

JICA-UNIVERSIDAD  
BIBLIOTECA  
15 ENE 1980  
DIRECCION GENERAL  
I. I. C. A.



MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

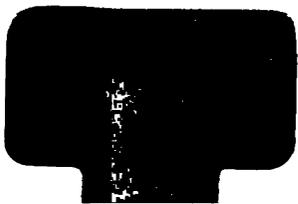


*DIAGNOSTICO Y  
PERSPECTIVAS  
DE LAS ORGANIZACIONES  
CAMPELINAS EN PANAMA*

DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL  
SANTIAGO DE VERAGUAS

NOVIEMBRE, 1978

82



BIBLIOTECA  
DIRECCION GENERAL  
I. I. C. A.

IICA-CID  
15 ENE 1980

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

"DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS

DE LAS

ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN PANAMA"

DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL.  
GERENCIA DE PRODUCTORES ORGANIZADOS  
FONDO SIMON BOLIVAR - IICA

SANTIAGO DE VERAGUAS

NOVIEMBRE - 1978

00004675

**AUTORIDADES NACIONALES**

**MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

**MINISTRO: DR. ALFREDO ORANGES B.**

**VICE-MINISTRO: ING. ARIEL BARNETT**

**DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL**

**AGR. CARLOS SALCEDO Z. - DIRECTOR**

**ING. LUIS O. CASTILLO S. - SUB-DIRECTOR**

**DEPARTAMENTO DE GESTION DE LA EMPRESA RURAL**

**LIC. JOSE LUIS SOLIS**

**LIC. SIOMY WONG A.**

**LIC. DEIDAMIA ARJONA M.**

**BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

**ING. JAIME ANGUIZOLA - GERENTE GENERAL**

**ING. ROLANDO GUILLEN - SUB-GERENTE GENERAL**

**ING. RODRIGO BOTELLO - GERENTE DE PROGRAMAS PARA  
PRODUCTORES ORGANIZADOS**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS**

**DIRECTOR: DR. NOEL GARCIA - PANAMA**

**ESPECIALISTAS: ING. RAUL MONTIEL - F.S.B.**

**DR. DANIEL MARTINEZ - F.S.B.**

**ING. ISIDORO BERAJAS - PROYECTOS**

**DR. IVAN MOJICA - SUELOS**



DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

( RESUMEN )

**ELABORADO POR** : Lic. José Luis Solís C.  
Departamento de Gestión de la Empresa Rural

Lic. Pura N. Cedeño A.  
Departamento de Organización Campesina

Lic. Iván Labra Moya  
Departamento de Información y Evaluación de Programas

**COORDINADOR** : Ing. Luis O. Castillo S.  
Sub-Director Nacional de Desarrollo Social

**COLABORADORES** : Ing. Alfredo Acuña  
Director Nacional de Reforma Agraria

Lic. Irma de Collado  
Departamento de Organización Campesina

Lic. Aristides Castro  
Departamento de Gestión de la Empresa Rural

Lic. Alicia Pitty  
Dirección de Planificación Sectorial

Lic. José Navarro  
Banco de Desarrollo Agropecuario

**SECRETARIAS** : Sra. Dorayda M. Ellis C.  
Srta. Iلسedith Serrano P.  
Srta. Isis N. Polanco P.

AMERICAN ...

( ... )

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

...

... ..

... ..

...

...

...

...

## PRESENTACION

El presente documento fué elaborado por la Dirección Nacional de Desarrollo Social, con la colaboración de las Direcciones de Planificación Sectorial, Reforma Agraria, Producción Agrícola y Producción Pecuaria. Recibimos también apoyo y cooperación del Banco de Desarrollo Agropecuario a través de su Gerencia de Productores Organizados, así como de las Direcciones Regionales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Gerencias Regionales del Banco de Desarrollo Agropecuario.

El presente diagnóstico fué elaborado durante la gestión del Teniente Coronel Rubén Darío Paredes y del Ing. Francisco A. Rodríguez P., Ministro y Vice-Ministro respectivamente del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, quienes fueron grandes impulsores y colaboradores en su realización.

Se tuvo como base, el Diagnóstico Físico, Económico, Administrativo y Social de 70 Empresas Asociativas Campesinas de Productores Agropecuarios, que la Dirección de Desarrollo Social ejecutó en colaboración con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - Fondo Simón Bolívar.

Las conclusiones del Diagnóstico fueron reforzadas con datos más amplios sobre algunos aspectos concretos no contemplados o tocados parcialmente a objeto de presentar una panorámica global sobre la problemática por la que atraviesan las Organizaciones Campesinas en Panamá.



CONTENIDO:

INTRODUCCION

I.- PRIMERA PARTE:

"Diagnóstico y Perspectivas de las Organizaciones Campesinas".  
Dirección Nacional de Desarrollo Social.

CAPITULO 1: El Problema de la Tierra.  
CAPITULO 2: Disponibilidad y Uso de Mano de Obra.  
CAPITULO 3: Situación de la Asistencia Técnica.  
CAPITULO 4: Situación de la Asistencia Crediticia.  
CAPITULO 5: Comercialización y Selección de Rubros.  
CAPITULO 6: Situación Social y Empresarial de los Miembros de Organizaciones Campesinas.  
CAPITULO 7: Niveles Tecnológicos y Costos de Producción.  
CAPITULO 8: Rentabilidad y Niveles de Ingreso.  
CAPITULO 9: Participación relativa de los campesinos y el sector público en la Gestión Empresarial.

II.- SEGUNDA PARTE:

Evolución Histórica de la Reforma Agraria  
Panameña.  
Ing. Alfredo Acuña.

A.- Origen Histórico del problema de la tierra.  
1.- Epoca Pre-Colombina.  
2.- Epoca Colonial.  
3.- Epoca Republicana.

B.- Antecedentes Recientes.

C.- El Proceso de Reforma Agraria desde su origen hasta la fecha.

D.- La Reforma Agraria y la creación de las organizaciones.

1.- Condición Socio-Económica.

Salud

Educación

Vivienda

Nivel Económico.

E.- Perspectiva de la Reforma Agraria en función de las

Organizaciones.

F.- Conclusiones.

III.- Tercera Parte

Conclusiones

Recomendaciones

Anexos

## **INTRODUCCION**



Las Organizaciones Campesinas en Panamá datan de 1969. En estos ocho años de trabajo acumularon una gran cantidad de experiencia que es necesario analizar para extraer de ella las conclusiones y orientaciones generales que nos permitirán corregir los errores cometidos, consolidar los aspectos positivos y superar los desajustes en el complejo sistema productivo.

Para estos fines el Gobierno Nacional creó una Comisión de Alto Nivel, que deberá recoger la información disponible y entregar un pronunciamiento sobre las perspectivas de las organizaciones campesinas.

Como un aporte al trabajo de la Comisión, la Dirección Nacional de Desarrollo Social, preparó el presente documento en el que se entrega una síntesis de los principales problemas que enfrentan las organizaciones campesinas.

Para conocer de manera científica la situación de las organizaciones campesinas, la Dirección Nacional de Desarrollo Social, a través de su Departamento de Gestión de la Empresa y con la asesoría del Proyecto denominado Cooperación Técnica para la Planificación de Empresas Asociativas de Productores Agropecuarios, (IICA-FONDO SIMON BOLIVAR), realizó un diagnóstico de la situación física, económica, financiera, administrativa y social de 70 organizaciones campesinas. Este diagnóstico incluyó el ciclo agrícola 1976-1977).

En el diagnóstico se cuantificó los recursos físicos (suelos, agua, clima) los recursos humanos de los grupos estudiados. Se determinó su utilización actual y su potencial. Se analizó la situación financiera y la situación administrativa, los mecanismos de comercialización, los niveles tecnológicos, la rentabilidad y los costos de producción.

Además, se puso de manifiesto los aspectos sociales que afectan a los campesinos, tales como condiciones de vivienda, salud, educación, niveles de ingresos familiares, deserción y otros.

Las fuentes en donde se obtuvieron las informaciones fueron: Catastro Rural, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, las Direcciones Nacionales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; los Planes de Explotación (PLEX), el Banco de Desarrollo Agropecuario y cada uno de los Asentamientos en particular.

En la ejecución del diagnóstico participaron funcionarios de los niveles central y regional, así como el Banco de Desarrollo Agropecuario (B.D.A.), previamente capacitados en el uso de la conceptualización e instrumentos técnicos empleados.

La última parte: "Evaluación histórica de la Reforma Agraria en Panamá", es una importante contribución del Ingeniero Alfredo Acuña, Director Nacional de Reforma Agraria, que hemos agregado a fin de proporcionar el marco histórico en que se da la realidad que hemos diagnosticado.

Al analizar el problema de la tierra, el Diagnóstico nos entrega conclusiones exhaustivas sobre la realidad de cada una de las organizaciones investigadas. No obstante ello, hemos oncluido aportes de la Dirección Nacional de Planificación Sectorial, que entregan datos de carácter más extensivo.

En lo referente a la asistencia técnica, nos referimos a un Diagnóstico realizado por las Direcciones Nacionales de Producción Agrícola y Pecuaria, cuya síntesis incluimos para proporcionar un panorama más completo sobre el problema.

Finalmente, los autores aportan sus propias conclusiones y recomendaciones en la esperanza de contribuir a la apertura de una nueva etapa en el desarrollo de las organizaciones campesinas panameñas, en la cual ingresamos con la seguridad que da el optimismos de quien sabe que la detección precisa de un problema, posibilita la canalización de recursos hacia su solución.

El presente trabajo constituye una síntesis del diagnós-tico realizado a las 70 empresas campesinas y en él se reco

gen además, las principales conclusiones obtenidas referidas a cada uno de los factores que intervienen en el proceso productivo. Por otra parte, resume lo expuesto en los 12 tomos que se escribieron sobre este tema y que abarca a las regiones de Chiriquí, Veraguas, Coclé, Herrera, Los Santos, Capira, Buena Vista y Chepo.

Los grupos fueron seleccionados tomando en consideración dos criterios fundamentales; Principales áreas de prioridad dentro de cada región y Grupos que presentaban agudos problemas de orden Administrativo y Organizativo.

En el caso de la Provincia de Chiriquí se escogió la casi totalidad de los grupos del área del Barú. En el caso de Veraguas se seleccionaron todos los grupos del área del Sur de Soná. Para el área de Capira se escogieron todos los grupos del área de Monte Oscuro. Para el área de Chepo se diagnosticaron todas las organizaciones campesinas que atiende esa región.

Para las regiones de Coclé, Herrera, Los Santos y Buena Vista se escogió una cantidad significativa de grupos que cubrían las principales áreas de prioridad dentro de estas regiones.

Entregamos el presente documento en la seguridad de que no será un documento más de los muchos que se elaboran sobre este tema, sino que servirá de instrumento para la toma de decisiones fundamentales para el destino de las organizaciones campesinas.

---

\*Ver listado en Anexo



**PRIMERA PARTE**

**DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS**

**DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL**



## **CAPITULO I**

### **EL PROBLEMA DE LA TIERRA\***

**\*Este capítulo incluye aportes de las Direcciones Nacionales de Planificación Sectorial y de Reforma Agraria.**



El problema de la tierra asignada en usufructo a las organizaciones campesinas está tratado en el presente estudio desde el punto de vista cualitativo y desde el punto de vista cuantitativo.

Al analizar la calidad de los suelos resulta interesante comparar su vocación y uso potencial con respecto a su uso actual, y al examinar la cantidad de tierras asignadas, hemos utilizado como índices el hectareaje por familia y el hectareaje arable por familia.

Para poder visualizar el problema que afrontan las organizaciones campesinas con respecto al factor tierra es preciso ubicar las diferentes clases de suelos que estas poseen según las actividades para las cuales son aptas. La clasificación nacional e internacional que se ha hecho de los suelos obedece a la calidad de los mismos de acuerdo a la aptitud que presentan para el desarrollo de las distintas actividades agropecuarías.

De esta manera se han considerado como los mejores suelos los de tipo II, III y IV; que además, son los que ofrecen condiciones adecuadas para las labores agrícolas. Los dos primeros presentan grandes ventajas sobre el tercero, pero los suelos tipo IV que se destinen a la actividad agrícola, deben hacerse teniendo presente que es necesario utilizar tecnología adecuada para vencer las fuertes restricciones que presentan, tales como erosión por la acción de los vientos y el agua, considerables pendientes, capa vegetal relativamente pobre y otros.

Los suelos tipo V,VI y VII se han considerado propios para la actividad pecuaria y los tipos VIII para la forestal.

#### 1.1 Calidad de los Suelos:

En base a esta clasificación, las Direcciones Nacionales de Planificación Sectorial y Reforma Agraria, realizaron un estudio de suelos que abarca un 70% de las organizaciones campesinas. (146 Organizaciones). Los resultados de este estudio se exponen a continuación.

Si se analizan las cantidades de tierras ubicadas bajo cada tipo de suelos, observamos que de un total de 45,295 Has., el 58% de las tierras pertenecen a los suelos tipo VI, VII y VIII.

Estos suelos no favorecen las labores agrícolas. (Cuadro No. 1).

Al hacerse el análisis por provincias, la situación de los asentamientos campesinos se torna peor para un número plural de ellos.

Tal es el caso de las organizaciones ubicadas en Veraguas, Panamá, Colón y Coclé en las cuales aproximadamente del 60% al 75% de las tierras que poseen son suelos no aptos para la agricultura. Con cierto grado de ventajas respecto a la calidad de los suelos se encuentran las organizaciones de Chiriquí, Herrera y Los Santos. (Cuadro No. 2)

Puede observarse entonces que los suelos que pertenecen a las organizaciones campesinas no son los mejores en la mayoría de los casos, constituyendo esto una limitante fundamental para el desarrollo eficiente de las empresas asociativas.

#### 1.2 Uso Actual y Uso Potencial de los Suelos:

Del análisis de las cifras anotadas, se desprende que mayoritariamente los suelos de los asentamientos campesinos presentan un definido potencial ganadero. Sin embargo, el impacto económico de los asentamientos se ha hecho sentir en la producción agrícola, con el cultivo de granos, siendo las actividades pecuarias menos significativas.

De acuerdo al uso que actualmente se les da a las tierras de los asentamientos campesinos, el 42% corresponden a la agricultura; el 49% a las actividades ganaderas y el 9% restante está dedicado a cría de aves, bosques, manglares y otros.

De allí que las tierras que actualmente ocupan los asentamientos con cultivos agrícolas prácticamente coincidan con las ubicadas en los suelos tipo II y III, los que representan apenas un 28% del total de suelos que poseen.

Excluyendo la Provincia de Chiriquí, en la cual los asentamientos campesinos se dedican prioritariamente a la actividad agrícola, los suelos de los grupos organizados de las otras provincias presentan mayor vocación ganadera.

Si se compara el uso actual de los suelos de los asentamientos campesinos con el uso potencial que los mismos pueden tener, aparece que el factor tierra no se utiliza como se debiera en la mayoría de las provincias.

Aparentemente los grupos organizados disponen del 42% de sus tierras para uso agrícola (Cuadro No. 2) y solo se utilizan un 30% de las mismas (Cuadro No. 3). Si se hace un análisis de los suelos que hay destinados para uso agrícola, se encuentra que un 34% de los mismos (ver cuadro No. 1) pertenecen a los suelos tipo IV, los cuales tienen limitaciones muy severas que restringen el número de cultivos que es posible introducir y requieren un manejo muy cuidadoso a la vez que las prácticas de conservación son más difíciles de aplicar y mantener y son necesarias, cuantiosas inversiones para estos efectos. La situación financiera de los asentamientos campesinos no permite realizar este tipo de inversiones, ya que no disponen de crédito para mejoras de tierras.

En el caso contrario, se observa que hay una utilización de tierras en actividades ganaderas, lo que responde al hecho que las tierras tipo IV han sido ubicadas a esta actividad (que es de caracter extensivo) al carecerse de recursos para utilizarlas en labores agrícolas.

CUADRO No. 1  
HECTAREAJE EN PODER DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS  
POR REGION SEGUN TIPO DE SUELOS

PROVINCIA P (1)	No. de Asent.	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Total de tierras.
Coclé	10	-	196.1	5.1	750.4	-	1409.2	1030.9	300.9	3691.2
Colón (2)	12	-	21.9	549.6	225.4	-	2.4	2495.2	---	3294.5
Chiriquí	35	-	4250.7	2037.2	789.5	174.2	152.1	371.7	---	7775.4
Herrera	7	-	248.4	520.7	406.2	-	74.6	407.9	---	1658.0
Los Santos	4	-	48.5	99.3	526.3	-	57.0	14.8	---	745.9
Panamá	19	-	--	1414.2	994.3	-	1852.1	2118.9	3267.1	9646.6
Veraguas	59	-	754.7	2595.0	2796.5	-	4417.8	7715.6	203.6	18483.2
<b>Total</b>	<b>146</b>		<b>5520.3</b>	<b>7221.10</b>	<b>6488.6</b>	<b>174.2</b>	<b>7965.2</b>	<b>14155.0</b>	<b>3770.8</b>	<b>45295.00</b>

Fuente: Dirección Nacional de Reforma Agraria y Planificación Sectorial - M.I.D.A.  
(\*1 - 2)

CUADRO No. 2  
USO POTENCIAL DE LAS TIERRAS DE LOS ASENTAMIENTOS  
CAMPEÑINOS POR REGION

	NUMEROS DE A- SENTAMIENTOS	USO POTENCIAL DE LAS TIERRAS (%)		
		AGRICOLA	PECUARIA	FORESTAL
Coclé	10	26.0	66.0	8.0
Colón	12	24.0	76.0	--
Chiriquí	35	91.0	9.0	--
Herrera	7	71.0	29.0	--
Los Santos	4	90.0	10.0	--
Panamá	19	25.0	41.0	34.0
Veraguas	59	33.0	66.0	1.0
Total	146	42.0	49.0	0.9

\*1.- No se hicieron cálculos para las provincias de Bocas del Toro y Darién.

\*2.- Existe un asentamiento para el que no se sabe la clase de explotación.

Fuente: Dirección Nacional de Reforma Agraria, Departamento de Catastro Rural-  
MI.D.A.

CUADRO No. 3  
HECTAREAJE DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS POR REGION  
SEGUN USO ACTUAL DE LA TIERRA

Número de Asent.	Usos Actual de la Tierra (Has)			Total	Usos Actual de la Tierra (Has)			Total de Tierra
	Agrícola	Pecuaria	Otros		Tierras Agrícolas	Pecuaria	Otros	
Coclé	10	1229.5	1865.1	597.3	3691.9	51.0	16.0	100.0
Colón (1)	12	196.3	2569.5	253.2	3294.5	78.0	8.0	100.0
Chiriquí	35	6642.4	852.8	280.2	7775.4	11.0	4.0	100.0
Herrera	7	582.2	1075.8	----	1658.0	65.0	--	100.0
Los Santos	4	101.8	225.5	----	745.9	30.0	--	100.0
Panamá	19	2056.8	4820.5	2769.4	9646.6	50.0	29.0	100.0
Veraguas	59	2721.9	15477.7	283.6	18483.2	84.0	1.00	100.0
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>13530.9</b>	<b>26886.9</b>	<b>4181.7</b>	<b>45295.5</b>	<b>60.0</b>	<b>10.0</b>	<b>100.0</b>

(1) No se sabe la clase de explotación de un Asentamiento.

Fuente: Dirección Nacional de Reforma Agraria y Planificación Sectorial del M.I.D.A.

De toda esta información se puede concluir que los asentamientos campesinos no utilizan el total de suelos potencialmente aptos para la agricultura por carecer de recursos que les permitan hacer las inversiones en materia de conservación y manejo de suelos indispensables para su incorporación al cultivo.

En cuanto a los rubros pecuarios, el carácter extensivo de las explotaciones explica la aparente contradicción entre la gran cantidad de suelos destinados al uso pecuario y la escasa significación económica que alcanza esta actividad.

Por último, en los suelos tipo VII, que representan un 31% del total de tierras de los grupos organizados, existe un potencial utilizable en pastos mejorados, maderables o frutales, lo que supone también inversiones considerables de recuperación en el mediano y largo plazo.

### 1.3 Cantidad de Tierras.

#### 1.3.1. Relación Hombre-Tierra Total:

Al analizar el problema de tierra desde el punto de vista cualitativo, las conclusiones reflejan una situación verdaderamente difícil para las organizaciones campesinas. Esta situación se agrava al introducir en el análisis, el problema cuantitativo. A este respecto, podemos decir que sobre un total de 146 asentamientos analizados, por la Dirección Nacional de Reforma Agraria se observa que la relación tierra-hombre en los distintos asentamientos e incluso a nivel provincial difiere grandemente de uno a otro.

El promedio estimado para el total de las organizaciones analizadas no difiere del estimado a nivel nacional que es aproximada-

CUADRO No. 4\*  
HECTAREAJE POR FAMILIA, POR REGION

PROVINCIAS	No. de Asentamiento	No. de Familias	Total de Tierras	Relación Hombre/Tierra
Coclé	10	223	3691.9	16.6
Colón	12	165	3294.5	20.0
Chiriquí	35	1193	7775.4	6.5
Herrera	7	156	1657.8	10.6
Los Santos	4	84	745.9	8.9
Panamá	19	432	9646.6	22.3
Veraguas	59	1447	18483.2	12.8
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>3700</b>	<b>45295.3</b>	<b>12.2</b>

CUADRO No. 5\*  
HECTAREAJE ARABLE POR FAMILIA POR REGION

PROVINCIA	No. de Asentamientos	No. de Familias	Total-Tierra Arable (Has.)	Relación Tierra/Arable
Coclé	10	223	201.2	0.9
Colón	12	165	571.5	3.5
Chiriquí	35	1,193	6287.9	5.3
Herrera	7	156	769.1	4.9
Los Santos	4	84	147.8	1.8
Panamá	19	432	1414.2	3.3
Veraguas	59	1,447	3349.7	2.3

\*Fuente: Dirección Nacional de Reforma Agraria y Planificación Sectorial - MI.D.A.

mente de 12 Has., por familia. Sin embargo, a nivel provincial, el promedio de tierras por familia fluctúa entre las 7 y 22 Has. encontrándose la mayor relación hombre-tierra precisamente en los grupos que poseen las tierras de más baja calidad. Aparentemente se puede considerar a las organizaciones que tienen la mayor relación hombre-tierra, por ejemplo la de Colón y Panamá, en situación aparentemente ventajosa ya que disponen cerca de 20 Has. por familia, pero son precisamente estos grupos los que afrontan las peores condiciones de suelos, los que por las características que poseen: excesivas pendientes, manglares, pedregosidad, etc., no permiten incluso el desarrollo de la ganadería a escala comercial. En igual o peor situación, se ubican los grupos de Veraguas y Coclé donde la relación hombre-tierra sólo alcanza 13 y 17 Has. respectivamente y disponen de menos del 25% de tierras para las labores agrícolas. (Cuadro No. 4 )

Los grupos de las Provincias de Chiriquí, Herrera y Los Santos tienen un promedio inferior de tierras por familia, sin embargo éstos grupos tienen una mejor situación en cuanto a la calidad de sus tierras, como se verá en el siguiente punto.

#### 1.3.2. Relación Hombre Tierra Arable:

Indudablemente el mejor indicador para enfocar el problema de tierras que tienen las organizaciones campesinas es la relación hombre tierra arable.

Se estimó como tierra arable solamente los suelos tipo II y III, ya que los tipo IV,

a pesar de ser de uso agrícola, presentan limitantes muy severas para el uso de mecanización en el caso panameño.

