zona que ocuparan las ciudades de Panamá La Vieja y el actual San Felipe, conectadas al Este y el Oeste por caminos rudimentarios —por lo general, distantes del mar— con su nuevo hinterland. La población indígena que sobrevivió a la Conquista, o que migró al Istmo después, fue desplazada a tierras marginales, o contenida más allá de la frontera interior, y la fuerza de trabajo fundamental pasó a estar constituida por esclavos africanos, primero, y por sus descendientes y la población mestiza del siglo XVIII en adelante. Se establecieron, así, los cimientos más profundos del país que hemos venido a ser, centralizado en torno a la ruta del Chagres y subordinado a ella en lo más fundamental de su desarrollo.

La formación transitista así establecida vino,

***En suma, los riesgos y las oportunidades que enfrenta Panamá en este momento singular de su historia no son el resultado del tránsito como forma de actividad económica, sino del transitismo como formación económico-social y como marco de relación entre la sociedad y el territorio del Istmo entre los siglos XVI y XXI***

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

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

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



**Para comienzos del siglo XXI, la capacidad de esa estructura para garantizar el funcionamiento de la sociedad transitista ha entrado en crisis. Existe, en efecto, una contradicción insoluble entre el transitismo y el tránsito, en la medida en que el territorio y la sociedad nacionales han llegado al límite de su capacidad para seguir proporcionando los subsidios ambientales y sociales que el tránsito demanda, como había venido ocurriendo hasta la década de 1980**

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

Tras esos riesgos y oportunidades, por otra parte, subyacen problemas internos de una extraordinaria complejidad, que nuestra sociedad apenas empieza a percibir. Así, por ejemplo, el desarrollo de las actividades de tránsito organizadas en torno al Canal ha dependido del subsidio en recursos humanos y naturales –tierra, agua, trabajo y energía en primer término– provenientes del entorno de la ruta. Esa relación de subsidio al tránsito se tradujo por necesidad en un factor que contribuyó de manera decisiva al

retraso constante en el desarrollo de las fuerzas productivas, de las relaciones de producción y de las estructuras de vida y acción política en el resto de la sociedad nacional.

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

Las consecuencias de ese proceso se expresan con singular claridad en el mapa de regiones de desarrollo socio económico de Panamá, elaborado por la geógrafa Ligia Herrera Jurado, que se presenta a continuación.<sup>9</sup> Allí está sintetizada la situación de desarrollo relativo del país a nivel de distrito, elaborada a partir de cuatro variables –atención médico-sanitaria, grado de urbanización, nivel de educación y nivel de vida. El resultado del análisis de esas variables, a su vez, vez se expresa en cinco niveles de desarrollo: alto, medio alto, medio, bajo y muy bajo, indicados mediante un código de colores que va del rojo al blanco.

A cuatro siglos de la Conquista, sigue siendo evidente la presencia de la faja Chepo-Natá y su proyección hacia la región Sur Occidental de Azuero, con un nivel de desarrollo medio –salvo en el caso del distrito de Capira, de desarrollo bajo–, y con un único núcleo de desarrollo relativo alto en la región aldeaña a la ruta interoceánica del Chagres. Le sigue, más al Occidente, el núcleo de desarrollo relativo medio alto del distrito de David y una faja Sur-Norte de desarrollo medio, correspondiente a los distritos bananeros de Barú y Changuinola, y a las zonas de mayor desarrollo agropecuario de Chiriquí.

En un mayor nivel de detalle, cabe observar que el distrito de Panamá –único con un nivel de desarrollo relativo alto–, con 3.4% del territorio, concentraba en el año 2000 al 25% de la población del país. Seis distritos de desarrollo relativo medio, todos ellos de características

***Una mirada al país desde el futuro que deseamos para nuestra gente puede revelar posibilidades y capacidades que apenas empezamos a percibir. Una de ellas, por ejemplo, es la de construir la sociedad nueva mediante el fomento de los recursos humanos y naturales que la sociedad transitista ha venido despilfarrando desde hace más de cuatro siglos. Nuestra propia gente, el agua y la biodiversidad de los ecosistemas que garantizan su presencia en el Istmo son los principales recursos de Panamá. Y la unidad fundamental de interacción de esos recursos está constituida por cada una de las 52 cuencas hidrográficas que organizan desde sí mismo el territorio de la nación***

urbanas –San Miguelito, Arraiján, La Chorrera, Colón, Chitré y David–, que abarcan el 4.5% del territorio, concentraban el 32% de la población. Juntos, los siete distritos mencionados concentraban el 57% de la población en apenas el 7.9% del territorio. Por su parte, 22 distritos de nivel medio concentraban el 23% de la población en el 26% del territorio, y un último grupo de 39 distritos –35 de nivel bajo, y 4 de nivel muy bajo–, albergaban el 19.8% de la población en el 66.4% del territorio.

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

Para comienzos del siglo XXI, la capacidad de esa estructura para garantizar el funcionamiento de la sociedad transitista ha entrado en crisis. Existe, en efecto, una contradicción insoluble entre el transitismo y el tránsito, en la medida en que el territorio y la sociedad nacionales han llegado al límite de su capacidad para seguir proporcionando los subsidios ambientales y sociales que el tránsito demanda, como había venido ocurriendo hasta la década de 1980. Hoy, por el contrario, la creciente escasez relativa de tierra y agua en Panamá genera tensiones sociales crecientes, que tienden a encarecer los costos económicos, sociales, políticos y ambientales de la actividad de tránsito, bloquean el

fomento de las ventajas competitivas de nuevo tipo que hagan más productiva la inserción de la economía nacional en el mercado mundial, e impiden –en suma– un aprovechamiento verdaderamente integral y sostenido de los recursos humanos y naturales del país.

En ese marco mayor, la operación sostenida del Canal demanda, hoy, el desarrollo sostenible del país, precisamente porque hemos llegado a la más singular de las contradicciones de nuestra historia: aquella en la que el transitismo se constituye en el peligro mayor para la actividad del tránsito en Panamá. Y la clave para encarar ese problema está en la más sencilla de las preguntas.

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

A fin de cuentas, quien desea un desarrollo distinto aspira en realidad a una sociedad diferente que, en el mundo de hoy, carece de modelos históricos que puedan ser imitados. Y la dificultad mayor radica, aquí, en que una sociedad sostenible no puede ser creada por decreto, sino que debe ser construida por los propios se-

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

res humanos. Al menos, intuimos ya lo que no queremos que sea, y podemos imaginar lo que deseamos que llegue a ser. Sabemos que solo puede ser sostenible una sociedad democrática. Sabemos que solo puede ser democrática una sociedad culta. Sabemos que solo puede llegar a ser plenamente culta y democrática una sociedad que sea equitativa. Y sabemos que una sociedad democrática, culta y equitativa solo puede perdurar si llega a ser próspera del modo en que lo quería Martí, esto es, "con todos y para el bien de todos".

