INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

SERIE:
PUBLICACIONES MICELANEAS
No. 153

LAS EMPRESAS COMUNITARIAS CAMPESINAS EN PANAMA

MARIO SUAREZ MELO

BOGOTA - COLOMBIA

IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

LAS EMPRESAS COMUNITARIAS CAMPESINAS EN PANAMA

Mario Suárez Melo

Bogotá, Colombia

CONTENIDO

Pag.

CAPITULO I

EL PROBLEMA AGRARIO

EL PROBLEMA AGRARIO

Un análisis de las formas asociativas de producción campesina en Panamá conduce, necesariamente, al estudio de las realizaciones de la reforma agraria en este país, puesto que estas formas asociativas se desarrollan, principalmente, bajo la modalidad del asentamiento que, hasta hace poco, constituía la única alternativa de dotación escogida en el proceso agrario panameño.

En consecuencia, aunque nuestro principal objetivo es analizar los logros y limitaciones de las formas asociativas de producción campesina, nos referiremos constantemente al proceso mismo de la ejecución de la reforma agraria en Panamá y a las circunstancias políticas y económicas que le han servido de marco.

A. Características

Resulta ya suficientemente conocido el hecho de que en América Latina el problema agrario está determinado fundamentalmente por una desigual distribución de la tierra que ocasiona, de un lado, la concentración de las mejores tierras en pocas manos y de otro, la carencia o insuficiencia de tierras para un gran número de campesinos que estarían en capacidad de trabajarlas productivamente. A partir de esta estructura defectuosa de la tenencia de la tierra, se origina una organización, también defectuosa, de la producción y de los servicios auxiliares. Panamá no es una excepción en este esquema latinoamericano. Por el contrario, el problema agrario en este país resulta agravado por el fenómeno del precarismo, pues el 44,5 por ciento de las tierras, que constituyen el 71,6 por ciento del número total de explotaciones, carecen de título de propiedad/1,79 y 7,82, circunstancia que determina una falta de seguridad jurídica en la mayoría de los productores agropecuarios, quienes a pesar de ejercer una posesión económica sobre "sus" predios, no tienen un título inscrito que acredite su derecho de propiedad. Este hecho, característico de Panamá, reviste especial gravedad en un país cuya organización jurídica y económica se ha sustentado tradicionalmente en el derecho de propiedad privada.

Respecto al problema agrario en general, las informaciones oficiales recientemente publicadas no son alentadoras. A pesar de los esfuerzos del Gobierno Revolucionario, la agricultura panameña sigue presentando un dualismo entre el subsector de productores comerciales con altos índices de capitalización y de tecnología y el subsector tradicional que comprende un crecido número de pequeñas explotaciones dedicadas a la agricultura de subsistencia, con un bajo nivel tecnológico y un escaso nivel de productividad. Los datos estadísticos/11,12 y 5,C.61, son dramáticamente reveladores de esta marginalidad campesina. En efecto:

- Apenas el 10 por ciento de las explotaciones obtienen financiamiento.
- El 52 por ciento de las fincas tienen una extensión inferior a cinco hectáreas, representando sólo el 3,7 por ciento de la superficie agropecuaria total.
- El 80 por ciento de las explotaciones se dedican a agricultura de subsistencia.

-Más del 40 por ciento de la superficie agrícola está en descanso*.

Esto explica, en gran parte, la falta de dinamismo del sector agropecuario dentro del conjunto de la economía panameña. El Plan Operativo del Gobierno Nacional para 1974, registraba con objetividad este estancamiento rural en 1973, año en el cual/11,24,66-67.

1. El sector agropecuario creció a la tasa del 3,8 por ciento, cifra que si bien fue superior a la alcanzada por el aumento de la población, resultó menor que el crecimiento del 6,5 por ciento que alcanzó la economía en su conjunto.

2. Las áreas sembradas en los principales cultivos (arroz, maíz y fríjol) continuaron siendo menores que las áreas utilizadas en años anteriores.

3. Los rendimientos promedios de los principales cultivos siguieron estancados, con excepción del arroz y de la caña de azúcar.

4. Se inició un relativo deterioro del comercio exterior de productos agropecuarios, pues mientras las exportaciones se mantuvieron al mismo nivel que habrían alcanzado en 1972, (B/.77.0 millones) las importaciones de estos productos se incrementaron de B/.22.4 millones en 1972 a B/.32.0 millones en 1973**.

5. El crecimiento del empleo agrícola fue insuficiente pues el sector sólo aportó un nuevo empleo por cada cuatro nuevos empleos que, en este mismo período generaron la industria y la construcción.

Aunque algunos atribuyen/7,4 este estancamiento del sector agropecuario a condiciones climatológicas y a la disminución del producto del sector bananero, lo cierto es que los factores estructurales que configuran el problema agrario panameño se han mantenido, a pesar de las acciones de reforma agraria que, como se verá más adelante, no han alcanzado la profundidad requerida.

B. El Problema Agrario en Aumento

Al intentar una comparación de la situación del sector agrario, tomando como base los censos de 1960 y de 1970, se obtienen las siguientes informaciones:

1. Decenio 1950-1960. En este período se agudiza el problema agrario. En efecto, se disminuyó el área explotada por minifundistas, mientras que se duplicó el número de fincas superiores a 100 hectáreas, incrementándose el área ocupada por ellas en un 85 por ciento respecto a 1950. Por otra parte, el censo de 1960 permitió comprobar el uso ineficiente que se estaba dando a la tierra, pues el área bajo cultivo representó sólo un 18 por ciento del total de la superficie de las explotaciones, mientras que el 45 por ciento estuvo dedicado a pastos y el 37 por ciento se mantuvo sin uso, lo cual claramente configura

* Según/5,C.47 y 5,C.50 , la superficie agrícola en descanso propiamente tal, referida a cultivos anuales alcanzaría sólo al 10 por ciento del total.

** 1 Balboa = 1 Dólar.

una subutilización del recurso*. Además, en Panamá como en otros países de América Latina, a medida que aumenta el tamaño de las fincas, disminuye la intensidad de la explotación, como se comprueba con la cifras citadas por la Comisión de Reforma Agraria, CRA**. De la misma manera, los datos comparativos permiten afirmar que el porcentaje de tierras cultivadas disminuyó en las explotaciones propias, mientras que en el mismo período aumentó en las explotaciones bajo regímenes indirectos de tenencia/9.

Las cifras anteriores demuestran que el incremento total del área cultivada en el decenio 1950-1960 se debió fundamentalmente al esfuerzo campesino. Sin embargo, este mayor esfuerzo campesino no produjo una mejora en la situación jurídico-social de la población rural de menores ingresos, puesto que la incorporación de nuevas áreas al cultivo se realizó en las tierras trabajadas bajo regímenes indirectos de tenencia.

2 Decenio 1960-1970. En este período en que se iniciaron la labores preparatorias de reforma agraria, se mantuvo la tendencia anotada hacia una agudización del problema agrario. En efecto, la estructura de la gran propiedad se mantuvo intacta mientras que disminuyó el área ocupada por la pequeña propiedad (fincas menores a 10 hectáreas) en un 23 por ciento a 1960./5,C.57. Se produjo en este período un aumento del tamaño promedio de las explotaciones en un 21 por ciento, disminuyendo el número de fincas es decir, se verificó un fenómeno de mayor concentración de la propiedad rural*** Resulta indicativo que la extensión ocupada por fincas superiores a 1000 hectáreas se incrementó en un 20 por ciento con relación a 1960. Así, mientras las explotaciones minifundistas ocuparon el ocho por ciento de la superficie bajo explotación las fincas superiores a 1.000 hectáreas detentaban el 16 por ciento de la misma superficie/5,C.57.

En cuanto a la utilización misma del recurso tierra, se nota también en este período un decaimiento, ya que el área bajo cultivo**** descendió del 19 por ciento en que se encontraba en 1960 al 15 por ciento en 1970, es decir, disminuyó la intensidad de la explotación al mismo tiempo que aumentaba la concentración de la tierra/5,C.63.

---

* En 1950, las explotaciones minifundistas ocupaban el 17,5 por ciento del área total del país y en 1960 el porcentaje del área ocupada por ella, solo llegó al 12 por ciento.

** La Comisión de Reforma Agraria, CRA, que era el organismo encargado de la ejecución de la Reforma Agraria en Panamá, fue integrada al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MIDA, como una Dirección del mismo, en virtud de la reforma administrativa contenida por la Ley No. 12 del 25 de enero de 1973, lo cual será objeto de posteriores comentarios.

*** El número de explotaciones agropecuarias disminuyó en un cuatro por ciento pasando de 95.505 a 92.061, mientras que el tamaño promedio se incrementó de 18,9 hectáreas a 22,8 hctáreas

**** El área bajo cultivo comprende cultivos anuales, caña de azúcar y otros cultivos permanentes se excluyen tierras en descanso y pastos (naturales y sembrados). Vale la pena mencionar que esta disminución operó en un periodo en que la superficie agropecuaria del país se incrementó en un 13,5 por ciento.

C. La Reforma Agraria.

La situación brevemente descrita permite ubicar el marco en que se han venido desarrollando las acciones de reforma agraria en Panamá.

Desde septiembre de 1962 se dictó un Código Agrario que tiene como objetivo fundamental:

> "La Reforma Agraria Integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculta y ociosa o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las formas de la justicia social, que promoverán su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, su explotación racional mediante el suministro del crédito agrícola y la asistencia técnica que se requiera; proporcionándole seguridad de los mercados y para que reciba un precio justo y remunerado por los productos que le permita eleborar su nivel de vida en todos los campos de la actividad humana ..."

Este texto eminentemente declarativo que aparece desarrollado en un extenso articulado no tuvo, sin embargo, mayor efectividad en los años que siguieron a la expedición del Código Agrario. Para acreditar esta información, bastaría con examinar la ejecución de la reforma agraria en Panamá en la cual pueden distinguirse claramente tres etapas:

1. De 1963 a 1968, etapa que se inicia con la expedición del mencionado Código Agrario/12 y se concreta a labores simplemente preparatorias como la realización del Catastro Rural y del Censo de Agricultores Sin Tierra Propia.

2. De 1969 a 1972, cuando el Gobierno Revolucionario adopta un nuevo enfoque* que pretende imprimirle dinamismo al proceso mediante la creación acelerada de "asentamientos", forma provisional de explotación en común, concebida inicialmente como una etapa previa para la dotación definitiva /13,9.En este período se expiden dos disposiciones legales en relación con el funcionamiento de las organizaciones campesinas: el Decreto 50 de 1972**, que otorga personería

---

* A partir de 1969 el Gobierno ha manifestado reiteradamente su decisión de ejecutar un auténtico proceso de reforma agraria. En febrero de ese año, en el mensaje de los Presidentes a la Nación se lee: "Conceptuamos que el Gobierno Revolucionario que integramos, tiene el deber histórico de llevar a la práctica una reforma agraria que: resuelva definitivamente el problema de la ocupación precaria... que ponga fin al acaparamiento de las tierras ... que reduzca o impida la existencia de tierras ociosas, incultas y deficientemente explotadas, en perjuicio de los intereses campesinos... que facilite la elevación de los niveles de producción y productividad que imprima una nueva dinámica al desarrollo económico y social de la Nación".

** Gaceta Oficial 17056 - Pág. 7.

jurídica a los asentamientos, y el Decreto 64 del mismo año, que señala los requisitos que deben cumplir los asontamiento para obtener la personeria jurídica.

3. De 1973 a 1975, que se caracteriza como una etapa de consolidación de las organizaciones campesinas, en la cual se persigue convertirlas en empresas productivas. En esta etapa, la Comisión de Reforma Agraría, que pasa a llamarse Dirección Nacional de Reforma Agraria, es integrada como una de las cuatro direcciones nacionales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, creado e 1973. En cuanto a políticas gubernamentales dirigidas al sector agrario, se pone en ejecución la política de producción de rubros deficitarios a través de acciones directas por intermedio de corporaciones y, por otra parte, se dá a la adquisición de tierras un criterio selectivo, pues se concentra esta actividad sólo en tierras de elevado potencial productivo./7,182.

A pesar de los esfuerzos realizados en estas tres etapas, la solución definitiva de problema agrario panameño está aún muy distante, pues el número de beneficiarios potenciales de la reforma agraria ha ido en aumento en la última década.

Así, en 1960 se había señalado como beneficiarios potenciales del proceso de Reforma Agraria a:

a. Los agricultores precaristas que requerían la titulación de sus explotaciones/9 *.

b. los minifundistas, y

c. los agricultores sin tierra.

Estos grupos sumados, con ingresos promedio inferiores a 200 Balboas al año permitieron fijar inicialmente en 70.000 familias la meta numérica de la Reforma Agraria Panameña/3.