A nivel nacional, la relación hombre-tierra arable no alcanza a las 3.50 Hás. por familia. Al hacer el análisis por provincias resalta la situación de Coclé, Los Santos y Veraguas, en cuyos asentamientos la relación hombre-tierra arable es de 0.9, 1.8 y 2.3 respectivamente. (Cuadro No. 5)

Los resultados obtenidos para las organizaciones de las distintas provincias reflejan con marcada intensidad la escasa cantidad de tierra arable de que disponen, lo cual impide cualquier avance que pudiese hacer los asentamientos en materia de diversificar cultivos, introducir avances tecnológicos compatibles con la escala de producción adecuada, es decir, cualquier vía que logre elevar los ingresos que actualmente perciben los asentados. Tal vez el caso más serio lo presentan las organizaciones campesinas de Coclé, en las cuales la relación tierra arable-familia es menor de una hectárea. Dadas las características del sistema de producción panameño, este promedio de tierras no pueden producir ni siquiera el ingreso necesario para satisfacer las necesidades mínimas de una familia.

De lo expuesto queda de manifiesto, que tanto la calidad como la cantidad de tierras en poder de los Asentamientos Campesinos, representa un problema que por sí solo resulta suficiente como para comprender cual es la situación real de las Organizaciones Campesinas.

Debe destacarse el hecho de que pese a disponer plenamente de solo un 30% del total de tierras para uso agrícola, los Asentamientos Campesinos han logrado ocupar un lugar de importancia en la economía nacional. Esto hace suponer que si se solucionan los limitantes de derivados de la cantidad y calidad de tierras, su aporte podría elevarse sustancialmente.

Hasta aquí hemos trabajado en base a datos globalizados por la Dirección Nacional de Planificación Sectorial en base a estudios realizados por Reforma Agraria. No obstante ello, es preciso entregar también información particularizada grupo por grupo, a través de la cual se puede identificar precisamente los grupos mas afectados en cuanto a cantidad y calidad de suelos.

A continuación entregamos cuadros por provincias, que en forma precisas señalan la información relativa a la situación de suelos en que se encuentran 70 organizaciones estudiadas.

CUADRO No.6

CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS

REGION 1, CHIRIQUI

ASENTAMIENTO	C L A S E S D E S U E L O S								TOTAL %
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Jazmín Central	---	760.40	82.00	----	---	----	----	----	842.40
11 de Octubre	---	303.00	----	81.00	---	----	----	----	384.00
Grupo de Oriente	---	674.40	125.70	----	---	----	----	----	800.10
Grupo Unidos de Burica	---	314.30	254.51	----	---	105.00	----	----	673.81
Rev. en Marcha	---	1220.30	57.20	80.40	---	----	----	----	1357.90
Vanguardia Camp. de Berbá	---	324.10	27.70	77.80	---	----	----	----	429.60
Unidad Indígena	---	56.00	118.90	----	---	----	----	----	174.90
Victoria de la Revolución	---	269.00	256.30	----	---	----	----	----	525.30
Así Marcha la Revolución	---	123.00	119.5	----	---	----	----	----	242.50
AREA TOTAL		4044.5	1041.81	239.20	---	----	105.00	----	5430.51
PORCENTAJE TOTAL	---	74.5	19.2	4.4	---	----	1.9	----	-----

FUENTE: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas. Dirección Nal. de Desarrollo Social.

En el Cuadro No. 6, se presentan las clases con que cuentan 9 Empresas Asociativas ubicadas en Chiriquí. Casi el 75% del total de las tierras de las Empresas estudiadas son suelos de muy buena calidad, de acuerdo a su capacidad y clasificación como de tipo II y el 94% son tipo II y III.

Se concluye que las 9 empresas estudiadas de Chiriquí, los suelos en que están ubicadas, son suelos aptos para el desarrollo de labores agrícolas, desde el punto de vista de su conservación.

CUADRO No. 7  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 2, VERAGUAS

ASENTAMIENTO	C L A S E S D E S U E L O S								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Carrizaleños Unidos	--	82.04	492.26	--	--	192.46	505.74	--	1272.50
11 de Marzo	--	94.30	--	9.70	--	144.80	436.00	--	684.80
La Playa	--	--	104.70	86.20	--	16.00	91.60	--	298.50
Nvo. Río Grande	--	52.50	--	14.40	--	88.40	356.90	--	512.20
Juan Navas Pájaro	--	--	56.20	--	--	85.00	19.70	--	160.90
Todo por la Patria	--	48.90	190.10	86.40	--	151.20	359.00	--	835.60
Nunca de Rodillas	--	--	34.50	52.00	--	79.50	71.70	--	237.70
Unión Sonaña	--	--	90.25	18.60	110.10	--	--	--	218.95
Lealtad Campesina	--	--	106.80	48.50	--	--	137.50	--	292.80
Espejo de la Soledad	--	--	95.20	27.90	--	--	--	321.90	445.00
San Antonio No. 1	--	--	47.00	149.10	--	29.00	59.20	--	284.30
Adelante General	--	--	--	173.20	--	90.60	--	--	263.80
El Pito Unido	--	--	39.70	106.50	--	18.30	42.20	--	261.70

CUADRO No. 7a  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION (2 continuación)

ASENTAMIENTO	C L A S E S D E S U E L O S												
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	Has.	Has.	Has.	Has.
30 de Enero	--	--	101.80	----	--	117.80	134.20	--	--	353.80			
El Porvenir	--	--	258.30	59.00	--	---	34.00	--	--	351.30			
Rev. Campesina	--	--	33.70	23.40	--	72.90	-----	--	--	130.00			
Nuevo Guarumal	--	--	46.80	-----	--	45.05	-----	--	--	91.85			
Zumboneños Unidos	--	49.10	---	66.00	--	212.60	564.10	--	--	891.80			
Esperanza Camp.	--	24.20	23.00	6.3	--	15.10	270.10	--	--	338.70			
Adelante Hicaco	--	--	16.40	160.20	--	128.30	-----	--	--	304.90			
TOTAL HAS.	--	351.04	1736.71	1142.40	110.10	1487.01	3081.94	--	--	8231.10			
TOTAL %	--	4.26	21.10	13.88	1.34	18.07	37.44	--	--	100%			

Fuente: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas. Dirección Nal. Desarrollo Social.

El cuadro No. 7 presenta a los suelos de 20 Empresas A sociativas de la Región de Veraguas clasificados según su capacidad de uso. En el se aprecia que todas las Em presas estudiadas tienen una parte de sus tierras con potencial agrícola y otras destinadas a actividades silvo-pastoriles.

El 40% de las Empresas Asociativas estudiadas, tienen so lamente suelos agrícolas tipo IV, que lo pone en condiciones altamente desventajosas.

Presenta una situación similar otra empresa; "Adelante Hicaco" con solamente el 5% de su superficie con suelos III.

El 35% de las empresas estudiadas cuentan con áreas inferiores a 50 Has., de tierras agrícolas arables sin grandes limitaciones. Esta superficie arable reducida es una limitante.

Del análisis general de la muestra, se desprende que cer ca del 40% del área total de las empresas son aptas para agricultura (1/3 de la misma con serias limitaciones).

Se aprecia, así mismo, que la mayor superficie de los sue los de la muestra (60%) corresponden a suelos aptos para la explotación silvo-pastoril.

CUADRO No. 8  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 3 - HERRERA

	C L A S E S D E S U E L O S									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Manitos Ocuëños	--	5.30	77.10	-----	--	-----	-----	-----	-----	82.40
Liberación Camp.	--	--	244.50	-----	--	35.50	-----	-----	-----	279.80
Los Higos	--	--	143.60	189.40	--	-----	-----	-----	-----	333.3
J.A.P. San Roque	--	--	-----	-----	--	18.	-----	-----	-----	18.00
Unión Rev.	--	--	-----	11.20	--	16.30	117.60	-----	-----	145.10
TOTAL		5.30	465.20	200.60		69.60	117.60			858.30
TOTAL PORCENTAJE		0.6	54.2	23.4		8.1	13.7			100.00

FUENTE: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas. Dirección Nal. Desarrollo Social

El Cuadro No. 8 presenta la situación de los suelos de 5 Empresas Asociativas de la Región 3, Herrera.

Una de las Empresas, cuenta con el 100% de los suelos aptos para la agricultura. (Tipo II y III).

Otra de las empresas, cuenta con el 100% de su superficie con tierras solamente aptas para pasturas y una tercera tiene solamente el 7.7% de su superficie arable y son tipo IV.

A pesar de lo anterior, se aprecia que los suelos de las Empresas Asociativas analizadas de Herrera, en general, son mayoritariamente utilizables en labores agrícolas con muy severas limitaciones y con requerimientos de manejo muy cuidadosos. Es decir, las Empresas Asociativas de Herrera, cuentan con serias limitaciones debido a la mala calidad de los suelos.

CUADRO No. 9  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 4- COCLE

ASENTAMIENTOS	C L A S E S D E S U E L O S									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
El Coco	--	---	---	7.70	---	110.70	---	---	---	118.40
JAP El Espino	--	---	---	---	---	80.90	---	---	---	80.90
JAP Las Margarfas	--	270.75	---	---	---	---	---	---	---	270.75
Llano Grande	--	---	36.26	---	---	5.00	311.75	---	---	353.01
JAP Marica Abajo	--	---	---	---	92.75	---	---	---	---	92.75
Juan Hombron	--	82.6	2.20	---	---	---	50.20	---	---	153.00
El Retiro	--	---	---	36.96	---	79.78	2.00	---	---	116.74
La Victoria	--	---	---	110.30	---	208.30	155.20	---	---	473.80
Unión Campesina	--	---	---	101.66	---	417.60	722.58	---	---	1241.84
11 de Octubre	--	90.65	---	63.60	---	201.10	20.00	300.60	---	675.60
Llano Birito	--	---	---	62.80	---	422.80	62.10	---	---	547.70
El Progreso de los Pollos	--	---	---	53.20	---	---	25.20	---	---	78.40
Río Hato Sur	--	22.80	---	349.10	---	---	9.70	---	---	---
TOTALES AREA	--	466.80	38.46	785.32	92.75	1526.18	1356.73	300.25	---	4566.49
TOTALES %	--	10.22	0.84	17.20	2.03	33.42	29.71	6.58	---	100%

FUENTE: Diagnóstico de las Org. Campesinas. Dirección Nal. Desarrollo Social.

Observación: En el caso del Asent. Cacique Nomé, no se incluyó en este cuadro pues no cuenta con mapa de Catastro Rural, pero si se le hizo diagnóstico.

En el Cuadro No. 9, se presentan las clases de suelos de 13 Empresas Asociativas de la Región 4, Coclé. Se observa que el 62% de las Organizaciones analizadas, presentan serios problemas de suelos y no cuentan con suelos clasificados como II y III.

De las 13 Empresas estudiadas, 2 de ellas no tienen suelos agrícolas (Junta Agraria de Producción El Espino y la de Marica Abajo), una situación muy similar a las empresas antes nombradas, presentan el asentamiento El Coco, solamente el 6.5% del área total disponible es cultivable y con muy severas limitaciones (suelos tipo IV).

En contraposición, una de las empresas cuentan con el 100% de sus tierras arables, con muy pocas limitaciones (Junta Agraria de Producción Las Margarías), otras 2 empresas (15%) cuentan con cerca de 100 Has. de buenos suelos para labores agrícolas.

En general, los suelos de las Empresas estudiadas son utilizables en rubros pecuarios (65). El 7% no tiene utilización posible y el restante 28% pueden ser aradas.

De este total de 28% que pueden ser aradas, alrededor del 60%, presentan muy severas limitaciones para el cultivo. Puede afirmarse por lo tanto, que algo más del 35% de las empresas estudiadas tienen condiciones de tierra que le permiten desarrollar normalmente labores agrícolas.

CUADRO No. 10

CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 5 - CAPIRA

	CLASES DE SUELOS									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Maximiliano Noriega	--	--	---	158.60	--	--	---	224.00	382.60	
Playa Leona	--	--	---	172.50	--	--	---	808.60	981.10	
Quebrada Grande	--	--	58.60	343.90	--	37.10	58.90	481.40	979.90	
JAP Monte Oscuro	--	--	67.80	225.80	--	38.70	---	445.70	778.00	
Espavé	--	--	129.50	134.10	--	--	77.80	---	341.40	
Brigadier	--	--	129.42	81.42	--	168.00	---	2033.14	2411.98	
TOTAL HAS.			385.32	1116.32		243.80	136.70	3882.84	5874.98	
TOTAL %			6.6	19.0		4.1	2.3	68.	100%	

El Cuadro No. 10, presenta informaciones de suelos de 6 Empresas Asociativas de la Región 5, Capira. Resalta el hecho de que ninguna de las Empresas estudiadas tengan suelo tipo II.

Es decir, que la totalidad de las tierras destinables a actividades agrícolas, presentan severas limitaciones, especialmente de drenaje.

El 68% del área total de las 6 empresas, son tierras no utilizables en actividades productivas.

La situación de los suelos de las empresas estudiadas re presenta una seria limitante para las empresas estudiadas en Capira.

CUADRO No. 11  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 6, BUENA VISTA

ASENTAMIENTO	C L A S E S D E S U E L O S									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Gatuncillo	--	--	44.40	--	--	2.40	36.0	--	--	82.80
El Limón	--	--	216.50	40.40	--	--	35.10	--	--	292.00
Luz de Soberanía	--	--	144.50	--	--	--	29.20	42.70	--	216.40
Nuevo Ocu	--	--	149.20	--	--	--	6.80	--	--	151.00
Villa Grecia	--	--	20.00	130.00	--	--	213.10	--	--	355.10
Salamanca	--	--	56.10	69.70	--	--	1141.00	--	--	1266.80
Porfirio Gómez	--	--	--	--	--	128.0	---	--	--	128.00
TOTAL HAS.	--	--	622.7	240.10	--	130.40	1461.20	42.70	--	2497.10
TOTAL %	--	--	24.9	9.6	--	5.2	58.5	1.8	--	100%

FUENTE: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas. Dirección Nal. de Desarrollo Social

El Cuadro No. 11, presenta la situación de los suelos de 7 Empresas Asociativas ubicadas en la Región 6, Buena Vita. Se aprecia de inmediato, que no se identifican en ningún caso suelos de tipo I y II, que son más aptos para el desarrollo de actividades agrícolas, desde el punto de vista de conservación de recursos.

Se identifica una empresa (14% de la muestra) sin suelos para uso agrícola, estando disponible el 100% de su superficie para pastos o bosques.

Las restantes 6 empresas estudiadas cuentan con suelos tipos III que son arables, pero presentan severas limitaciones.

De las empresas estudiadas, se puede establecer, que el 34.5% de los suelos, tienen severas limitaciones tanto en selección de rubros como en manejo de los suelos. El restnate 65.5% no tienen uso agrícola. De esta última cantidad existe cerca del 3% con limitaciones que lo incluyen como tierras productivas.

Se concluye, que en esta región, los suelos son una limitanste muy seria para el desarrollo normal de las actividades agrícolas.

CUADRO No. 12  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 7, CHEPO

ASENTAMIENTO	C L A S E S D E S U E L O S									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Jesús Ma. Bayano	--	34.	42.	--	---	1	--	--	77.	
Loma de San Miguel	--	--	398.1	29.60	---	--	--	--	427.70	
Superación Camp.	--	--	---	34.80	---	--	293.40	--	328.20	
Unión de Azuero	--	38.30	24.70	35.70	---	--	4.30	--	103.00	
TOTAL HAS.		72.30	464.8	100.10	---	1	297.70	--	935.90	
TOTAL %		7.73	49.66	10.70	---	0.1	31.81	--	100.00	

FUENTE: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas. Dirección Nal. Desarrollo Social.

El Cuadro No. 12, presenta los suelos de 4 Empresas Asociativas de la Región 7, Chepo. Se seleccionaron para los diagnósticos, 6 empresas, de las cuales 2 se encuentran prácticamente desintegradas por diversas razones.

De las cuatro estudiadas, 2 presentan muy serios problemas de suelos, especialmente "Superación Campesina" que solamente cuenta con suelos tipo IV. El asentamiento "Loma de San Miguel", tiene el 93% de suelos con severas limitaciones y el restante 7% con muy severas.

Dos empresas más cuentan con menos de 40% Has. de suelos aptos para el desarrollo de sus actividades agrícolas.

En general, en las empresas estudiadas, el 8% de los suelos son aptos para actividades agrícolas y la mayor parte de ellos son utilizables en explotaciones agrícolas aunque con muchas limitaciones.

CUADRO No. 13  
CLASES DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS  
REGION 8, LOS SANTOS

ASENTAMIENTO	C L A S E S D E S U E L O S									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	TOTAL	
	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.	Has.
Belisario Porras	--	23.	--	--	--	57	14.80	--	94.80	
La Providencia	--	--	4.	414.60	--	--	--	--	418.60	
1 de Mayo	--	24.45	--	23.30	--	--	--	--	48.75	
JAP Santa Isabel	--	--	--	--	--	--	.28.	--	.28	
10 de Noviembre	--	--	93.5	88.4	--	--	--	--	181.9	
TOTAL HAS.	--	48.45	77.5	526.30	--	57	15.08	--	744.33	
TOTAL %	--	6.5	13.1	70.5	--	7.7	2.0	--	100%	

El Cuadro 13 presenta las informaciones de suelos de empresas asociativas de la Región 8, Los Santos.

Llama de inmediato la atención, que tres de estas organizaciones no cuentan con suelos I y II. La Junta Agraria de Producción Santa Isabel, tiene solamente algo más de 1/4 de Has. y de muy mala calidad y el asentamiento "La Providencia" tiene algo más del 99% de sus tierras con muy severas limitaciones para actividades agrícolas.

Dos empresas cuentan con menos de 30 Has. de tierras aptas para labores agrícolas.

Basados en toda la información general anteriormente expuesta, podemos puntualizar lo siguiente: Las empresas campesinas en la actualidad están desarrollando sus actividades en suelos con vocación mayoritariamente ganaderas. De la muestra estudiada, que son 146 Empresas Campesinas, que representan el 55% de la muestra total de empresas campesinas existentes, se observa que el 58% de los suelos que tienen bajo explotación, pertenecen a los del tipo VI, VII y VIII.

Por otra parte, de las tierras dedicadas a la agricultura, el 28% son del tipo II, el 34% son del tipo IV y 31% son del tipo VII. Esto nos indica que si queremos incorporar nuevas tierras del tipo IV a los proyectos agrícolas existentes, debemos tener presente que las mismas requieren de ciertos cuidados especiales en lo referente a mejoras de infraestructuras con drenajes, nivelación y de otra índole, que requieren financiamientos blandos por parte del Banco de Desarrollo Agropecuario, para poder amortizarse.

Desde el punto de vista de la calidad de las tierras, (aspecto cualitativo) se puede observar que la relación hombre-tierra arable es de 3.5 Has./familia, lo que constituye una gran limitante para el normal desarrollo de estas empresas.

Lo anterior, no ha sido obstáculo para que las empresas campesinas se hayan hecho sentir en el campo de la producción de granos y otros cultivos, lo que parece ser un indicador de

que al mejorar los aspectos ya señalados, esto redundará en una mayor productividad de los proyectos que actualmente de sarrollan.



**CAPITULO 2**

**DISPONIBILIDAD Y USO DE LA MANO DE OBRA**



Del Diagnóstico de 70 Empresas Asociativas de Productores Agropecuarios (EAPA), se obtuvo una interesante información sobre la disponibilidad, potencial y uso de mano de obra, tomando como referencia los datos del Plan de Explotación elaborado para el año 1976-1977.

Por disponibilidad de mano de obra, entendemos el total de días por semana que el asentado manifiesta estar disponible para las labores del grupo. Por lo general, cada asentado está disponible 2 a 3 días por semana.

Por mano de obra potencial, entendemos el total de días laborables de que dispone un grupo campesino, calculando en base a 5 días completos por semana.

En ambos casos se computa la fuerza de trabajo de los miembros del grupo familiar, para cuyos fines se estima que el trabajo de la mujer representa la mitad de una jornada laboral del varón, y el trabajo de los hijos entre los 10 y 15 años, representa la cuarta parte de una jornada de un varón adulto.

De la información presentada en el Cuadro No. 15, se puede observar que en promedio, se usa el 33.1% de las disponibilidades y el 12.2% del potencial total, lo que nos permite afirmar que siendo la mano de obra, el recurso más abundante de la empresa comunitaria, es precisamente el que menos utilización tiene; pues los niveles de empleo presentan características de sub-empleo.

Entre las posibles causas que originan la situación ante

riormente descrita, tenemos:

-La cantidad y calidad de la tierra que se está explotando, no es adecuada, lo que impide que pueda haber un uso racional de mano de obra.

-Las actividades agropecuarias, que en la actualidad se realizan en la empresa, no son capaces de generar nuevos empleos, siendo por el contrario, actividades que demandan poca mano de obra.

-En muchos casos el alto grado de mecanización desplaza mano de obra, agravando una situación de desempleo ya existente.

En algunos casos, como el arroz, en que se demanda mayor cantidad de mano de obra, pero que utiliza un cierto grado de intensidad mecánica, la mano de obra se convierte en improductiva, pues su actividad se limita a ver trabajar ó a controlar las máquinas. Por esto, se hace necesario establecer un balance entre las diferentes actividades realizadas mecanizadamente y las que pueden ser realizadas manualmente.

El problema de la escasa utilización del recurso mano de obra constituye una verdadera deformación de funcionamiento del sector agropecuario. En términos globales, la economía panameña exige que el sector agropecuario sea una fuente creciente de trabajo en circunstancias de que la modernización de la agricultura y la escasa rentabilidad de las empresas agropecuarias provoca precisamente un descenso considerable del empleo que alcanza a los 14,000 empleos en los años

CUADRO No. 14  
DISPONIBILIDAD Y USO DE LOS RECURSOS HUMANOS  
POR REGIONES

REGION	POTENCIAL DE MANO DE OBRA AÑO.	TOTAL DISPONIBILIDAD DE DIAS-HOMBRE AL AÑO.	USO ACTUAL DE LA MANO DE OBRA	DE UTILIZACION DE LAS DISPONIBILIDADES.	% DE UTILIZACION DEL POTENCIAL
1	369,216	119,954	42,323.48	35.0	11.4
6	55,224	21,120	7,719.16	36.5	13.9
4	116,064	51,108	15,321.56	30	13
5	97,708	37,833.20	11,582.74	30.6	12
3	81,216	33,741	10,186.39	30.1	12.5
7	40,896	17,253	6,120.49	35.4	14.9
<b>TOTAL</b>	<b>760,324</b>	<b>281,009</b>	<b>93,253.82</b>	<b>33.1</b>	<b>12.2</b>

FUENTE: Diagnóstico de las Empresas Asociativas de Productores Agropecuarios. Dirección Nacional de Desarrollo Social. 1977.

1970-1975\*.

Esta tendencia general del sector agropecuario se expresa también en las organizaciones campesinas, como ya se ha dicho antes. Cualquier política dirigida hacia las actuales' organizaciones ó hacia la organización de nuevos grupos de familias actualmente dispersas, debe considerarse este problema fundamental a fin de corregir esta peligrosa deformación.

---

\*GUILLEN, Rolando (Ing.). Situación del Sector Agropecuario en la Economía Nacional. Dirección Nacional de Planificación Sectorial. MIDA. 1978.

## **CAPITULO 3**

### **SITUACION DE LA ASISTENCIA TECNICA**



Para abordar el problema de la Asistencia Técnica, hemos utilizado como documento de referencia, el diagnóstico realizado por las Direcciones de Producción Agrícola y Pecuaria.

