

**UNIVERSIDAD CENTRAL (MADRID)  
FACULTAD DE FARMACIA**



**TESIS DOCTORAL**

**Estructura histológica y composición química de algunas  
especies del género digitalis**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**César González Gómez**

Madrid, 2015

2013

ANAYANSI GÓNZALEZ GEORGE

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS  
EN LA REPUBLICA DE PANAMA

DIRECTOR: DR. D. RAFAEL MARTINEZ CORTIÑA

DEPARTAMENTO: ESTRUCTURA ECONOMICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

MADRID, ESPAÑA

1983

INDICE GENERAL

Introducción vii

CAPITULO I: ORIGEN HISTORICO DEL PROBLEMA DE  
LA TIERRA EN PANAMA.

A.	Período Colonial	2
B.	Período de la Gran Colombia	6
C.	Período Republicano	9
D.	Problema del Medio Rural Panameño	10
	1. La Tierra	11
	2. Tipos y Calidad de los Suelos	12
	3. Tamaño de las Explotaciones	12
	4. Relación al uso de la Tierra	17
	5. Tenencia de la Tierra	19
	6. Nivel de Ingreso de la Población Agropecuaria	23
E.	El Proceso de Reforma Agraria en Panamá	28
F.	El Proceso de Reforma Agraria desde su origen a la fecha	36
	1. Período:1963-1968	37
	2. Período:1969-1972	42
	3. Período:1973 a la fecha	48
G.	Alcance de la Reforma Agraria en Panamá	51
	1. Aspectos Generales	51
	2. Ampliación y Desarrollo de las Nuevas Formas de Producción	59

3. Cambios ocurridos en el Agro Panameño por las nuevas formas de producción	60
4. El Papel de las Instituciones Estatales	67
5. Promoción, Organización y Capacitación Campesina	68
6. La Reforma Agraria y la Creación de los Asentamientos Campesinos	70

CAPITULO II: ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.

A. Asentamiento	73
1. Definición	73
2. Objetivos del Asentamiento	77
3. El Proceso de Asentamiento	79
a) Acuerdo de Expropiación	80
b) El Período de Pre-Asentamiento	80
c) Constitución del Asentamiento	82
1. El Acta de Asentamiento	82
2. Elección del Comité de Asentamiento	83
3. Celebración del Contrato de Sociedad	84
4. El Plan de Explotación	84
d) Estructura del Asentamiento	85

1.	Ambito del Asentamiento	85
2.	Requisitos para ser <u>A</u> sentado	86
3.	La Sociedad Agrícola de Producción	87
B.	Derechos y Deberes del Campesino en el Asentamiento	90
C.	Estructura Administrativa	93
1.	Asamblea General	93
2.	Junta Directiva	93
3.	Comité Ejecutivo	94
4.	Funciones de los Diferentes Organos de Dirección	95
D.	Base Legal	96
E.	Número y Distribución Regional de los Asentamientos Campesinos	99
F.	Confederación Nacional de Asenta <u>m</u> mientos Campesinos (CONAC)	102
G.	Problemas confrontados por los <u>A</u> sentamientos Campesinos	105
CAPITULO	III :	LA PRODUCCION AGRICOLA DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPEÑINOS Y SU INCI DENCIA EN LA ECONOMIA PANAMEÑA.
A.	Consideraciones Generales	117

1. Tipos de Suelos de los <u>Asen</u> tamientos	121
2. Subprograma de la Producción Pecuaria	139
3. Programas en Ejecución	143
4. Proyecciones	146
C. Contribución de los Asentamientos a la Economía	150
D. El Crédito Estatal	155
E. La Asistencia Técnica	162
F. Ventajas de Carácter Político, Cultural, Social y Económico	166
1. Políticas	166
2. Culturales y Sociales	170
3. Económicas	172
 CAPITULO IV : CARACTERISTICAS AGRICO LAS Y ECONOMICAS DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.	
A. Diagnóstico sobre las Condiciones de los Asentamientos en la Actua lidad	175
B. Condiciones de los Encuestados <u>so</u> bre su condición actual	177
C. Edad de los Beneficiarios de los Asentamientos	178

D.	Nivel de Escolaridad de los <u>Asentados</u>	178
E.	Antecedentes de Capacidad <u>Agropecuaria</u>	181
F.	Consideraciones de los Asentados sobre la Planificación	181
G.	Disponibilidad y uso de los <u>Recursos Humanos</u>	185
H.	Visita Técnica en los <u>Asentamientos</u>	187
I.	Situación de la Asistencia <u>Crediticia</u>	189
J.	Productos agrícolas explotados en los Asentamientos Campesinos	191
K.	Rendimiento de los Productos <u>cultivados</u> en los Asentamientos	191
L.	Destino de las Cosechas	195
M.	Rentabilidad Económica. Niveles de Ingresos	195
N.	Ayuda brindada por la Reforma <u>Agraria</u> a los Campesinos Asentados	201
O.	Asesoría recibida en los <u>Asentamientos</u> Campesinos	203

CAPITULO V : CONCLUSIONES

A.	Referencias	207
B.	Propuestas	214
BIBLIOGRAFIA		224
ANEXOS		233

## INTRODUCCION

El Sector Agropecuario en Panamá, se ha caracterizado por su gran aporte a la economía del país y especialmente por su contribución a la ocupación de un alto porcentaje de la población económicamente activa.