No obstante, los datos del censo agropecuario de 1970 actualizaron los supuestos que sirvieron de fundamento al señalamiento de la meta anterior puesto que:

a. De las 105.272 explotaciones censadas en 1970, y el 71,6 por ciento equivalentes a 75.394/5,C.61, carecían de título de propiedad**.

b. De acuerdo al registro de agricultores sin tierras de 1963/10,4, el número de agricultores de explotaciones menores de 10 hectáreas, ascendía a 51.269***.

* El artículo 216 del Código Agrario define en los siguientes términos a los ocupantes precarios: "se denominan ocupantes precarios aquellos que se encuentran ocupando tierras privadas o estatales sin que medie autorización expresa de los propietarios o autoridades competentes".

** De estas 75.394 explotaciones sin título, el 54 por ciento correspondían a explotaciones menores a cinco hectáreas

*** Se toma este dato por no disponer del correspondiente, actualizado.

En base a estas cifras y teniendo en cuenta que en estos dos grupos estaría el mayor número de campesinos panameños, pueden estimarse en más de 124.000 el número de beneficiarios potenciales de la Reforma Agraria. Confirmando este estimativo, la Confederación de Asentamientos Campesinos ha señalado, recientemente, en 120.000 esta meta numérica/1,78.

En resumen, en la década de 1960 a 1970 se observa un agravamiento del problema agrario, circunstancia que a su vez, determina un estancamiento del sector rural, mientras, que, pese a los esfuerzos del Gobierno Revolucionario, aumenta el número de campesinos que requieren de una acción estatal rápida y masiva tendiente a dotar de tierra a las familias que no la poseen o la poseen en forma insuficiente; a ampliar las áreas laborales de los grupos organizados y a otorgar títulos de propiedad a los agricultores precaristas/1,78.

CAPITULO II

REALIZACIONES

REALIZACIONES

La Reforma Agraria en Panamá, ha tenido tres líneas principales de acción:

1. Regularización de la tenencia de ocupantes de tierras públicas mediante la expedición del correspondiente título de propiedad, es decir, solución al precarismo en tierras públicas.

2. La adquisición de tierras privadas que eran necesarias para:

   a. Regularizar la tenencia de precaristas que se encontraban en ellas,

   b. para dotar de tierra a los minifundistas y a los agricultores que carecían de ella, y

   c. la consolidación de las nuevas formas asociativas campesinas*.

A. Titulación de Tierras Públicas.

En desarrollo del primer punto, se ha venido ejecutando actividades de titulación de tierras públicas. Hasta junio de 1975, se habían expedido 11.225 títulos sobre una extensión de 17[illegible].426 hectáreas (ver Cuadro No. 1), habiéndose hecho más notoria esta actividad, en el período 1969-1972. En el último período 1973-1975, se presenta una disminución en relación con el lapso anterior. Sin embargo, para un análisis comparativo acertado sobre iguales períodos, deben esperar aún los resultados completos de 1975 y 1976. Las realizaciones descritas en este campo son sensiblemente inferiores a las aspiraciones campesinas reiteradas durante el TERCER CONGRESO DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS reunido en enero de 1974. Durante este evento se señaló como meta mínima anual, la expedición de 5.000 títulos de propiedad a pequeños y medianos campesinos sobre un área promedio de 250.000 hectáreas. Se supuso, entonces, que incrementando anualmente esta meta mínima. se obtendría en cinco años más la solución total al precarismo en tierras públicas.

Si se comparan las metas señaladas por los campesinos con las realizaciones de la DINRA en el último período se observa que, en casi tres años, sólo se han expedido 2.647 títulos, es decir, apenas un 53 por ciento de lo que se esperaba realizar en un solo año.

Ahora bien, aunque es indudable que la regularización de la ocupación coloca en una mejor situación al precarista en tierras públicas, dándole seguridad y facilitándole la obtención de financiación, es preciso señalar que esta acción de la DINRA es, simplemente, una labor de titulación que se limita a legalizar la situación preexistente.

---

* Además de las líneas de acción anotadas, la Dirección Nacional de Reforma Agraria realiza otras actividades tales como las de apoyo legal a las acciones de reforma agraria, demarcación de fincas para uso de las organizaciones de base, programación de planes de áreas, actualización del catastro rural, etc./15,14.

B. Titulación en Tierras Privadas.

En cumplimiento de la segunda línea de acción y con el propósito de eliminar la concentración de la tierra en pocas manos y el precarismo en tierras privadas, se han venido realizando actividades de adquisición de tierras de propiedad privada*.

Hasta agosto de 1975 habían sido adquiridas 363 fincas que abarcaban un área de 430.828 hectáreas (Cuadro No. 2), para beneficiar a 17.212 familias. El total adquirido corresponde a un 5,6 por ciento del territorio nacional y el 21 por ciento de la superficie agrícola útil del país y está ubicado, sobre todo, en las provincias de mayor población.

Al igual que en el caso de titulación en tierras públicas, una visión rápida de las cifras, revelan un mayor dinamismo del segundo período (1969-1972), en relación al desarrollo de esta actividad. El último período (1973-1975), por el contrario, registró una disminución notable del ritmo en cuanto a superficie adquirida y familias beneficiadas.

La confederación de Asentamientos Campesinos había señalado como meta en este campo, la adquisición de 30.000 hectáreas de tierras laborables en 1974 /1,78, para dotar a 1.600 familias desposeídas. Igualmente, los campesinos organizados esperaban la adquisición de otras 30.000 hectáreas en el mismo año destinadas a la ampliación de las áreas de producción. No se dispone de información estadística anual que confirme el cumplimiento de las metas señaladas. Sin embargo, lo más probable es que éstas no se hayan llevado a cabo, pues el Cuadro No. 2 indica que en el último período el ritmo de adquisición disminuyó notablemente.

Debe recalcarse el hecho de que inicialmente se había programado terminar en 1971 con el problema de precarismo en tierras privadas/10. Sin embargo, hasta la fecha, la superficie afectada ha sido pequeña en términos relativos, lo cual indica que el problema no ha sido resuelto con la profundidad requerida. Por otra parte, tal como se había anotado en el anterior capítulo, no solo subsisten los grandes latifundios sino que se registra un aumento de la tendencia hacia la concentración. Al respecto, Heckandon dice, refiriéndose a la Reforma Agraria panameña que: está afectando a los latifundios extensivos y subutilizados, pero aún no se ha definido la actitud hacia aquellos que son altamente eficientes, lo cual plantea la interrogante acerca de hasta qué punto puede la eficiencia económica justificar el arrastre del costo social que significa la existencia de un latifundio, por eficiente que sea/4,17.

---

* Dentro de este concepto genérico de "adquisición" se incluyen fincas que ingresaron al patrimonio de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por medio de distintas formas. Un análisis de las adquisiciones realizadas hasta agosto de 1975 revela que el total de la extensión adquirida se distribuye así: por expropiación el 45,2 por ciento; por compra el 34,4 por ciento; por donación el 5,5 por ciento; por cancelación de títulos el 8,0 por ciento y por retate el 6,6 por ciento/15,C.

Cuadro No. 1

Títulos Expedidos y Superfice Adjudicada en Tierras Públicas
(1963 - 1975 *)

Período	No. de Títulos	Superficie hectáreas.
1963 - 1968	2.864	44.781
1969 - 1972	5.714	93.583
1973 - 1975	2.647	40.062
Totales	11.225	178.426

Fuente: /15

* A junio de 1975.

Cuadro No. 2

Superficie Adquirida y Familias Beneficiadas en Tierras Privadas
(1963 - 1975*)

Período	No. Fincas %	Superficie % (hectáreas)	Familias % beneficiadas
1963 - 1968	14	11.068	**
1969 - 1972	220	332.012	12.851
1973 - 1975	129	87.748	4.361
Totales	363	430.828	17.212

Fuente: /15

* A agosto de 1975.
** Sin información.

En general, la disminución registrada en la velocidad de ejecución de la Reforma Agraria puede atribuirse a ciertos factores que persisten desde su iniciación y a otros que han ido surgiendo durante su desarrollo y que, según declaraciones oficiales y de los propios campesinos organizados en la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC, podrían sintetizarse en:

1. La ausencia de una Ley de Reforma Agraria que permita una integral transformación del sistema de tenencia de la tierra; es decir, que tenga como ob objetivos la eliminación del latifundio y del minifundio como formas de propiedad, la dotación de tierras en forma colectiva a las comunidades campesinas y la participación plena de las masas campesinas en la ejecución y desarrollo de la Reforma Agraria/1,80.

La Ley de Reforma Agraria actualmente utilizada, conocida también como Código Agrario, fue dictada en 1962 y, según la CONAC, favorece los intereses de los terratenientes "promoviendo un desarrollismo o modernismo en el sector rural" pero, de ningún modo, plantea la eliminación del latifundio y mas bien tiende a fomentarlo permitiendo su supervivencia. Más aún, dicha Ley ha quedado rezagada en relación a la Constitución Política de 1972 que plantea la dotación de tierras al campesinado en forma colectiva. Finalmente, el Código Agrario no traduce los avances logrados en materia de organización campesina ni permite la participación del campesinado en la realización de la Reforma Agraria.

Estas razones han llevado a la CONAC a señalar, como medida prioritaria para lograr una profundización de la Reforma Agraria, la transformación de la Ley de Reforma Agraria actual y la elaboración de un nuevo Código Agrario Revolucionario/1,42.

2. La debilidad que aún presentan los organismos gubernamentales encargados de realizar la Reforma Agraria, tanto en términos de operatividad como de capacidad técnico-financiera.

En efecto, a partir de 1972 comenzaron a efectuarse una serie de restructuraciones a nivel estatal tendientes a elevar el nivel de coordinación entre las diferentes instituciones del sector agrario y a lograr una mayor racionalización en sus actividades con el propósito de responder más adecuadamente a los problemas que iban surgiendo durante el desarrollo del proceso. Sin embargo, todavía persisten algunas deficiencias en la acción estatal tales como, por una parte, la descoordinación y, por otra, la falta de personal técnico y de recursos materiales,/1,114 y ss. Específicamente, en el caso de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, las deficiencias observadas han sido la falta de "capacidad de decisión y autoridad coactivas necesarias para poder cumplir su misión" /1,42.

Es evidente que detrás de casi todos los aspectos mencionados como obstáculos para profundizar el proceso de Reforma Agraria se encuentra un conjunto de problemas de tipo político que aún no han sido resueltos por el Gobierno Revolucionario y cuya superación constituiría la garantía necesaria para hacer a avanzar el proceso.

Es importante destacar esto porque frecuentemente se escucha en los círculos oficiales de Panamá que la disminución en el ritmo de la reforma agraria

obedece, fundamentalmente, a la falta de recursos económicos. Sin embargo, lo anterior parece plantear un círculo vicioso puesto que las asignaciones presupuestales reflejan, precisamente, el mayor o menor énfasis que se pretenda dar a los programas de reforma agraria. La disponibilidad de recursos es por tanto, efecto y no causa en esta situación.

Si se compara la asignación de recursos presupuestales para la DINRA en los diferentes períodos anotados, se observa lo siguiente: en el primer período (1963-1968) se le fijaron 1.014.000 Balboas anuales en promedio, mientras que en el segundo, (1969-1972) el promedio anual alcanzó a 1.512.000 de Balboas y en el tercero, (1973-1975) descendió a 1.209.183 Balboas anuales, todo a precios constantes de 1963.

La disminución que está sufriendo el proceso de reforma agraria en Panamá está, por tanto, reflejada en la reducción de las partidas presupuestales asignadas a la dependencia encargada de ejecutarla. Ciertamente, esta tendencia contradice las aspiraciones del campesino panameño y la realidad misma que demuestra que el problema agrario continúa agravándose, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Revolucionario para obtener su solución.

C. Acciones de Consolidación.

El análisis detallado que posteriormente se hará respecto a las empresas comunitarias, permitirá apreciar la significación de estas acciones de consolidación desarrolladas por el MIDA. Mencionaremos, por ahora, que este esfuerzo de consolidación se aprecia en:

a. La reestructuración administrativa del sector agropecuario en función de las necesidades evidenciadas por la nueva estructura agraria;

b. los cambios introducidos en el sistema de financiamiento a las nuevas empresas campesinas;

c. el impulso a las políticas de producción de rubros deficitarios;

d. la mayor disponibilidad de técnicos por unidad productiva;

e. la selección de tierras a fin de adquirir las de más alto potencial productivo

f. el perfeccionamiento de los mecanismos de participación campesina.

Así como antes anotábamos, que en términos cuantitativos se observa una disminución en el volumen de afectaciones, debemos mencionar ahora que en estos aspectos de consolidación las autoridades nacionales han realizado, sobre todo en el último de los períodos que hemos identificado (1973-1975), un gran esfuerzo para lograr la estabilización y desarrollo de las empresas comunitarias campesinas.