De este diagnóstico, se desprende que la Asistencia Técnica es una resultante compleja de una gran cantidad de variables cuyo control en muchos casos escapa a las Direcciones mencionadas. Entre estos factores tenemos los siguientes:

- 3.1 La política de personal de la institución no siempre considera la ubicación óptima del personal técnico en función de su calificación profesional o niveles de especialización.
- 3.2 La situación nacional y política muchas veces obliga a dar respuestas directas a algunos grupos poblacionales, implementando programas que pueden no ser adecuados desde el punto de vista técnico.
- 3.3 La calidad de suelos, las limitaciones del mercado y las condiciones de financiamiento no permiten poner en práctica un programa de zonificación de cultivos, que daría a la Asistencia Técnica una expresión coherente y sistemática.
- 3.4 La Administración no siempre garantiza los recursos de tipo logístico que permitan al técnico una movilización acorde con su cobertura potencial.
- 3.5 Los usuarios o beneficiarios de la Asistencia Técnica no siempre tienen el nivel educativo, capacitación y/o experiencia que le permita comprender o asimilar las recomendaciones técnicas, y a la inversa, los técnicos no siempre disponen de los métodos, técnicas y ayudas didácticas que les faciliten el proceso de transmisión de conocimientos.
- 3.6 El éxito del proceso productivo, depende no solo de la recomendación técnica sino que está condicionado en alto grado por la disponibilidad oportuna de insumos, maquinaria, precipitación pluvial y otros.

De los muchos factores que intervienen en el proceso, el financiamiento oportuno juega un papel destacado, del cual depende la presencia de la mayor parte de los componentes en el momento preciso en que debe llegar.

El crecimiento del Sector Agropecuario y el desarrollo de las instituciones que lo conforman llevan a una especialización en la asignación de funciones a las distintas Direcciones, Instituciones y Empresas Semi-Autónomas. Si bien es cierto que la especialización del trabajo responde a necesidades del desarrollo, en el momento presente da lugar a dificultades de coordinación en un proceso altamente dependiente de la "entrada a tiempo" de cada uno de los factores. De allí que la insuficiencia en la planificación y programación de la producción, impide la formulación de una política unificadora de los distintos criterios sobre la Asistencia Técnica y de una normativa concreta para ser aplicada por los equipos operativos regionales, acorde con la especificidad de cada región y área.

En el anexo incluimos cuadros con recomendaciones específicas sobre los distintos rubros de producción.

## **CAPITULO 4**

### **SITUACION DE LA ASISTENCIA CREDITICIA**



La principal fuente de crédito para las Organizaciones Campesinas es el Banco de Desarrollo Agropecuario (B.D.A.). Al analizar la Gestión Empresarial de las organizaciones campesinas, se advierte que varios de los factores limitantes que inciden en los resultados del proceso productivo se derivan del funcionamiento de instituciones externas a las organizaciones mismas. A este respecto, las limitantes derivadas de las características de la Asistencia Crediticia tienen fuertes repercusiones sobre el proceso productivo en su conjunto.

En la periferia del problema, lo que aparece a la vista es que las diferentes partidas que permiten el avance de los proyectos, se hacen efectivas con retraso. Esto supone el que la solicitud de crédito tiene a su vez retrasos en su tramitación y aprobación. De allí se desprende una serie de consecuencias que se traducen en una disminución de los rendimientos de las explotaciones.

Al examinar con mayor profundidad el problema de la Asistencia Crediticia, observamos una serie de factores que es necesario tener en cuenta en un enfoque global de la problemática del sector; entre esos factores tenemos los siguientes:

#### 4.1 Concepción de la Entidad Bancaria:

En la concepción del Banco de Desarrollo Agropecuario se advierte un doble carácter; en la medida en que se concibe tanto como una entidad bancaria tradicional y como una entidad de fomento. De la definición precisa de una, otra ó ambas concepciones se desprenden diferentes líneas de acción, orientadas por políticas crediticias diferentes.

En el caso del Banco de Desarrollo Agropecuario, la política está definida en la práctica por sus fuentes de financiamiento.

Es así como la principal fuente de recursos financieros es la recuperación de préstamos e intereses (42.8), seguida de los préstamos del sector interno

(22.8% y 13.6% respectivamente). El 20.8% restante proviene de otras fuentes.

Esto significa que el Banco debe poner énfasis en la recuperación para poder responder a sus compromi sos con entidades financieras y para disponer de re cursos de operación.

De allí se desprende toda una política que en la práctica se expresa en un marcado énfasis de la con cepción mercantil en detrimento de las operaciones de fomento.

En cuanto a la política de créditos, la ley que crea el Banco de Desarrollo Agropecuario señala en su ar tículo quinto, que "el Banco de Desarrollo Agropecuario ejecutará la política de crédito del Ministe rio de Desarrollo Agropecuario...". Por esta razón, cualesquiera debilidad en la formulación de la polí tica, se traduce en una sustitución de la política por condicionantes concretas que imprimen una deter minada orientación. En el capítulo sobre Asistencia Técnica hemos discutido los diferentes obstáculos que inciden en la formulación de una política. El Sector Agropecuario, tras varios años de creadas las Organizaciones Campesinas, Corporaciones de Desarrollo Integral y Empresas Estatales, cuenta ya con su ficiente experiencia como para definir una política global que contemple el problema de la asistencia crediticia en un marco que supere las actuales limitaciones.

#### 4.2 Capital del Banco de Desarrollo Agropecuario:

Ya hemos mencionado algunas fuentes de financiamientos provenientes de aportes estatales y de transferencias de instituciones. Las actuales fuentes de recursos financieros constituyen la principal limita ción para sus programas de crédito. Por otra parte, el Banco paga altos intereses a sus fuentes de finan

ciamiento, en tanto que da créditos a tasas preferenciales que llegan al 5% en el caso de COAGRO y sus filiales. Esto da origen a un serio proceso de descapitalización progresiva, que pone en serio peligro la estabilidad de la institución.

#### 4.3 Mecanismos Administrativos:

Como queda ya dicho, existen demoras en la aprobación de las solicitudes de créditos.

El retraso en la realización de la solicitud de crédito o en su trámite y aprobación, se traduce en retrasos en la adquisición de insumos, con consecuencias muchas veces muy perjudiciales para los cultivos.

En cuanto al Plan de Inversión, se advierte duplicidad con respecto al Plan de Explotación (PLEX). Ambos documentos persiguen objetivos similares y contienen básicamente la misma información. La coordinación y uniformidad de criterios e instrumentos entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco de Desarrollo Agropecuario con respecto a los distintos procedimientos administrativos y contables elevaría la eficiencia de ambas instituciones y simplificaría el proceso de asistencia crediticia.

#### 4.4 Subsidios por Jornales Trabajados:

El subsidio por concepto de jornales trabajados merece especial atención. En la medida en que este renglón se incluye dentro de la línea de crédito para las Organizaciones Campesinas, se ha convertido en la práctica, en un verdadero salario. Esto contradice la esencia misma de la Empresa de Autogestión, que se basa en el aporte de trabajo por parte de los socios. En tanto la Sociedad Anónima se constituye en base al aporte del capital. Al establecerse el pago de jornales, se favorece la concepción típica del asalariado, que "vende" su fuerza de trabajo a

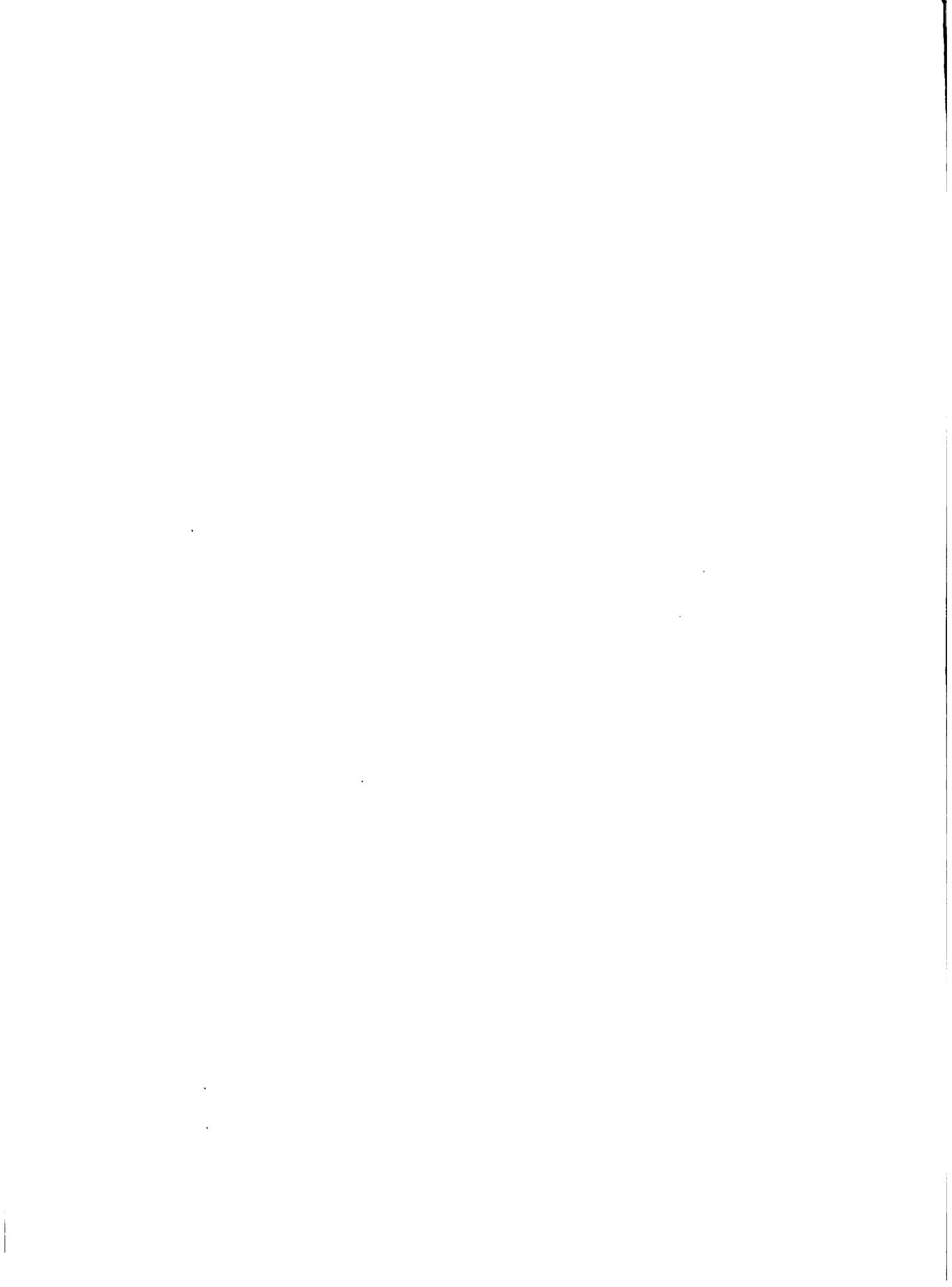
empresa que no le pertenece.

Además de esto, el asentado no es conciente de que por cada tres balboas que recibe, esta pagando un cierto porcentaje de interés. En algunas organizaciones campesinas de algunas regiones, el desconocimiento de esta situación, la ausencia de conciencia sobre el carácter de la empresa de autogestión y cierta dosis de oportunismo de algunos socios, los lleva a abultar las planillas de jornales muy por encima de las necesidades reales de las labores agrícolas.

Cuando el trabajo se presenta como trabajo asalarado, no se manifiesta interés alguno en reducir los costos para aumentar los dividendos y consolidar las empresas asociativas a corto o mediano plazo. La ausencia de autogestión y el establecimiento de un jornal los lleva a preferir los ingresos inmediatos por concepto de salarios.

**CAPITULO 5**

**COMERCIALIZACION Y SELECCION DE RUBROS**



La comercialización de la producción agropecuaria se presenta como uno de los obstáculos principales para la elaboración y ejecución de programas de producción que permitan el desarrollo y la consolidación de las organizaciones campesinas.

En el problema de la comercialización interviene una serie de factores de los cuales mencionaremos los siguientes:

- En la mayor parte de las Organizaciones exceptuando las de Chiriquí, el transporte de la producción aumenta considerablemente los costos de venta y en las épocas de mayor intensidad en la cosecha, se hace difícil para los grupos conseguir oportunamente el transporte.
- Las bodegas y centros de acopio resultan insuficientes. Igual cosa sucede con la capacidad de secado de granos.
- Manejo inadecuado de los productos. La comercialización depende en alto grado de que los productos cumplan con los requisitos de calidad que exige la demanda. Los productores no siempre conocen las normas exigidas producto de lo cual cosechan en destiempo, no someten los productos al tratamiento que impida o demora la descomposición o el ataque de plagas.
- Con excepción de algunos productos como el arroz, maíz y sorgo, cuya compra está garantizada, existen una gran cantidad de productos cuyo mercado está restringido, tales como los huevos, carnes de cerdo, res, hortalizas, frutas; lo que impide pensar en una verdadera diversificación de la producción en grandes niveles a menos que cambie la situación actual.

Se hace sentir la necesidad de un mayor desarrollo de la mercadotecnia, a fin de obtener información más precisa sobre las condiciones de la demanda, tanto a niveles nacional como internacional. La incursión agresiva en el mercado a estos dos niveles supone, por otra parte, una mayor eficiencia en el proceso productivo.

Las deficiencias de acceso, transporte, manejo y acopio del producto se traducen en deficiencias de calidad que afectan la aptitud de los productos para competir en condiciones favorables con productos importados o en el mercado exterior.

En el sistema económico operante en el país, los mayores ingresos en una empresa debieran estar dados por el eficiente uso de los recursos productivos.

Sin embargo, se ha podido observar que en las condiciones de producción actuales, los miembros de algunas de las organizaciones campesinas no intentan rebajar los costos de producción debido a que, para los rubros mencionados tienen asegurado el mercado, además de insumos y créditos sin importar, en muchos casos, si se gana o se pierde. La meta es buscar el mayor financiamiento posible a fin de asegurar una rentabilidad que les garantice sus salarios. Por otra parte, la Asistencia Técnica tampoco presenta mayor preocupación por los costos y la eficiencia puesto que trabaja en las mismas condiciones señaladas.

En Panamá, la principal dificultad para la intensificación y diversificación de la producción, es el tamaño del mercado, por lo que cualesquiera acción dirigida a la consolidación de las organizaciones campesinas pasa necesariamente por la solución de este problema fundamental.

## **CAPITULO 6**

**SITUACION SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LOS MIEMBROS DE LAS  
ORGANIZACIONES CAMPESINAS.**



### 6.1 Situación Social:

Las opiniones de los asentados sobre sus actuales condiciones de la vida, mostraron que, en términos generales, mejoraron a partir de su incorporación a la Organización Campesina.

CUADRO No. 5  
CONSIDERACIONES DE LOS ENCUESTADOS  
SOBRE SU CONDICION ACTUAL.

	MEJOR	IGUAL	PEOR	SIN RES PUESTA	TOTAL
	%	%	%	%	
Situación Económica	69	17.4	11.2	2.4	100
Posibilidad de Educ. para los hijos.	46	10	5	39 <sup>(1)</sup>	100
Acceso a servicios de salud	72	17	9	2	100
Calidad de vivienda	72	17	9	2	100

(1) Sin hijos ó que no tienen la edad escolar correspondiente.

FUENTE: Diagnóstico de las organizaciones campesinas. Dirección Nacional de Desarrollo Social.

Los cambios experimentados en lo económico apuntan a que cuentan con la seguridad de un ingreso y la facilidad de poder consumir parte de lo que producen.

Estas consideraciones están en función de comparaciones con su situación anterior sin que esto signifique que sea el producto de la buena marcha de las empresas campesinas.

Sobre las posibilidades de educación para los hijos se detectó que las oportunidades de tener acceso a recibir educación mejoró con la existencia de escuelas y Ciclos Básicos ubicados de forma tal que hicieron factible tal servicio. Señalan que la calidad de la enseñanza ha me

orado, así como la asistencia de los maestros a las aulas, esto último es producto de la existencia de caminos de acceso.

En lo que a vivienda se refiere, se pudo detectar que el 72% de los asentamientos consideran que han mejorado las condiciones de sus viviendas. Ello fué producto de su incorporación al Proyecto de Vivienda Rural MIVI-MIDA y del esfuerzo propio de sus ocupantes.

CUADRO No. 16  
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LOS ASENTADOS  
PANAMA 1977

NIVEL DE ESCOLARIDAD	NUMERO	PORCENTAJE
No sabe leer y escribir	85	20
Tiene menos de 3 grados	119	28
Tiene de 3 a 6 grados	198	47
Tiene más de 6 grados	16	4
Autodidácta	5	1
<b>TOTAL</b>	<b>423</b>	<b>100</b>

NOTA: Incluye información correspondiente a los diagnósticos de Chiriquí, Buena Vista, Capira, Chepo y Herrera.

FUENTE: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas.  
Dirección Nacional de Desarrollo Social.

CUADRO No. 17  
 ANTECEDENTES DE CAPACITACION AGROPECUARIA  
 PANAMA 1977

ANTECEDENTES	POSITIVO %	NEGATIVO %
Recibieron Capacitación antes de ingresar al Asentamiento	10	90
Recibieron Capacitación después de ingresar al Asent.	28.3	71.7
Desearían recibir capacitación	95	4.6

**NOTA:** Los datos corresponden a los diagnósticos de Chiriquí, Buena Vista, Capira, Chepo y Herrera.

**FUENTE:** Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas.  
 Dirección Nacional de Desarrollo Social.

En materia de salud las consideraciones se orientan a que la asistencia médica, la alimentación y los servicios de agua potable han mejorado.

Merece especial atención señalar que contar con Seguro Social fué uno de los mejores logros en materia de salud.

A este respecto, información proporcionada por la Caja de Seguro Social (Dirección Ejecutiva Administrativa) señala que a marzo de 1977 existían un total de 880 asentados asegurados, de los cuales el 74% corresponde a asentamientos de Chiriquí; el 2% Veraguas, el 7% a Herrera y un 17% a los asentamientos del Area de Monte Oscuro en Capira. (Ver anexo No. 3)

Llama la atención la preocupación de parte de la Caja del Seguro Social, por el alto porcentaje de morosidad que a la fecha tienen los asentamientos incorporados al régimen de Seguro Social. Como no

se vislumbra una recuperación a corto plazo, los servicios prestados por esta institución se verán afectados.

De continuar con esta situación, la Caja del Seguro Social ha manifestado que se verá en la necesidad de revisar la continuidad del programa, trayendo como consecuencia graves perjuicios a los beneficiados.

Según el estado actual del Proyecto de Vivienda, a la fecha 1978 (Ver Anexo No. 2) existen 979 solicitudes de las cuales el 56% corresponden a viviendas que se caracterizan por estar construidas con mejor material, resultando más higiénicas y seguras a sus ocupantes.

Al plantearse que los cambios en los niveles de vida de los asentados fueron favorables, ello no significa que exista uniformidad en los logros a nivel de las organizaciones investigadas. En este sentido, las empresas localizadas cerca de la ciudad de Panamá se benefician más que los que están más alejados lo que los coloca en mayor o menor grado en condiciones desventajosas. Se concluye por tanto, que el hecho de establecer una empresa asociativa, de por sí como hecho no cambia los niveles de vida de sus miembros, sino no va acompañada paralelamente de la dotación de una infraestructura de educación, salud, vivienda, comunicación, etc..

#### 6.2 Deserción:

La lucha por la tierra representó en un primer momento un factor de cohesión en el grupo, lo que fortalecía la organización en términos de la legalización de los problemas de tenencia.

Sin embargo, las razones por las que se han mante-

nido en la organización en relación a la deserción notoria y generalizada en los asentamientos investigados, hacen pensar que solucionado el problema de la tierra no existen suficientes mecanismos que continúen manteniendo la unidad frente al trabajo organizado y que limiten el abandono de los socios.

Unido a lo anterior, se detectó a través de las respuestas de los que abandonaron el asentamiento que no existía una comprensión generalizada de la forma de trabajo organizado (administración, planificación, ejecución, etc.) del fin último y funcionamiento del modelo de asentamiento.

La posición de los entrevistados frente a la posibilidad de incorporar nuevos miembros a las empresas, en términos generales favorecen esta medida en función de un sentido de solidaridad con el resto de campesinos no organizados.

Sin embargo, dejaron claro las limitantes referentes a la falta de tierra suficiente, el tipo de proyecto que realizan y la asistencia técnica.

### 6.3 Estructura Orgánica y Toma de Decisiones:

El proceso de toma de decisiones de las organizaciones campesinas, tiene relación directa con su actual estructura orgánica.

Continúan existiendo y funcionando los mismos canales formales de participación desde cuando estos modelos fueron creados. Ellos son la Asamblea General, la Junta Directiva y los Comités de Trabajo. Sin embargo, se pudo detectar que existe en algunas organizaciones campesinas la inquietud de adaptar la actual estructura orgánica, de acuerdo a la situación concreta y objetiva de cada organización, tomando en cuenta su nivel de desarrollo económico, orgánico y social. Este interés llevó a algunas organizaciones de Chiriquí y Veraguas a incorporar nuevos elementos

de acuerdo a la marcha de las empresas. Esta tendencia no está generalizada en todas las organizaciones debido al grado de capacitación alcanzado, comportamiento del grupo, dominio del trabajo colectivo, etc., es decir, debido al nivel de desarrollo alcanzado que está en función a la estructura productiva que se introduce.

La aplicación positiva de estos elementos que se señalan deben contribuir a un desarrollo de la estructura orgánica actual tendiente a pasar a niveles más avanzados de organización teniendo en cuenta los avances de la producción y productividad.

En la toma de decisiones sobre crédito, compra y alquiler de maquinaria, venta de productos, discusión de planes de inversión, etc., se detectó que a pesar de que la Asamblea General conserva su papel de ofrecer oportunidad a los miembros de participar en la toma de decisiones más importantes, relativas a la producción y funcionamiento de las empresas, por tratarse de Asambleas Generales, compuestas por número alto de miembros, resulta muy difícil que se puedan abordar problemas concretos administrativos y decisiones coyunturales que son las que inciden realmente en el funcionamiento de una empresa.

Aunque la Asamblea General es reconocida como la autoridad máxima del grupo con frecuencia de reuniones es más bien escasa. Esta razón, sumada a las exigencias de los mecanismos de crédito y desembolsos, hacen que el trabajo se concentre en la figura del Presidente, restando de hecho posibilidades reales de participación al resto de la Directiva y demás miembros del grupo.

#### 6.4 Planificación de la Actividad Productiva:

Al hablar de "Planificación de la Producción" se piensa en un proceso de elegir de entre varias alternativas aquel rubro o combinación de rubros que mejores

resultados pudiese dar, en las condiciones concretas de que se trate.

Sin embargo, en la práctica, la situación del mercado y otros varios factores externos a las empresas, reducen las posibilidades de elección a 2 ó 3 rubros tradicionales.

Sin embargo, la investigación socio-administrativa arroja valores del orden del 90%, como respuesta afirmativa a la pregunta de si participan en la elaboración de los planes de explotación (PLEX), mientras que alrededor del 80% consideran como positiva la existencia de mecanismos de control, empleados para el cumplimiento de los planes. Por otro lado, el 56% de los encuestados manifestaron que no se obtienen en la práctica los resultados previstos en los planes.

Dado por cierto el hecho de que actualmente la participación campesina en la planificación es un proceso meramente formal, se trata aquí de describir la situación coyuntural determinante del fenómeno.

Se entiende que la participación campesina en la elaboración de los planes de explotación, está definida como la responsabilidad en la toma de decisiones para cuantificar el tamaño de la empresa, en la selección y combinación de rubros, identificación y selección del área física que participará de la producción, tipo y nivel de tecnología a emplear, distribución del uso de los recursos mano de obra y maquinaria, selección del mercado y tipo de comercialización. Se entiende asimismo, que la planificación es una de las actividades principales de administración conjuntamente con actividades de Dirección, Organización, Coordinación y Control.

Partiendo de que estos supuestos son aceptados como válidos, se observa que muchas de las actividades

identificadas como pertenecientes al dominio de la Administración Interna de la Empresa, operan como factores externos, pertenecientes al dominio de la Política Agropecuaria del país.