Ante una tarea como ésta, el déficit mayor, aquí como en todas partes, no es de personal ni de recursos, sino de imaginación. Y es que, en efecto, una mirada al país desde el futuro que deseamos para nuestra gente puede revelar posibilidades y capacidades que apenas empezamos a percibir. Una de ellas, por ejemplo, es la de construir la sociedad nueva mediante el fomento de los recursos humanos y naturales

que la sociedad transitista ha venido despilfarrando desde hace más de cuatro siglos. Nuestra propia gente, el agua y la biodiversidad de los ecosistemas que garantizan su presencia en el Istmo son los principales recursos de Panamá. Y la unidad fundamental de interacción de esos recursos está constituida por cada una de las 52 cuencas hidrográficas que organizan desde sí mismo el territorio de la nación.

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

Para el científico panameño Rodrigo Tarté, uno de los pioneros en el tratamiento de los problemas del desarrollo sostenible en nuestro país, el manejo de cuencas hidrográficas constituye una gestión de desarrollo integral con un sentido empresarial-social, que tiene por objeto aprovechar y proteger los recursos naturales para obtener una producción óptima y sostenida. En este sentido, ese manejo no se restringe al manejo del agua, sino que la asume como un elemento aglutinador del complejo físico-químico-biológico de la naturaleza, cuya conservación y uso no pueden ser enfocados en un contexto aislado. Esto, agrega Tarté, implica "que cada proyecto, acción, tema o tópico específico (Ej. gobernabilidad, desarrollo local, reforestación, etc.) se lleve a cabo teniendo en cuenta el enfoque sistémico que demanda el entendimiento de las relaciones de interdependencia entre actividades y procesos y la necesidad de que la investigación constituya un componente o complemento importante de los mismos."<sup>10</sup>

Por su parte, y en una perspectiva que busca vincular entre sí los problemas de orden que interesan a Tarté con los de la construcción de sociedades más sostenibles en el plano político, el historiador norteamericano Donald Worster resalta la utilidad de percibir el paisaje "como una serie de cuencas, antes que como una de unidades políticas artificialmente construidas", para imaginar "dentro de estas cuencas [...] una nueva sociedad [...] comprometida con valores comunitarios y democráticos, y con el poblamiento y la protección de esas cuencas." Worster hace este planteamiento en un

artículo dedicado al geólogo y explorador John Wesley Powell (1834-1902), al que corresponde el mérito, dice, de comprender “que una verdadera democracia [...] debía ser construida sobre una base ecológica tanto como económica y política. Toda la tierra y el agua deberían ser colocados, en última instancia, bajo el control de todo el pueblo.”<sup>11</sup>

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

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

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

### CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA



Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente, 2007.

**Quizás ha llegado ya la hora de empezar a discutir la transformación del Estado panameño, para llevarlo más allá del legado del transitismo, y ponerlo en condiciones de contribuir realmente a la creación de una sociedad que sea más sostenible en la medida en que sea, también, más próspera, equitativa y democrática que la hoy existente en el Istmo**

Traducido a cifras más tangibles, lo anterior significaba, por ejemplo, reducir de 100,000 mil a 2,000 las hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva en la Cuenca, lo que en los hechos implicaba realizar allí una reforma agraria como la que ya demanda el país entero. Esa reforma, sin embargo, forma parte destacada de la agenda de lo inmenable en el marco del Estado liberal-oligárquico panameño, lo que explica la extraordinaria eficacia de una resistencia al cambio que, en planos como éste, hunde sus raíces en las estructuras de relación con la naturaleza gestadas por el transitismo. Y esa resistencia se torna aún mayor cuando se combina

**Y esto, en lo más esencial, supone que ambas estructuras –las naturales y las históricas– pueden converger o divergir en el proceso de reordenamiento del territorio para su gestión integrada, pero que en última instancia serán las naturales las que predominen**

con las estructuras de gestión pública asociadas a esa relación.

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

La creación en 1999 de una Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica por

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

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

De la década de 1990 acá, Panamá –como el resto de los países iberoamericanos– ha venido atravesando por un proceso de Reforma del Estado cuyo propósito manifiesto ha sido el de hacer más eficiente la gestión pública para que ésta, a su vez, contribuya a hacer más competitiva la economía nacional en el nuevo mercado global. Los resultados, hasta ahora, han sido

mixtos, y en ocasiones sorprendentes. Por un lado, fue liquidado el sector estatal de la economía en áreas como energía, telecomunicaciones y de servicios logísticos. Por otro, la Autoridad del Canal de Panamá –la más poderosa agencia estatal en la historia de la República– ha venido a convertirse en el principal agente de inversión en el desarrollo económico del país, a través del financiamiento de la ampliación de la vía interoceánica. En el proceso, por otra parte, el Estado renunció a funciones como la de planificación económica, y ha venido a encontrarse en una situación en la que parece haber extendido esa renuncia incluso al ejercicio de las funciones de rectoría y garantía de calidad que le corresponden en la prestación de servicios de educación, salud, transporte público, seguridad y justicia.

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

Este es, por supuesto, un tema de una extraordinaria amplitud, que no puede ser ni

siquiera planteado de manera adecuada por ningún individuo en particular. Si cabe, en cambio, plantear que esa transformación debe proponerse, entre sus primeros objetivos, lograr la convergencia de las estructuras de gestión social, económica y política con las estructuras de organización del territorio nacional. Eso implica abordar los problemas distintos, pero íntimamente relacionados entre sí, que plantean las afinidades y contradicciones entre las estructuras naturales del país –que tienen en las cuencas hidrográficas su unidad fundamental– y la de las regiones geo económicas presentes en el territorio nacional. Y esto, en lo más esencial, supone que ambas estructuras –las naturales y las históricas– pueden converger o divergir en el proceso de reordenamiento del territorio para su gestión integrada, pero que en última instancia serán las naturales las que predominen.

En términos prácticos, y empezando por lo más importante –que en este caso es también lo más urgente– esto significa que la Cuenca del Canal de Panamá debe convertirse en una única región administrativa, a la que quizás lleguemos a llamar el Distrito Especial del Chagres. En esa misma perspectiva, las otras grandes cuencas de Panamá –las del Chucunaque-Tuira, el Bayano, el Coclé, el Santa María, el río La Villa, el Chiriquí y el Changuinola, por mencionar algunos casos– deben llegar a convertirse también en Distritos como el antes mencionado.