Históricamente, estos esfuerzos de consolidación en el sector reformado comenzaron a desarrollarse a partir de 1969 cuando se implementó el primer Plan de Producción en algunos grupos organizados. En el año agrícola de 1970-1971 se efectuó la primera parte del Plan Sectorial de Producción que abarcaba 4.100 hectáreas. En estos dos primeros años existieron sin embargo algunos problemas que obstaculizaron la realización delos planes y que surgían de:

1. Insuficiente apoyo del Estado, aspecto, que se manifestaba en la baja calidad de las tierras afectadas e insuficiente dotación de maquinarias y equipos.

2. Las instituciones del sector agropecuario, creadas anteriormente como instituciones de servicios, no estaban adecuadas para enfrentarse a los requerimientos que planteaba un plan de producción y no existía coordinación entre ellas.

3. Escasa experiencia técnica acumuladapara desarrollar el Plan.

En el año 1971-1972, se amplió ligeramente el Plan a sólo 4.284 hectáreas pero comenzaron a desarrollarse una serie de acciones tendientes a superar algunos de los problemas presentados en los años anteriores. Por esto se efectuó la restructuración del Ministerio de Agricultura y Ganaderia (MAG), con el fin de adecuarlo administrativamente a las necesidades del Plan, se coordinó el trabajo entre el MAG y la CRA y se mejoraron los sistemas administrativos de préstamos.

Pese a estos esfuerzos, persistían problemas fundamentales que impedían la realización acabada del Plan, como eran:

a. Falta de un financiamiento seguro, oportuno y a bajos intereses y plazos razonables para los asentados.

b. Escasez de equipos y maquinarias agrícolas.

c. Baja calidad de las tierras afectadas.

d. Falta de una infraestructura productiva (obras de riego, drenajes y caminos de penetración).

e. Ausencia de un sistema de comercialización adecuado y favorable a las Empresas Asociativas.

En el período 1972-1973, el plan aumentó en más de un 100 por ciento su área de acción, cubriendo 9.900 hectáreas reformadas, lográndose por primera vez un financiamiento específico para el programa, con la participación de la Banca privada en él.

En el año 1973-1974 se logró institucionalizar el Plan Sectorial de Producción, elevándose el número de hectáreas bajo cultivo a 16.500. La creación del Banco de Desarrollo Agropecuario permitió asegurar una fuente de financiamiento con mejores condiciones para los productores que las anteriormente existentes. (más bajos interes, plazos más largos en los créditos, etc); se adquirieron maquinarias y equipos agrícolas por valor de 3.5 millones de Balboas y se mejoró

el sistema de comercialización, fortaleciendo la Dirección General de Mercadeo e integrando a COAGRO (Cooperativas Agropecuarias) al Plan.

En 1974-1975, de acuerdo a la información disponible, se esperaba que el Plan abarcara 24.000 hectáreas destinadas a producción agrícola y se iniciara un ambicioso Plan Pecuario.

Aunque ha existido un indudable avance en la consolidación de las empresas asociativas, todavía se presentan una serie de problemas sin resolver, tales como:

a. La existencia de un gran número de asentamientos que poseen tierras de baja calidad o en otros casos que aún no tienen tierras suficientes de buena calidad.

b. La canalización de inversiones al sector agropecuario no se dá en la magnitud necesaria, persistiendo la carencia de obras de riego, drenaje y caminos en las áreas reformadas.

c. Deficiencias en el actual sistema de comercialización de maquinarias e insumos agrícolas y de productos agropecuarios utilizado por las empresas comunitarias.

d. Insuficiencias en la planificación y en la administración de las empresas, debido a limitaciones de personal técnico y de recursos materiales con que cuentan los organismos estatales encargados del sector agropecuario. Ello ha significado que no se hayan hecho las mediciones de las fincas de los distintos grupos organizados ni se hayan hecho los análisis de suelos correspondientes, elementos indispensables para la elaboración de los planes /1,114 y ss.

CAPITULO III

LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION CAMPESINA

LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION CAMPESINA

A. Diferentes Tipos de Asociación.

Hasta 1972 la única experiencia que se estaba realizando en Panamá en materia de formas asociativas de producción campesina, surgidas como consecuencia del proceso de reforma agraria*, era el "asentamiento". Así lo señalabamos en un primer informe elaborado sobre el tema/16

Sin embargo, la evolución del proceso agrario ha hecho surgir una nueva forma empresarial campesina: la Junta Agraria de Producción, que, con el modelo del asentamiento, constituyen las bases de la nueva estructura agraria emergente del proceso de cambios que se están operando en el sector rural.

No incluímos como empresa comunitaria a las llamadas "juntas comunales" por considerarlas más como entidades cívico-culturales que como unidades de producción campesina, pues estas "juntas comunales" son organizaciones representativas de los habitantes de un corregimiento, encargadas de "impulsar la organización y la acción de la comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas**.

B. Definiciones.

Las formas asociativas ya mencionadas, se definen así:

1. Asentamiento es, actualmente, una forma de dotación colectiva tendiente a promover la explotación racional de la tierra y la elevación cultural de sus miembros***/12.

---

* Decimos, que, como consecuencia del proceso de reforma agraria, para enfatizar que de tantas de las organizaciones "típicas" que originó la reforma agraria, sin desconocer que, de lado de éstas, se han desarrollado en el sector agrario cooperativas de tipo tradicional. Concretamente en Panamá, existían en 1974, 45 cooperativas agropecuarias que agrupaban 15.890 socios, 19 de las cuales estaban vinculadas a la importante COAGRO (Federación de Cooperativas Agropecuarias)/7,193. Sin embargo, no incluímos en este estudio el análisis de las cooperativas por ser ésta una forma de organización tradicional, ya suficientemente conocida y abundantemente analizada.

** Artículos 2o y 3o. de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973. Hasta junio de 1975, se habían constituído 73 juntas comunales, que además de sus actividades de promoción cívica, desarrollaban labores agropecuarias sobre 4.100 hectáreas. Estas extensiones están constituídas, en la mayoría de los casos, por las áreas baldías de los municipios que se explotan en conjunto por los miembros de la junta comunal para utilizar su producto económico en inversiones dirigidas al mejoramiento de la respectiva comunidad.

*** El asentamiento se definió inicialmente por la Comisión de Reforma Agraria como "una etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, durante la cual se explotan las tierras de la Reforma Agraria con plena participación de ellos" /16,8 .

2. Las Juntas Agrarias de Producción son formas asociativas de producción agropecuaria, integradas por propietarios de pequeños predios, que se organizan con uno de los siguientes fines económicos alternativos:

a. O para obtener servicios e insumos en forma más económica;

b. o para integrar sus parcelas en una explotación conjunta, manteniendo la propiedad individual de sus fincas;

c. o, finalmente, para aportar la propiedad de sus predios a una nueva empresa de propiedad común que adelantará su explotación/7,183

Sin perjuicio de volver más adelante sobre el tema, se anota cómo el asentamiento es un mecanismo de dotación colectiva por medio de la cual la Dirección de Reforma Agraria beneficia a un grupo campesino, que no tenía tierra o que la tenía insuficientemente. En cambio, en las Juntas Agrarias de Producción se presenta una asociación de pequeños propietarios que puede revestir crecientes grados de integración: desde la simple unión para obtener servicios hasta la renuncia a la propiedad individual de la parcela para aportarla a una explotación común.

C. Importancia Numérica.

Hasta 1974 se agrupaban en los asentamientos y en las juntas agrarias de producción 8.579 familias, que ocupaban una extensión aproximada de 30.953 hectáreas, distribuídas en 269 grupos asociativos (Cuadro No. 3).

Como se desprende del Cuadro No. 4, existe una disminución en el volumen de familias agrupadas en asentamientos, a partir de 1971. En efecto, después de que en ese año se organizaron 1.904 familias en asentamientos, en 1972 sólo se organizaron 919, en 1973, 929 y en 1974, 791 familias. (Gráfica No. 1).

Cuadro No. 3

Empresas Comunitarias: Número, Familias y Extensión

Tipo de Empresa	Unidades	No. Familias	Extensión (has)
Asentamientos	208	7.246	28.304
Juntas Agrarias	61	1.333	2.649*
Totales	269	8.579	30.953

Fuente: Elaborado con base en datos de la DNRA y de la Confederación de Asentamientos Campesinos CONAC y de/7,186-188
* Tierras en actividad agrícola.

Cuadro No. 4

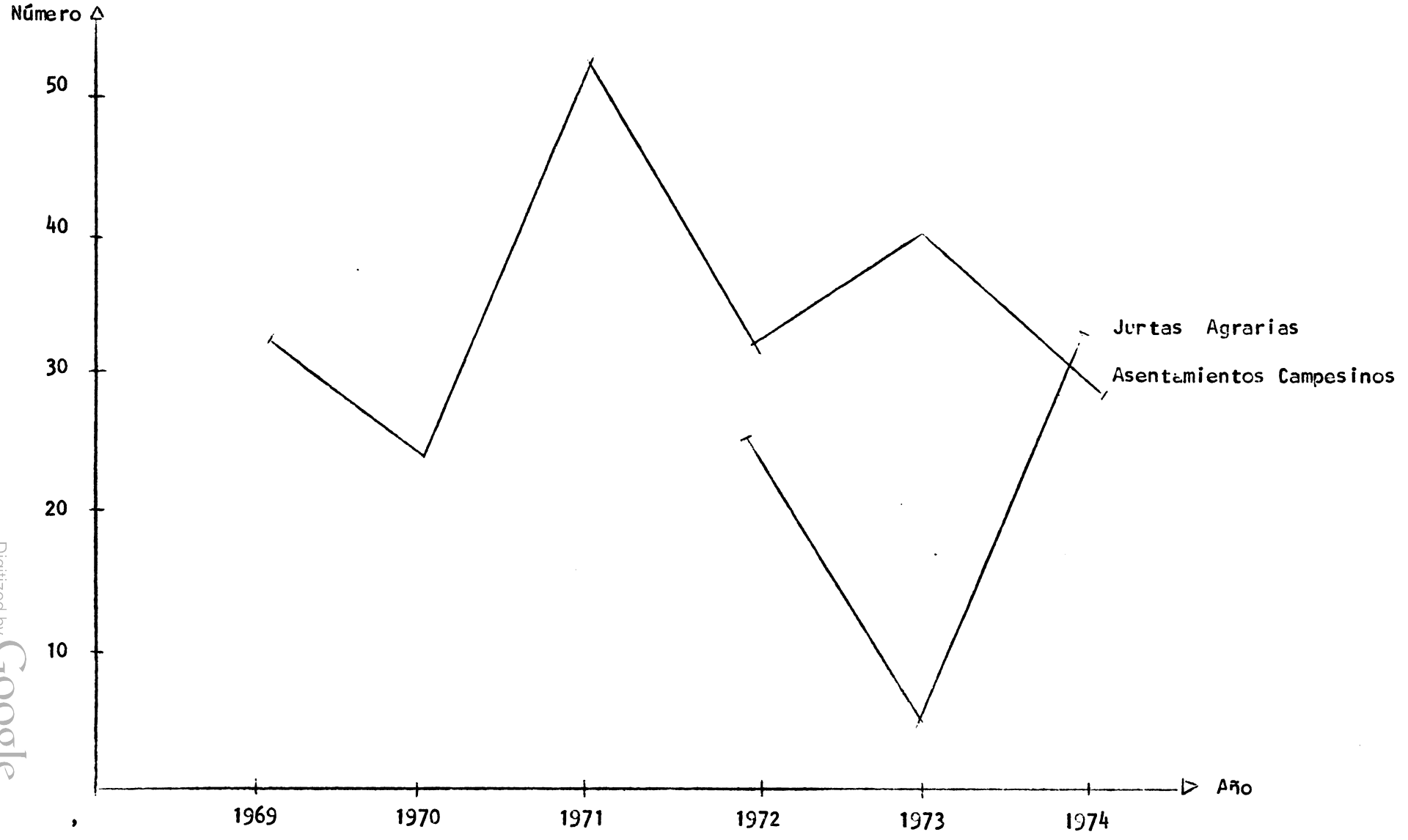
Aentamientos constituídos y Familias organizadas por Provincia - Años 1969-1974

cia	1969 No.	1969 Familias organiz.	1970 No.	1970 Familias organiz.	1971 No.	1971 Familias organiz.	1972 No.	1972 Familias organiz.	1973 No.	1973 Familias organiz.	1974 No.	1974 Familias organiz	Total No.	Total Familias organiz.
	6	270	1	26	7	207	1	43	2	47	-	-	17	593
	4	182	3	126	6	176	3	70	9	1[illegible]	2	48	27	798
ií	2	99	8	533	8	355	5	192	11	254	5	127	39	1.560
	4	130	-	-	5	168	2	32	2	32	-	-	13	362
tos	1	30	2	43	2	49	-	-	2	74	1	21	8	217
	6	298	6	408	10	451	6	165	-	-	4	97	32	1.419
s	10	290	4	268	13	498	14	417	14	32[illegible]	15	421	70	2.220
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	77	2	77
	33	1.299 100%	24	1.404 112,6%	51	1.904 146,6%	31	919 70,7%	40	929 71,5%	29	791 60,9%	208	7.246

Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, DNRA y de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC.