Las condiciones en que se da la producción agropecuaria de las Empresas Asociativas Campesinas de Panamá, determina una participación muy pequeña y cada vez menor del asentado en el manejo de su Empresa. Dentro de esa participación mínima en la Administración Empresarial, el agricultor muchas veces solo está presente durante la elaboración de los planes de explotación, sin posibilidades de tomar decisiones.

Esto se produce porque muchas de las actividades identificadas como pertenecientes al dominio de la Administración interna de la empresa operan como factores externos, pertenecientes al dominio de la política agropecuaria del país.

Dentro de estos factores externos tenemos los siguientes:

- La selección de alternativas está limitada a las posibilidades de comercialización de la producción.
- El área explotada está limitada a las disponibilidades de suelos aptos y las posibilidades de crédito.
- La tecnología a emplear ya está definida por la apreciación de que alta tecnología es sinónimo de buenos resultados económicos. Esto condiciona el uso que se dará a los recursos productivos participantes del proceso.
- El tipo de financiamiento y la desorganización de las empresas hacen que la institución crediticia participe en alto grado del manejo del crédito.
- No existe suficiente desarrollo de los instrumentos de evaluación y seguimiento.

A toda esta problemática, fuertemente interaccionada, incrementa la participación estatal en detrimento de la participación campesina en la elaboración de los planes.

CUADRO No. 18  
CONSIDERACIONES DE LOS ASENTADOS SOBRE LA  
PLANIFICACION. PANAMA. 1978

DETALLE	CONSIDERACIONES		
	POSITIVAS %	NEGATIVAS%	SIN RESPUESTA
Participación en la elaboración de los Planes de Producción.	89	11	-----
Obtención en la práctica de los Planes elaborados.	42	56	2
Existencia de mecanismos de control para el cumplimiento de los planes.	81	19	-----

NOTA: Los datos corresponden a los diagnósticos de Chiriquí, Buena Vista, Capira, Chepo y Herrera.

FUENTE: Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas, Dirección Nacional de Desarrollo Social.

#### 6.5 Capacidad Administrativa:

Por información obtenida del diagnóstico como de informes periódicos de los contadores, reuniones evaluativas de los administradores rurales y jefes de Desarrollo Social a nivel regional y por entrevistas con técnicos encargados de programas en Producción Agrícola y Pecuaria, se pudo determinar que la situación de algunos asentamientos respecto a la capacidad administrativa de sus miembros presenta la siguiente área problemática: En el uso de registros contables (planillas de jornales, control de

horas máquina, control de insumos y productos, recibo de ingresos, control de ponedoras para los casos que tienen proyectos avícolas, facturas de compra y venta, etc.) se ha detectado en mayor o menor grado algunas anomalías que tienen que ver directamente con el aporte de planillas no trabajadas, desembolsos innecesarios, peones sub-contratados por los propios asentados, etc..

La explicación a esta situación no depende únicamente de la falta de supervisiones periódicas de los técnicos agrícolas, contadores y administradores, sino que hay que tomar en cuenta además el nivel de formación que tienen los asentados lo cual representa una serie de limitantes para que puedan llevar su propio control de las empresas.

Haciendo alusión a la información contenida en el Cuadro No.16 se observa que incorporando a los analfabetas funcionales se tiene que el 48% está en esta condición.

Esta deficiencia educativa los coloca en situación desventajosa, que no les permite dominar y manejar independientemente su empresa. Ligado a lo anterior se llama la atención sobre el nivel de conciencia que deben alcanzar los asentados en el desempeño de sus labores colectivas que generen una verdadera división del trabajo, participación, toma de decisiones, etc., elementos que en definitiva refuerzan la estructura organizativa y productiva de las organizaciones campesinas.

A este respecto, se reconoce la importancia que tiene la capacitación desde el punto de vista organizativo, social y de la producción en la marcha de las empresas.

Los antecedentes de la capacitación agropecuaria mostraron que a partir de la incorporación de los so-

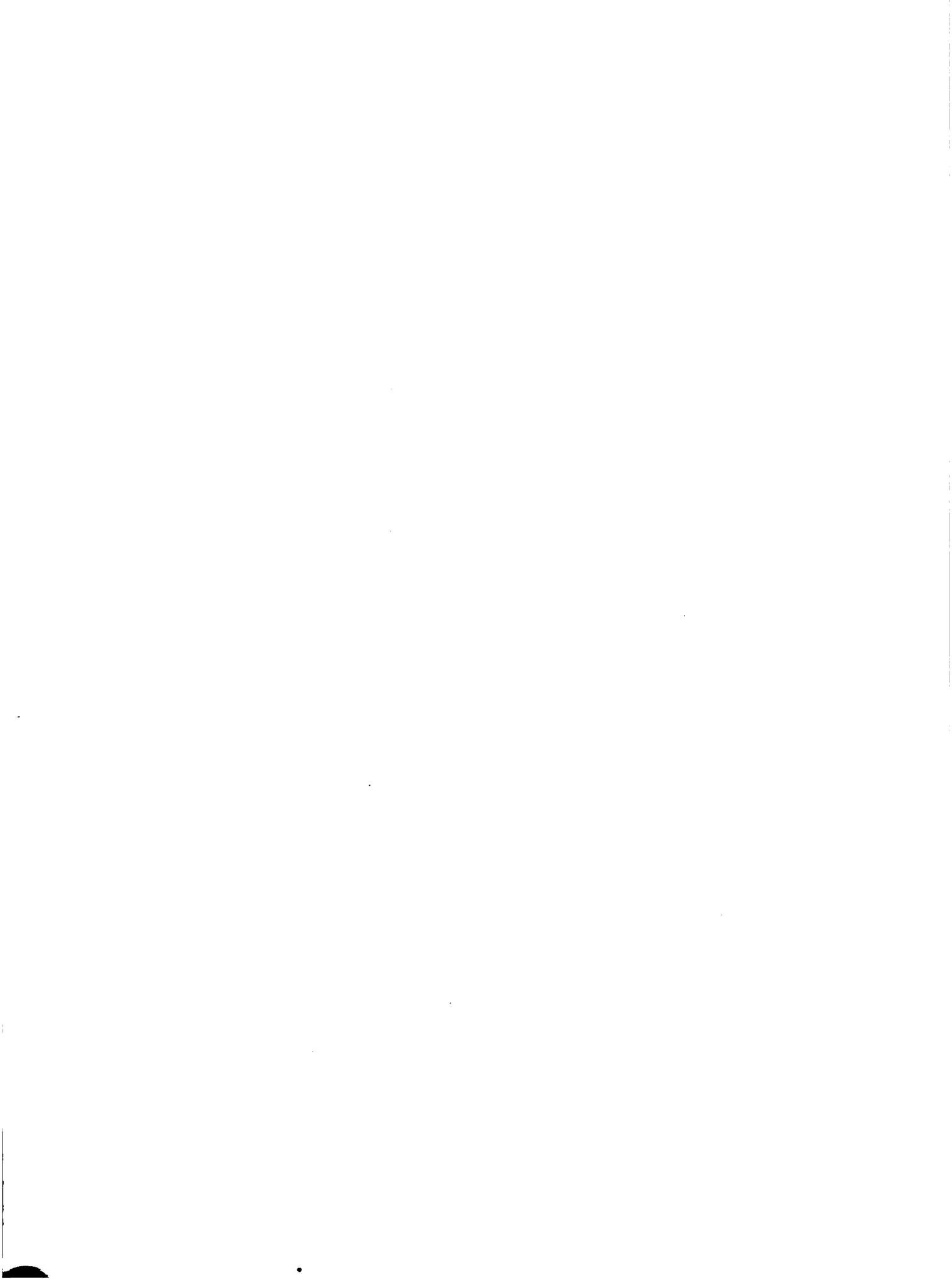
cios al asentamiento sólo un 28% ha recibido capacitación agropecuaria mientras que el 72% restante no tuvo acceso a la capacitación (Cuadro No.16 ).

La capacitación para el sector agropecuario no debe basarse en criterios cuantitativos que no solucionan la magnitud del problema de la capacitación.



## **CAPITULO 7**

### **NIVELES TECNOLOGICOS Y COSTOS DE PRODUCCION**



La introducción de tecnología en el proceso productivo que lleva a cabo las organizaciones campesinas, tiene los siguientes objetivos:

- Aumento de la productividad
- Disminución de los costos de producción.
- Aumento del margen de ganancias.
- Elevación de los ingresos de los miembros y mejoramiento en sus condiciones de vida.

Sin embargo, en las condiciones actuales los niveles de tecnología no solo no alcanzan esos objetivos, sino que tienen efectos contrarios y se constituyen en una carga onerosa para las organizaciones campesinas.

La explicación a esta aparente contradicción se encuentra en el hecho de que la introducción de altos niveles de tecnología supone como condición indispensable el conocimiento del punto económicamente óptimo de utilización de los factores de producción. De allí que estos "Paquetes Tecnológicos" no son sino un conjunto integrado de condiciones que contribuyen a la obtención de un resultado. Basta que una sola de las condiciones exigidas no esté presente para que el resultado obtenido no alcance el nivel esperado.

Como ya hemos dicho, en las condiciones actuales ni el técnico ni el campesino, tienen preocupación por los costos. De allí que la asistencia técnica, frente a cada recomendación que emite, no considere las alternativas que en términos económicos sean las mejores.

Desde el punto de vista, es posible que en muchos casos el insumo aplicado para controlar una enfermedad sea más costoso que los efectos de la enfermedad sobre el cultivo.

Como ejemplos de esta situación podemos señalar los siguientes:

- La mayor parte de las tierras de las Organizaciones Campesinas no están medidas. Sus dimensiones obedecen a estimaciones. (Ver Cuadro No. 19)

Cuando las estimaciones dan como resultado áreas mayores de lo que realmente son, se utilizan mayores cantidades de se milla, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, etc.. En este caso, la ineficiente introducción de la tecnología tiene el resultado de elevar los costos y disminuir la rentabilidad.

CUADRO No. 19  
 SUPERFICIE SEGUN PLEX Y CATASTRO RURAL  
 ASENTAMIENTOS CAMPESINOS COMPRENDIDOS EN EL  
 DIAGNOSTICO

ASENTAMIENTO	Superficie según Reforma Agraria	Superficie según PLEX	Diferencia
<u>CHIRIQUI</u>			
Grupo de Orient●	800.10 Has.	687	113.10
Compañeros Unidos	673.81	600	73.80
Burica	-----	--	-----
Revolución en Marcha	1,337.90	575	762.90
Vanguardia Campesina	529.60	360	169.60
Unidad Indígena	174.90	---	-----
Victoria de la Revolución	525.30	280	245.00
Así Marcha la Revolución	242.50	200	42.50
El Jazmín	1,056.90	787	269.00
11 de Octubre	384.00	400	16.00
<u>HERRERA</u>			
Manitos Ocuëños	82.40	76	6.40
Liberación Campesina	279.80	226	53.80
Los Higos	333.00	318	15.00
J.A.P. San Roque	18.00	15.15 Has.	2.85
Unión Revolucionaria	334.10	-----	-----

Continuación Cuadro No. 19

ASENTAMIENTO	Superficie según		Superficie según PLEX	DIFERENCIA
	Reforma Agraria			
<u>BUENA VISTA</u>				
Gatuncillo	82.8		250	167.20
El Limón	292.00		820	528.00
Luz de Soberanía	216.00		425	209.00
Nuevo Ocué	155.80		130	25.80
Porfirio Gómez	128.00		240	112.00
Salamanca	1,266.80		951.00	315.80
Villa Grecia	355.4		800.00	444.6
<u>CAPIRA</u>				
Máximo Noriega	383.20		481.00	97.80
Playa Leona	981.10		1,249	267.90
Quebrada Grande	979.90		825	154.90
Monte Oscuro	778.00		1,186	408.00
El Brigadier	2,411.98		1,575	836.98
<u>COCLE</u>				
El Retiro	128.70		500	371.30
Río Hato Sur	381.60		--	---
La Victoria	473.80		--	---
Unión Campesina	1,241.84		1,248.84	7.00
11 de Octubre	675.60		680.60	13.00
Llano Bonito	547.70		539.30	8.40
Progreso Los Pollos	78.40		113.00	34.60
*TOTAL	18,330.93		16,537.89	5,772.23

Continúa.....

\* En el Cuadro anterior (No. 21 ), se establece una comparación entre la superficie presentada por Reforma Agraria (Departamento de Catastro Rural) y la superficie que aparece en los Planes de Explotación (PLEX).

De la información contenida en este cuadro, se puede apreciar que a nivel de cada grupo, existen diferencias (algunas alcanzan hasta el 74.46%) entre ambas fuentes de información, lo que nos obliga a pensar que las programaciones se hacen sobre informaciones no comprobadas, pudiendo ser esto, causa de baja en el ingreso esperado, ya sea aumento de costos (compra excesiva de insumos, maquinaria, etc.) o bajos rendimientos en la producción (falta de insumos, maquinarias, etc.).

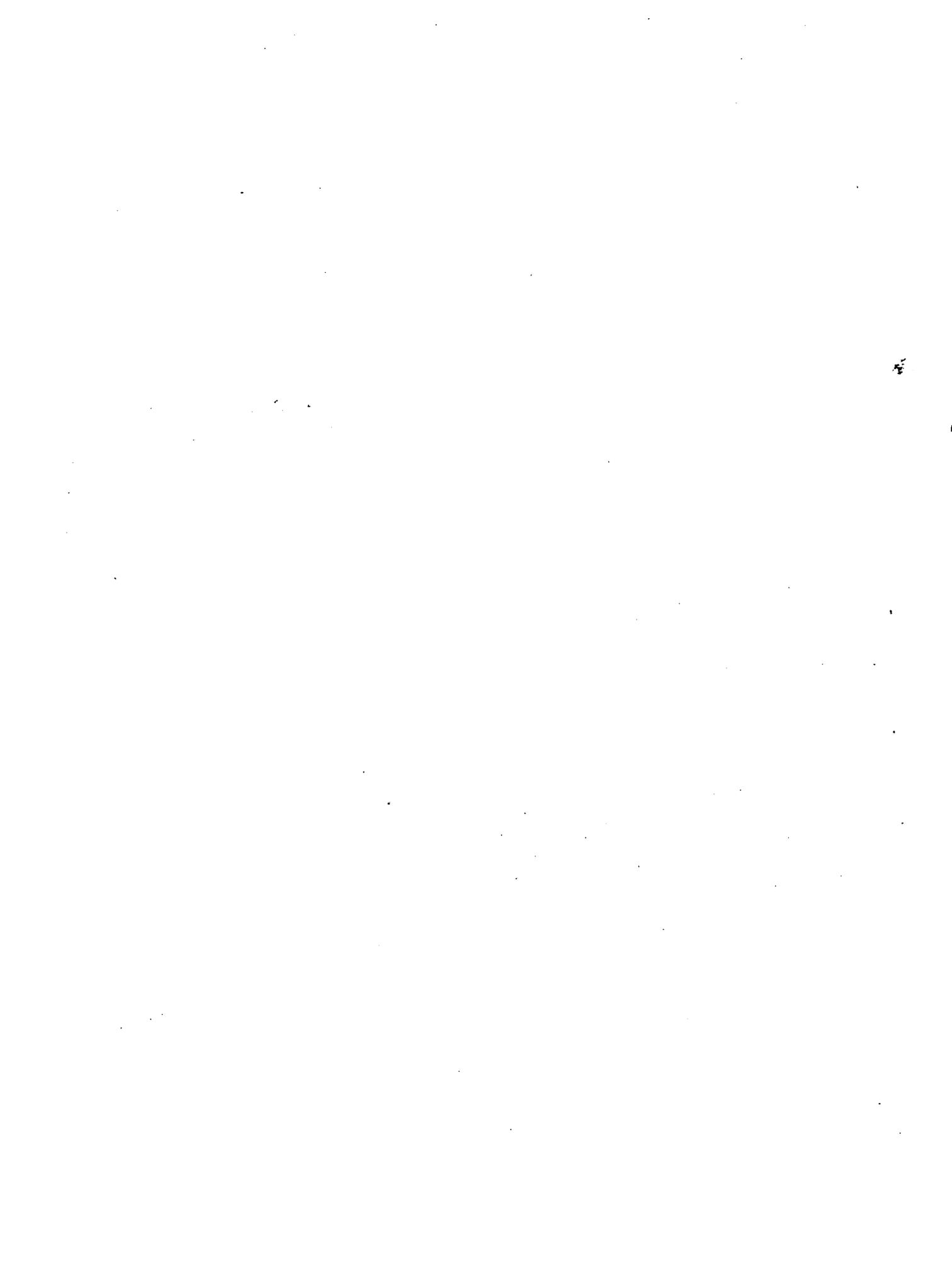
-En cuanto a fertilizantes, se utiliza predominantemente la misma fórmula nacional, independientemente de los requerimientos precisos de cada tipo de suelo. Esto supone que en muchos casos se está agregando más elementos de los que el suelo necesita y a la inversa, en otros casos puede agregarse menos de lo requerido. En ambas situaciones los resultados se traducen en una elevación de los costos y pérdida de la eficiencia.

-Frente a la presencia de una plaga, debe hacerse un estudio del avance que ella tiene en el cultivo y de sus repercusiones en los rendimientos. Debe compararse en términos económicos el volumen de la pérdida esperada con respecto a la cantidad de dinero que se gastará en su control.. En muchos casos es posible que el gasto que genera el control de la plaga, sea mayor que la disminución de rendimientos que ella provocaría. La mayoría de las veces no se hacen análisis de este tipo, sino que se desarrollan fumigaciones masivas que para algunas partes del cultivo pueden ser innecesarias. En estos casos, además del desperdicio de agroquímicos, se pierden divisas puesto que estos insumos son importados.

- La maquinaria agrícola no se está utilizando racionalmente en las Organizaciones Campesinas.
- Frecuentemente se utilizan tractores como medio de transporte; la maquinaria permanece gran parte del tiempo inactiva ya sea por falta de actividades o por falta de piezas de repuestos. Una máquina debe ser utilizada al 100% de su capacidad. Como eso no sucede, la maquinaria se convierte en un factor más de aumento de los costos de producción.
- En la actualidad el uso indiscriminado de maquinarias es una causa indiscutible de baja utilización de mano de obra en las organizaciones. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que las pruebas de los beneficios de la mecanización en el campo, no son concluyentes y que debido a escasez de divisas no es conveniente derivarlos hacia la adquisición de grandes cantidades de aparatos mecánicos sofisticados; pues los beneficios van a parar directamente al exterior.
- Otra consideración que no puede pasarse por alto es que los miembros de las organizaciones campesinas no están capacitados para hacer un uso eficiente de niveles tecnológicos de alta mecanización. Debe tenerse presente, que al invertir en Tecnología, hay que invertir simultáneamente en la estructuración de todo un sistema de transferencia de tecnología. De lo contrario, esas inversiones se tornan improductivas y contraproducentes.

En nuestro país existe un notorio descuido del problema de la transferencia de tecnología, que se expresa en la debilidad institucional de los sectores responsables de la capacitación campesina y funcionaria. Es preciso invertir en personal calificado, tecnologías de comunicación y organización de un sistema metodológico coherente que franquee la barrera existente entre los que generan la tecnología y quienes deben beneficiarse de ella.

Por otra parte, al no contarse con un sistema confiable de registros a nivel de la organización, se trabaja sin un conocimiento claro y verdadero de los costos de producción para cada uno de los rubros de producción.



## **CAPITULO 8**

### **RENTABILIDAD ECONOMICA - NIVELES DE INGRESO**



Para analizar el problema de la rentabilidad y niveles de ingreso de las Empresas Asociativas Campesinas, haremos referencia a datos tomados del Diagnóstico de 48 grupos. Si bien es cierto esta investigación no es de carácter extensivo, la profundidad del análisis efectuado permite precisar exactamente aquellas empresas "sanas" desde el punto de vista económico y aquellas en las que los problemas son más agudos. Permite además visualizar cual es el destino de los recursos invertidos.

Antes de entrar en las cifras, presentaremos las definiciones utilizadas en los cuadros que contienen la información.

Por Ingreso Bruto entenderemos el valor total de la producción de una empresa, que nos permite tener una idea de su volumen.

Por Ingreso Neto entenderemos el remanente o saldo por el pago de los factores de la producción: Mano de Obra y Capital.

Por Ingreso del Trabajo entenderemos aquella parte que queda para pagar los salarios; una vez cancelados los intereses y depreciaciones.

Por Salarios entenderemos lo que recibe efectivamente el trabajador como remuneración por su trabajo.

Hemos introducido además el indicador ingreso por familia por año, que nos da una idea de lo que efectivamente recibe anualmente cada familia en cada empresa y el indicador "Ingreso del Trabajo por Familia" en el que en este caso dada las condiciones de las empresas asociativas nos permite apreciar la magnitud de la deuda que adquiere el asentamiento para poder pagar los jornales, que han sido financiados por el Banco de Desarrollo Agropecuario y por lo tanto, están gravados por los intereses correspondientes.

A continuación entregamos los Cuadros No. 20 y 21 que contienen las cifras pertinentes:

CUADRO No. 20  
PROMEDIO DE INGRESO ANUAL POR FAMILIA  
POR REGION\*  
SOBRE UN TOTAL DE 70 EMPRESAS ESTUDIADAS.

REGION	No.	1 - CHIRIQUI	=	B/140.91
REGION	No.	3 - HERRERA	=	B/272.84
REGION	No.	4 - COCLE	=	B/353.57
REGION	No.	5 - CAPIRA	=	B/154.00
REGION	No.	6 - BUENA VISTA	=	B/199.00
REGION	No.	7 - CHEPO	=	B/285.87
REGION	No.	8 - LOS SANTOS	=	B/280.74

Promedio de ingreso familiar anual = B/234.66

Promedio de Ingreso Familiar Mensual = B/19.55

\* Este ingreso se determina en base a los salarios pagados, en los casos en que el Ingreso del Trabajo sea negativo.