Este planteamiento, sin embargo, no puede ser desarrollado de manera mecánica. Otras regiones del país pueden y deben ser estructuradas como unidades político-administrativas a partir de otros criterios. Es el caso, por ejemplo, de la conurbación Chorrera-Pacora, que ya reclama con toda evidencia una gestión integrada. Y lo es, en otro sentido y para otras circunstancias, el litoral

# Acerca de las zonas metropolitanas en México

Atlántico en lo que va de Río Indio a Calovébora.

El país que emerja de una transformación semejante –y la exprese en la Constitución, las leyes y las instituciones de gestión pública que la misma demande, y permita crear– será sin duda muy distinto al país del transitismo. Pero, sin duda también, será mucho más capaz de conocerse, ejercerse y crecer desde sí con todos sus habitantes, en la medida en que eso ocurra para bien de todos ellos.

Panamá, agosto de 2007.

\*Fundación Ciudad del Saber, Panamá.

## Notas

1 Cuadernos de Apuntes, 18 (1894). *Obras Completas*. Editorial

de Ciencias Sociales, La Habana, 1975. XXI, 381.

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

3 Sarmiento, Domingo F.: *Facundo. Civilización y Barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*. Editorial Porrúa. México, 1989 Op. Cit., p. 16.

4 Martí, José: “Nuestra América”. *El Partido Liberal*, México, 30 de enero de 1891. *Obras Completas*. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1975. VI, 17

5 *El Partido Liberal*, México, 30 de enero de 1891. *Obras Com-*

Cuadro 1

## PRINCIPALES INDICADORES DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345
Entidades federativas	14	20	26	29	29
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0
Porcentaje de la población urbana	66.3	71.1	67.5	77.3	<b>78.6</b>

Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, INEGI, CONAPO, SEDESOL.

## **En el territorio nacional existen 56 ZM que abarcan 345 municipios y delegaciones, insertados dentro de 29 entidades federativas.**

### **En su conjunto concentran 56% de la población nacional**

pletas. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1975. VI, 17.

6 En Gandásegui h., Marco A. (Compilador): *Las Clases Sociales en Panamá*. CELA, Panamá, 2002.

7 "Introducción", *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina*. Selección de Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo, 2 tomos. Fondo de Cultura Económica. México, 1980, p. 10.

8 El término "transitismo" pasó a formar parte de nuestra cultura académica a partir de la publicación del ensayo "Transitismo y Dependencia" (Revista Lotería, 1973), del historiador Alfredo Castellero Calvo. El transitismo ha sido analizado con gran rigor por economistas como Juan Jované, y geógrafos como Omar Jaén Suárez y Ligia Herrera, cuya obra ha enriquecido los contenidos del concepto original.

9 Herrera, Ligia: *Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá, 1970-2000. Transformaciones en las últimas tres décadas*. Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, 2002.

10 Tarté, Rodrigo: "Las cuencas hidrográficas y el desarrollo nacional: una oportunidad para Panamá". Panamá, 19 de ene-

ingeniería. De manera natural, establece un patrón mucho más complejo. Cada cuenca o área de drenaje es distinta a todas las demás, sin equivalente ni siquiera en el siguiente valle. Cada cuenca es también una unidad. Todo lo que se encuentra dentro de sus límites, de una divisoria de aguas a la otra, se mantiene unido en virtud de las fuerzas de la geología, las precipitaciones, la evaporación, la absorción del suelo, la escorrentía y el drenaje. La vegetación es parte de esa unidad, como lo es la fauna. Por último, cada cuenca es en realidad la manera en que la naturaleza crea un río."

**La ZM con la mayor concentración poblacional a nivel nacional (Gráfica 1) es, como es de sobra conocido, la del Valle de México (18.6%); de igual manera, es la que tiene la mayor densidad demográfica (2,450 habitantes por kilómetro cuadrado). La ZM del Valle de México incluye 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y 1 del estado de Hidalgo. En ella se generó casi una cuarta parte del Producto Interno Bruto nacional de 2007**

ro de 2001. Borrador de la conferencia, remitido por el autor.

11 Worster, Donald. "La democracia de cuencas. Recuperando la visión perdida de John Wesley Powell". Departamento de Historia, Universidad de Kansas, [dworster@ukans.edu](mailto:dworster@ukans.edu). Versión del original remitida por el autor. Traducción de Guillermo Castro H. En ese sentido, añade Worster, Powell llamó a percibir que el agua "no fluye en líneas rectas a menos que sea forzada a hacerlo mediante obras de

**Es evidente la importancia intrínseca de las ZM en el territorio y la economía nacional.**

**Son los principales ámbitos proveedores de bienes y servicios de los sectores productivos; como tales, son auténticos motores del desarrollo económico nacional y regional. Su influencia es determinante en la dinámica socioeconómica de las ciudades y poblaciones enclavadas en su cercanía. En conjunto, las 56 ZM del país generaron más de 60% del producto nacional de 2007; la ZM del Valle de México fue la que realizó el mayor aporte, seguida por la de Monterrey (5.7%) y la de Guadalajara (3.8 por ciento)**

La dinámica económica y poblacional registrada en las décadas recientes en algunos municipios y localidades situados ha dado lugar a la conformación de diversas Zona Metropolitana (ZM) a lo largo del país. Este proceso de expansión física de dos o más ciudades o municipios se ha venido presentando desde la década de

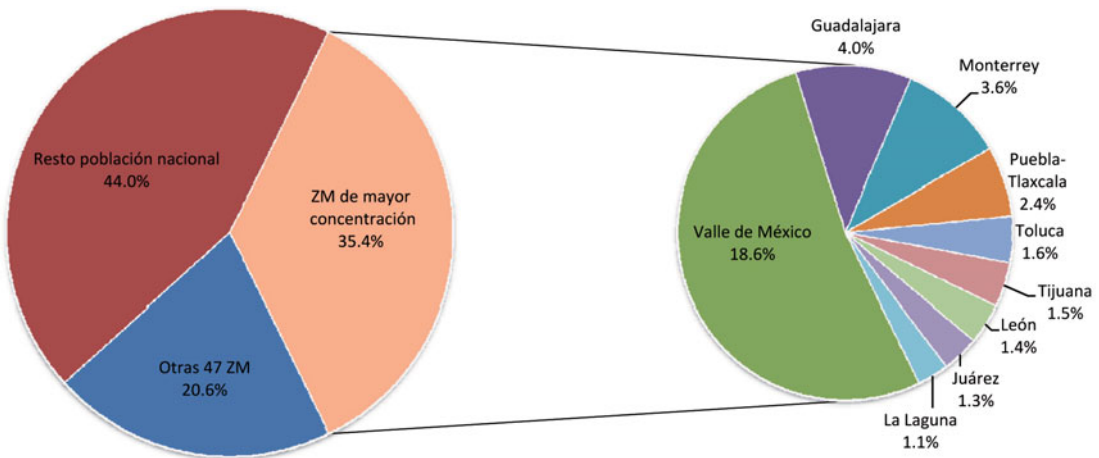
los cuarentas y es característico dentro del proceso de urbanización acelerado como el de México.