Según el Censo de Población de 1980, Panamá tenía una población de 1,824,796, con una densidad de 23.7 habitantes por kilómetros cuadrados. Del total de población activa, 190,000 personas pertenecen al Sector Agropecuario.

Panamá, cuenta con 7.7 millones de hectáreas (incluyendo la Zona del Canal de Panamá) de las cuales las 3/4 partes presentan limitaciones para el cultivo. Así pues, la escasez de tierra apta para la agricultura es uno de los grandes obstáculos con que se tropieza para conseguir un adecuado desarrollo de la producción agrícola.

Desde los tiempos de la Colonia las tierras apropiadas para la agricultura pertenecían a una minoría de corte oligárquico, quienes además de tener en sus manos el poder político, representaban las grandes potencias económicas y en consecuencia, tenían a su favor todos los instrumentos del Estado, produciendo una fuerte marginación del campesino, que se veía desposeído de tierras para cultivar.

Antes de 1968, la gestión central del movimiento campesino era, fundamentalmente, la lucha por la tierra. A costa de grandes sacrificios lograban un pedazo de terreno donde trabajar, consiguiéndolo, muchas veces, por medio de invasiones y posterior ocupación de las tierras conquistadas.

En el campo agrario panameño coexisten clases y grupos sociales que persiguen objetivos y propósitos coincidentes, en algunos casos, y distintos en otros. Estos grupos sociales tienen diversos intereses debido al lugar que ocupan en el proceso productivo, siendo algunos capitalistas agrarios, otros campesinos precaristas, semiobreros agrícolas o propiamente obreros agrícolas.

La actuación de estos grupos sociales, por su diversidad de intereses, influyen en el desarrollo del Sector Agropecuario, tanto en la cantidad de población del campo que resulte beneficiada, como en el nivel de aprovechamiento de los recursos productivos y su impacto en el país.

El Estado Panameño se ha visto en la necesidad de hacer transformaciones en el agro, las cuales se producen a partir de 1968, con un nuevo poder político, pero estas transformaciones se llevan a cabo en forma yuxtapuesta sobre las viejas estructuras existentes.

El sistema económico nacional había olvidado a un porcentaje de la población rural, que se encontraba sin educación, sin tierras, sin comunicación, sin acceso a mercados, sin créditos, ni "apoyo moral". Esta situación había que remediarla ya que iba en contra de los objetivos básicos propuestos en cuanto a las transformaciones en el Agro Panameño.

La incorporación de los agricultores, afectados por tal situación, al proceso de crecimiento económico, reque-

ría asistencia técnica y financiera para mejorar sus condiciones de explotación; asistencia social para hacer frente a necesidades impostergables, y a la cooperación entusiasta del propio beneficiario para que realmente se produjera una transformación permanente.

La Reforma Agraria en Panamá, fue instituida por la Ley 37 del 21 de setiembre de 1962, alcanzando su mayor dinamismo a partir de 1968, que es cuando se beneficiaron cientos de familias mediante los llamados Asentamientos Campesinos, que actualmente suman alrededor de 216, cubriendo 4,777 familias, según el último informe de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Estos Asentamientos constituyen una etapa transitoria inicial en la organización social y económica de los campesinos, durante la cual se explotan las tierras de la Reforma Agraria con plena participación de los que las trabajan. Dicho período se inició cuando la Comisión de Reforma Agraria o la Dirección Nacional de Reforma Agraria toma posesión material de las tierras, y termina con la entrega de éstas, en propiedad, a los campesinos.

Los Asentamientos han contribuido a crear nuevos centros de producción que han de aportar positivos resultados al desarrollo de la agricultura panameña. Distribuidos en relación con los medios de transporte y los centros de consumo, estos centros formarán los eslabones iniciales

de la incorporación al proceso de desarrollo de numerosos grupos humanos, concentrándolos y dándoles acceso a un nivel de vida digno.

El Sector Agropecuario Panameño se encuentra visiblemente afectado por la crisis económica y la falta de una decisión seria para dotarlo de los recursos que le permitan ocupar el lugar que le corresponde en el desarrollo nacional.