CUADRO No. 21

NIVELES DE INGRESO Y RENTABILIDAD DE LOS GRUPOS

		Región No. 1									
		Región No. 3									
Empresas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Indicadores											
No. de Flías.	23	32	14	14	24	369	42	150	85	78	
Ingreso Bruto	52502.58	54920.70	70792.83	73645.05	521180.38	190628.68	119646.43	205376.00	130329.74	189728.74	
Ingreso Neto	-23421.72	-15486.05	-52423.87	-19365.20	-3513.69	-301800.24	-89151.15	-529394.20	-228242.52	-44541.23	
Ing. del Trabajo	-34665.66	-21263.05	-66646.35	-27351.51	-6324.28	-343579.89	-104349.10	-567290.44	-257815.35	-85011.82	
Salarios	5008.90	11068.35	5596.00	2795.50	4826.00	-21234.37	1755.90	12283.80	8605.80	15121.62	
Utilidad Líquida	-39674.56	-32682.35	-72242.35	-30147.01	-11150.28	-364814.26	-106105.00	-579574.24	-266421.15	-100133.44	
Ingreso/Flía/año	217.78	345.89	399.72	199.68	201.09	57.55	41.81	81.90	101.25	193.67	
Ing. del Trab./Flía	-1507.21	-664.47	-4760.46	-1953.68	-263.52	-931.11	-2484.51	-3781.94	-3033.13	-1089.90	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
83	70	37	28	13	33	12	24	12	30	15	30
156565.04	48000.00	90710.00	67996.50	1990.00	18613.73	61682.86	29559.06	18740.00	23522.43	11496.02	16269.50
-135501.07	2439.10	-185228.20	-155312.10	1854.00	7361.19	11622.71	-8755.52	5382.11	6232.18	-10602.92	-27180.95
-172661.85	-2110.74	-204008.15	-178524.53	-806.00	499.58	5860.51	-18385.22	-5026.62	-4174.89	-14959.04	-39350.15
20061.32	7447.70	11093.90	4032.30	1848.00	-2298.00	972.00	6370.00	921.30	3618.00	3449.60	2050.00
-193723.17	-9558.44	-215102.06	-182556.83	-2654.00	2806.42	2019.51	-24755.22	-5947.92	-9331.89	-18408.64	-41400.15
241.71	106.40	299.84	144.01	142.16	69.64	488.38	265.42	76.78	120.60	229.98	68.34
-2092.32	-30.11	-5513.74	-6375.88	-62.00	15.14	488.38	-766.05	-418.89	-139.17	-997.31	-1311.68

Continuación Cuadro No. 21

23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34
29	36	18	34	25	19	25	14	42	45	31	28
16263.00	15934.28	86843.49	72986.04	30751.90	31606.81	60958.80	1922.45	12829.73	173789.60	15697.2	8321.61
-138685.28	-40402.84	-13069.43	-2473.98	-15059.06	15090.24	55716.09	-8917.66	-31219.92	100995.20	-12046.7	-6180.42
-156565.36	-63018.10	-22418.80	-39092.98	-22175.55	13214.61	-64582.43	-11793.96	-34916.08	85984.01	-15629.0	-9036.27
4656.00	3325.30	7224.00	-----	2590.29	2568.60	-6611.68	231.00	3335.76	-----	618.0	1412.63
-165901.36	66939.40	-29642.83	-52724.98	-24765.84	10646.01	-71194.11	-13351.79	-38241.84	81743.51	-18722.4	10448.90
160.56	36.31	401.34	-----	103.62	695.51	264.47	16.50	79.19	1910.76	19.5	50.46
-5398.81	-1750.51	-1245.49	1149.79	-887.03	695.51	-2583.30	-842.43	-831.34	1910.76	-504.17	322.73
35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46
24	16	34	45	15	25	16	18	12	17	24	32
27474.68	31500.77	43702.02	110337.91	28594.76	35687.58	22084.23	16928.59	15383.81	19071.40	91104.00	21342.25
<b>8562.49</b>	<b>-23834.21</b>	<b>-90811.67</b>	<b>51746.69</b>	<b>-71192.05</b>	<b>11494.91</b>	<b>9743.73</b>	<b>-1754.58</b>	<b>-53725.29</b>	<b>-11609.36</b>	<b>-33265.60</b>	<b>-26559.97</b>
8467.22	-32046.49	-109643.49	46901.43	-8152.04	9372.40	-15052.33	-2809.38	-59975.76	-14574.53	-43466.66	-31266.39
1608.00	5704.25	5041.50	7532.00	765.00	2902.21	802.87	3948.00	2326.50	1175.01	75.75	6707.43
6859.22	-37750.74	-114684.99	39368.94	-82288.04	6470.24	-15855.20	-6757.38	-63259.26	-15749.54	-51041.66	-37973.82
352.80	356.52	148.28	1024.26	51.	374.90	50.15	219.34	193.88	69.12	315.63	209.61
352.80	-2002.91	-3224.81	1042.26	-5434.87	374.90	940.77	156.08	-4997.98	-857.33	-905.56	-977.08

47	48
6	26
5341.60	22581.24
-2187.37	7657.56
-2934.29	6201.33
-----	1360.48
-3158.29	4137.85
-----	52.33
-489.00	52.33

FUENTE: Diagnóstico socio-económico realizado por Desarrollo Social.

De la información entregada se observa que sólo 8 de las 70 empresas analizadas presentan utilidades líquidas positivas. Las 62 restantes presentan deudas de arrastre que se han ido acumulando a través de los años.

Al analizar la columna "Ingreso del Trabajo" observamos que sólo el 17% de las empresas presentan valores positivos, es decir, en el 17% de los casos analizados, las cifras de producción alcanzan para pagar los gastos directos y gastos de capital. En el 56.25% el ingreso negativo del trabajo presenta magnitudes que van desde el 0. a los B/50,000 y en el 26.45% de los casos estudiados las pérdidas van más allá de los B/.50,000.00.

Debemos enfatizar el hecho de que el Diagnóstico está referido a cada una de las empresas en particular, lo que nos permite identificar claramente aquellos lugares más o menos problemáticos, permite así mismo, tener una idea de la magnitud del problema y plantear políticas especialmente dirigidas hacia su solución. De aquí se desprende que el tratamiento que se da a las empresas no puede seguir siendo idéntico para todo el país, sino que hay que elaborar políticas y programas específicos, orientados por las diferencias que presentan las empresas con respecto a su situación financiera.

Debe señalarse así mismo que el alto porcentaje de empresas no rentables indica claramente que esta es una actividad subvencionada por el Estado.

Esto pudiese interpretarse en el sentido de que el Estado está subvencionando a cierto grupo de familias asentadas. Sin embargo, al analizar más cuidadosamente las cifras, en particular las diferencias entre el Ingreso Bruto y el Ingreso Neto, debemos concluir necesariamente que la mayor parte de los recursos invertidos pagan a factores tales como insumos y maquinaria. Esto significa que en la práctica lo que se está haciendo es canalizar los recursos hacia los países exportadores de tecnología de los cuales dependemos económicamente. Este es el dato realmente significativo, puesto que

los ingresos percibidos por las familias campesinas, que como hemos dicho están financiadas por el Banco de Desarrollo Agropecuario, no tienen la magnitud que permita sostener un subsidio real y efectivo.

**CAPITULO 9**

**PARTICIPACION RELATIVA DE LOS CAMPESINOS**

**Y EL SECTOR PUBLICO EN LA**

**GESTION EMPRESARIAL**



Al analizar la participación relativa de las Instituciones del Sector Agropecuario y los campesinos en el proceso productivo, hemos constatado prácticamente que en todas las actividades existe participación determinante de una o más instituciones del sector público, en cambio, la participación campesina se ve limitada a una pequeña porción de algunas actividades. Tal aseveración queda confirmada por el gráfico siguiente. (Ver cuadro No. 22).

Del análisis del cuadro se desprende que las actividades en las que participa el grupo están limitadas a la aprobación por asamblea o la directiva de algunos documentos; a la firma de documentos y a la coparticipación en la preparación de suelos, cosecha, traslado del producto a los centros de procesamiento y acopio. Las únicas actividades en que la fase de ejecución concreta de la actividad queda en manos del grupo es el acto físico de comprar semillas o insumos.

La fuerte ingerencia del sector público en el desarrollo de las actividades productivas crea una situación en la que cualesquier demora o imperfección en el trabajo de las instituciones afecta directamente al desarrollo de la producción. Entre otros podemos mencionar los siguientes problemas:

- 1.- Demoras en la aprobación del préstamo. Las partidas llegan retrasadas con respecto al calendario agrícola. Esto trae consigo una verdadera cadena de consecuencias que afectan directamente al cultivo.
- 2.- Demoras en la consecución de maquinarias.
- 3.- El servicio que da la maquinaria es deficiente.
- 4.- Demoras en los pagos por ventas efectuadas.
- 5.- Semillas de mala calidad.
- 6.- Asistencia técnica poco oportuna, irregular y algunas veces deficiente.

Debe decirse además, que el costo que generan estas situaciones es absorbido por las organizaciones campesinas, quienes

deben cancelar sus compromisos con el Banco, independientemente de los resultados de las actividades productivas.

La situación que hemos caracterizado es un obstáculo real y efectivo, que impide la consolidación de las organizaciones campesinas en un contexto de independencia y autogestión.

CUADRO No. 22

PARTICIPACION RELATIVA DE LAS INSTITUCIONES Y LOS CAMPESINOS EN LA GESTION EMPRESARIAL

Tipo de Participación Actividad	Normas para el desarrollo de la act.	Elaboración de documentos	Aprobación de documentos	Tramitación de documentos	Firma de documento	Ejecución de la Actividad
Mensura y dotación de tierras.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.
PLEX	MI.D.A.	MI.D.A.-BDA	MI.D.A.-B.D.A GRUPO	MI.D.A.-BDA	MI.D.A.	MI.D.A.
Plan de Crédito	BDA	BDA	B.D.A.-MI.D.A.	BDA	BDA	BDA
Adquisición de Semi- illas.	ENASEM-MIDA BDA-COAGRO	BDA	BDA	BDA	GRUPO (Presid.)	GRUPO
Solicitud de Crédito	BDA	BDA	BDA-GRUPO (Asamblea)	BDA	GRUPO (Presid.)	BDA
Preparación de tierras y siembra	MIDA-ENDEMA BDA	ENDEMA (Contrato)	ENDEMA GRUPO (Presid.)	ENDEMA	GRUPO (Presid.)	ENDEMA GRUPO
Prácticas Culturales: Aplicación de Insumos	MIDA-ENDEMA	MIDA-BDA (Ordenes de Desembolso)	MIDA-BDA	BDA	GRUPO (Presid.)	GRUPO
Cosecha	MIDA-ENDEMA	ENDEMA (Contrato)	DINAMA	ENDEMA	GRUPO (Presid.)	ENDEMA GRUPO
Comercialización	IMA-BDA	IMA	IMA	IMA	IMA	IMA
Estados de Situación	BDA	BDA	BDA	BDA	BDA	BDA
Aval de Créd.	MI.D.A	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.
Contabilidad	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.	MI.D.A.
Administración de Empresas	MIDA-MPPE (Centro A. Rural)	MIDA-MPPE (Centro A. Rural)	MIDA-MPPE (Centro A. Rural)	MIDA-Admi. nistradores Rurales	MIDA-Adm. Rurales	Adm. Rurales Grupos



**SEGUNDA PARTE**

**EVOLUCION HISTORICA DE LA REFORMA AGRARIA PANAMEÑA**

**ING. ALFREDO ACUÑA\***

---

\* Director Nacional de Reforma Agraria.



## CONTENIDO

### A.- ORIGEN HISTORICO DEL PROBLEMA DE LA TIERRA.

- 1.- Epoca Precolombina
- 2.- Época Colonial
- 3.- Epoca Republicana

### B.- ANTECEDENTES RECIENTES

### C.- EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA DESDE SU ORIGEN A LA FECHA.

- 1.- Período 1963-1968
- 2.- Período 1969-1972
- 3.- Período 1973-1977

### D.- LA REFORMA AGRARIA Y LA CREACION DE LAS ORGANIZACIONES.

#### 1.- Condición Socio-Económica.

Salud

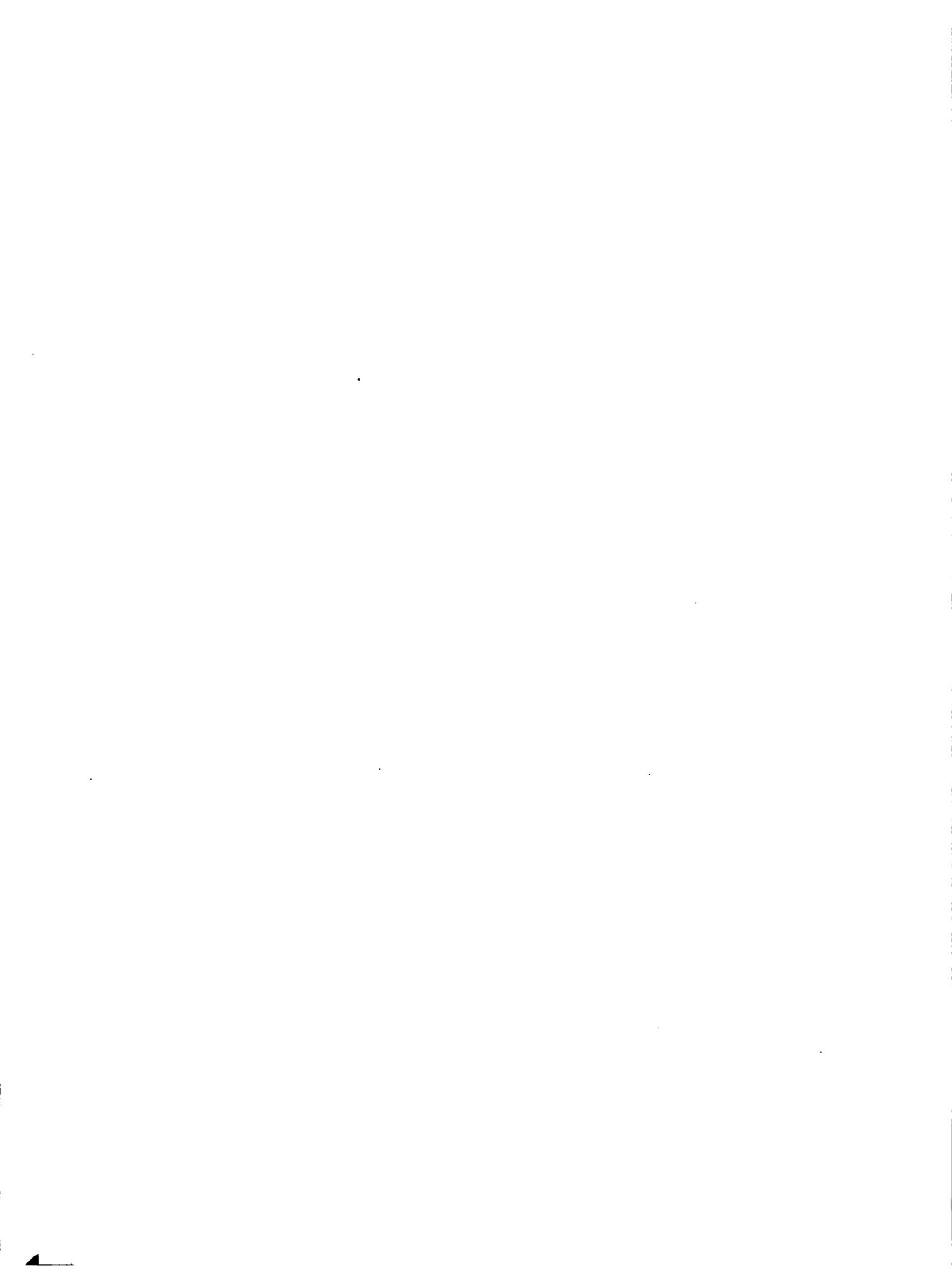
Educación

Vivienda

Nivel Económico.

### E.- PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AGRARIA EN FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS.

### F.- CONCLUSIONES.



## A.- ORIGEN HISTÓRICO DEL PROBLEMA DE LA TIERRA

### 1.- Epoca Pre-Colombina:

Antes de la llegada de los españoles al istmo, las tribus indígenas que aquí habitaban, se alimentaban producto de la caza, la pesca y de la recolección de frutos. Las tribus mejor organizadas pudieron, en diferentes grados, sembrar cultivos tales como el maíz, la yuca, frijoles, etc.. Con relación a la propiedad sobre la tierra tuvieron una concepción comunitaria y no individual. Su meta, en este aspecto, no fué la posesión sino el cultivo de la misma. Así el usufructo de la tierra pasaba de padres a hijos y en caso de que se pudieran dar el traspaso, por no existir los herederos, la tierra revertía a la comunidad. Así, hay que destacar que nuestros antepasados aborígenes no concibieron la tierra como un bien de lucro sino de trabajo; siempre en beneficio de la comunidad. Esto es extensivo a prácticamente todos los habitantes del continente americano que lo habitaban antes de la llegada de los españoles, excepto en algunos casos aislados en donde se conoció la propiedad individual sobre la tierra con muchas limitaciones como en el caso de los aztecas.

### 2.-Epoca Colonial:

Es el colonizador español quien introduce el concepto de la propiedad individual sobre la tierra. Sobre el particular, transplanta los valores de la sociedad feudal de la cual formaba parte. Sociedad es, ta, polarizada entre instituciones jurídicas de la propiedad sobre la tierra y que fuera creada por los españoles en nuestro país, siguiendo este patrón.

Hay que destacar que durante el siglo XVI y parte del siglo XVII el conquistador español se empeñó principalmente en la búsqueda de perlas y metales precio-

sos que les permitiera un rápido enriquecimiento. Pero, gradualmente, su interés económico se desplaza hacia la economía agrícola y pecuaria al darse cuenta que la riqueza de una nación está más que en el oro y las perlas preciosas, en la tierra. Así comienza a nacer la oligarquía terrateniente compuesta por los descendientes de los beneficiados de mercedes reales, encomiendas y demás formas de adquirir tierras que prevaleció en esta época.

En la época colonial el régimen de propiedad sobre la tierra consistía en la existencia de tierras reales, individuales y comunales o colectivas. Las tierras reales eran aquellas propiedades de la corona, las individuales eran aquellas que poseía un individuo como en el caso de las Mercedes Reales, las tierras comunales, como el caso de las encomiendas, aunque ésta institución como se verá más adelante, perdió este sentido y terminó siendo propiedad particular.

Las MERCEDES REALES consistían en la distribución de tierras, por parte del rey, para pagar servicios distinguidos y para propugnar por el poblamiento de los territorios desiertos. Estas cesiones de tierra que hacía la corona, siempre tenían una cláusula que obligaba a quien la recibía a poblarla y trabajarla y comprendía no sólo la propiedad de la tierra sino también de las aguas, bosques, pastos, minas, salinas y tesoros de los templos.

Las TIERRAS INDULTADAS eran aquellas compradas a la corona por un grupo de vecinos mediante suscripción. Con el fin de evitar los gastos que ocasionaban la expedición de títulos, éstos no fueron entregados al momento en que se efectuaba la venta, sino que se dieron en forma comunal, encomendándose a los cabildos el repartir las tierras indultadas, en la forma que

estimaban mas conveniente. Este sistema de expedición de títulos entre los compradores se prestó a confusiones y no siempre los títulos fueron distribuidos a los verdaderos compradores de tierras indultadas.

Las ENCOMIENDAS consistían en un contrato que firmaba el rey y un señor denominado encomendero, mediante el cual, éste recibía en consignación a un grupo de indios que ocupaban un territorio. Se comprometía a enseñarles el cultivo de la tierra, la lengua castellana al igual que la religión católica, de cara a salvarles el alma; además de comprometerse a protegerlos de despojos y atropellos. En compensación, el señor encomendero recibiría una parte de los tributos que los indios debían pagar a la corona. En la práctica, los encomenderos lo que hicieron fué explotar la mano de obra de los indios, convirtiéndolos en verdaderos esclavos. Las encomiendas realmente no contemplaban el derecho de propiedad sobre la tierra, sino los compromisos que hemos señalado para con los indios que habitaban determinado territorio. Si bien no se entregó legalmente la propiedad sobre la tierra, de hecho, ésta si se estaba dando y, al pasar de una generación a otra, se llegó a ejercer plenos derechos de propiedad.

Y así, mediante dos formas jurídicas: la composición y la confirmación se llegó a legalizar la situación de aquellos que ocupaban tierras durante más de 10 años.

Es generalmente aceptado, por parte de nuestros historiadores, la gran importancia que han tenido las tierras indultadas, las encomiendas indígenas y las composiciones; en la formación en las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos, Chiriquí y Panamá. Así tenemos, por ejemplo, que tierras indultadas existieron

en Veraguas, Penonomé, Natá, Punta Chame y en la Villa de Los Santos.

En Coclé, provincia que todavía se caracteriza por la concentración de la tierra en pocas manos; la gran propiedad aparece a fines del siglo XVII y guarda relación directa con la tendencia legalizadora de tierra, bajo la fórmula de la composición. En esta provincia, al igual que en las de Herrera y Los Santos, la eliminación de la encomienda en Natá, en el año de 1558, introdujo cambios radicales en el sistema, tanto de propiedad de la tierra como en la ocupación territorial. Se originó la disgregación de las grandes explotaciones y el florecimiento del minifundio. En Los Santos las encomiendas fueron prorrateadas entre los que la trabajaban directamente. Esto puede explicar, en parte, la actual existencia en la Región de Azuero de la pequeña y mediana propiedad sobre la tierra así como el arraigado apego a ella. En Coclé, las composiciones fueron adjudicadas particularmente.

En lo que son hoy las provincias de Chiriquí y Veraguas, pese a que se ordenó la eliminación de las encomiendas, las mismas continuaron en la práctica, bajo otras formas de servidumbre laboral, alcanzando incluso, el siglo XIX. En la provincia de Panamá, se constituyeron grandes propiedades en las sabanas próximas a la ciudad de Panamá, desde Capira, en el oeste, hasta Chepo en el este.

### 3.-Epoca Republicana:

A raíz de nuestra independencia de España e inmediata unión a Colombia en 1821, siguió válido por varios años el régimen de propiedad heredado del periodo colonial. A mediados del siglo XIX comenzó a existir una gran presión por parte de la burguesía mercantil de entonces en torno a la adquisición de grandes pro

propiedades territoriales. Este interés guarda relación con las obras que se realizaban en nuestra zona de tránsito. Primero, con la construcción del ferrocarril y posteriormente, con la construcción del canal por parte de los franceses, en primera instancia y en segunda y última instancia, por los norteamericanos.

Tanto en nuestra época departamental como después de nuestra separación de Colombia, nuestra clase mercantil y terrateniente, logró que las tierras que habían sido distribuidas en la época colonial, fueran formal y legalmente adjudicadas a ellas. Al respecto, se promulgan leyes en los años 1944, 1904, 1907 y 1909.

Se define y precisa, así, la gran propiedad territorial, al no limitarse entre otras cosas, la extensión de las mismas. Paralelo a esto, se va conformando las grandes propiedades territoriales en manos de empresas extranjeras.

Entre éstas, las propiedades que fueron de la actual United Brand Co. y sus subsidiarias; que se comenzaron a conformar en 1904 en el Atlántico y en 1920 en el pacífico. Igualmente se constituyó en 1915, una de las propiedades rústicas de mayor extensión. Nos referimos a la finca Mariato que fué propiedad de la "Panamá Boston Coconut Co!", que englobó 154,639 hectáreas.

**B.- ANTECEDENTES RECIENTES:**

Como antecedentes recientes al problema de la tierra en Panamá, tenemos la promulgación de la Ley No. 22 del 20 de marzo de 1941, sobre Patrimonio Familiar, que estuvo vigente hasta la aprobación del Código Agrario en 1962. Esta ley de patrimonio familiar consagra derechos inalienables y amparados de toda persecución judicial sobre una parcela de tierra hasta de diez hectáreas. La concepción de estos patrimonios familiares no obedeció a ningún criterio agrológico, ni de productividad ni mucho menos de eficiencia económica. Se pretendía con el mismo, beneficiar a "las clases campesinas pobres". A esta concepción, a todas luces anacrónicas, se unió el hecho de que las peores tierras del país fueron dedicadas a patrimonios familiares. El Código Agrario en su Sección Segunda, Título V, (Art. 176 al 215) recoge actualmente lo concerniente a los patrimonios familiares del cual trataba la ley No. 22. En la práctica, los títulos de patrimonios familiares o han sido cancelados y revertidos al Estado o convertidos en títulos de dominio absoluto, sometidos a las reglas del derecho común; especialmente en la provincia de Panamá, provincia ésta, en la cual se concentró la casi totalidad de las fincas de patrimonios familiares.

Al ocurrir, al inicio de la década del 60, eventos a nivel continental que reeplantearon y pusieron en el tapete el problema de la Reforma Agraria; en nuestro país se dictó la Ley No. 35 del 24 de octubre, mediante la cual se nombró una comisión encargada de redactar un Anteproyecto de Código Agrario. Esta Comisión estuvo integrada por diez (10) miembros de diversas entidades gubernamentales y particulares, relacionadas con los problemas agrícolas y pecuarios del país y contó con el aporte de diecisiete asesores entre los que se contó con técnicos que se desempeñaban como funcionarios de organismos internacionales.