La jerarquización del territorio nacional en ZM resulta de gran importancia para analizar el desarrollo económico nacional y regional, ya que permite identificar los territorios de mayor dinamismo poblacional y económico, así como la interacción e influencia de éstos en otras localidades, municipios o estados del país.

En 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) realizaron un esfuerzo exhaustivo para delimitar las ZM dentro del territorio nacional, de manera que se armonizaran los objetivos buscados por cada institución. En el caso de la SEDESOL, este ejercicio era indispensable en lo que hace a la conducción de la política nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio; para el INEGI, con respecto a la generación de estadística e información geográfica relevante para la planeación del desarrollo; y para el CONAPO, en lo relativo a la formulación de políticas que armonicen el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable.<sup>1</sup>

De acuerdo con dicho documento, en el territorio nacional existen 56 ZM que abarcan 345 municipios y delegaciones, insertados dentro de 29 entidades federativas. En su conjunto, estas ZM concentran 56% de la población

Gráfica 1  
CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN EN PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS 2005



Fuente: Censo de Población 2005, INEGI

**De acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en los próximos 25 años se agregarán ocho ciudades más (Querétaro, Mérida, Cuernavaca, San Luís Potosí, Aguascalientes, Mexicali, Cancún y Tampico) al grupo de ZM de más de un millón de habitantes. Con ello, más de 54.4 millones de personas, la mitad de la población actual del país, vivirá en ZM**

nacional.

El examen de algunos de los principales indicadores de las ZM de México permite tener un panorama general, con base territorial, del crecimiento y la evolución demográfica de México (Cuadro 1). En 1960 sólo había doce ZM, que aglutinaban a la cuarta parte de la población nacional. En 2005, más de la mitad de la población nacional se concentraba ya en 56 ZM. Así mismo, la concentración de la población urbana en las ZM se incrementó en 12.3 puntos porcentuales entre 1960 y 2005, pasando de 11.7 millones a casi 79 millones de personas.

Nueve de estas 56 ZM cuentan con más de un millón de habitantes. En ellas residen casi 37 millones de habitantes, equivalentes a poco

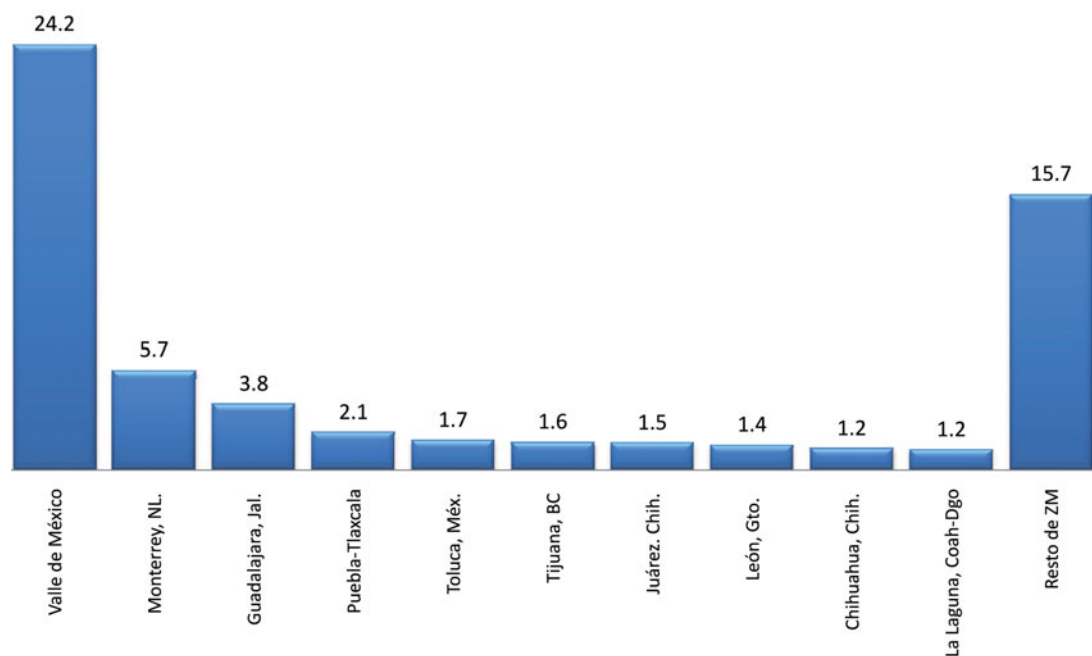
más de la tercera parte de la población total de México.

La ZM con la mayor concentración poblacional a nivel nacional (Gráfica 1) es, como es de sobra conocido, la del Valle de México (18.6%); de igual manera, es la que tiene la mayor densidad demográfica (2,450 habitantes por kilómetro cuadrado). La ZM del Valle de México incluye 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y 1 del estado de Hidalgo. En ella se generó casi una cuarta parte del Producto Interno Bruto nacional de 2007.

En lo que se refiere a dinámica poblacional, la ZM con más rápido crecimiento entre 2000 y 2005 (últimos datos oficiales) fue la de Cancún (compuesta por los municipios de Isla Muje-

Gráfica 2

**PARTICIPACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN EL PIB NACIONAL, 2007 PORCENTAJES**



Fuente: Sirem, modelo Municipal

# *Un viaje por la ruta de Metrobús más extensa en América Latina*

res y Benito Juárez, del estado de Quintana Roo) con un promedio de 5.6%. En contraste, la ZM de menor crecimiento poblacional fue la de Acapulco (Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez, en el estado de Guerrero), que en el mismo periodo observó un promedio de -1 por ciento. En esos mismos años el promedio del crecimiento demográfico nacional fue de 1 por ciento.