Gráfica No. 1

Ritmo de Formación de los Asentamientos y Juntas Agrarias (1969-1974)



Cuadro No. 5

Juntas Agrarias Constituídas y Familias Organizadas por Provincia
Años 1972, 1973 y 1974

Provincia	1972 No.	1972 Familias organiz.	1973 No.	1973 Familias organiz.	1974 No.	1974 Familias organiz.	Total No.	Total Familias organiz.
Chiriquí	11	280	-	-	3	77	14	345
Veraguas	3	61	-	-	-	-	3	62
Azuero	4	64	-	-	7	113	11	177
Cocle	6	116	-	-	3	53	9	169
Capira	-	-	-	-	9	24	9	241
Buena Vista	-	-	2	35	9	228	11	263
Chepo	-	-	3	40	1	16	4	56
Total	24	530	5	75	32	728	61	1.333
				14.15%		137.35%		

Fuente : Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria DNRA y de la Confederación de Asentamientos Campesinos.

Por otra parte, hasta 1974 se habían formado 61 juntas agrarias que agrupaban a 1.333 familias (Cuadro No. 5), habiendo disminuído la actividad en 1973, pues en este año sólo se llegó al 14,15 por ciento de las familias organizadas en 1972, mientras que en 1974 se recuperó esta actividad, habiendo aumentado el número de familias beneficiadas en un 133,3 por ciento en relación al año base.

Ahora bien, debe quedar bien claro que los campesinos agrupados bajo estas dos formas asociativas no son los únicos beneficiarios de la reforma agraria panameña, como se dejó establecido en el capítulo anterior. A este número de familias organizadas en asentamientos y juntas agrarias hay que agregar el número de campesinos precaristas en tierras públicas que recibieron su título de propiedad y aquellos, que estando en la misma situación en tierras privadas, también recibieron su título pero continuaron sus actividades productivas individualmente, sin vincularse a ninguna forma asociativa. Por el objetivo de este trabajo sólo nos referiremos al primer grupo de beneficiarios, es decir, a aquellos que se han asociado bajo las diferentes modalidades de empresas comunitarias.

Resumiendo lo anterior en cifras, de un total de 28.437 beneficiarios directos de la acción de los organismos de Reforma Agraria, 11.225 han recibido títulos de propiedad en tierras públicas y 17.212 los recibieron en tierras privadas. De este conjunto, sólo 8.579 que representaban el 30 por ciento del total de beneficiarios se han agrupado en formas asociativas, permaneciendo el 70 por ciento restante en sus parcelas individuales.

D. Ubicación Espacial.

La mayor parte de las formas asociativas de producción, de acuerdo al Cuadro No. 6, están localizadas en la vertiente del Pacífico, que es donde se concentra la mayoría de la población. Claramente se destaca la importancia de las provincias de Veraguas, Chiriquí y Colón en la constitución de estas unidades productivas, pues en ellas se concentra el 71 por ciento de los asentamientos y el 50 por ciento de las juntas agrarias.

Cuadro No. 6

Ubicación Espacial de las Formas Asociativas de Producción
(año 1974)

Provincia	Asentamientos	Juntas Agrarias
Bocas del Toro	-	-
Coclé	17	9
Colón	27	15
Chiriquí	39	15
Darién	2	-
Herrera	13	10
Los Santos	8	3
Panamá	32	12
Veraguas	70	4
Total	208	68

Fuente: Informe FAO

CAPITULO IV

ORGANIZACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

ORGANIZACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

En Panamá existen en la actualidad diferentes modalidades de asociación campesina. Como antes se expresó, el proceso de la Reforma Agraria ha hecho surgir nuevas experiencias asociativas de diferentes alcances. Los asentamientos; las Juntas Agrarias de producción; las juntas comunales; los huertos comunales y las escuelas de explotación, constituyen ejemplos de este espíritu asociativo que ha ido tomando cuerpo en el sector campesino, como uno de los efectos de la reforma agraria.

No obstante, de las cinco modalidades enumeradas, sólo los asentamientos y las juntas agrarias de producción, deben tomarse como EMPRESAS COMUNITARIAS, pues las otras o tienen un carácter cívico-cultural, como las juntas comunales, o son experiencias con finalidades educativas que carecen del carácter empresarial, como los huertos comunales y las escuelas de explotación. En consecuencia, en este capítulo analizaremos sólamente la organización jurídica de los asentamientos y de las juntas agrarias de producción.

A. Los Asentamientos.

Para sintetizar una visión del modelo del asentamiento que se ha venido desarrollando en PANAMA, deben mencionarse los aspectos relacionados con : (1) su representación jurídica; (2) sus principales características y (3) su organización administrativa. Analizando separadamente estos temas, tendríamos :

1. Representación jurídica. El asentamiento, que había sido previsto como una forma provisional de dotación, se transformó en persona jurídica capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones.

Este cambio que a primera vista podría parecer simple, significa una conquista para el sector campesino organizado bajo la orientación de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC.

En efecto, el modelo del asentamiento fue copiado de la experiencia chilena que lo establecía como una "etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, durante el cual se explotan las tierras de la reforma agraria con plena participación de ellos"/16,8.

Durante esta etapa provisional, se preveía la formación de una sociedad entre los campesinos asentados y la Comisión de Reforma Agraria para la explotación del predio, con el objeto de ir seleccionando los beneficiarios, entre quienes, en definitiva, se subdividiría la tierra, en parcelas individuales a la terminación del asentamiento*.

---

* La Comisión de Reforma Agraria en la Memoria correspondiente a 1970 consignaba textualmente la siguiente apreciación. "Se ha llegado a la conclusión que es preferible organizar los grupos en asentamiento, capacitarlos y orientarlos en el programa empresarial para finalmente adjudicarles la tierra en forma individual, en vez de utilizar el camino inverso o sea de parcelar la tierra, adjudicarla y después organizar la empresa. ..."/14.

Este carácter transitorio de los asentamientos impedía que estos obtuvieron personería jurídica. Los funcionarios y campesinos frecuentemente expresaban la opinión de que "los asentamientos carecen de respaldo legal", manifestando así la imposiblidad en que encontraban de ejercer derechos y contraer obligaciones.

Aunque los grupos campesinos organizados habrían podido obtener personería jurídica como sindicatos o como sociedades cooperativas de tipo agrario, utilizando la detallada reglamentación incluída en 110 artículos del Código Agrario/18, la realidad consistía en que las autoridades agrarias habían decidido no otorgar personería jurídica a los asentamientos, basándose en el carácter provisional de los mismos.

Esta situación que oportunamente calificamos de inconveniente,/16,12 obligaba a que los campesinos estuvieran representados por la antigua Comisión de Reforma Agraria en todos los contratos cuya celebración demandaba la actividad empresarial del asentamiento, manteniéndose así una dependencia permanente de las oficinas públicas, aspecto que obstaculizaba el desarrollo y la progresiva capacitación de los grupos campesinos.

Los miembros de los asentamientos así lo entendieron y reclamaron reiteradamente "la necesidad impostergable de reglamentar los asentamientos campesinos como entes jurídicos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones"/16,13. Esta fue la solicitud que, por unanimidad, se aprobó en el Segundo Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos.

La situación llevó al Gobierno a preparar un proyecto de Decreto de Gabinete que aunque no daba personería jurídica a los asentamientos, si establecía un mecanismo para acreditar su existencia, dando así seguridad jurídica a quienes quisieran contratar con ellos/16,13.

No obstante, los grupos campesinos organizados manifestaron desacuerdos con esta fórmula intermedia y, finalmente, el Gobierno dictó el Decreto de Gabinete No. 50 de 24 de febrero de 1972*, despojando al asentamiento de carácter transitorio que hasta entonces tenía y otorgándole personería jurídica y con ella la posibilidad de convertirse en organización económica permanente adoptando la forma cooperativa (Artículo 3°)

2. Principales características del asentamiento. Resumiendo los criterios consagrados tanto en Decreto 50 de 1972, ya citado, como el Decreto Ejecutivo 64 de 4 de abril de 1972 y en los manuales sobre reglamentos internos elaborados por dependencias oficiales, podemos afirmar que las principales características del asentamiento, son las siguientes :

---

* Gaceta Oficial 17056 - Marzo 13 de 1972

a. Integrantes del asentamiento. Son asentados quienes vivan y trabajen en las respectivas fincas y firmen el acta de constitución. Si algún campesino se considera injustamente excluído, puede reclamar ante el funcionario regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, DINRA, y en segunda y última instancia, ante el Comité del asentamiento que decidirá en definitiva sobre su admisión, (Artículo 7; literal (c) y Artículo 11 RI)*.

b. Requisitos : Para ser considerado como asentado deben reunirse los siguientes requisitos :

1) Ser Panameño**.

2) Tener la agricultura como actividad principal.

3) Trabajar directamente la tierra.

4) Ser jefe de familia o tener personas a cargo.

5) No ser propietario de tierra o serlo sólo de una superficie inferior a la unidad económica de explotación.

6) Trabajar dentro de las tierras (públicas o privadas) donde va a realizarse el asentamiento.

7) Residir y/o trabajar en la parcela con una anterioridad no menor de seis meses a la fecha en que pretenda incorporarse al asentamiento. (Artículo 15 RI).

c. Nuevos integrantes : Pueden ingresar al asentamiento con posterioridad a su constitución, quienes se encuentren en una de las siguientes situaciones :

1) El familiar que reemplace al asentado que murió o que resultó impedido. Si dos o más familiares reclaman este derecho resolverá en definitiva el funcionario regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria DINRA, con la Asamblea de asentados.

2) Quienes adquirieron la condición de "jefes de familia" durante el asentamiento y sólo les faltaba este requisito en la fecha de constitución, pero continúan trabajando comunitariamente en él.

---

* La abreviatura se refiere al reglamento interno de los Asentamientos.

** Esta condición no se ha exigido en la práctica, pues muchos precaristas son originarios de paises limitrofes, que han venido ocupando los predios durante varios años.

3) Quienes no hayan resultado seleccionados por falta de tierra en otros asentamientos o sean trasladados de otra zona por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, DINRA (Artículo 13 RI).

d. Derechos : El principal derecho del asentado, dentro de la nueva concepción del asentamiento, es el ser socio de la empresa y copropietario de los bienes y utilidades que se obtengan*.

e. Obligaciones :

1) Tener vivienda en un sitio próximo que le permita la explotación personal de las tierras.

2) Participar en forma activa en las organizaciones del asentamiento.

3) Respetar y cumplir el reglamento interno (Artículo 18 RI).

f. Prohibiciones : Se establecen como prohibiciones la contratación de asalariados en forma directa, salvo casos excepcionales, y el comercio de bebidas alcohólicas (Artículo 19 RI).

g. Sanciones : Las violaciones graves del reglamento pueden dar lugar a la expulsión, decisión que corresponde al funcionario regional de la DINRA, "de común acuerdo con la asamblea general de asentados" (Artículo 20 RI).

h. Selección : El sistema de selección de los asentados, se basa en un puntaje diferencial que se atribuye a cada uno, según su capacidad para trabajos de campo (seis puntos) y según la participación que hayan tenido en actividades comunales (cuatro puntos). La calificación la hacen los propios asentados con la participación de un funcionario de la DINRA. Quienes no estén de acuerdo con ella, pueden reclamar ante la asamblea general de asentados. Debe anotarse que cuando un campesino tenga menos de tres puntos en capacidad para trabajos de campo o

---

* Antes, el principal derecho del asentado era la preferencia para ser seleccionado como propietario, a la terminación de la etapa provisional que representaba el asentamiento. (Artículo 17 del reglamento). Al darse al asentamiento el carácter de forma de dotación definitiva, la expectativa del asentado se cambia por el derecho actual a ser socio y copropietario.

menos de dos en participación de actividades comunales quedará excluído del asentamiento (Artículos 21 a 26)*.

i. Pérdida de la calidad de asentado. Esto ocurre por :

1) Terminación del asentamiento.

2) Renuncia escrita presentada al funcionario regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria y aceptada por éste.

3) Muerte del asentado.

4) Por cualquier hecho que lo inhabilite absolutamente.

5) Por ser expulsado del asentamiento, de acuerdo con las normas del reglamento (Artículo 32 RI).

6) Antes se perdía también la calidad de asentado por dejar de pertenecer a la sociedad agrícola que se constituía entre los miembros del asentamiento y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, DINRA, para la explotación del predio. Como veremos más adelante estas sociedades desaparecieron al otorgarse personería jurídica al asentamiento y, por tanto, por sustracción de materia, también desapareció esta causal.

j. Expulsión : Quien pierda la condición de asentado debe desocupar el predio, cancelar sus deudas o la parte proporcional que le corresponda, conservando, desde luego, una facultad de obtener la indemnización correspondiente a su derecho en el asentamiento.