Esta Comisión entregó al Organó Ejecutivo dicho ante proyecto el 28 de septiembre de 1960. Después de dos años, la Asamblea Nacional de aquel entonces, domina da por los terratenientes o por sus representantes, promulgó la Ley No. 37 del 21 de septiembre de 1962 por medio de la cual se aprobó el actual Código Agra rio de la República de Panamá. Esta ley entró en Vi gencia el 1 de marzo de 1963.

Un análisis crítico general de la actual ley de Refor ma Agraria lleva a aceptar las limitaciones que ella se impone en cuanto a las tierras destinadas para sus fines. Así se dedican con este propósito, primero, "las tierras estatales de propiedad de la Nación" y segundo "las tierras de propiedad privada que no cum pla la función social..." (Art. 23). Igualmente no se señala con claridad e indiscutibilidad las causa les de expropiación al igual que no se provee un procedimiento rápido e irrecusable de expropiación que facilite la velocidad del proceso. No recoge el prin cipio continental aceptado de la ejecución de Reforma Agraria por áreas. Esto es, dejar en manos del Esta do la iniciativa de la Reforma Agraria; sustrayéndola del requerimiento espontáneo del campesinado, que la más de las veces bien puede contribuir a la irraciona lidad del proceso, especialmente cuando plantean las adquisiciones de tierras finca por finca. La Reforma Agraria planificada por regiones o áreas no solo jus tifica económica y socialmente las expropiaciones de grupos de predios donde se dan las condiciones esta blecidas, sino que garantiza la misma racionalidad desde el punto de vista de la planificación y organi zación de las nuevas empresas. Con esta visión de Reforma Agraria por regiones ó áreas, se puede preveer la participación concentrada de los diversos organismos y agencias del Estado.

Por otra parte, la actual legislación vigente sobre

reforma agraria no prevee ni regula lo apropiado y correspondiente sobre las formas de adjudicación que de berán realizarse en beneficio de las organizaciones campesinas actualmente existentes y que viene promoviendo el Estado como son los asentamientos campesinos, jun tas agrarias y cooperativas de producció. Igualmente no está reglamentado legalmente lo referente al régimen económico y administrativo de estas organizaciones así como los principios básicos sobre constitución y membre sía.

C.- EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA DESDE SU ORIGEN A LA FECHA:

Transcurrido quince años de estar en vigencia la Ley de Reforma Agraria Panameña, las acciones que al respecto se han tomado, se dividen claramente en tres períodos: el transcurrido desde el 1 de marzo de 1963 a 1968, el comprendido entre 1969 a 1972, año éste en que deja de exis tir el organismo semi-autónomo denominado Comisión de Reforma Agraria (C.R.A.) para dar paso al Ministerio de De sarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) que integró en su seno la casi totalidad de las instituciones que tenían que ver con el sector agropecuario; Y finalmente, un tercer período que se incia en 1973 con la creación del MIDA, en base a lo estatuido en la Ley 12 del 25 de enero de 1973.

La aplicación de los programas de Reforma Agraria en nues tro país han sido enfocados durante los últimos 9 años, hacia la solución de los problemas fundamentales en el sec tor agropecuario. El primero de ellos se refiere a la eli minación del precarismo en el campo y el segundo, el deri vado de la concentración de tierra en pocas manos y para lélamente a esto, la existencia de gran número de campesi nos marginados de la economía nacional, que no eran propie tarios de tierras o que la poseían en cantidades insuficien tes.

Esta situación plantea la necesidad de una adecuada titula ción en el primer caso y el establecimiento de procedimien tos

tos de adquisición de tierra en segundo, de manera que pudiera beneficiarse, en la forma más adecuada, el mayor número de campesinos.

Así tenemos, que las acciones de Reforma Agraria, realizadas a partir de la promulgación del Código Agrario han tenido distintos enfoques, tanto en la aplicación de la legislación, actualmente vigente, como en el desarrollo de aspectos institucionales en la ejecución de dichas acciones.

Se puede distinguir, pues, tres períodos, en los 15 años transcurridos desde la entrada en vigencia de la Ley No. 37, conocida comunmente como Código Agrario.

#### 1.- Periodo 1963 - 1968

Se inicia en este período la aplicación del Código A Agrario. Este período inicial se caracteriza por lo que algunos han dado en llamar "Periodo Preparatorio de la Reforma Agraria". El 16 de abril de 1963 se realiza el "Registro de Agricultores sin tierra propia", censo que cuantificó, en las áreas más pobladas del país, el problema de los campesinos sin tierra propia, en 71,397 jefes de familias que ocupaban terrenos ajenos, es decir, los beneficiarios potenciales de la Reforma Agraria. Entre 1965 y 1968 se realizó el Castro Rual de Tierras y Aguas, que cubrió 35,819 Km<sup>2</sup> del territorio nacional, es decir, el 46% y significó hasta 1968, la cuarta parte de los gastos efectuados por el Organismo de Reforma Agraria. Un análisis crítico de nuestra información catastral, en lo referente a la tenencia de la tierra, nos plantea la necesidad de tomar nuevas fotografías con técnicas mejores, como la de ortofoto, así como la necesidad de fotografiar el resto del territorio nacional que no fué cubierto por el catastro.

Durante este período, aparte del Catastro, la actividad sobre la cual se hizo más énfasis, fué la adjudicación

de tierras mediante títulos individuales de propiedad. Pese a este énfasis, solo se llegó a expedir 2,864 títulos sobre una superficie de 44,781 Has.. Resalta el hecho de que estos títulos solo representan el 9.7% de las solicitudes inicialmente presentadas. La causa de esta situación, no hay duda, que son diversas pero entre las principales está el proceso legal que debe cumplirse para expedir un título así como la falta de técnicas modernas en cuanto a aspectos específicos tales como el de la mensura del terreno y la confección de los planos. Esta situación limitante llega hasta los momentos actuales.

Se realizaron asentamientos rurales bajo la forma de parcelas individuales de explotación. Al respecto, se llegó a seleccionar 1,757 de familias y se consideraban como asentados, 1,782 sobre una superficie de 18,216 Has., (formadas por tierras adquiridas y baldías). Muchas de estas familias fueron nuevamente beneficiadas en el período siguiente, a través de los asentamientos como lo son los casos del área de Monte Oscuro de Cermeño, (Prov. de Panamá) y Colorado en Barú, (Prov. de Chiriquí).

Finalmente, para fines de Reforma Agraria, se adquirieron en el período en cuestión, catorce fincas que representaron 11,068 hectáreas. De éstas sólo una se adquirió por expropiación, con 4,467 has. y una por donación con 199 has.. Las restantes 12 fincas con 6,402 has. fueron adquiridas mediante compra.

## 2.- Período 1969-1972

Como es del pleno conocimiento de todos, el 11 de octubre de 1968 se produjo en nuestro país un cambio de orden político con el ascenso al poder de nuestras fuerzas armadas, dirigidas por jóvenes militares. Este cambio en la conducción política de nuestro país, se refleja objetivamente, en cuanto al sector agrope-

cuario se refiere, en una dinamización de las acciones de Reforma Agraria que se emprenden.

Durante este período, se adquirieron con fines de Reforma Agraria, 233 fincas con una extensión de 3331,577 has., haciéndose uso de la modalidad de adquisición de tierras particulares por la vía de la expropiación de 110 de las fincas adquiridas, en contraposición de una sola adquisición por esta vía, en el período anterior. Cabe destacar que en este período se adquiere mediante remate, la más grande finca constituida en nuestro país. Nos referimos a la finca que fuera propiedad de la "Panamá Boston Coconut Company" de más de 154,000 has., mayor en extensión que la zona del canal de Panamá, ubicada en la región de Mariato, en la Provincia de Veraguas. Es, así mismo, en este período, que se introduce la modalidad de destinar tierras a las organizaciones campesinas como forma asociativa de producción. De las 12,851 familias beneficiadas en este período, 5,340 se organizan en 138 asentamientos campesinos, es decir un 42% del total de familias.

De cara a eliminar el precarismo en el campo, se expidieron 5,714 títulos sobre una superficie de 93,583 hectáreas.

Dentro de las disposiciones legales aprobadas en este período, cabe destacar el Decreto de Gabinete que establece la participación del Organismo de Reforma Agraria en los remates de fincas rurales, realizadas por parte de entidades estatales; el Decreto de Gabinete sobre la creación de los Asentamientos Campesinos y el Decreto Ejecutivo que reglamenta estas organizaciones y les otorga personería jurídica.

Se constituyen las Federaciones Provinciales y la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), organismo este, que agrupa a los miembros de los

miembros de los asentamientos y juntas agrarias de todo el país.

Durante este período, se aprueba la nueva constitución política de la República de Panamá, que establece que es función del Estado velar por una racional distribución de la tierra, con el objeto de asegurar su uso más productivo y al mismo tiempo, permitir a todo agricultor una existencia decorosa a través de una justa distribución de los beneficios de la explotación de la tierra.

### 3.-Período 1973 a la fecha

Mediante la Ley 12 del 25 de enero de 1973, se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que integró y ordenó institucionalmente a el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Comisión de Reforma Agraria y las acciones de mercadeo y asistencia técnica del Instituto de Fomento Económico. Mediante la Ley 13 del 25 de enero de 1973 se crea el Banco de Desarrollo Agropecuario. Además se crean los siguientes Institutos especializados: Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP) e Instituto de Seguro Agropecuario (ISA). Las actividades de mecanización agrícola, se milla y perforación de pozos operan como empresas es tatales.

En este período, manifiestamente, se veía el enfoque dado a las políticas gubernamentales en el sector agropecuario, con relación a los dos períodos anteriores. Se ha puesto en ejecución las políticas de pro ducción de rubros deficitarios a través de acciones directas por medio de Corporaciones o Empresas Estatales o Mixtas. Se pone cada vez más énfasis en la adquisición de tierras de alto potencial productivo de empresas privadas extranjeras, en las cuales se habían venido presentando problemas sociales y políti

cos.

Se adquieren durante este período (al 31 de diciembre de 1977) un total de 510 fincas que representan 158,714 has. y que benefician a 5,409 familias. Así mismo, se expiden 4,979 títulos de propiedad sobre 70,524 has.. Pasan de mano de empresas extranjeras al Estado, más de 50,000 has. de las siguientes compañías: Cítricos de Chiriquí, Compañía Amsterdam, S.A. y de la United Brands Company y Subsidiarias. A estas últimas empresas se le adquirieron en enero de 1976 todas sus tierras. De este total, el Estado le ha cedido en arrendamiento 17,700 has. o sea el 42% de la superficie que se le afectó.

D.- LA REFORMA AGRARIA Y LA CREACION DE LAS ORGANIZACIONES CAMPELINAS:

Para fines de 1968, no cabía la menor duda de que pese a tener más de cinco años y medio de estar en vigencia la Ley de Reforma Agraria; el problema agrario presentaba los mismos o quizás más graves características que en 1963. Ninguna de las medidas tomadas en este período, tocó siquiera la estructura de tenencia, propiedad uso y explotación de la tierra, ni mucho menos, se planteó la organización de los campesinos; para su participación activa y dinámica en el proceso de cambio de las estructuras agrarias. En resumen, ninguna de las medidas tomadas tendieron siquiera a crear condiciones para profundizar el proceso con futuras acciones. Se mantuvo intacto el problema del precarismo en tierras privadas, pese a ocasionar éste los más graves conclictos sociales en el país. Así, de las 71,000 familias sin tierra propia registrada en el Registro de Agricultores levantado el 16 de abril de 1963, el 22% eran precaristas - en tierras privadas. Por otra parte, de las 95,505 explotaciones existentes, de acuerdo al Segundo Censo Nacional Agropecuario de 1961, el 46% lo eran explotacio-

ciones de menos de 5 has.. Pese a ésto, el programa de titulación llevado adelante contribuía a accentar más esta situación, ya que el 70% de los títulos expedidos, se daban sobre superficies comprenidas entre 3 a 40 has..

El resumen, al 11 de octubre de 1968 lo realizado en materia de Reforma Agraria era prácticamente nada. El problema se había agrabado pese a existir un organismo semiautónomo, con su correspondiente burocracia. En los cinco años y medio de esta en vigencia de Ley No. 37, los resultados eran desalentadores y frustrantes.

Con el ascenso al poder de la Guardia Nacional se comienza, a replantear lo actuado en esta materia. Qué hacer de inmediato? Se planteó entonces el problema de la Reforma Agraria nó solo por lo que ella significa en cuanto al desarrollo sino como medio de incorporar ese amplio sector de la población panameña, a la lucha patriótica de liberación nacional que libra nuestro pueblo. Era y es impostergable la incorporación de ese amplio sector marginado de la población panameña, a todos los aspectos de la vida nacional.

Con la expropiación de la primera finca, el 27 de febrero de 1969 y la organización de sus ocupantes en asentamientos campesinos, se inician acciones en materia de reforma agraria cuya característica fundamentales son: la Organización y la participación campesina mediante la promoción del Estado, asumiendo éste el papel de agente catalítico.

Con la decisión del gobierno de tomar medidas de Reforma Agraria se vió el organismo ejecutor, frente a la necesidad de utilizar un modelo de organización campesina, que tuviera como característica la participación activa de sus miembros y a la vez la flexi-

bilidad suficiente para que la misma fuera compre  
ndida por estos. La tarea significó gran esfuerzo  
ya que se tenía entre manos una institución y un  
personal, que no estaba estructurado ni adiestrado  
para este tipo de tareas. Se realizó rápidamente  
una reestructuración administrativa de lo que era  
entonces la Comisión de Reforma Agraria. Se apro-  
vechó la asesoría de organismos internacionales,  
así como de países hermanos que había acumulado al  
respecto una experiencia significativa. Resultado  
de esto, se utilizó el modelo del asentamiento cam  
pesino en el cual la principal actividad económica  
se realiza en forma cooperativa. Hacia esta acti-  
vidad, va dirigida toda la asistencia técnica y ase  
soría del Estado. Realmente era la única forma de  
trabajar con los pocos recursos existentes y lo que  
era peor aún, frente a la realidad de instituciones  
del sector agropecuario con estructuras anquilosadas  
y por tanto insensibles a los problemas de la Refor  
ma Agraria. Se hizo lo que el momento histórico  
pedía "comenzar comenzando", omitiendo todo tipo  
de perfeccionismo retardatario.

Se proyectó en 1969 la idea de crear los asentamien  
tos con un carácter transicional o provisional, con  
tres a cinco años de duración; que constituyeran  
una Sociedad Agrícola de Reforma Agraria cuyo obje-  
tivo fundamental sería la explotación agropecuaria  
de las tierras del asentamiento. Los socios serían  
por una parte, la Comisión de Reforma Agraria y por  
la otra todos y cada uno de los asentados. Esta so  
ciudad definiría los aspectos de: Aportes, financia  
miento, funcionamiento administrativo, distribución  
de utilidades, sanciones, etc..

Resultado en la práctica: se constituyeron formal-  
mente los grupos de asentamientos. No se constitu-  
yó una sola sociedad como se había previsto. Los

asentamientos comenzaron a funcionar de hecho, con grandes dificultades en cuanto a la obtención del financiamiento para sus actividades agropecuarias. La planificación a nivel de finca ha dejado mucho que desear. A este respecto, tenemos en la actualidad que dirigir grandes esfuerzos para encarar este aspecto, así como la administración de asentamientos como empresa, especialmente el determinante aspecto de su organización contable y empresarial. Y podríamos, a fuerza de ser honestos, enumerar otros errores del modelo de organización campesina que promovemos en Panamá.

Por otra parte, los asentamientos en la práctica tienen a subsistir como organizaciones de duración indefinida y no transitoria como el principio se creyó. A este respecto, la posición de la dirigencia campesina, es la de ver en los asentamientos un modelo de organización de duración indefinida, más aún, como la adquisición de personería jurídica, mediante disposiciones legales expedidas durante el año de 1972, que fueron la materialización de sus aspiraciones.

Pero no todo ha sido inconveniente. Gracias a la contribución de los Asentamientos Campesinos, se vertebró una organización regional y nacional, las llamadas Federaciones Provinciales de Asentamientos Campesinos y la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC); que es en la actualidad vanguardia del movimiento campesino panameño, de concepción clasista; que ha sabido salir al paso de los sectores retardatarios en sus intentos de detener no sólo el proceso sino de hacerlo retroceder. Antes de 1968, sólo se escuchaba una presión, que era la de los anti reformistas agrarios. Esto nos demuestra, que no habrá en nuestro país verdaderas acciones de Reforma Agraria, sin la participación campesina y más aún, sin la alianza de estos con los obreros, estudiantes

y sectores progresistas. Todo esfuerzo que se haga para promover una organización campesina clasista, significa esfuerzos por crear excelentes condiciones para futuras acciones en materia de Reforma Agraria. El no hacerlo, es soslayar el problema. Hablar de una organización campesina con un sentido clasista, equivale hablar de Reforma Agraria. No caben falacias. Una organización campesina sobre estas bases, va mucho más allá de lo que puede ir cualquier profesional o intelectual progresista, en sus intenciones de impulsar la Reforma Agraria. Mas aún, tiene una visión más completa de las que poseen muchos grupos de izquierda.

E.- PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AGRARIA EN FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS.

Definitivamente para que haya Reforma Agraria tiene que haber organización campesina. Pero una organización campesina que viabilice las acciones de Reforma Agraria al garantizar el funcionamiento de las nuevas empresas, que surjan en la estructura reformada. Vista así la organización campesina, ella jugará el nuevo papel de propietaria, empresaria y trabajadora.

La organización campesina debe extenderse a los pequeños y medianos productores agropecuarios individuales mediante la producción y constitución de cooperativas agropecuarias de producción que a la vez que facilitan el cumplimiento de las metas nacionales acorde al Plan Nacional de Desarrollo, se puede lograr su plena incorporación política. En el caso de la organización campesina en Panamá, ella no debe, como hasta la fecha, dirigirse solamente a los sectores marginados o semi-marginados, que son los que conforman los asentamientos y juntas agrarias de producción en sus distintos tipos.

Una organización campesina así visualizada permitirá una positiva acción de Reforma Agraria y desarrollo ru-

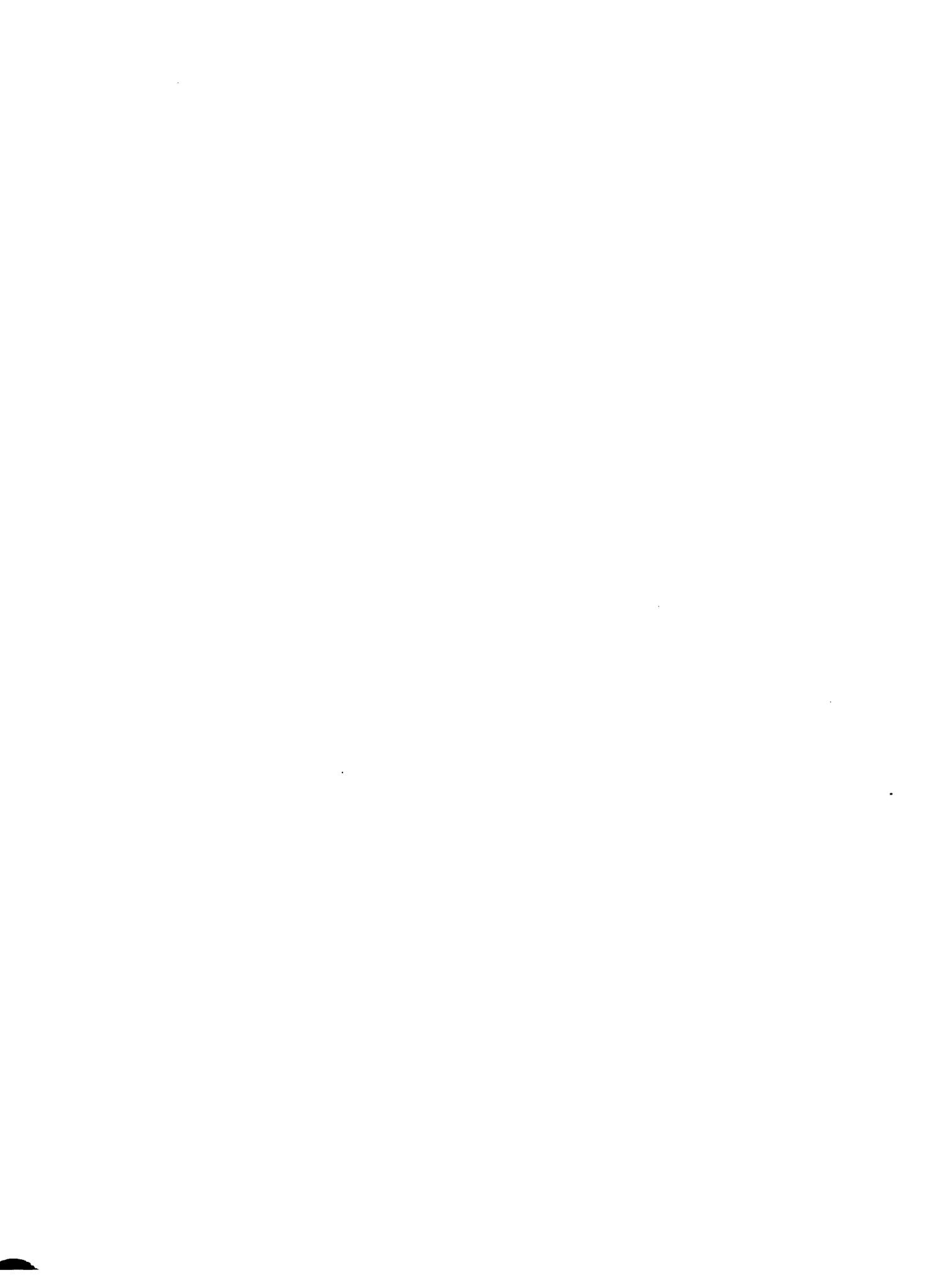
ral por regiones o áreas, como la única forma de racionalizar tanto la programación, ejecución y evaluación de los esfuerzos que se hagan de cara a la modificación de la estructura de tenencia, uso y explotación de la tierra en nuestro país.

**TERCERA PARTE**

**CONCLUSIONES**

**RECOMENDACIONES**

**ANEXOS**



## CONCLUSIONES:

De los antecedentes expuestos se desprende que en cada uno de los aspectos considerados en el Diagnóstico se observan serias limitantes para la consolidación y desarrollo de las empresas asociativas de productores agropecuarios. Se advierte así mismo una estrecha interrelación entre los diversos componentes de la producción agropecuaria de manera que en el momento de definir soluciones, debe abordarse el sistema en su conjunto, más allá de cada uno de los factores en particular. De allí que al momento de presentar conclusiones resulta difícil ceñirnos estrictamente a cada uno de esos factores en particular. No obstante ello, expondremos punto por punto un resumen de los principales problemas detectados a objeto de tenerlos presentes al momento de entregar recomendaciones.

### A.- El Problema de la Tierra:

Como queda demostrado en el texto del presente documento, los suelos en que se encuentran asentadas las organizaciones campesinas, presentan serias limitaciones tanto de calidad como de cantidad. Los suelos directamente aptos para la agricultura, es decir los suelos tipo II y III, alcanzan sólo a un 34% del total de tierras que poseen.

Los suelos tipo IV, que cuando se utilizan para fines agrícolas en casos de extrema necesidad, son causa de grandes inversiones, alcanzan a un 15% del total de tierras de los asentamientos estudiados.

Los suelos tipo V, VI y VII, considerados propios para la actividad ganadera, alcanzan un 35% y los suelos tipo VIII representan un 16%.

De esta composición se desprende que los suelos en que se encuentran ubicadas las organizaciones campesinas son mayoritariamente marginales, sin vocación agrícola y con un definido potencial ganadero.

No obstante, esta situación, la actividad económicamente predominante es la agricultura.

La actividad ganadera que practicaban algunas organizaciones campesinas es de escasa significación económica. Su carácter extensivo conlleva características tales como gran capitalización, poca utilización de mano de obra, poco riesgo y baja rentabilidad. Estas características deben tenerse en cuenta al formular políticas de solución al problema de los suelos en poder de las organizaciones campesinas.