Es evidente la importancia intrínseca de las ZM en el territorio y la economía nacional. Son los principales ámbitos proveedores de bienes y servicios de los sectores productivos; como tales, son auténticos motores del desarrollo económico nacional y regional. Su influencia es determinante en la dinámica socioeconómica de las ciudades y poblaciones enclavadas en su cercanía. En conjunto, las 56 ZM del país generaron más de 60% del producto nacional de 2007, siendo la ZM del Valle de México la que realizó el mayor aporte, seguida por la de Monterrey (5.7%) y la de Guadalajara (3.8 por ciento).

Tal nivel de concentración productiva es relevante por sí mismo. Al ser los centros productivos por excelencia del país, las ZM también son el centro territorial de provisión de toda una serie de servicios básicos para la población: educativos, de salud, culturales, tecnológicos y otros más. También son, por supuesto, los principales ámbitos territoriales de generación de empleo. Todo ello los reviste de fuertes atractivo para la población asentada en comunidades rurales y semiurbanas, que buscan mejores

condiciones de vida.

Paradójicamente, las ZM también son el principal albergue de la pobreza en el país. En la zona metropolitana del Valle de México, la más poblada y la de mayor peso dentro del producto nacional, conviven la unidad territorial con el menor índice de marginación<sup>2</sup> a escala nacional (la delegación Benito Juárez del D. F.) y uno de los municipio con el grado de marginación más alto (Villa del Carbón, México), que es el número 21 (en la escala de mayor a menor marginación) entre los 2,442 municipios de la República Mexicana.

La falta de planeación urbana y de acuerdos entre gobiernos estatales y municipales para combatir la pobreza, más los déficit en la provisión de mejores servicios públicos básicos a los ciudadanos (principalmente vías de comunicación, agua, energía eléctrica, alcantarillado), producen un círculo vicioso de pobreza y marginalidad. Este es un gran reto y a la vez un gran obstáculo para el desarrollo social y económico de país. De acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en los próximos 25 años se agregarán ocho ciudades más (Querétaro, Mérida, Cuernavaca, San Luis Potosí, Aguascalientes, Mexicali, Cancún y Tampico) al grupo de ZM de más de un millón de habitantes. Con ello, más de 54.4 millones de personas, la mitad de la población actual del país, vivirá en ZM.

El impulso favorable que los gobiernos recientes han dado al crédito hipotecario para la adquisi-

**En la capital existen más de 3.5 millones de vehículos, de los cuales 2.5 son particulares. Cada día se realizan 21 millones de viajes; 82 por ciento de ellos (16 millones) son en transportes públicos: 65 por ciento en parque vehicular concesionado y 17 por ciento en unidades administradas por el gobierno capitalino**

sición de vivienda constituye un gran impulso para desarrollos habitacionales dentro de las ZM. Si bien ha puesto al alcance de importantes sectores de la sociedad (principalmente a los de menor ingreso) la posibilidad de adquirir una vivienda, las facilidades crediticias se han acompañado de políticas de planeación urbana que induzcan un desarrollo urbano ordenado; en consecuencia, una alta proporción de los nuevos proyectos habitacionales no cuentan con la infraestructura necesaria para dotar de servicios básicos y de transporte que permitan un rápido acceso a las fuentes de empleo. En numerosos casos, estos proyectos han significado un paso más hacia la segmentación territorial y social de las ZM.

Es necesario rediseñar las normativas federales, estatales y municipales a fin de asegurar mayores niveles de coordinación y una mayor eficiencia de los instrumentos y herramientas de la política de desarrollo urbano. La realidad social y económica de las ZM de México exige una renovación y un fortalecimiento de la estrategia de ordenamiento territorial, incluyendo la puesta en consideración de dispositivos de identificación y control de riesgos.

**Beatriz Ramírez**

#### **Notas**

1 En *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, INEGI, CONAPO, SEDESOL.

2 El índice de marginación permite diferenciar entidades federativas y municipios de acuerdo con las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, el nivel de los ingresos monetarios y el tamaño de la localidad de residencia.

**La ruta del Metrobús Indios Verdes-El Caminero tiene 42 estaciones en 28.5 kilómetros de recorrido entre las delegaciones Gustavo A Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan. En este largo trayecto de las 132 unidades articuladas los pasajeros tienen la opción de subir y descender en paradas pertenecientes a cinco líneas del Metro, es decir, en ocho estaciones: Indios Verdes. Deportivo 18 de Marzo, Potrero, La Raza, Buenavista, Revolución, Insurgentes y Chilpancingo**

*Ricardo Blanco Velázquez*

**P**ara una de las capitales más grandes del mundo, la ruta de Metrobús de mayor extensión en América Latina, a lo largo de los casi 30 kilómetros de la avenida Insurgentes que atraviesa de norte a sur a la ciudad de México. El trayecto de este sistema de transporte público que va de Indios Verdes a El Caminero donde circularán más de un centenar de autobuses articulados en ambos sentidos, no solamente brindará servicio las 24 horas a 320 mil pasajeros sino que también el recorrido será un tour turístico para los usuarios.

En junio de 2005 fue inaugurada la primera fase del corredor “Metrobús Insurgentes” Indios Verdes-Doctor Gálvez. Mientras que el pasado 13 de marzo del 2008 se abrió la ampliación de esta ruta de transporte público de pasajeros hasta el monumento El Caminero en el entronque con la carretera federal a Cuernavaca.

Cabe recordarse que en este extenso recorrido de modernas unidades articuladas ha justificado la sustitución de casi 200 viejos y contaminantes microbuses que circulaban por la avenida Insurgentes. Se espera que al final del presente año se recolecten 500 vehículos chatarra.

La nueva ruta de Metrobús brindará facilidades a los pasajeros de interconectarse a cualquier otro medio de transporte público concesionado y oficial a partir de las cuatro y media de la mañana y hacia cualquier punto de la ciudad de México.

En la capital existen más de 3.5 millones de vehículos, de los cuales 2.5 son particulares. Cada día se realizan 21 millones de viajes; 82 por ciento de ellos (16 millones) son en transportes públicos: 65 por ciento en transporte público concesionado y 17 por ciento en el trans-

porte administrado por el gobierno capitalino.

Según cifras de la Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi) circulan 106 mil taxis que atienden a 5 por ciento de la demanda, con un millón de viajes diarios. Los autobuses, microbuses y vagonetas –28 mil 500– dan servicio a 60 por ciento de la población con 12 millones de viajes diarios.