3. Sociedad Agrícola de Reforma Agraria. Dentro de la concepción anterior del asentamiento como antes se anotó, estaba prevista la celebración de un contrato de sociedad entre los miembros del asentamiento y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, DINRA, para la explotación del predio. La participación en esta sociedad se consideraba simultáneamente como derecho y como obligación para los asentados, pues se tenía como causal para ser expulsado del asentamiento el dejar de pertenecer a ella.

---

* Los criterios de selección han perdido utilidad pues el asentamiento no es ya un mecanismo de selección para futuros propietarios individuales. Sin embargo siguen teniendo vigencia para los casos en que haya una sobrepoblación del asentamiento o, eventualmente, para la aplicación de sanciones a los ineficientes.

El asentamiento debía operar a través de la sociedad, cuya formación era teóricamente un paso casi simultáneo con la constitución del asentamiento. No sucedió así, sin embargo. En un estudio realizado a finales de 1971/16,16, verificamos que no se había celebrado el proyectado contrato de sociedad en ninguno de los 100 asentamientos que entonces estaba funcionando sin que se presentaran argumentos valederos para justificar tal omisión. Se invocaba como principal razón el hecho de que los asentamientos carecían de personería jurídica para celebrar con ellos el contrato de sociedad, argumento que resultaba fácilmente descartable pues los asentados podían obrar como personas naturales para firmar el contrato. Precisamente estaba previsto que en el acta de constitución se otorgara un mandato a las directivas del asentamiento para que éstas, en ejercicio del poder conferido, pudieron comprometer válidamente a todos los miembros del asentamiento.

Sucedía, simplemente que dentro de la concepción prevaleciente en ese momento, se mantenía en una "minoría de edad" a las nuevas organizaciones emergentes del proceso de reforma agraria, pues ni se les daba personería jurídica, ni se celebraba con ellos el contrato de sociedad, consolidando así una relación de dependencia cuya inconveniencia, que era evidente, fue finalmente reconocida por las autoridades.

Al dar a los asentamientos la posibilidad de obtener personería jurídica, desapareció la utilidad de estos contratos de sociedad, puesto que las organizaciones campesinas pueden celebrar directamente todos los actos y contratos que demande la explotación del respectivo predio.

4. Criterios para el funcionamiento. De los modelos de contrato que había preparado la antigua Comisión de Reforma Agraria/15, debemos extraer algunos criterios para el funcionamiento de los asentamientos, armonizándolos con la nueva concepción, a que ya nos hemos referido. Estos criterios son, en síntesis, los siguientes :

a. Los aportes de los asentados son su trabajo personal y el de sus familiares y, cuando resulte necesario, sus animales, elementos de trabajo y las mejoras realizadas por ellos en el predio.

b. El funcionamiento y la administración del asentamiento están a cargo de : (a) la Asamblea General; (b) el Consejo de Administración y (c) los Comités Ejecutivos.

c. La Asamblea General es el organismo superior, está formada por todos los asentados y tiene como funciones principales : (a) aprobar el plan anual de explotación; (b) elegir a los miembros del Consejo de Administración, controlarlos y destituírlos, si fuere el caso; (c) proponer las modificaciones que considere conveniente introducir a la organización y funcionamiento del asentamiento. Todos los acuerdos de la

Asamblea se adoptan por mayoría de votos, teniendo cada miembro del asentamiento un voto.

d. El Consejo de Administración representa y administra el asentamiento. Está formado por tres personas, si los asentados son menos de 15 o por 5, si son más de 15. Se eligen por votación secreta para el año agrícola y de entre los elegidos, se nombra al presidente del asentamiento. Las decisiones se toman por mayoría de votos*.

e. Los Comités Ejecutivos tienen una responsabilidad operativa y se encargan de las tareas específicas que se les encomienden.

f. La representación del asentamiento y el uso de la razón social corresponde al Consejo de Administración.

g. El plan de explotación que se apruebe es de obligatorio cumplimiento para todos los miembros.

h. Es obligatorio dedicar parte del asentamiento a una parcela comunal, cuya extensión y ubicación la decide la Asamblea General. Igualmente, la Asamblea decide anualmente el tamaño y localización de las parcelas individuales.

i. El Consejo de Administración determina anualmente, teniendo en cuenta el Plan de Explotación,el número de días que como mínimo deben trabajar los miembros en la parcela comunal, con su distribución mensual. El mismo Consejo señala las tareas específicas que cada uno debe ejecutar.

j. La distribución de utilidades se hace entre los miembros a prorrata de los días trabajados por cada uno en la explotación comunitaria o en tareas comunes. Los socios reciben adelantos a cuenta de utilidades, según la reglamentación del Consejo.

k. Las sanciones que el Consejo puede aplicar, comprenden: la suspensión de los derechos como miembros de la Asamblea hasta por seis meses y la imposición de multas, quedando reservada a la Asamblea General la posibilidad de expulsión.

B. Las Juntas Agrarias de Producción.

Dentro del propósito de estimular las formas asociativas de producción agropecuaria, el antiguo Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) transformado hoy en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario MIDA, impulsó la creación de las JUNTAS AGRARIAS DE PRODUCCION.

---

* Antes se exigía el voto favorable de la Comisión de Reforma Agraria, aspecto que consagraba un inconveniente poder de veto de la Oficina Reforma Agraria.

El objeto de estas Juntas es reunir a pequeños y medianos propietarios, en diferentes grados de integración, para lograr las ventajas de las economías de escala. En otras palabras, es un intento por conciliar la pequeña propiedad con la gran empresa.

Se establecieron diferentes grados de integración con un criterio flexible que permite a los agricultores acomodarse al modelo que les resulte más aconsejable, según las características propias de cada grupo. Así se previó desde la simple agrupación para la obtención de servicios comunes hasta la renuncia a la propiedad individual para integrar la parcela propia, junto con la de otros agricultores, a una explotación de propiedad colectiva. En el intermedio está la modalidad consistente en la integración de las parcelas temporalmente para la explotación sin renunciar a la propiedad individual de las mismas.

Existen pués, tres modelos de las juntas agrarias de producción que se describen así :

1. El menos desarrollado, es la reunión de algunos propietarios pequeños para la obtención de insumos más baratos y para la venta de sus productos. Es, en la práctica, una precooperativa de servicios.

2. El intermedio, es la integración temporal de parcelas de distintos propietarios, que conservan su propiedad individual, pero que adelantan una explotación conjunta, a fin de alcanzar las ventajas de la producción en mayor escala. Se asemeja este modelo a una cooperativa semicolectiva. Los ingresos netos se distribuyen entre los miembros de la Junta aplicando dos critorios concurrentes : en consideración a cantidad y calidad de la tierra aportada (60 por ciento) y de la cantidad de trabajo que cada uno haya vinculado a la explotación común (40 por ciento).

3. El más avanzado, que se asemeja a una cooperativa colectiva, es la integración definitiva de parcelas de distintos propietarios que renuncian a su derecho de propiedad sobre su parcela individual para aportarla a una parcela común de explotación colectiva. Los ingresos netos se distribuyen en consideración a la tierra aportada (hasta un 20 por ciento) y al trabajo efectivamente realizado (80 a 100 por ciento).

Por ser un modelo de reciente creación, no existe aún una sistematización de criterios que permitan describir la forma de organización y los detalles de funcionamiento de estas juntas agrarias de producción.

C. Organización Contable.

Uno de los aspectos señalados con mayor insistencia como deficiencia de las formas asociativas y, concretamente, de los asentamientos

consistía en la ausencia de un sistema contable que permitiera conocer en un momento dado el estado financiero de estas empresas. Ya habíamos señalado /16,18, cómo ni en las oficinas centrales de la anterior Comisión de Reforma Agraria, ni en las oficinas provinciales, ni en los propios asentamientos, se llevaban informaciones contables, salvo algunas relaciones de jornales aportados y de insumos adquiridos, que servía más como instrumento de control para el desembolso de los créditos, que como base para verificar la situación económica de los asentamientos.

Esta situación aunque no está totalmente solucionada, presenta algunos cambios favorables. En efecto, en la misma medida en la que CONAC ha impulsado la consolidación económica de las empresas campesinas, se han ido perfeccionando los sistemas de formulación, control y evaluación de los programas de producción de los asentamientos y de las juntas agrarias. Por otra parte, con la reestructuración del antiguo Ministerio de Agricultura y Ganadería, se creó en el nuevo Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Dirección General de Planificación Sectorial que, a través de sus unidades de planificación regional, evalúa y controla los programas productivos de las organizaciones asociativas.

No obstante este aspecto de la organización contable, sigue siendo una de las limitaciones más serias para el progreso y la consolidación empresarial de las formas asociativas campesinas en Panamá.

CAPITULO V

ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION

ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION

Aunque no se dispone de una información completa, detallada y consistente sobre los distintos aspectos económicos derivados del funcionamiento de las empresas asociativas analizadas, intentaremos dar una visión general de los resultados obtenidos en ellas hasta el momento mediante la utilización de algunos indicadores de tipo global.

A. Utilización de la Tierra.

Según lo señalado anteriormente (Cuadro No. 3), a principios de 1975 existían 269 unidades agrarias organizadas en forma asociativa, con una superficie aproximada de 31.000 hectáreas. De este total, el 49 por ciento de la tierra se utilizaba en producción agrícola y el resto se destinaba a la producción pecuaria/7,186-188. Como puede observarse además en el Cuadro No. 7, los asentamientos concentraban la mayor parte de la superficie agropecuaria en poder de las formas asociativas de producción, lo que les permitía desarrollar simultáneamente las líneas de producción agrícola y pecuaria, cuestión que no sucedía en las juntas agrarias especializadas sólo en la producción agrícola.

Cuadro No. 7

Uso de la Tierra en Asentamientos y Juntas Agrarias de Producción

	Asentamientos	Juntas Agrarias	Total
Número de Unidades	208	61	269
Uso de la tierra :			
-Agrícola (hectáreas)	12.454	2.649	15.103
-Pecuario (hectáreas)	15.850	-	15.850
Total (Hectáreas)	28.304	2.649	30.953*

Fuente : Cuadro No. 3 y/7,186-188.

* Vale la pena mencionar que la tierra perteneciente a las empresas comunitarias, constituye sólo el 5,1 por ciento del total de la tierra afectada por la Reforma Agraria (609.254 hectáreas) desde 1963 hasta agosto de 1975.

B. Producción.

1. Agrícola. La actividad agrícola de las formas asociativas de producción se concentra fundamentalmente en la producción de granos básicos y, dentro de ellos, en la producción de arroz, uno de los principales componentes de la dieta alimenticia de la población panameña.

En efecto, en el año agropecuario de 1974-1975, el 90 por ciento de la superficie destinada a uso agrícola fue empleada en la producción de arroz, frijol y maíz. En el rubro arroz se utilizó el 85 por ciento de la tierra de uso agrícola en las formas asociativas. El resultado fue una producción de granos básicos de 25.051 toneladas métricas correspondiéndole al arroz, el 98 por ciento de dicha producción.

Cuadro No. 8

Uso de la Tierra Agrícola en los Asentamientos y Juntas Agrarias
Año 1974 - 1975

	Arroz	%	Frijol	%	Maíz	%	Subtotal	%	Otros	%	Total	%
Superficie (hectáreas)	12.888	85,1	192	1,3	567	3,7	13.647	90,1	1.499	9,9	15.146	100
Producción (T.M.)	24.554	98,0	125	0,5	372	1,5	25.051	100,0	-	-	-	-

Fuente : /5,C.119y120

Esta especialización en la producción de granos, y particularmente en la producción de arroz, por parte de las empresas asociativas responde, en gran medida, a los esfuerzos que ha hecho el Gobierno Revolucionario en el sector agropecuario para aumentar la producción interna de granos básicos, componentes esenciales del consumo de la población como se mencionó anteriormente, y cuya demanda ha aumentado en los últimos años. De esta manera, se persigue abastecer el mercado interno de granos con producción nacional y, de paso, ahorrar las divisas que implicaría su importación/11,70-71.

La importancia del papel que han jugado las formas comunitarias de producción en el cumplimiento de esta política se puede medir además por el hecho de que en el año agrícola de 1974-1975, ellas produjeron el 11,4 por ciento de la producción total de granos en el país, con sólo el 7,9 por ciento del área nacional destinada a estos cultivos, lo cual es un índice también de la eficiencia lograda en las empresas comunitarias en materia de producción agrícola.

En lo que se refiere estrictamente al caso del arroz, el rubro principal de producción agrícola en las formas asociativas, éste ha experimentado, en solo cinco años, una violenta expansión de su producción superior al 3.300 por ciento. Este fenómeno ha sido el resultado, por una parte,

del incremento de las formas asociativas creadas*; por otra, de la ampliación de la superficie sembrada y, finalmente, de los aumentos en la productividad del cultivo obtenidos en las empresas comunitarias.

El Cuadro No. 9 demuestra la afirmación anterior claramente. En el lapso comprendido entre 1970 y 1975, la superficie sembrada con arroz experimentó un aumento de 3.114 por ciento, pasando de 401 hectáreas en 1970 a 12.888 hectáreas en 1975.