Respecto a la cantidad de tierras concluimos que la relación hombre-tierra arable, equivale a una estructura agraria minifundiaria, lo que impide el desarrollo de la producción a escalas que permitan consolidar las empresas y elevar el nivel de vida de sus miembros.

En aquellas empresas en las que la cantidad de tierras por familia es mayor, los suelos son los de más bajo potencial agrícola.

De estos antecedentes concluimos que tanto la cantidad como la calidad de suelos en poder de las organizaciones campesinas constituyen limitantes absolutas para su consolidación y desarrollo.

**B.- Disponibilidad y Uso de la Mano de Obra:**

Los datos evidencian que en su conjunto las organizaciones utilizan el 33% de la mano de obra disponible y sólo el 12% de la mano de obra potencial. Estas cifras de utilización de mano de obra están determinadas por el nivel actual de desarrollo de la producción agropecuaria, en el que intervienen limitantes tales como los suelos, el financiamiento, el tamaño del mercado, la modernización de la agricultura y otros. La solución a este problema se deriva de la acción simultánea sobre todos los aspectos involucrados. La concepción de un programa de producción debe contemplar como una de sus directrices fundamentales, el elevar los niveles de utilización de la mano de obra, que es el recurso más abundante y menos

utilizado en los actuales proyectos de desarrollo. La meta de estos programas de producción debe ser la utilización plena de la mano de obra, a fin de garantizar ingresos similares a los devengados anualmente por los trabajadores urbanos.

C.- Asistencia Técnica y Niveles Tecnológicos:

En la situación descrita, la asistencia técnica no ha encontrado condiciones que permitan la formulación de una política y de una normativa de la asistencia que prestan los técnicos a los productores, de acuerdo con las metas fijadas por la planificación del sector, las condiciones agrológicas de cada área, el financiamiento, el potencial de mercado y demás condicionantes de la producción agropecuaria.

En el agro panameño se han introducido elevados niveles de tecnología sin atender el aspecto de la transferencia de tecnología. Esta carencia fundamental ha motivado el empleo ineficiente de esos niveles tecnológicos, con el consiguiente aumento de los costos y disminución de la rentabilidad. Por otro lado, los niveles tecnológicos empleados desplazan la utilización del recurso nacional, mano de obra, incrementan la utilización de insumos importados, desembocando en que un elevado porcentaje (más del 70%) del financiamiento de la producción, se desvíe hacia la economía de países importadores de tecnología. Para la solución del problema de la Asistencia Técnica deben formularse políticas tendientes a solucionar los problemas de la tierra, el financiamiento, el mercadeo y demás factores. En función de esas políticas se deben implementar planes y programas de producción, que contemplen criterios generales sobre niveles tecnológicos, a-sistencia técnica y transferencia de tecnología. En base a estos criterios generales es posible elaborar normas específicas de asistencia a los productores por área y rubros seleccionados, así como programas de producción,

que contemplen la transferencia de la tecnología a utilizar. El tipo de asistencia técnica dada a las empresas agropecuarias, no permiten el desarrollo de la capacidad empresarial de los asentados. Esto se produce porque muchas de las actividades identificadas como pertenecientes a la administración interna de la Empresa, operan como factores externos, pertenecientes al dominio de la política agropecuaria del país.

D.- Asistencia Crediticia:

La asistencia crediticia que presta el Banco de Desarrollo Agropecuario, oscila entre criterios bancarios tradicionales y criterios de un Banco de Fomento.

Las debilidades en la formulación de políticas definidas de producción por rubro y región que permitan tomar decisiones oportunas sobre financiamiento, son suplidas de hecho por las necesidades de financiamiento que enfatizan la recuperación rápida. Los mecanismos administrativos demoran el avance de los cultivos provocando pérdidas que debe absorber el productor.

La diferencia entre las tasas de interés que paga el Banco de Desarrollo Agropecuario a sus fuentes de financiamiento y las que pagan al Banco sus usuarios lo conduce a una rápida y progresiva descapitalización.

La actual concepción del crédito impide el ejercicio de la autogestión; personaliza la gestión administrativa de las empresas en la figura del Presidente y convierte de hecho a los miembros de las organizaciones en asalariados o jornaleros. Esto obstaculiza la concepción de la empresa como propia, con lo cual desaparece el interés por el aporte voluntario del trabajo y desaparece cualesquier preocupación por disminuir los costos de producción.

E.- Comercialización y Selección de Rubros:

La estrechéz del mercado interno, el desconocimiento de

la demanda interna y externa y la inexperiencia en co-  
mercio exterior así como los problemas de infraestructu-  
ra física (carreteras, medios de transporte, etc.),  
de infraestructura institucional con políticas defini-  
das y orientadas, programas, recursos y falta de coor-  
dinación entre las instituciones que operan en el sec-  
tor constituyen las limitantes más importantes para el  
desarrollo del sector agropecuario panameño.

La disponibilidad de centros de procesamiento y acopio  
aún incipientes, sumado al rápido crecimiento de la po-  
blación urbana, demostró que los canales de comercia-  
lización no se adecuaban a la velocidad inquirida, que-  
dando inadecuados o insuficientes para las necesidades.  
Por otro lado, desde el punto de vista del productor,  
no están debidamente garantizadas las especificaciones  
de calidad de los productos ni una periodicidad consis-  
tente de la oferta.

Cualesquier programa dirigido hacia la diversificación  
de la producción debe comenzar por efectuar las inves-  
tigaciones de mercado que permitan seleccionar aquellos  
rubros más demandados en el mercado tanto interno y ex-  
terno, para luego elegir aquellos que sean susceptibles  
de producirse bajo nuestras condiciones.

Resuelto este problema, se crean las bases para el es-  
tablecimiento de programas de zonificación de cultivos  
y de sistemas de asistencia técnica y transferencia de  
tecnología que aseguren la disminución de los costos  
de producción y la elevación de los niveles de eficien-  
cia a límites compatibles con las exigencias de calidad  
y cantidad de la demanda internacional.

F.- Situación Social y Empresarial. Participación del Sec-  
tor Público en la Gestión Empresarial de las Organiza-  
ciones Campesinas.

A pesar de las deficiencias observadas en las organiza

ciones campesinas en su carácter de empresas, la situación social de los campesinos organizados ha mejorado como consecuencia de la acción global del gobierno en materia de educación, salud, vivienda, así mismo la organización campesina ha permitido elevar el nivel de conciencia de los campesinos en relación con su participación social. Las organizaciones campesinas han constituido una fuente de trabajo que de acuerdo a las opiniones expresadas por los campesinos, contribuye a elevar los niveles de ingreso de las familias asentadas con respecto a sus condiciones anteriores de precarismo.

Para abordar los problemas de tipo empresarial debemos distinguir aquellos que corresponden a organización social del grupo y aquellos propiamente empresariales. En cuanto a Organización Social del grupo hemos observado los siguientes problemas:

- 1.- La estructura orgánica no está claramente definida. No están precisadas las funciones, atribuciones y deberes de los miembros de la directiva, ni del resto de los miembros. Esto es una consecuencia directa de la falta de actualización de las reglamentaciones internas de las organizaciones campesinas.
- 2.- En la mayor parte de los grupos la asamblea no se reúne con la periodicidad que corresponde. Ello provoca la concentración del trabajo en uno o dos miembros de la directiva, así como la ausencia de crítica y de mecanismos de participación en las decisiones. Ello motiva así mismo el desinterés de los socios por los asuntos del grupo y puede ser motivo de la alta deserción observada.
- 3.- En muchas organizaciones se observa la asistencia de socios que están dedicados a actividades

económicas ajenas a la organización campesina: empleados públicos, dueños de tiendas, dueños de transportes, etc..

- 4.- Se advierte con preocupación la práctica generalizada de sub-contratar peones por parte de los asentados. Esto constituye otra expresión de que el modelo de empresa asociativa campesina es sustituido en la práctica por otro tipo de modelos empresariales. En este caso, el asentado que sub-contrata mano de obra no aporta su trabajo y sin embargo participa de los excedentes.

En cuanto a Gestión Empresarial, hemos demostrado que la mayor parte de las actividades de las Organizaciones Campesinas, las realizan funcionarios de una u otra institución estatal. Esto significa que la actividad de las organizaciones campesinas ha pasado gradualmente a manos del estado, limitando o impidiendo su capacidad de autogestión. Gran parte de los problemas analizados en este trabajo se derivan de este problema fundamental. Las condiciones actuales del mercado restringen las posibilidades de seleccionar rubros, de modo tal, que tanto el técnico como el campesino, enfrentados a la tarea de planificar la producción, deben limitarse a los rubros tradicionales.

Por otra parte, la concepción actual del crédito, la asistencia técnica, así como los mecanismos de operación, no favorecen la participación campesina sino que la gestión empresarial se efectúa por vía estatal.

G.- Rentabilidad y Niveles de Ingreso:

De la información presentada se desprende que el promedio de ingreso familiar anual que reciben los miembros de las organizaciones campesinas es de B/248.00. Este ingreso anual está muy por debajo de los niveles míni-

mos percibidos por los trabajadores urbanos, por lo que puede ser un poderoso factor de deserción en las organizaciones y de migración campo-ciudad.

Estos ingresos anuales están financiados por el Banco de Desarrollo Agropecuario. En solo 6 casos, los ingresos obtenidos cubren los gastos originados por el pago de jornales.

De las empresas estudiadas, un 81% presentan pérdidas que van desde B/50,000 en el 57% de los casos y suben de los B/50,000 en el 24% de los casos.

De las diferencias entre el valor total de la producción y el valor que queda luego de pagados los gastos, se desprende que la mayor parte de los recursos de capital se han derivado hacia el pago de la tecnología utilizada, cuyo uso ineficiente ha sido factor de gran importancia en el aumento del costo de producción y disminución de la rentabilidad.

### RECOMENDACIONES:

En los capítulos precedentes hemos analizado uno a uno los diferentes factores que caracterizan la situación actual de las organizaciones campesinas panameñas, tal como fueron detectadas por el Diagnóstico Físico, Económico, Administrativo y Social de 70 de ellas.

Al momento de entregar las recomendaciones es preciso jerarquizar los problemas observados de acuerdo a su importancia relativa de modo tal que pueda distinguir las acciones principales de las de segundo o tercer orden en un eventual programa orientado hacia la consolidación y desarrollo del sector reformado.

Desde ese punto de vista, las dos limitantes fundamentales que impiden la consolidación de las organizaciones campesinas son el recurso tierra y el factor mercado. Ambos limitantes no permiten una adecuada selección y combinación de rubros, ni garantizan niveles de ingreso o rentabilidad mínimos. Cualesquier programa dirigido a la solución de los problemas detectados debe actuar primera y simultáneamente sobre estos dos aspectos básicos. Cualesquier acción dirigida hacia los demás factores estudiados no logrará efectos significativos si no se soluciona el problema de la tierra ni se amplían las posibilidades de mercado. Ambos problemas están íntimamente vinculados, de manera tal que no puede esperarse resultados positivos a menos que se actúe simultáneamente sobre ellos.

En un segundo orden de prioridad, se encuentran el problema de la utilización de la mano de obra. Una vez solucionados los problemas de tierra y creados los mecanismos que permitan ampliar la gama de rubros comercializables, los programas de producción deben dirigirse hacia aquellos que demanden la mayor cantidad de mano de obra, a fin de que los recursos financieros se canalicen hacia la remuneración del recurso nacional mano de obra. Esta decisión, que tiende al pleno empleo de la mano de obra potencial, involucra la definición sobre tipos y niveles de tecnología a aplicar y supone además la imple-

mentación de sistemas de transferencia de tecnología. De este modo, tenemos que los problemas derivados de la asistencia técnica se sitúan en un tercer nivel de prioridad.

Al elegir los rubros, tipo y niveles de tecnología, se crean las bases para la formulación de una política de créditos utilizada como herramienta de fomento capaz de orientar la producción en las direcciones deseadas. Una vez definidas las políticas de crédito y sus mecanismos de operación, corresponde atacar los problemas de gestión y organización de las empresas asociativas.

Después de jerarquizados los problemas en cuanto a su importancia relativa, procederemos a entregar recomendaciones específicas respecto a cada uno de los factores aludidos.

1. Sobre el Problema de la Tierra:

En aquellas empresas en las que la calidad de los suelos impide la explotación de rubros agropecuarios, debe analizarse la factibilidad de introducir actividades económicas no agropecuarias. De no ser posible esta solución, se debe proceder a la reubicación de las familias allí asentadas, en tierras más apropiadas para estas labores.

Se debe mejorar la dotación de tierras a los grupos que presentan una baja relación de tierra arable por familia. Para ello deben definirse unidades mínimas de explotación por rubro para cada área, en función de los niveles de ingreso mínimo esperados para el sector rural y de la calidad de los suelos.

Para los suelos tipo IV debe tenerse presente que las inversiones en materia de drenajes y riego alcanzan elevados costos por has. Al momento de tomar decisiones sobre inversiones en suelos se debe comparar su monto probable con los beneficios esperados. Es posible también que el estado asuma directamente los costos de un programa de habilitación de tierras.

En cualesquier caso es preciso poner en práctica programas de producción basados en los estudios sobre zonificación ecológicas de los cultivos. Como veremos más adelante, se debe actuar sobre los demás componentes de la producción agropecuaria para crear las condiciones de mercado, financiamiento y otras que hagan posible la aplicación de programas de zonificación.

## 2. Mercado:

Debe definirse políticas, programas y proyectos específicos de comercialización para el sector reformado. Como hemos señalado, de la solución al problema del mercado depende la posibilidad de selección de rubros.

La estrechez del mercado interno, plantea la necesidad de creación de toda una infraestructura de comercio exterior, que permita el planteamiento de políticas agresivas en los mercados internacionales. Para ello debe agilizarse la implementación de los programas del Instituto de Promoción de Exportaciones.

Una de las áreas de actividad que podría contribuir a resolver el problema de la comercialización sería a través del fortalecimiento y ampliación de Agroindustrias en nuestro país. Esto podría traer como consecuencia un aumento de la oferta de productos agropecuarios, en igual forma contribuiría a resolver el grave problema del desempleo en el medio rural y en igual forma, sienta las bases para generar las materias primas para nuestra industrialización futura.

El Instituto de Mercadeo Agropecuario, así como las diversas entidades vinculadas al comercio exterior, deben participar en la planificación de la producción a fin de consultar las condiciones de mercado en la elaboración de los planes.

Los productores, así como la asistencia técnica deben conocer y dar a conocer profundamente las normas de

calidad exigidas en los mercados internacionales; los precios, los costos y demás características a fin de orientar su producción en base a ellas.

3. Mano de Obra:

La elevación de los niveles de utilización de la mano de obra disminuye la fuga de divisas por concepto de compra de tecnología y canaliza esos recursos hacia el aumento de los ingresos del trabajador.

Debe implementarse programas de producción de rubros que utilicen mano de obra de manera tal que el trabajador agrícola tenga trabajo por lo menos 11 meses al año. No se debe financiar rubros mecanizados en un grupo campesino mientras no se utilicen plenamente la mano de obra. Como para las organizaciones que actualmente trabajan fundamentalmente en forma mecanizada, sería difícil retroceder violentamente hacia tecnologías más elementales, deben agregarse rubros que consuman más mano de obra en forma paralela a los actualmente en desarrollo. El financiamiento puede acentuar progresivamente estos cultivos a fin de ir corrigiendo paulatinamente la tendencia actual.

El Instituto de Investigaciones Agropecuarias tiene un gran papel que jugar en este sentido, a través de la experimentación de sistemas de producción. Asimismo, la Asistencia Técnica China debe alcanzar mayor significación al ampliar su radio de acción con programas hortícolas en las organizaciones campesinas, así como en experiencias de producción de arroz bajo inundación.

4. Tecnología, Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología:

En íntima conexión con el problema de la utilización plena de la mano de obra, se encuentran las decisiones sobre tipo y niveles de tecnología. Como señalare-

mos antes, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias debe orientar algunos de sus programas hacia las organizaciones campesinas. En la actualidad cobra gran interés la investigación de sistemas de producción que tienden a utilizar al máximo los recursos más abundantes: tierra, sol y mano de obra. Los sistemas de producción fueron utilizados siempre por los agricultores, sin que fuesen estudiados hasta ahora. Las investigaciones deben proporcionar datos sobre combinaciones más adecuadas, épocas, distancias, densidades de siembra, etc.. Esta puede ser una tecnología alternativa que permite elevar los niveles de utilización racionales de recursos nacionales.

La selección de rubros de acuerdo a las condiciones agrológicas, a las condiciones de mercado y al uso pleno de la mano de obra debe articularse en un programa de producción, para el cual se deben formular una política de asistencia técnica que contemple los tipos y niveles de tecnología a utilizar. En base a esta política de Asistencia Técnica, debe considerarse la calificación y experiencia profesional del personal técnico para ubicarlo en aquellas tareas en que resulte más productivo. La administración del Ministerio de Desarrollo Agropecuario debe tomar en cuenta estas consideraciones al hacer traslados o reubicación de personal, así como para dotar al técnico del apoyo logístico que le permita rendir al máximo de su potencial.

Al contar con una política definida de asistencia técnica, se debe determinar normas específicas de asistencia por rubro y región, para ser ejecutadas por los niveles operativos.

Es preciso articular todo un sistema de transferencia de tecnología que supere las barreras de comunicación existentes entre el técnico y el productor. Para ello el personal técnico de las diversas Direcciones del Mi

nisterio de Desarrollo Agropecuario y del Banco de Desarrollo Agropecuario, deben recibir una formación básica en Psicología Social, que les permita interesarse por los fenómenos de grupo y comprender las particularidades de la cultura del medio rural panameño y adquirir técnicas sobre cambio de actitudes sociales. Esta formación debe complementarse con el conocimiento y utilización de las diversas técnicas de comunicación para ponerlas al servicio de su quehacer profesional.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario debe invertir en el Desarrollo de Recursos Humanos dentro del sector agropecuario para mantener informado al personal técnico como de los medios existentes para su experimentación, adaptación y divulgación.

#### 5. Asistencia Crediticia:

La formulación de un Plan de Producción y de una política de Asistencia Técnica permitirá al Ministerio de Desarrollo Agropecuario generar una política de créditos para ser aplicada por el Banco de Desarrollo Agropecuario. Esa política de créditos debe ser la herramienta que permitirá poner en práctica el Plan de Producción, al fomentar aquellos rubros que como hemos visto, serán seleccionados en base a determinantes tales como el suelo, el mercado y el uso pleno de la mano de obra.

Como una recomendación muy específica, se sugiere que aquellas empresas que de acuerdo al Diagnóstico evidencian una situación económica sana (utilidades positivas) reciban un tratamiento diferente al entregárseles la posibilidad de manejar por sí mismas el crédito que se le otorgue. Esto se ubica dentro de la estrategia de autogestión, que se orienta hacia la consolidación de las empresas expresadas en una independencia cada vez mayor con respecto a las instituciones estatales.

El Banco de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario deben coordinar el trabajo relativo a las operaciones financieras y contables de las empresas asociativas. El Plan de Explotación (PLEX) y la Solicitud de Crédito pueden refundirse en un solo documento financiable, eliminando así la duplicación del trabajo y dando mayor agilidad al crédito. Igual cosa debe suceder con el Sistema de Tarjetas en que el Banco registra las operaciones de los grupos organizados y el Sistema Unico de Registro que llevan los contadores regionales del Departamento de Gestión de la Empresa Rural. Ambos procedimientos administrativos deben fundirse en uno solo.

El gobierno nacional debe continuar haciendo esfuerzos por conseguir fuentes de financiamiento que permitan realizar una efectiva labro de fomento, con tasas de interés y plazos adecuados, que incentiven la producción de aquellos rubros hacia los cuales se debe orientar la producción agropecuaria.

6. Situación Social y Empresarial:

El estado debe continuar sus esfuerzos por el perfeccionamiento de los servicios de vivienda dirigidos hacia las organizaciones campesinas. Estos servicios deben no solo continuar, sino también extenderse hacia aquellos grupos que aún no se benefician de ellos.

La política general del Ministerio de Desarrollo Agropecuario debe estar orientada hacia la creación de las bases para hacer efectiva la autogestión de las Organizaciones Campesinas. Para ello debe darse un vuelco significativo en la actitud tanto de las instituciones como de las técnicas en particular. Todos los miembros del sector debemos estar plenamente concientes de que el objetivo de nuestras acciones está dirigido a dejar progresivamente las operaciones de la Empresa en manos de los campesinos. La participación campesina debe de

jar de ser una mera formalidad con la que cumplimos sin mucho convencimiento, para convertirse en una realidad que dinamice las empresas, termine con la deserción y cree la mística del trabajo organizado que se aporta voluntariamente para la empresa propia.

Las acciones de asistencia en organización deben incidir decisivamente para conseguir que las Empresas Campesinas reúnan puntualmente su Asamblea General. Estas reuniones deben ser organizadas, con tiempo de duración, informes escritos previos, intervención de todos y cada uno de los socios, etc.. La reunión periódica crea condiciones para que el grupo identifique sus problemas y tome sus medidas correctivas.

Dentro de estas, tiene especial relieve el problema de la estructura orgánica y el del Reglamento de Funcionamiento Interno. La Legislación debe ser actualizada, contemplando la experiencia acumulada y las perspectivas que se abren en función de esa experiencia.

El sistema de transferencia de tecnología debe contemplar como condición contribuyente, los programas de alfabetización y elevación del nivel educativo de los campesinos. Estos programas de Educación Básica Laboral deben tomar sus contenidos de las condiciones de vida del campesino, de la experiencia organizativa y del proceso productivo en que se encuentran ubicados.

## 7. Síntesis:

A manera de síntesis de las conclusiones y recomendaciones, debemos señalar que la problemática observada es extraordinariamente rica, compleja y polifacética. Ninguno de los problemas puede ser separado mecánicamente del conjunto del cual forma parte. La presentación separada de cada uno de los aspectos del proceso productivo es resultado de un esfuerzo de abstrac

ción hecho para lograr identificar con mayor precisión la ubicación y naturaleza exactas del problema con el fin de presentar también con precisión acciones definidas para solucionarlo.

No obstante ellos, la solución definitiva depende de la total integración de las diversas Direcciones e Instituciones involucradas en la producción agropecuaria. Debe existir un consenso sobre el análisis del problema; unidad absoluta de propósitos; un programa coherente orientado hacia objetivos definidos y metas alcanzables y cuantificables; responsabilidades claramente definidas, ámbitos de competencia claros e instancias, niveles y mecanismos de coordinación eficaces.

El diagnóstico físico, administrativo, económico y social de 70 empresas asociativas de productores agropecuarios, hecho por la Dirección Nacional de Desarrollo Social a través de su Departamento de Gestión de la Empresa Rural, con la asistencia técnica del IICA-Fondo Simón Bolívar, constituye una herramienta valiosa, cuyo mérito reside no sólo en que permite caracterizar la situación global de este sector de actividad económica, sino que ubica y cuantifica los problemas en cada una de las empresas estudiadas. De allí pueden obtenerse por lo tanto, orientaciones políticas globales como las que hemos señalado, y también medidas muy concretas a aplicar en cada uno de los casos.

La segunda etapa del proyecto para la planificación de Empresas Asociativas de Productores Agropecuarios, contempla precisamente la planificación a largo plazo de un conjunto de empresas campesinas. Esta situación se presta extraordinariamente para constituir un equipo técnico, integrado por todas las Direcciones e instituciones del sector y representación campesina, capaz de elaborar una planificación integral para un

grupo de empresas, que contemple todas las variables analizadas en la etapa Diagnóstico y que permita incorporar progresivamente a todas las empresas campesinas al mecanismo de Diagnóstico, Planificación y Seguimiento a la Ejecución.