El Metro por su parte atiende 14 por ciento de la demanda de viajes diarios con el traslado de 5 millones de pasajeros, con 175 estaciones distribuidas en 11 líneas en las que circulan 308 trenes a lo largo de más de 200 kilómetros de vías dobles.

## **VIAJANDO EN EL METROBÚS**

Con motivo de las vacaciones de Semana Santa, Regina Victoria, una mujer con poco más de cuatro décadas de vida, como diría la canción de un cantante centroamericano, llegó a la ciudad de México. Procedente de Nueva York vino a visitar a unos familiares en la colonia Clavería, en la delegación Azcapotzalco al norte de la capital del país.

También esta mujer deseaba reencontrarse con viejos amigos en la Federación Canófila Mexicana cuyas instalaciones se ubican a principio de la carretera federal a Cuernavaca, al otro extremo del Distrito Federal. Regina Victoria es una médica veterinaria graduada hace 25 años en la Ciudad Universitaria.

Sin embargo, la falta de trabajo bien remunerado no solo en la capital sino en el país, la empujó a buscar un mejor horizonte al otro lado de la frontera norte. Con la ayuda de familiares se aventuró para llegar hasta la Urbe de Hierro, donde luego de trabajar como cocinera y maestra de primaria logró conocer al que es su esposo, un médico veterinario que tiene un pequeño consultorio en una comunidad hispa-

na en el sur de Brooklyn.

Luego de 20 años de ausencia Regina Victoria regresa a su terreno defecio. Encuentra una ciudad llena de incesantes cambios que la convierte en una de las urbes más visitadas del mundo. Luego de estar algunos días con sus familiares, la visitante desea sorprender a sus viejos amigos de la Federación Canófila Mexicana. ¿Pero como irse hasta el otro extremo de la ciudad de México, si ya desaparecieron los micros sobre la avenida Insurgentes? Calculó que el pago de un taxi hasta la colonia Tlalcoligia, en la Delegación Tlalpan donde se encuentra la Federación Canófila le costaría más de 400 pesos solamente de ida. Su hermana Angelina la orientó y le recomendó que se subiera al Metrobús que va de Indios Verdes hasta el monumento El Caminero cuya ruta había sido inaugurada días antes por el gobierno capitalino.

A Regina Victoria le gustó la idea. Al otro día se levantaría temprano y buscaría la estación más cercana del Metrobús. Minutos antes de las ocho de la mañana del lunes 24 de marzo, la doctora Regina Victoria llegó a la estación Revolución de la ruta Indios Verdes-El Caminero. Adquirió su tarjeta de abordar por 10 pesos en una máquina expendedora de estas fichas y su revalidación. Al entrar a la estrecha estación observó aproximadamente medio centenar de pasajeros que esperaban trasladarse en ambos sentidos.

La migrante capitalina también observó que en la fila de recarga había mucha gente descontenta porque ese día había una nueva tarifa del Metrobús, que subió a \$4.50 pesos por persona, lo que equivale a un incremento de un peso. Con la nueva tarifa se puso en servicio una nueva tarjeta de abordar de color rojo. Se emitieron 3 millones de micas escarlatas. Cabe señalarse que el cobro de la tarifa se sistematizará mediante "tarjetas inteligentes", equipos automáticos de peaje y control de acceso que permitirán a los usuarios utilizar indistintamente una misma tarjeta en los corredores. Asimismo se aplica la exención del pago de la tarifa en todos los horarios a las personas mayores de 70 años de edad, previa identificación expedida por la autoridad competente, así como a las personas con discapacidad, niñas y niños menores de cinco años.

Recién titulada, Regina Victoria realizó su servicio social en la Federación Canófila Mexi-

cana. Todas las tardes se trasladaba desde la colonia Clavería hasta el entronque entre la avenida Insurgentes, principio de la vieja carretera federal a la ciudad de Cuernavaca. Su transporte era a través de los viejos "peseros" como los automóviles LTD de cuatro puertas, más tarde las combis y al final los microbuses que circulaban tanto por la avenida Revolución como en Insurgentes. En esos años, la joven Regina ocupaba dos horas y media para llegar a su destino. Ahora, casi 25 años más tarde, espera que al encuentro con sus viejos amigos veterinarios sea más rápido.

## HORAS PICO

Hizo dos intentos de abordar un autobús articulado con rumbo a la estación Doctor Gálvez. El amontonamiento de la gente que trataba de salir y otras en entrar a la unidad del transporte colectivo le impidió subir. La doctora Regina Victoria es una mujer de casi 1.70 metros de estatura y un peso de 65 kilos por lo que tiene presencia física para soportar empujones y manotazos, para hacerse un lugar en una unidad de pasajeros como es el metro urbano de Nueva York. Se acercó lo que más pudo a una de los espacios donde se estaciona el autobús. Al llegar la tercera unidad y abrir las puertas apenas dejó pasar algunos pasajeros y empujó con todas sus fuerzas para abordar. Entre posiciones incómodas y "tocamientos" entre los cuerpos apretujados de hombres y mujeres pudo avanzar hasta alejarse de las puertas. Miró su reloj: eran las 8:15 de la mañana.

Sin posibilidades de encontrar un asiento, Regina Victoria se pegó a una ventanilla desde donde podía mirar el lado derecho de la avenida Insurgentes cuya longitud supera los 30 kilómetros y atraviesa a una de las ciudades más grandes del mundo luego de Tokio, Nueva York, San Paulo, y Seúl. Así, comenzó a moverse el enorme autobús articulado en dirección Doctor Gálvez cuya estación se encuentra en el corazón de San Angel al sur de la ciudad de México.

La ruta del Metrobús Indios Verdes-El Caminero tiene 42 estaciones en 28.5 kilómetros de recorrido entre las delegaciones Gustavo A Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro

**Con este nuevo sistema de transporte colectivo, que impide a los vehículos virar a la izquierda a lo largo de la avenida Insurgentes, se agilizará el tránsito no solamente en el centro histórico de Tlalpan, sino el trayecto hasta la estación terminal de Indios Verdes, lo que la ha convertido en una de las vías más fluidas en ambos sentidos para la circulación de automotores de la ciudad de México**

Obregón, Coyoacán y Tlalpan. En este largo trayecto de las 132 unidades articuladas los pasajeros tienen la opción de subir y descender en paradas pertenecientes a cinco líneas del Metro, es decir, en ocho estaciones: Indios Verdes, Deportivo 18 de Marzo, Potrero, La Raza, Buenavista, Revolución, Insurgentes y Chilpancingo.