Cuadro No. 9

Evolución de la Producción de Arroz en las Formas Asociativas

Años	Número de Form. Asoc.	Superficie Sembrada arroz (has)	Indice	Producción (T.M.)	Indice	Rendimientos (kg/ha)
1970-71	31	401	100	721	100	1.799
1971-72	55	3.470	865	8.614	1.195	2.482
1972-73	75	5.088	1.269	*	*	*
1974-75	269	12.888	3.214	24.554	3.406	1.905

Fuente : 1970-1973/4,61-62 ; 1974-1975/5,C.120

* No se dispone de información, como tampoco para el año agrícola 1973-74.

Por otra parte, los esfuerzos hechos por el gobierno por dotar de medios técnicos más avanzados a las empresas asociativas (tractores, cosechadoras, matamalezas, fertilizantes, etc) junto al desarrollo de una política de asistencia técnica, ha permitido elevar el grado de mecanización en la producción del grano y, como consecuencia, obtener rendimientos superiores en estas unidades agrícolas, en relación al promedio nacional**, de un 30 a un 79 por ciento. Otras medidas complmentarias, tales como la existencia de una política de precios adecuada, de un abastecimiento eficiente y económico de insumos, de crédito con intereses razonables, han servido de estímulo también para que las formas asociativas persigan elevar la productividad en el arroz/11,71.

* Este punto ya ha sido analizado en los capítulos anteriores; por tanto, únicamente se verán los dos siguientes.

** Para el período 1971-74, la productividad promedio en el país para la producción de arroz era de 1.384 kilogramo por hectárea.

De esta manera, el nivel de producción de este cultivo en las formas asociativas ha aumentado desde 721 toneladas métricas en 1970-1971 a 24.554 toneladas métricas en el año agrícola de 1974-1975. La importancia de este hecho a nivel nacional fue destacada a principios de 1974 por el Ministro de Desarrollo Agropecuario Panameño al expresar : "la cosecha que estamos recogiendo llega a 4 millones de quintales de arroz, supera las necesidades del consumo nacional en más de 700.000 quintales, nos han puesto en capacidad de exportar y el 30 por ciento de ella la han producido los Asentamientos Campesinos"/1,50, lo cual constituye de paso la demostración del rol que están cumpliendo las formas asociativas en la concreción de las políticas de abastecimiento nacional del mercado interno del arroz.

2. Pecuaria. Sobre el desarrollo de la producción pecuaria en las formas asociativas no existe información actualizada. Los antecedentes disponibles señalan que hasta mediados de 1972, la ganadería en el sector reformado presentaba características similares a las del sector no reformado, aunque hay indicios que esta situación comenzó a modificarse a partir de 1973, mediante la aplicación de programas de repoblación ganadera en los asentamientos y juntas agrarias y el impulso a otros programas pecuarios como la cría de aves y de porcinos/1,24.

En general, se puede afirmar que esta línea de producción está en su primera fase de desarrollo consistente en preparar la infraestructura necesaria para hacer posible su explotación y expansión posterior en aquellas empresas comunitarias que cuenten con tierras adecuadas para ello o con recursos humanos disponibles*.

C. Crédito.

Consecuentemente con el avance en la formación y desarrollo de las empresas asociativas de producción, el Gobierno Revolucionario ha definido una serie de medidas en materia crediticia con el fin de apoyar con recursos monetarios los programas de producción que se realizan en ellas**.

En un principio, el crédito orientado a las formas asociativas provino exclusivamente de fuentes estatales, siendo complementado a partir de 1972 con crédito de origen privado/4,55. La información disponible no permite construír una serie actualizada del comportamiento del crédito, aunque todo indica que éste ha venido incrementándose progresivamente. En efecto,

* "En este año (1974) también se inicia un esfuerzo importante en la producción pecuaria de las organizaciones y de los pequeños productores individuales. El Banco Nacional y el Banco de Desarrollo Agropecuario pondrán al servicio de estos programas 48 millones de Balboas que ya están disponibles en este Presupuesto de Inversiones"/1,52.

** Es evidente que estas medidas se insertan dentro de una política de crédito más amplia que se ha elaborado para el sector en su conjunto /11,72-73y75.

en 1970,, se habían otorgado créditos a las empresas comunitarias por un valor de 76.500 Balboas, cifra que en 1972 había ascendido a 2.6 millones de Balboas, de las cuales el 77 por ciento era de origen privado/4,55.

Cuadro No. 10

Monto y Origen del Crédito a las Formas Asociativas
(Miles de Balboas)

Años	Crédito Estatal	Crédito Privado	Crédito Total
1970	76.5	--	76.5
1971	259.6	--	259.6
1972	600.0	2.000.0	2.600.0

Fuente : /4,55-56

El número de empresas asociativas beneficiadas aumentó también desde 61 en 1970 a 108 a mediados de 1972. Estos indicadores permiten suponer que la tendencia presentada durante el período 1970-1972 ha continuado manifestándose en forma creciente en los años posteriores.

El crédito estatal se canalizó, en primera instancia, a través de la anterior Comisión de Reforma Agraria (CRA), que utilizó para estos fines sus propios recursos presupuestarios, los recursos ordinarios del Ministerio de Agricultura y los recursos provenientes, en calidad de préstamo, del Instituto de Fomento Económico. Posteriormente, se orientó a través del Banco de Desarrollo Agropecuario y se reforzó el financiamiento de los grupos organizados dentro del Plan de Producción del MIDA/11,75.

El crédito de origen privado comenzó a desarrollarse en 1972, año a partir del cual el Gobierno reconoció formalmente a las organizaciones campesinas. Estos recursos estuvieron dirigidos a financiar programas de cultivo de arroz, compra de maquinaria agrícola y el desmonte de nuevas tierras*.

Sin embargo, el incremento de los recursos de inversión para las formas asociativas no benefició por igual a todos los asentamientos y juntas agrarias. En general el crédito tendió a concentrarse en aquellas formas

* Hasta 1972, el sector privado otorgaba créditos en maquinaria e insumos agrícolas; desde este año comenzó a hacerlo en efectivo.

asociativas localizadas en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Cocle, que fueron, a su vez, las que mostraron como resultado un mayor aumento en su producción, particularmente de arroz.

No se posee la información exacta sobre el destino regional del crédito total, pero todo parece indicar que el comportamiento del crédito privado siguió una tendencia similar a la del crédito estatal*.

De todas maneras los montos de crédito asignados a las empresas comunitarias no han sido suficientes para cubrir todas las necesidades de financiamiento de las mismas y el problema de escasez de recursos de inversión se ha constituido en un freno para el desarrollo del sector agropecuario/1,144.

Cuadro No. 11

Destino Regional del Crédito Estatal
(En Porcentaje)

Provincias	1970	1971	1972*
Chiriquí	41.0	58.0	54.9
Veraguas	19.5	14.0	12.8
Coclé	13.0	10.0	13.7
Panamá	11.0	7.0	10.9
Colón	7.5	5.0	4.5
Herrera	5.0	3.5	2.9
Los Santos	3.0	2.5	0.3

Fuente : /4,C.16

* Primer semestre.

D. Empleo.

La sub-utilización de la fuerza de trabajo disponible en las formas asociativas constituye un problema agudo y los campesinos son tan conscientes de esta situación que periódicamente han venido planteando el rechazo de los planes de producción propuestos, si éstos no implican una mayor utilización de la mano de obra. Pese a los esfuerzos hechos hasta el momento para incorporar el potencial de fuerza de trabajo dentro de los planes de producción,

* ".... a grandes rasgos se puede aseverar que los asentamientos de Chiriquí obtuvieron más del 50 por ciento (del crédito privado), los de la Provincia de Veraguas cerca del 20 por ciento y el 30 por ciento restante se canalizó a las demás provincias"/4,58.

muy pocos grupos de campesinos han logrado una ocupación del 20 por ciento de la fuerza de trabajo disponible. Actualmente, este nivel fuctúa entre el uno por ciento y el 20 por ciento/1,129.

Tal como se indicó anteriormente, más del 50 por ciento de las tierras de las empresas asociativas está siendo utilizada en actividades pecuarias que están en su primera fase de desarrollo, lo que determina una baja utilización de la fuerza de trabajo. Si se suma a esto, el hecho de que las nuevas tierras incorporadas a cultivos lo hacen con formas mecanizadas de producción, especialmente en el caso del arroz, se puede deducir que el incremento de tierras vía "desmonte" tampoco permite absorber mayores cantidades de fuerza de trabajo.

Por otra parte, en algunos asentamientos del Distrito de Barú, se presenta a veces un excedente de operarios de equipo agrícola a quienes les resulta fácil conseguir trabajo especializado fuera del asentamiento. Dado que esta situación es susceptible de presentarse en varias unidades productivas similares, pués se están desarrollando cursos de capacitación, puede decirse que los asentamientos se están convirtiendo en una fuente de mano de obra especializada para el sector privado de la agricultura /4,73.

E. Ingresos.

En general, los ingresos de las familias integrantes de los asentamientos y juntas agrarias han experimentado aumentos importantes en los últimos años en relación a sus niveles iniciales. Pero, según la información disponible, distan mucho todavía de las metas que, en este terreno, se habían propuesto alcanzar los campesinos organizados y el MIDA.

En efecto, como oportunamente se señaló/16,23, los beneficiarios potenciales del proceso de Reforma Agraria eran aquellos campesinos que percibían ingresos anuales inferiores a B/. 200.0. Inicialmente, los esfuerzos desplegados por los asentamientos para superar este estado de marginalidad económica no fueron suficientes ya que, durante la cosecha de 1970, sólo en un asentamiento de los 10 que presentaron un mayor volumen de ingresos se obtuvo un ingreso familiar superior a los B/. 200.0 mientras que, en conjunto, el promedio alcanzado era de sólo B/. 100.0/16,23.

Las razones que se anotaban como causas de este hecho eran las limitaciones de tierra y crédito a las que se enfrentaban los productores asentados y que les impedía aumentar sus niveles de producción y, por consiguiente, de ingresos/16,23-27 y ss.

La relativa superación de estos obstáculos y de otros que fueron apareciendo en el tiempo a través de una serie de acciones tendientes a lograr la consolidación de las Empresas Campesinas (Ver Capítulo II), permitió un funcionamiento paulatinamente más eficiente de las formas asociativas, lo que se expresó en un incremento importante de los ingresos familiares desde B/. 108.0 a B/. 460.0 como promedio en 1974 (Cuadro No. 12), aunque no en la magnitud que se había estimado de B/. 1.000.0 por familia /1,129.

Los diversos factores que incidían en este bajo nivel de ingresos fueron destacados por la CONAC en su Tercer Congreso/1,127-128 coincidiendo con los indicados en un estudio, que se realizó posteriormente, sobre los resultados económicos de 111 asentamientos y juntas agrarias en 1974 /7,190-191 y que, en síntesis, eran :

1. La insuficiente dotación y la baja calidad de las tierras agrícolas en poder de los campesinos organizados.

En 1974, la superficie agrícola promedio por familia asentada era de 3.24 hectáreas y en el caso de las juntas agrarias, de 1.04 hectáreas por familia (Ver Cuadro No. 12). Si a esta situación se agrega la baja calidad de las tierras denunciadas por CONAC/1,127, se puede concluír que la expansión de los ingresos familiares de los campesinos organizados se enfrentaba a una doble limitación : la primera, derivada de la escasez de tierras, se traducía en una incapacidad de las Empresas Asociativas para aumentar sustancialmente la producción y, por tanto, los ingresos; la segunda, originada en la baja calidad de las tierras, se manifestaba en una permanente presión alcista de los costos unitarios de producción, dadas las inversiones previas que debían realizarse para mejorar cualitativamente los suelos agrícolas.

2. Los altos costos de producción que presentaba la actividad productiva de las formas asociativas y la baja participación de la fuerza de trabajo familiar en el proceso de producción.

En los últimos años, las Empresas Campesinas han tratado de mecanizar gradualmente todo el proceso de producción, lo que se refleja en los altos índices de productividad que han alcanzado. Esto, junto a la existencia de un sistema de comercialización que funciona en forma desfavorable a las Empresas Asociativas, ha motivado que los gastos de producción sin incluír la mano de obra, es decir, los pagos a terceros fuera de las Empresas, se presenten muy elevados (63 por ciento) en relación a los ingresos brutos obtenidos, hecho que ha contribuído en gran medida a la formación del bajo nivel de los ingresos familiares/5,191.*

Por otra parte, la utilización de técnicas mecanizadas ha impedido una participación mayor de la fuerza de trabajo familiar en el proceso productivo, con lo cual ha disminuído la participación de los salarios en la generación de los ingresos familiares. Como puede observarse en el

* "Los asentamientos son víctimas de un sistema de comercialización explotador en muchos sentidos. Para producir tienen que adquirir todo tipo de insumos y maquinaria a precios especulativos que fijan los grandes importadores. Una vez realizada la cosecha, caen nuevamente en manos de especuladores por falta de un sistema de comercialización o de industrias transformadoras propias o estatales"/1,128.