Por esta vía quedará plenamente demostrado la corrección de la política agropecuaria del gobierno nacional en materia de dotación de tierras y organización campesina, al iniciar un proceso que toma conciencia de su propio desarrollo y acomete las nuevas empresas con la madurez y seguridad que da la experiencia.

Es a través de la adecuada planificación de todas las empresas campesinas que nos toca atender, cuando realmente se resolverán los agudos problemas por los cuales están atravesando estas empresas en la actualidad. Esta planificación tendría como finalidad principal maximizar los recursos tierra, mano de obra y capital.

Para la adecuada planificación de estas empresas debemos basarnos en estudios de mercados tanto internos como externos, así como en las políticas de producción para el sector, de forma tal que se utilicen rubros sobre los cuales no haya problemas de comercialización y consumo.

La ubicación geográfica de estos rubros deberá estar en función de una adecuada zonificación de cultivos, así como de estudios serios y profundos relacionados con la vocación y uso de los suelos.

Es necesario recalcar nuevamente que la solución a los problemas que se señalan en este trabajo requieren de soluciones integrales y no de soluciones particularizadas. Corresponderá a los organismos correspondientes velar porque esto sea así para bien de todos los que en una forma u otra se desenvuelven dentro del sector agropecuario.

## **ANEXOS**



**ANEXO No. 1**

**PRIORIDADES DE ASISTENCIA TECNICA SEGUN PROGRAMA**

**DIRECCIONES NACIONALES DE PRODUCCION AGRICOLA Y PECUARIA**



PRIORIDADES DE ASISTENCIA TECNICA SEGUN PROGRAMA

SUB-SECTOR PECUARIO	PRIORIDADES POR TIPOS DE TECNICAS
<p>Reforzar programas de Alimentación en base a la siembra y conservación de forrajes</p>	<p>Se propone no incrementar la superficie utilizada en pastos por el rubro lechero sino reemplazar pastos de menor rendimiento mediante el establecimiento de pastos mejorados, en cada Región.</p> <p>Se establecieron semilleros en áreas donde sea posible la irrigación en la época seca para poder disponer de semilla cuando se inicie las lluvias.</p>
<p>Programa de Inseminación Artificial</p>	<p>Existe la necesidad de hacer una transformación del rebaño de tal forma que la proporción de sangre lechera aumente hasta niveles compatibles con el medio ambiente del área (1/2 a 5/8)</p> <p>Se hace necesario el establecimiento de un Centro de Extracción y Procesamiento de Semen, dentro del-país, una vez que nuestra necesidad sobrepasen las 20,000 ampolletas, lo que podrá suceder para el año de 1980.</p>
<p>Mejoramiento Genético</p>	<p>Para el mejoramiento genético del hato lechero se debe iniciar una sustitución de toros de baja calidad lechera por sementales de mejores características.</p> <p>El crear un Centro de mejoramiento genético, permitirá la obtención de animales con capacidad de producción en forma más económica en nuestro medio, dando así por tanto, mayor solidez a la actividad. Este centro deberá guardar estrecha relación con el Programa de Inseminación Artificial.</p>

CONTINUACION.....

ÑAME	Los proyectos se limitan a las áreas de Darién, Herrera y Veraguas, dando importancia especial al factor de comercialización.
YUCA	Por el momento y hasta que no existan mejores condiciones económicas desde el punto de vista de mercado para procesamiento de la misma, este cultivo deberá limitarse a proyectos de autoconsumo o a pequeños proyectos para comercialización de yuca fresca.
OTOE	Deberán establecerse los proyectos en tierras con buen drenaje y áreas con regímenes de lluvias normales.
FRUTALES	Quedarán sujetos a la disponibilidad de financiamiento y contratos que aseguren la comercialización, ya sea como frutas frescas o para plantas procesadoras.
GUANDU	Estos proyectos quedarán condicionados al consumo fresco y a la existencia de contratos para la comercialización del producto.
SOYA	Se hará énfasis para este cultivo en forma ordenada de modo que el programa vaya adquiriendo las características de siembras comerciales, fundamentándose en las investigaciones que se han estado realizando a través del IDIAP.

PRIORIDADES DE ASISTENCIA TECNICA SEGUN RUBRO

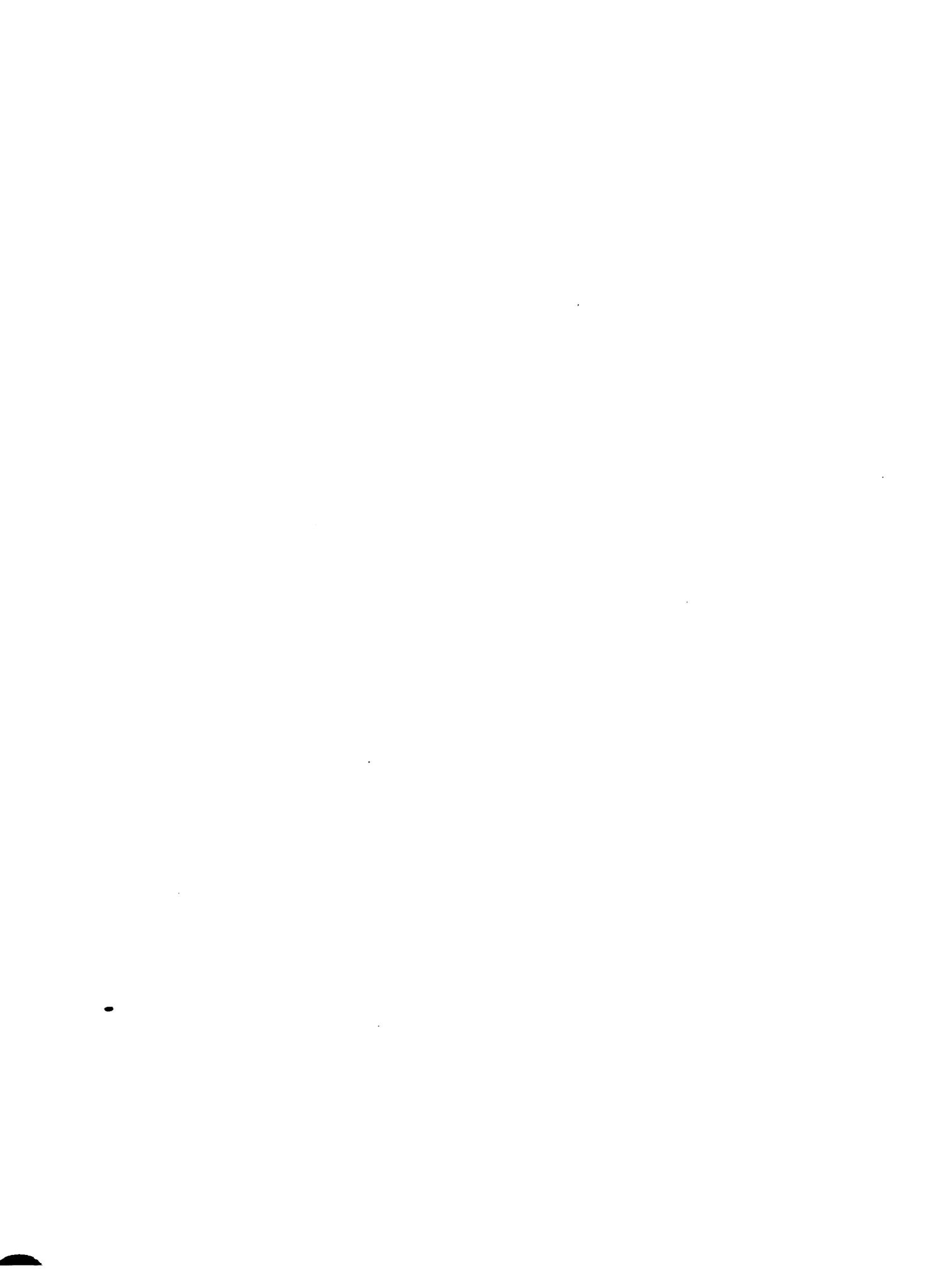
Sub-Sector Agrícola	Recomendaciones Técnicas
ARROZ	<p>Se limitará al cultivo a tierras o áreas de comprobada vocación arrocera, teniendo en cuenta fundamentalmente la fertilidad de los suelos y los regímenes de lluvia de la zona. Las siembras deberán programarse para los períodos que presentan mayor seguridad en cuanto a lluvias y en los casos sea posible, se estudiará la posibilidad de riego.</p>
MAIZ Y SORGO	<p>No se establezcan restricciones especiales, ya que existen un interés en aumentar la producción. Sin embargo, deberá limitarse a suelos adecuados y tomar en cuenta la precipitación en el área. Se identifica la zona de azuero como una de buenas condiciones para el cultivo.</p>
HORTALIZAS	<p>Sujetas a un contrato de venta de la producción y las áreas donde se realice, deberán presentar las condiciones de suelo y clima necesario para el cultivo. Cuando se trate de cebolla y de tomate industrial, igualmente deberá contarse con los cupos otorgados por el IMA y las empresas industrializadoras del tomate.</p>
	<p>Solo se incluirá en los planes de producción del área de Caizán en la Provincia de Chiriquí y en aquellas que presentan condiciones favorables al desarrollo del cultivo.</p>

CONTINUACION.....

CAFE	<p>Se continuará reforzando el programa con el propósito de avanzar en la rehabilitación y renovación de las áreas cafetaleras con variedades más promisoras y siguiendo patrones tecnológicos que permitirán aumentar los rendimientos y la producción, lo cual nos permitirá aumentar nuevas cuotas de exportación.</p> <p>El MIDA, a través del Programa de Café garantiza los vivos para ofrecer material con las características deseadas. El B.D.A. deberá garantizar el financiamiento de los productores que se incorporaran a este programa.</p>
CACAO	<p>Este programa continuará su desarrollo basado en la rehabilitación y renovación de las áreas cacaoteras, principalmente en la Región de Bocas del oro, utilizando para ello materiales mejorados. El MIDA, a través del Programa Nacional de Cacao seguirá garantizando la semilla para lo tanto, el B.D.A. tendrá que desarrollar una línea de crédito para apoyar este programa.</p>

CONTINUACION.....2

POLITICAS	PRIORIDADES POR TIPOS DE TECNICAS
<p>Creación del Registro de Ganado Bovino Lechero</p>	<p>Este registro permitirá dar seguimiento en forma ordenada al material genético con que se cuenta en la actualidad y el que se establezca el centro de mejoramiento genético.</p>
<p>Establecer Centros de Crianza de Terneros.</p>	<p>El Estado deberá establecer Centros de Crianza de Terneros hasta que la empresa privada esté en condiciones de hacerlo, para que los recursos en las fincas sean destinados a la producción propiamente dicha. Estos Centros se harán más necesarios cuando los programas de Inseminación Artificial y mejoramiento genético estén dando su fruto.</p>



**ANEXO No. 2**

**PROYECTOS DE VIVIENDA RURAL POR NUMERO DE**

**SOLUCIONES Y UBICACION**



MINISTERIO DE VIVIENDA  
DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
PROYECTOS DE VIVIENDA RURAL POR NUMERO DE SOLUCIONES  
Y UBICACION, SEGUN SU ESTADO: AÑO 1978

ESTADO Y PROYECTO	No. de Solic.	Fecha de Terminación	U B I C A C I O N		Corregimiento	O B S E R V A C I O N E S
			Provincia	Distrito		
TOTAL	<u>976</u>					
CONSTRUIDAS	<u>552</u>					
El Brigadier	27	23-11-74	Panamá	Capira	Cermeño	
Superación Campesina	29	21-8-75	Panamá	Chepo	Cabecera	
Revolución en Marcha	50	10-9-75	Chiriquí	Barú	Progreso	
Nuevo Océ	20	3-2-76	Colón	Colón	Salamanca	
Revolución 11 de Octubre	20	29-5-76	Coclé	Penonomé	Coclé	
Quebrada Grande	26	23-10-76	Panamá	Capira	Cermeño	
Maximino Batista (M. en Marcha)	29	23-10-76	Panamá	Capira	Cermeño	
Playa Leona	25	20-12-76	Panamá	La Chorrera	Playa Leona	
Victoriano Franco (I etapa)	39	8-1-77	Veraguas	Santiago	Ponuga	
Carrizaleños Unidos	21	16-1-77	Veraguas	Soná	Río Grande	
El Higuero	22	5-3-77	Herrera	Santa María	El Rincón	
Vanguardia Campesina	60	1-4-77	Chiriquí	Barú	Progreso	
Los Higos	15	27-5-77	Herrera	Parita	Cabuya	
Jesús M. del Bayano	28	15-9-77	Panamá	Chepo	Cabecera	
Liberación Campesina	28	10-11-77	Herrera	Ocú	Cabecera	
11 de Marzo	27	15-11-77	Veraguas	Soná	Río Grande	
San Antonio (I etapa)	20	21-11-77	Veraguas	Soná	Guarumal	
El tejar de Alanje	20	15-12-77	Chiriquí	Alanje	El Tejar	
El Agallito	21	20-1-78	Herrera	Chitfe	Cabecera	
J.C. de Parita	25	20-1-78	Herrera	Parita	Cabecera	

EN EJECUCION

424

Bastimentos	B. del Toro	B. del Toro	Bastimentos
Coop. de Prod. La Constancia	Coclé	Coclé	Coclé
Coop. de Prod. La Libertad	Coclé	Coclé	El Valle
Asent. Unión Revolucionaria	Herrera	Herrera	Potuga
Asent. Unión Campesina	Herrera	Herrera	Los Llanos
Las Garzas	Herrera	Herrera	El Rincón
J.C. de Pesé	Herrera	Herrera	Cabecera
J.C. de Sabana Grande	Los Santos	Los Santos	S. Grande
Primer de Mayo	Los Santos	Los Santos	Cabecera
La Providencia	Los Santos	Los Santos	Los Asientos
J.C. La Colorada	Los Santos	Los Santos	La Colorada
Coop. de Viv. Nvo. Pto. Caimito	Panamá	Panamá	Pto. Caimito
J.C. de Villa Rosario	Panamá	Panamá	Villa Rosario
Chepo	Panamá	Panamá	Cabecera
Victoriano Franco (II etapa)	Veraguas	Veraguas	Cabecera
Porvenir No. 1	Veraguas	Veraguas	Guarumal
28 de Noviembre	Veraguas	Veraguas	Veraguas
Revolución Campesina	Veraguas	Veraguas	Rfo Grande

PROGRAMACION FISICA

14 de febrero de 1978

**ANEXO No. 3**

**ASENTAMIENTOS CAMPESINOS INCORPORADOS AL REGIMEN**

**DE SEGURO SOCIAL**



CAJA DE SEGURO SOCIAL  
DIRECCION EJECUTIVA ADMINISTRATIVA  
OFICINA DE DIRECCION Y COORDINACION

ALGUNAS GENERALIDADES DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS INCORPORADOS AL REGIMEN DE SEGURO SOCIAL  
Mayo 1977

ORGANIZACION	FECHA DE CONSTITUCION	AÑOS DE CONSTITUCION	FECHA DE INCORPORACION AL REGIMEN DE S. S.	AÑOS DE INCORPORACION	NUMERO DE ASENTADOS	EVALUADOS	FECHA DE EVALUACION	DISTRITO	CORRECIAMIENTO	COMUNIDAD
<b>TOTAL</b>					<b>880</b>					
<b>C H I R I Q U I</b>					<b>651</b>					
Vanguardia Campesina	12 febrero 1971	6 años 3 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	45	9	Febrero	Bard	Progreso	Finca Barbá
16 de Diciembre	14 junio 1971	6 años 11 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	25	1	Febrero	Bard	Progreso	Finca María
10 de Febrero	11 febrero 1971	6 años 3 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	34	1	Febrero	Bard	Puerto Armuelles	Finca Sangrillo
Libertad Campesina	21 junio 1970	6 años 11 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	20			Bard	Puerto Armuelles	Los Olivos
Dionisio Arrocha	20 junio 1970	6 años 11 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	38			Bard	Progreso	Finca El Rompio
Santa Rosa de Lima	14 julio 1973	3 años 10 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	34	2	Febrero	Bard	Puerto Armuelles	Finca Lima
Junta Agraria Manaca Norte	24 mayo 1972	5 años	10. de julio 1975	1 año 10 meses	46			Bard	Progreso	Manaca Norte
Triunfo Campesino	2 enero 1971	6 años 4 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	36			Bard	Progreso	Finca Peco
Lucha Campesina	5 julio 1970	6 años 10 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	37	9	Febrero	Bard	Puerto Armuelles	Finca Coco Cañasas y Coraza
Victoria de La Revolucion	15 enero 1971	6 años 4 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	25			Bard	Progreso	Finca Colorado
Revolucion en Marcha	21 sept. 1970	6 años 8 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	34	12	Febrero	Bard	Puerto Armuelles	Finca Barica
Compañeros Unidos de Burica	8 febrero 1971	6 años 3 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	35			Bard	Progreso	Finca Barica
Todo Por La Patria	26 sept. 1970	6 años 8 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	22			Bard	Progreso	Corotú Civil
9 de Enero	15 mayo 1972	5 años	10. de julio 1975	1 año 10 meses	23	9	Febrero	Bard	Progreso	Finca María
11 de Octubre,	30 mayo 1970	7 años	10. de julio 1975	1 año 10 meses	36			Alamje	Quetralvo	Orilla del Río
Pedro Diaz Ortille Del Río	1 sept. 1972	4 años 8 meses	10. de enero 1976	1 año 4 meses	40			Alamje	Divalí	Santo Tomás
Nuevo Chiriquí	8 agosto 1972	4 años 9 meses	10. de enero 1976	1 año 4 meses	21			Alamje	El Rincón	El Rincón
Santo Tomás en Marcha	17 marzo 1974	3 años 2 meses	10. de enero 1976	1 año 4 meses	25	1	Febrero	Bard	Puerto Armuelles	San Bartolo
Amigos de La Revolucion	12 sept. 1971	5 años 8 meses	10. de enero 1976	1 año 4 meses	40	6	Febrero	Bard	Puerto Armuelles	Finca Cañasas
Compañeros en Marcha	18 nov. 1973	3 años 6 meses	10. de sept. 1976	1 año 7 meses	25			La Raya de Santa María	Santa María	Las Huacas
Así Marcha La Revolucion	30 julio 1972	4 años 10 meses	10. de sept. 1976	1 año 7 meses	23					
<b>V E R A C U Z</b>					<b>19</b>					
Urracá No. 1	12 marzo 1971	6 años 2 meses	10. de abril 1975	2 años	19					
<b>H E R R E R A</b>					<b>57</b>					
La Rueda de Santa María	26 mayo 1973	4 años	16 de julio 1975	1 año 10 meses	14			Santa María	Santa María	La Rueda
Las Cargas	11 julio 1969	7 años 10 meses	10. de julio 1975	1 año 10 meses	22			Santa María	El Rincón	El Rincón
El Higueros	25 mayo 1971	6 años	10. de julio 1975	1 año 10 meses	21					
<b>P . . . A M A</b>					<b>153</b>					
El Brigadier	17 abril 1970	7 años 1 mes	10. de mayo 1976	1 año	34			Capira	Cerroño	Monte Oscuro
Mandinga en Marcha	21 mayo 1972	4 años	10. de mayo 1976	1 año	33			Capira	Cerroño	Mandinga
Junta Agraria de Monte	1 mayo 1973	4 años	10. de mayo 1976	1 año	16			Capira	Cerroño	Monte Oscuro
Oscurto Arriba	19 febrero 1971	6 años 3 meses	10. de mayo 1976	1 año	20			Capira	Cerroño	Quebrada Grande
Quebrada Grande	28 junio 1969	7 años 11 meses	10. de agosto 1976	9 meses	23			Chama	Las Lajas	Las Lajas
Las Lajas	21 octubre 1971	5 años 7 meses	16 de mayo 1976	1 año	27			La Chorrera	Playa Leona	Playa Leona



**ANEXO No. 4**

**ORGANIZACIONES CAMPESINAS SELECCIONADAS PARA EL**

**DIAGNOSTICO**



## EMPRESAS ASOCIATIVAS SELECCIONADAS:

Las regiones comprendidas en este estudio, así como las respectivas empresas asociativas de producción agropecuaria a investigar son las siguientes:

### 1.- VERAGUAS:

- 1.1 Revolución Campesina
- 1.2 Esperanza Campesina
- 1.3 Juan Navas Pájaro
- 1.4 2 de Marzo
- 1.5 Nuevo Río Grande
- 1.6 30 de Enero
- 1.7 Adelante General
- 1.8 Zumboneños Unidos
- 1.9 Adelante Hicaco
- 1.10 Carrizaleños Unidos
- 1.11 Todo por la Patria
- 1.12 La Playa
- 1.13 El Pito
- 1.14 El Porvenir de Trinchera
- 1.15 Nuevo Guarumal
- 1.16 San Antonio
- 1.17 Nunca de Rodillas
- 1.18 Lealtad Campesina
- 1.19 Espejo de la Soledad
- 1.20 Unión Sonaña

### 2.- HERRERA:

- 2.1 Manitos Ocueños
- 2.2 Unión Revolucionaria
- 2.3 Liberación Campesina
- 2.4 Los Higos
- 2.5 Las Minas (J.A.P.)

### 3.- CHIRIQUI:

- 3.1 Vanguardia Campesina
- 3.2 Compañeros Unidos de Burica

- 3.3 Revolución en Marcha
- 3.4 Grupo de Oriente
- 3.5 Unidad Indígena
- 3.6 Victoria de la Revolución
- 3.7 Así Marcha la Revolución
- 3.8 Jazmín
- 3.9 11 de Octubre

4.- CAPIRA:

- 4.1 El Brigadier
- 4.2 Maximino Noriega
- 4.3 Quebrada Grande
- 4.4 Playa Leona
- 4.5 Monte Oscuro (J.A.P.)
- 4.6 Espavé

5.- COCLE:

- 5.1 Unión Campesina
- 5.2 La Victoria
- 5.3 Nuevo Farallón (J.A.P.)
- 5.4 Río Hato Sur
- 5.5 Llano Bonito
- 5.6 El Progreso de los Pollos
- 5.7 El Retiro
- 5.8 El Espino (J.A.P.)
- 5.9 11 de Octubre
- 5.10 El Coco
- 5.11 Las Margarías (J.A.P.)
- 5.12 Llano Grande
- 5.13 Cacique Nomé
- 5.14 Marica Abajo (J.A.P.)

6.- BUENA VISTA:

- 6.1 Porfirio Gómez
- 6.2 Villa Grecia
- 6.3 Salamanca

- 6.4 Nuevo Ocú
- 6.5 Limón
- 6.6 Gatuncillo
- 6.7 Luz de Soberanía

7.- LOS SANTOS:

- 7.1 La Providencia
- 7.2 12 de Mayo
- 7.3 10 de Noviembre
- 7.4 Santa Isabel (J.A.P.)
- 7.5 Guararé (J.A.P.)

8.- CHEPO:

- 8.1 Loma de San Miguel
- 8.2 Superación Campesina
- 8.3 Jesús María de Bayano
- 8.4 Unión de Azuero (J.A.P.)

Del universo de cada Asentamiento se entrevistó un 25% de los miembros, más cuatro socios directivos, preferiblemente el Presidente y los Secretarios de Producción, Finanzas y Mercadeo.

FECHA DE DEVOLUCION

1 JUL 1987

25 MAR 1988

IICA  
E15  
262

Diagnósticos y perspec

Autor

tejas de la organizaci

Título

er campañas en Baran

Fecha  
devolución

Nombre del solicitante

Biblioteca OIT  
1988

C. Andrade

0315M0304  
0315M0304

198 11 11



DOCUMENTO  
MICROFILMADO

DOCUMENTO  
MICROFILMADO