La doctora Regina Victoria comenzó a darse cuenta de los cambios en la panorámica urbana entre la calzada México-Tacuba y Paseo de la Reforma. Recuerda innumerables pequeños negocios de cafés y restaurantes chinos hasta la existencia de un cabaret famoso en los años 80, como era el Afro Tramonto, que se encontraba sobre Insurgentes casi esquina con la calle Sullivan, cerca del Monumento a la Madre. La que sigue incólume es la cantina “La Castellana” que se ubica en la esquina con Antonio Caso. Luego de atravesar la avenida Paseo de la Reforma, Regina Victoria observa un cambio espectacular. La que era una pequeña escuela bancaria hace dos décadas ahora es un enorme edificio que abarca casi dos cuadras y alberga las instalaciones de ese plantel educativo privado.

A un lado de la estación Hamburgo, en dirección hacia el sur, está un nuevo y enorme edificio en cuya planta baja se encuentra una tienda de la cadena comercial de los tres tecolotes en su fachada. El recorrido del autobús articulado es ágil y rápido. Aproximadamente a las 8 y media de la mañana llega a la Glorieta de los Insurgentes. Desciende mucha gente pero al mismo tiempo aborda otro tanto y nuevamente la unidad está repleta de pasajeros con rumbo a Doctor Gálvez en el barrio de San Ángel. Regina Victoria no tuvo ninguna oportunidad de ocupar un asiento.

Un cúmulo de recuerdos le vienen a la mente de Regina Victoria cuando el Metrobús comienza a circular por la colonia Roma. La unidad articulada marca Volvo cruza las calles de Puebla,

Durango, Monterrey, Álvaro Obregón y Sonora hasta llegar a Chilpancingo. Sonríe cuando reconoce el viejo restaurante Vips que se encuentra casi en esquina con Baja California.

Con la mirada busca la Glorieta de Chilpancingo en donde se ubicaba el edificio de la desaparecida secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Recuerda con aprecio a algunos amigos que trabajaban en esa dependencia ahora llamada SAGARPA-Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

El Metrobús se detiene por luz roja en el semáforo de la calle Nuevo León momentos antes de cruzar el Viaducto Piedad. Regina Victoria trata de voltear a todos lados, busca afanosamente el edificio donde hace 20 años se encontraban algunas oficinas de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, que en ese entonces la comandaba Pedro Ojeda Paulada. No lo ubicó.

Cuántos cambios, se pregunta en silencio. Son muchos los negocios nuevos que se han instalado a lo largo de la avenida Insurgentes, una de las más cosmopolitas de la ciudad de México. La unidad de pasajeros llega al pie del tradicional World Trade Center –antes llamado Hotel de México– y Regina tiene algunos segundos para admirar la fachada de banda metálica que rodea al Polyforum Cultural Siquieros, realizada por el muralista David Alfaro en 1971.

Transcurren los minutos; ahora son las 8:45 de la mañana. La unidad del Metrobús sigue repleta de pasajeros. Sin embargo, Regina Victoria ya tiene espacio para buscar un pasamano y recargarse en una ventanilla. Sigue de pie, no hay lugar para sentarse. La caballerosidad no se hace presente. Algunos hombres van sentados como guardando energía para comenzar a trabajar con muchas ganas al llegar a sus centros de labores.

Mientras tanto Regina sigue sumida en sus recuerdos. Con la mirada busca el lugar

en donde estaba el cabaret “Los Infiernos” en donde varias veces llegó a bailar a invitación de algunos prometidos. El sitio era el mejor establecimiento con música tropical (cubana, salsa y cumbia) en los años 80. Lo descubre pero ahora se llama Congo. El Metrobús llega a la estación Nápoles. La doctora veterinaria nuevamente sonríe cuando descubre el restaurante “Los Guajalotes”, en la esquina de San Antonio e Insurgentes. No recuerda cuántas veces llegó a comprar tortas de pavo enchilado con mole poblano. Se le hace agua la boca.

La mañana sigue nublada. En algunos noticieros matutinos habían advertido la posibilidad de llovizna, sin embargo ésta no aparecía por ninguna parte. “Lluvia en primavera. No lo creo”, se responde Regina Victoria. En el interior de la unidad articulada la temperatura era calurosa debido al exceso de pasajeros. Al llegar a la estación Félix Cuevas a Regina le llegaron muchos recuerdos. Ya no vio la enorme tintorería La Francesa, en su lugar ahora se ubica otra tienda distintiva de los tres tecolotes en su fachada. Ni tampoco localizó la pequeña plaza comercial en donde, en la década de los 80, se ubicaba el único local de toda la ciudad de México con un show “sólo para mujeres”. Mujeres de todas las edades se volvían locas por los bailarines semidesnudos que se movían exóticamente cerca de ellas.

De todos los edificios que le vienen a la mente en el cruce de Félix Cuevas e Insurgentes, en la colonia Insurgentes Mixcoac, se impone en primer lugar es la vieja tienda departamental que lleva el nombre de la ciudad natal de Los Beatles, el cuarteto inglés que revolucionó el rock moderno en la década de los 60s hasta nuestros días. Más adelante observa con tristeza que también desapareció el edificio que albergaba los cinemas Las Américas que se ubicaban en la esquina de Río Mixcoac e Insurgen-

**Se estima que este sistema de transporte colectivo dará servicio diariamente a más de 320 mil pasajeros. También se calcula que a las “hora pico”, 7 a 11 de la mañana y de las 5 hasta las 8 de la noche, será más eficiente la circulación de 132 unidades articuladas. Se espera la reducción en los tiempos de traslado en un 40 por ciento con respecto del tiempo que venían utilizando los pasajeros a través de los microbuses**