Cuadro No. 12, por este concepto las familias recibían en 1974 sólo B/. 94.0 como promedio.

Este particular funcionamiento de las formas asociativas ha conducido a que, en definitiva, sea la ganancia la fuente más importante de los ingresos familiares, aportando casi el 80 por ciento de los ingresos netos percibidos por los campesinos.

De acuerdo a estos dos factores mencionados, se puede deducir que mientras no se incorporen nuevas tierras de mejor calidad a los asentamientos y juntas agrarias y no se superen los problemas que presenta actualmente el sistema de comercialización de insumos y productos agrícolas, los niveles de ingresos familiares tenderán a aumentar muy lentamente en el tiempo, cuestión que ya ha sido planteada por los campesinos a través de la CONAC.

Cuadro No. 12

Resultados Económicos de la Actividad Productiva de 111 Empresas Asociativas 1974

Detalles	Asentamientos	Juntas Agrarias	Total
Número Unidades	95	16	111
Número Familias	3.078	458	3.536
Hectáreas totales	9.988	475	11.463
Hectáreas por familia	3.24	1.04	3.24
Valor de la Producción (miles de balboas)			
Producción total	3.717	621	4.338
Producción vendida	3.467	595	4.062
Valor de servicios	21	-	21
Ingresos brutos	3.738	621	4.359
Gastos sin mano de obra	2.321	420	2.741
Ingresos netos	1.417	201	1.618
Valor de la mano de obra	286	47	333
Ganancia	1.131	154	1.285
Balboas por hactáreas			
Ingresos brutos	374	421	380
Gastos sin mano de obra	232	285	239
Ingresos netos	142	136	141
Valor de la mano de obra	29	32	30
Ganancia	113	104	111

Detalles	Asentamientos	Juntas Agrarias	Total
Balboas por Familia			
Ingresos brutos	1.214	1.356	1.233
Gastos sin mano de obra	754	917	775
Ingresos netos	460	439	458
Mano de obra	93	103	94
Ganancia	367	336	364
Indices			
Ingresos brutos	100	100	100
Gastos sin mano de obra	62	68	63
Ingresos netos	38	32	37
Valor Mano de obra	8	7	8
Ganancia	30	25	29

Fuente : /7,192-193

F. Conclusiones.

En resumen, se puede afirmar que los resultados económicos del funcionamiento de las formas asociativas son :

1. Casi la mitad de las tierras en poder de las empresas asociativas se encuentra destinada a producción agrícola y utilizada óptimamente. El resto, destinada a producción pecuaria, está sub-utilizada por encontrarse esta línea de producción en sus primeras fases de desarrollo.

2. Dentro de la producción agrícola, las formas asociativas han procurado especializarse en la producción de granos básicos y, fundamentalmente, de arroz.

3. En la producción de granos básicos, las empresas campesinas han obtenido altos índices de productividad en relación a los índices nacionales, como resultado de una política destinada a mecanizar fuertemente sus procesos de producción.

4. La especialización de su producción en granos básicos y los elevados niveles de productividad obtenidos, han convertido a las empresas comunitarias en uno de los pilares fundamentales de la política de abastecimiento interno del Gobierno, ya que con sólo el 7,4 por ciento de la tierra destinada a esos cultivos generan el 11,4 por ciento de la producción nacional.

5. La existencia de las formas asociativas de producción ha producido una variación en la estructura tradicional del crédito destinado al sector agropecuario. Sin embargo, hasta el momento ha habido una tendencia a que

los recursos crediticios se concentren en una sóla provincia : Chiriquí, y que los montos de crédito asignados sean insuficientes para suplir las deficiencias de recursos de inversión que se necesitan.

6. Aunque los niveles de ingresos familiares de los campesinos organizados han sufrido aumentos importantes en los últimos años, no ha sido posible alcanzar las metas que en esta materia se han fijado los mismos campesinos y el Estado, a través del MIDA.

7. Existe una serie de obstáculos que impiden un incremento más acelerado de los ingresos familiares de los asentados, tales como : insuficiencia de tierras, cuantitativa y cualitativamente; deficiencias del sistema de comercialización de insumos y productos agropecuarios; etc.

CAPITULO VI

ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LAS EMPRESAS COMUNITARIAS

ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LAS EMPRESAS COMUNITARIAS

Anteriormente se había señalado que el asentamiento panameño fue, en su primera etapa, una copia del asentamiento chileno pero con objetivos más amplios pues, en Chile, el énfasis estaba puesto en los aspectos internos de organización y funcionamiento de las unidades productivas como tales, mientras que, en Panamá, el asentamiento, se tomó no sólo como un instrumento "tendiente a promover la explotación racional de la tierra y la elevación cultural de sus miembros"/12 sino, además, como un medio para la organización social, política y económica de las masas campesinas/4,42.

En efecto, y de acuerdo a lo anterior, entre las finalidades asignadas a los asentamientos se encontraban las siguientes :

> "...c) Orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad, promoviendo la preparación, creación y fortalecimiento de sus cooperativas y organizaciones de base necesarias al proceso...
>
> "...e) Eliminar todas las formas paternalistas de las relaciones humanas que obstruyen la marcha de un auténtico proceso de Reforma Agraria en el país...
>
> "...h) Lograr una auténtica promoción y participación del campesino en el proceso mismo..."/16,41.

Siguiendo esta misma orientación, a las Juntas Agrarias de Producción creadas a partir de 1972, se les fijaron, fuera de los objetivos económicos, los siguientes objetivos sociales y políticos :

> " interesar a los miembros en el progreso de su comunidad y su organización, promoviendo el fortalecimiento de la conciencia de grupo..."
>
> " tomar conciencia en torno a los problemas políticos del país, haciendo conocer su posición como medio de oponerse a las decisiones que frenan el progreso y desarrollo del campesino..." /7,188.

Resulta claro, en consecuencia, que tanto los asentamientos como las juntas agrarias, responden a objetivos políticos y sociales expresamente definidos. Aunque no existen investigaciones que permitan medir con exactitud el grado de cumplimiento de estos objetivos, la información disponible permite afirmar con certeza que, a partir de la creación de los asentamientos, se ha desarrollado en Panamá un fuerte y creciente movimiento campesino de cuya evolución depende, no sólo el éxito de las Empresas Comunitarias como instrumentos de cambio rural, sino el conjunto del proceso de Reforma Agraria y, más aún, el proceso mismo de transformaciones socio económicas que impulsa el gobierno revolucionario actualmente.

Ciertamente, desde 1969, los asentamientos se han convertido en los núcleos más importantes de la organización del campesinado (particularmente del campesinado pobre) lo que, a su vez, les ha permitido asumir, gradualmente, una mayor participación en las decisiones que se toman a nivel nacional.

La constitución de la Confederación Nacional de Asentamientos (CONAC), como resultado del I Congreso de Asentamientos Campesinos efectuado en octubre de 1970, fue un paso fundamental en el proceso de organización del campesinado y tuvo precisamente por finalidad crear una organización clasista que le permitiera a los campesinos participar activamente en la orientación y ejecución del proceso de Reforma Agraria.

En la "Declaración de Principios y Aspiraciones" que antecedió a este Congreso, los representantes de los asentamientos exponían que sus principales objetivos eran los de lograr su integración activa "en el proceso socio económico y político del país", "participar más activamente en la creación y aumento de la riqueza nacional" y "obtener una mejor redistribución de los ingresos en el sector rural"/16,42.

En concordancia con lo anterior se aprobaron 44 resoluciones, de las cuales pueden destacarse algunas que permiten apreciar la orientación inicial de este movimiento de organización campesina.

Los campesinos señalaron, por ejemplo, que su enfrentamiento no era con los medianos propietarios sino con los latifundistas. Por esto, al mismo tiempo que atacaban a los propietarios de grandes extensiones de tierras sin cultivar (Resolución No. 16) y exigían al Gobierno Revolucionario una acción más drástica en contra del latifundio (Resolución No. 17), incluso revisando y modificando la legislación agraria (Resolución No. 13), proclamaron su alianza con los medianos propietarios, rechazando así algunos intentos dirigidos a producir un enfrentamiento entre ambos sectores (Resolución No. 4).

Desde el surgimiento de la CONAC, y paralelo al desarrollo de la Reforma Agraria, el movimiento campesino comenzó a experimentar un rápido proceso de fortalecimiento y ampliación. En 1970, concurrieron a la fundación de la CONAC, delegados de 56 asentamientos; en 1972, con motivo de celebrarse el II Congreso, asistieron voceros de 106 Asentamientos en representación de 4.000 familias aproximadamente. Las tareas centrales que se fijaron en dicho evento para el movimiento campesino organizado tendían a reforzar los lineamientos políticos enunciados en el Congreso anterior, resaltando aquellas dirigidasal fortalecimiento de la CONAC, a su "crecimiento (mediante) la incorporación masiva de los campesinos pobres al programa de la Reforma Agraria", a "elevar (su) nivel educativo y político" a "luchar por rescatar (la) soberanía absoluta en la Zona del Canal" y, esencialmente, a "desarrollar formas de hacer realidad la alianza con la clase obrera y todos los sectores revolucionarios del país"/1,92.

Durante el III Congreso, efectuado en 1974, se hicieron ya evidentes los avances logrados en materia de organización campesina y el papel de vanguardia que cumplía CONAC en ese sentido, al asistir a esta reunión delegados de casi 300 organizaciones campesinas (176 Asentamientos, 57 pre-Asentamientos, 58 Juntas Agrarias y algunas Cooperativas y Juntas de Mercadeo) las que representaban no menos de 10.000 familias organizadas/1,93 que, en Panamá, dada su extensión y la magnitud de su población, significan una fuerza social de primera importancia.

La presencia de las juntas agrarias y de algunas cooperativas y juntas de mercadeo en dicho Congreso, constituía un significativo índice de los logros obtenidos por la CONAC en su propósito de fortalecer y ampliar el movimiento campesino organizado pues, al margen de profundizar la incorporación de los campesinos al programa de Reforma Agraria y su organización en los asentamientos, impulsó la organización de los pequeños propietarios rurales en un nuevo modelo creado por ella, como eran las juntas agrarias, y el establecimiento de relaciones formales con las Cooperativas Agrarias de Producción (COAGRO), cuestión que a comienzos de 1972 parecía imposible de realizar /1,99.

En el III Congreso, la CONAC reafirmó su carácter clasista y revolucionario: clasista en el sentido de que es un organismo de masas que representa los intereses de los campesinos pobres y que defiende estos intereses "frente a otros sectores que tratan de mantener las viejas estructuras del campo panameño"/1,100 y revolucionario porque "como parte de las fuerzas motrices del Proceso Revolucionario panameño, impulsa la profundización del mismo, no sólo en su muy particular campo, sino que también actúa apoyando toda política que signifique transformar las viejas estructuras y alcanzar la liberación nacional, recuperando el Canal y manteniendo una política internacional independiente"/1,101

En este Congreso, la CONAC se planteó como objetivo inmediato transformarse "en el centro motor atrayente de todo el campesinado panameño"/1,101, mediante :

- la demostración de que los "modelos de producción que ella impulsa son superiores a la productividad individual";

- la lucha por la realización de una Reforma Agraria democrática que beneficie a amplias masas de campesinos pobres e indígenas;

- la incorporación organizada de las mujeres y las juventudes asentadas a la producción y a la lucha política;

- la elevación de los niveles de organización, administración y producción de las empresas asociativas y el impulso a la creación de las EMPRESAS MULTIPLES DE PRODUCCION AGROPECUARIA;

-la elevación del nivel político e ideológico de todo el mo imiento campesino organizado con el fin de asegurar su UNIDAD/1,101-103.

Por otra parte, se definió conformar y consolidar la alianza del movimiento campesino con la clase obrera, para que, junto a otras fuerzas democráticas como los estudiantes, los profesionales y los militares, se constituyera un gran frente anti-oligárquico y anti-imperialista/1,104.

A través de la delimitación de estos objetivos eminentemente políticos, la CONAC manifestaba su apoyo al proceso revolucionario panameño, tanto en lo relacionado con la construcción de un movimiento campesino organizado y unido que lo impulse, como con la aprobación de todas aquellas medidas que tiendan a fortalecerlo/1,19 y 106, manteniendo, eso sí, una posición de independencia crítica sobre determinados asuntos tales como :

-exigir la profundización del proceso de Reforma Agraria/1,25;

-la eliminación del Código Agrario/1,25;

-el aumento del presupuesto del MIDA;

-el suministro de recursos adicionales de crédito;

-el incremento de los niveles de empleo rural/1,68 y ss.

El restablecimiento de la soberanía panameña sobre la Zona del Canal, la bandera más importante del Gobierno Revolucionario y en torno a la cual se agrupan todas las fuerzas vivas del país, es también la preocupación principal de la CONAC*. Sus dirigentes explican, y aún justifican la disminución de la acción oficial en materia agraria, por la necesidad de dedicar todos los esfuerzos y las energías gubernamentales a la solución de la cuestión "canalera".

Un índice bastante claro de la creciente influencia y poder político alcanzado por los campesinos organizados en la CONAC, lo constituye el hecho de que, prácticamente, la mayoría de los representantes de los corregimientos a la Asamblea de Corregimientos, máximo organismo de representación popular encargado incluso de elegir al Presidente de la República, son de origen campesino y cerca del 10 por ciento de ellos son miembros activos de la CONAC. Una de las vicepresidencias de este organismo está en manos de la Confederación y los dirigentes campesinos esperan que el próximo Presidente sea un miembro de la Junta Directiva de CONAC, quien, al parecer, cuenta con el respaldo de la mayoría de los delegados para ocupar tal posición. Esta será, según la apreciación de los directivos de CONAC, la demostración del "poder campesino" actual*.

---

* Entrevista al Presidente de CONAC, Julio Bermúdez, septiembre de 1975.

Complementariamente a los objetivos políticos señalados, la CONAC ha definido un conjunto de objetivos de tipo social, algunos de los cuales ya han sido concretados o están en proceso de hacerlo. Entre los más importantes figuran la incorporación de todos los campesinos pobres al régimen de Seguro Social, lo que ha comenzado por los propios asentados, el impulso y colaboración en las campañas de alfabetización, el contribuír al desarrollo de la comunidad en general y la ayuda a la apertura de caminos.

Como observación final, cabría mencionar el hecho de que, pese a los avances que muestra el proceso de organización del campesinado, éste aún se encuentra en sus primeras fases de desarrollo, y los dirigentes de la CONAC están bastante conscientes de ello. La tarea estratégica que se han planteado realizar es la unificación de las más variadas fuerzas sociales que contribuyen con su trabajo a la producción agropecuaria, para lo cual, dicen es necesario la creación de un organismo capaz de agrupar y movilizar a las distintas organizaciones existentes en el campo tales como los asentamientos, juntas agrarias, juntas de mercadeo, cooperativas agrarias, amas de casa y juventud rural.

Mediante esa unidad el movimiento campesino podrá luchar "contra las fuerzas tradicionales de la Oligarquía y el Imperialismo Norteamericano, fuerzas que... tratan de impedir a toda costa ...la unidad Campesina y Popular"/1,148.

BIBLIOGRAFIA

1. CONGRESO NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS. Panamá, 1974.

2. DE MORAIS, C.S. Centro América: La movilidad espacial, el empleo y la empresa comunitaria. Panamá, 1972.

3. FRANCO, A. Programación de la reforma agraria en Panamá. Desarrollo rural en las Américas (Colombia) 1(2) ;157-167. 1969.

4. HECKANDON, S. Los asentamientos campesinos. Una experiencia panameña en reforma agraria. Ministerio de Planificación y Política Económica. 1973.

5. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Informe. Aspectos cuantitativos. s.f.

6. _____. Informe. Estudio y análisis de las perspectivas. s.f.

7. _____. Informe. Diagnóstico. Panamá, FAO, 1975.

8. _____ e INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS Y MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Estudio de casos sobre empresas comunitarias campesinas en Panamá. Panamá, 1973.

9. PANAMA. COLEGIO DE INGENIEROS AGRONOMOS. Informe de la Comisión encargada de formular cambios en la política y estructura de los organismos del sector agropecuario; proposiciones para una política del sector agropecuario. Panamá, 1970.

10. _____. COMISION DE REFORMA AGRARIA. Registro de agricultores sin tierra propia. Panamá, 1965.

11. _____. GOBIERNO NACIONAL. Plan operativo. Panamá, 1974.

12. _____. LEYES, DECRETOS, ETC. Decreto de gabinete por el cual se reglamentan los asentamientos campesinos. Panamá, Junta Provisional de Gobierno, 1972.

13. _____. Memoria 1969. Comisión de Reforma Agraria. Panamá, CRA, 1969.

14. _____. Memoria 1970. Comisión de Reforma Agraria. Panamá, CRA, 1970.

15. _____. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección Nacional de Reforma Agraria. Memoria, 1975. Santiago de Veraguaz. Panamá, 1975.

16. SUAREZ MELO, M. Las empresas comunitarias campesinas en Panamá. Versión preliminar. IICA-CIRA. Colombia, 1972.

17. WYNTER, V. de. Experiencias en planificación física rural en reforma agraria en Panamá. Panamá, 1972.

18. _____. Ley No. 37 del 21 de septiembre de 1962, por la cual se aprueba el código agraria de la República. Comisión de Reforma Agraria. Serie Legal No. 1, 1963.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este documento, se han consignado diversos aspectos relacionados con el origen, desarrollo, organización, funcionamiento y resultados de las formas asociativas de producción campesina en Panamá.

Con el exclusivo propósito de sintetizar algunos temas que podrían ser objeto de discusión y de análisis comparativo con la otra forma, se mencionan, a continuación, algunas consideraciones finales extraídas de los puntos ya descritos.

1. La disminución del ritmo de ejecución de la Reforma Agraria y las acciones de consolidación.

Desde 1973 es posible observar una notable disminución en la velocidad de ejecución de la Reforma Agraria panameña, medida en términos de superficie adquirida y de familias beneficiadas. Esta disminución se presenta aún antes de haberse alcanzado las metas señaladas y en el momento en que se produce una agudización del problema agrario.

Aunque el movimiento campesino ha declarado, en repetidas oportunidades, la necesidad de acelerar y masificar el proceso de redistribución de la tierra como única manera de solucionar en definitiva los múltiples problemas que vive el campesinado, esfuerzos hacia la estabilización y la consolidadción de las formas asociativas campesinas, con el propósito de convertirlas en empresas productivas eficientes que puedan responder adecuadamente a las políticas de producción de rubros deficitarios.

Es indudable que estas acciones de consolidación han dado sus frutos, como lo confirman las cifras, pero no es menos cierto que ello se ha hecho a costa de una gran inversión de recursos por parte del Estado y de la postergación de las metas de reestructuración agraria.

Por otra parte, tanto los asentamientos como las juntas agrarias, deben desenvolverse dentro de una estructura predominantemente capitalista, lo cual determina la aparición de un conjunto de problemas para las formas asociativas (deficiencias del sistema de comercialización de productos e insumos agrícolas; carencia de recursos de inversión; insuficiencia cuantitativa y cualitativa de tierras, etc.) cuya solución correcta exigiría, de acuerdo a los objetivos de consolidación perseguidos, introducir también cambios en la estructura de los demás servicios.

Sin embargo, como esto último implicaría la profundización del proceso de Reforma Agraria, afectando los latifundios productivos o, en último término, la expropiación de tierras de mejor calidad que las actuales, y en introducción de modificaciones en la estructura y funcionamiento de otros sectores (comercialización, banca, etc.) se está produciendo en la práctica una contradicción con los esfuerzos de consolidación emprendidos.

En relación con los Asentamientos, se aprecia que al adquirir personería jurídica se han convertido en una forma de dotación colectiva de carácter permanente, con la independencia necesaria para funcionar como empresas productivas estables. Esto ha permitido, por una parte, el desarrollo efectivo de las acciones de consolidación y, por otra, una elevación de los niveles de conciencia y participación de los campesinos organizados. Pero, dado el contexto actual en que deben funcionar, estas mismas características expresan una contradicción aparentemente insoluble, por el momento. Por un lado, como unidades productivas deben comportarse como cualquier otra empresa capitalista agraria, como única garantía para sobrevivir en el mercado, y, por otro, como bases de una nueva estructura agraria deben evitar reproducir aquellos mecanismos de explotación que se quieren eliminar, por ejemplo, la contratación de mano de obra asalariada en forma directa y permanente.

En las Juntas Agrarias es previsible que se repita el mismo fenómeno. Por tanto, es evidente que sólo un mayor control y participación del Estado en aspectos tales como créditos, comercialización, etc., y una mayor profundización de la Reforma Agraria, posibilitaría superar este funcionamiento contradictorio de las formas asociativas.

4. Mecanismos de participación y funcionamiento económico de las Formas Asociativas

La independencia adquirida por los Asentamientos y la manera como se constituyen las Juntas Agrarias, presupone que los campesinos organizados deben participar plenamente en la Administración de las Empresas y en la planificación, ejecución, evaluación y control de los planes de producción, creándose con ello las condiciones para un mayor desarrollo de su conciencia económica y política.

Aunque la respuesta del campesinado ha sido muy positiva a todo nivel y se han obtenido logros importantes en este terreno, existen algunas deficiencias en el funcionamiento económico de las empresas, particularmente en los aspectos de la planificación, evaluación y control de los planes, derivadas en gran parte del insuficiente apoyo que aún existe en personal técnico y en recursos económicos por parte del Estado.

Específicamente, en la elaboración de los planes de producción de los Asentamientos se ha carecido de la información sobre tamaños de las fincas y los análisis de suelos y, para la evaluación y control no se cuenta todavía con una organización contable adecuada.

Estas deficiencias son las que han impedido una mayor consolidación de las formas asociativas y un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos que poseen.

Pese a esto, se registran avances importantes en el terreno económico en las formas asociativas, ya que una evaluación de los resultados obtenidos hasta 1975 permite concluir que:

Como se desprende de lo anterior, haciendo abstracción de otras consideraciones, la experiencia panameña, hasta la presente etapa, se ve enfrentada al mismo desarrollo que se ha presentado en otros países de América Latina: realizar el proceso de Reforma Agraria hasta un determinado punto y consolidar lo avanzado, postergando la solución al problema agrario hasta una fecha indeterminada.

2. El movimiento campesino

No obstante lo anterior, es indiscutible que el proceso de Reforma Agraria impulsado por el actual gobierno, ha permitido el surgimiento y desarrollo de un amplio y organizado movimiento campesino que, paulatinamente, se ha ido fortaleciendo, cuantitativa y cualitativamente, hasta el punto de convertirse en una de las principales fuerzas que luchan no sólo por la transformación de la estructura agraria existente, sino también por el cambio radical del sistema socio-económico imperante en el país.

Aunque se han presentado contradicciones sobre determinados aspectos de la Reforma Agraria entre el movimiento campesino y el Gobierno Revolucionario, éstas se han mantenido, hasta ahora, en un nivel secundario, tratando de resolverlas mediante el mecanismo del diálogo permanente entre ambos sectores.

Por otra parte, si se añade a lo anterior el hecho de que el campesinado organizado está dispuesto a sacrificar, temporalmente, sus aspiraciones particulares de profundizar y masificar el proceso de Reforma Agraria en aras de que se alcance el objetivo nacional más importante, relacionado con la soberanía en la zona del Canal, se comprende claramente el elevado nivel de conciencia política que se ha conseguido en tan poco tiempo y por ello, el significativo papel que juega dentro del proceso de transformaciones estructurales del país.

3. Las formas asociativas

Formuladas las apreciaciones anteriores, es necesario consignar algunos comentarios sobre las formas asocitivas propiamente tales.

En primer lugar es importante destacar el surgimiento y desarrollo de un nuevo tipo de asociación para la producción campesina como son las Juntas Agrarias, ya que hasta 1972 el único modelo existente era el Asentamiento. Ello ha permitido extender los beneficios de la Reforma Agraria a otros sectores del campesinado panameño como son los pequeños productores y, simultáneamente, ampliar las bases para la creación de una nueva estructura agraria.

El que hayan sido los asentados organizados los impulsores en la creación de las Juntas Agrarias constituye otro hecho importante, pues traduce la voluntad del campesinado de buscar fórmulas prácticas que permitan ampliar el movimiento campesino y concretar su alianza con otros productores rurales.

a. Casi un 50 por ciento de las tierras en su poder se hallan destinadas a la producción agrícola. El resto se encuentra subutilizada por encontrarse la producción pecuaria recién en sus primeras fases de desarrollo.

b. Dentro de la línea de producción agrícola, se han especializado en la producción de granos básicos, principalmente arroz, alcanzando altos índices de productividad, superiores a los nacionales, como resultado de una política de mecanización de los cultivos.

c. Por todo lo anterior, se han convertido en uno de los pilares básicos de la política de abastecimiento interno del gobierno, ya que sólo el 7.4 por ciento de la tierra destinada a esos cultivos aportan el 11.4 por ciento de la producción nacional.

d. Su presencia ha modificado la estructura tradicional del crédito, aunque ha existido una tendencia a que esos recursos se concentren fundamentalmente en la provincia de Chiriquí. No obstante estos avances, los créditos son aún insuficientes en relación a las necesidades de inversión planteadas a nivel nacional.

e. Se han producido aumentos netos de más de 300 por ciento en los niveles de ingresos de los asentados, pero todavía está lejos de alcanzarse la meta fijada por los campesinos y el Estado, pues existe una serie de obstáculos, aún no superados que lo impiden.