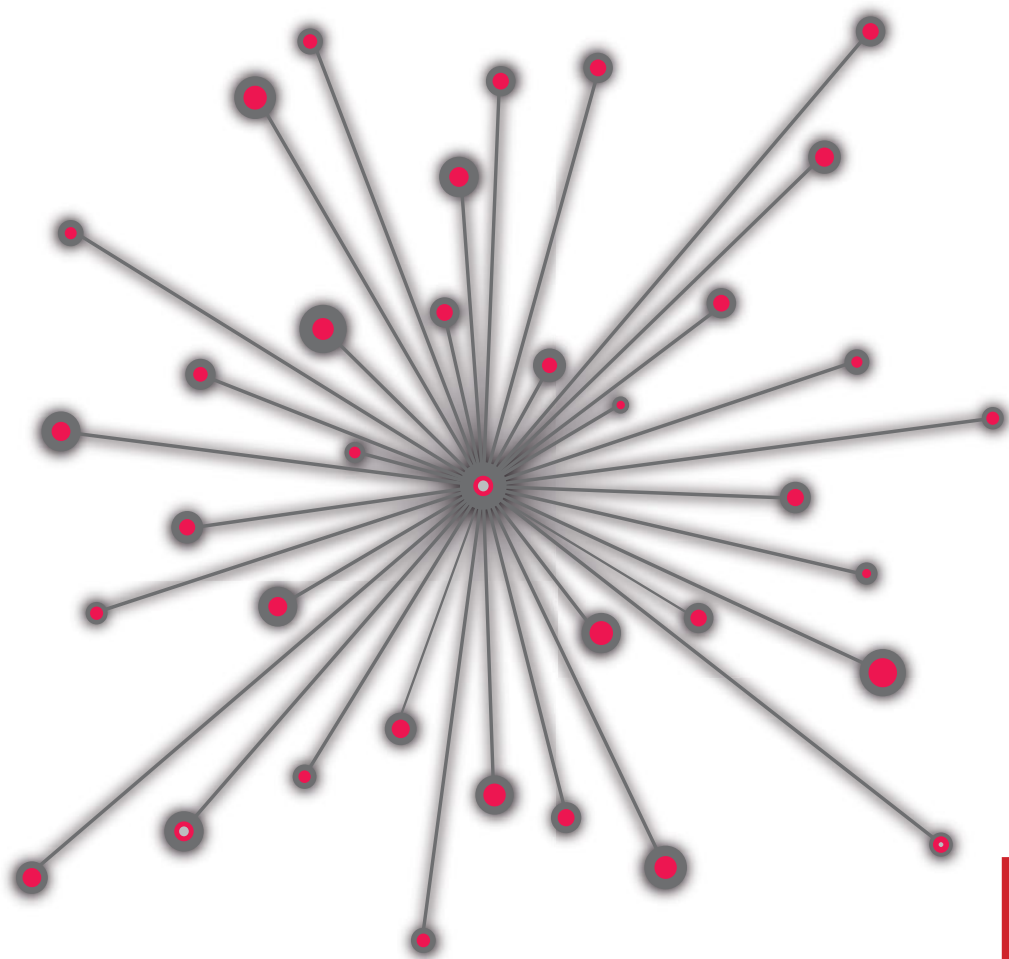
tes. En su lugar hay una plaza comercial dónde existen varias salas cinematográficas, cafés y restaurantes.

Al estar frente al tradicional Teatro Insurgentes ve con desolación que el enorme mural que hizo Diego Rivera en 1953, y que se refiere a la historia del teatro, está oculto con una enorme lona. Tal vez, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) lo tiene en restauración, justifica en silencio. Al otro lado de la calle descubre un moderno edificio que alberga al Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT). Más allá están las oficinas de la sede del Banco Mundial en la ciudad de México.

Ya son poco más de 60 minutos en que Regina Victoria se encuentra abordo de la unidad del Metrobús; la mayor parte de los pasajeros que viajan de pie, todavía no hay asientos vacíos. Faltan dos estaciones para llegar a la terminal de Doctor Gálvez. La mirada de nuestra pasajera topa con la enorme torre de Plaza de San Angel Inn, más adelante llega al parque en donde está un monumento al general Álvaro Obregón. “¿Aún se exhibirá el brazo amputado del militar?”, se pregunta en voz baja.

# SIREM

Sistema de Información Regional de México



La información que necesita acerca de la economía de México  
**EN SIREM LO PODEMOS ORIENTAR**

Sistema de Información Regional de México

**(52) 55-5584-9909**

Visite nuestra página  
y vea demostraciones en línea  
**[www.sirem.com.mx](http://www.sirem.com.mx)**

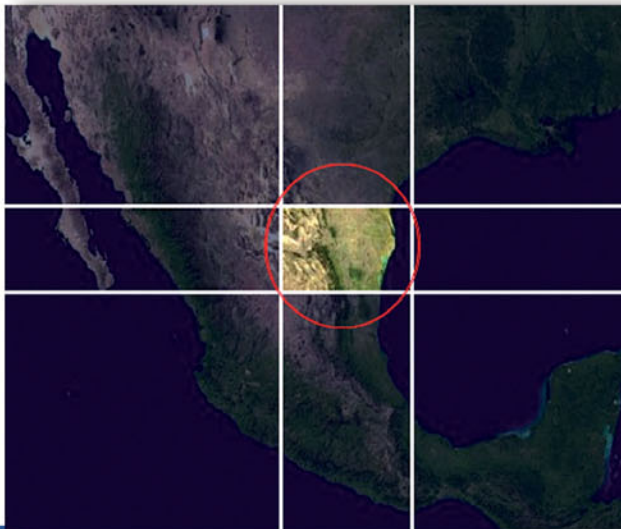
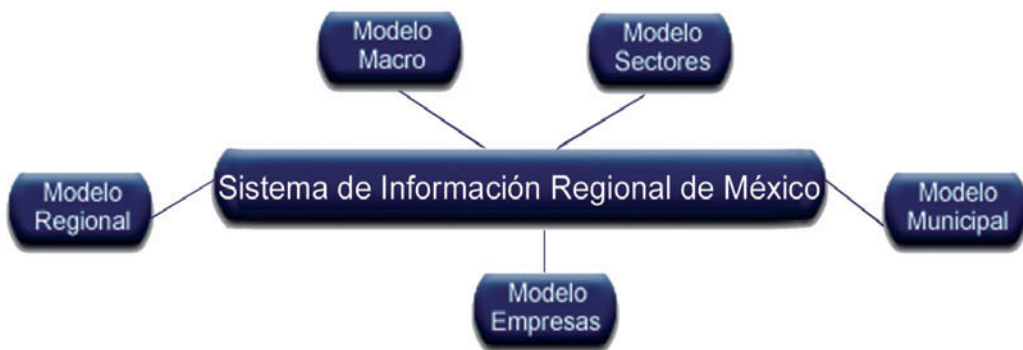
[sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)

# SIREM

Sistema de Información Regional de México, S.A de C.V.

## INFORMACIÓN OPORTUNA DE LA ECONOMÍA MEXICANA ANÁLISIS POR SECTORES Y REGIONES

Nuestros modelos económicos se adaptan a las necesidades de los usuarios. Son instrumentos valiosos para la creación de estrategias y para la toma de decisiones en las empresas y en las instituciones públicas.



Visite nuestra página  
Demostraciones en línea

[www.sirem.info](http://www.sirem.info)

[sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)

Teléfono / Fax 55-84-99-09