La estructura agraria panameña, como complejo o constelación social, plasmada en la polaridad latifundio-minifundio, se ha convertido, realmente, en un obstáculo de crecimiento para los niveles de vida y bienestar social así como para la participación de los campesinos. Ello constituye, internamente, el principal factor de estancamiento económico y de atraso social, debido a la concentración, como hemos mencionado, de los factores productivos en manos de unos pocos y esto ha conducido, históricamente, a una mala utilización de los recursos, a una concentración de la representatividad de una serie de controles hegemónicos ejercidos por la minoría sobre los estímulos productivos, como son el crédito y la asistencia técnica, a la presencia de intermediarios y, finalmente, a un sistema de producción del mercado interno, con todas las consecuencias que eso acarrea para el desarrollo de otros sectores de la economía.

El objetivo de los Asentamientos es el de realizar una Reforma Agraria que ponga en manos de los campesinos los recursos productivos y, en consecuencia, cambiar las

relaciones de producción en el campo. En otras palabras, elevar los niveles económicos y políticos, sociales y culturales del campesino nacional, eliminando el latifundio - como forma de propiedad, participando en los más altos niveles de las decisiones políticas del Estado, erradicando el analfabetismo, la ignorancia y la pobreza de nuestros trabajadores agrícolas.

Este trabajo conlleva al análisis de cuatro capítulos. En el Primero nos referimos al Origen Histórico del problema de la tierra en Panamá. Desde la época Colonial, con la llegada de los españoles a nuestro país, la plataforma laboral estuvo constituida por el régimen de encomienda indígena que tenía por finalidad proveer mano de obra necesaria para llevar a cabo el proceso de producción agropecuaria. Terminando con la promulgación del Código Agrario durante el período 1963 a 1968, que intentó, principalmente, dar solución al precarismo y la marginalidad del campesino.

En el Segundo Capítulo tratamos de la organización y estructura de los Asentamientos Campesinos, iniciado en 1969, como programa de la Comisión de Reforma Agraria encaminado a proporcionar a los agricultores los medios para elevar sus condiciones socio-económicas, logrando su participación en todos los aspectos de la vida nacional.

Mencionamos, entre otras, su formación, etapas de organización, sin dejar a un lado su proceso de autonomía y los problemas que se han producido desde sus inicios has

ta la actualidad.

En el Tercer Capítulo, se hace el análisis de la producción en los Asentamientos Campesinos, correspondientes al período de 1976 a 1981. Hacemos referencia aquellos rubros de producción más significativos en las cosechas como son el arroz, maíz, frijol y sorgo; producción pecuaria y su contribución en la economía panameña.

En el Capítulo Cuarto, se incluyen los datos obtenidos del Diagnóstico de la encuesta aplicada a 70 organizaciones campesinas, con el propósito de determinar algunas variables sociales, económicas y agrícolas, datos facilitados por la Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

La fiabilidad de muchas de las respuestas no pueden ser total, debido a que los encuestados quizá no hayan reflejado en sus respuestas la verdadera situación en que, actualmente, se encuentran los Asentamientos Campesinos. Sin embargo, creemos que los resultados obtenidos, sirven de base para mejorar la política agraria del Estado hacia estas organizaciones campesinas.

Asimismo, debemos hacer constar que hemos tenido serias dificultades en cuanto al material de datos disponibles, ya que sólo manejamos estadísticas de los años 1970 y 1980, existiendo, pues, una laguna en la década intermedia, que nos fue imposible conseguir, pese a las reiteradas

peticiones ante los organismos competentes.

Somos conscientes que un trabajo de esta índole puede adolecer de teorización económica, basando el mismo en el análisis de los datos obtenidos a través de insuficientes estadísticas, encuestas y la escasa bibliografía conseguida.

No obstante, esto no han sido obstáculo para cumplir con el anhelo de realizar un estudio para los grupos de producción de mayor significación en la agricultura panameña.

Y aquí quiero dejar constancia de los motivos que me han impulsado a elegir este tema, pudiendo destacar, entre otros, y además del ya expuesto, el de colaborar con el Estado Panameño, que está demostrando su preocupación por mejorar la situación del campesino marginado en nuestro país, y creó los Asentamientos como fórmula para establecer una organización en esta importante área socio-económica.

Por otro lado, está mi deseo de intentar aportar soluciones (o crear al menos, la inquietud de llegar a ellas) para resolver los graves problemas de índole administrativo que se están produciendo en este tipo de agrupaciones, debido al criterio, sumamente nefasto, de la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos, de conver

tirlos en una especie de entes autónomos, con decisión pro  
pia, en materia de concesión de crédito, comercialización  
de productos, capacitación de los agricultores, etc., para  
cuyos objetivos no están los campesinos debidamente prepa-  
rados.

Asimismo, aspiro a diversificar la postura que susten  
tan los políticos ante el fenómeno de los Asentamientos -  
Campesinos. Un sector del Gobierno considera que tales a  
grupaciones deben ser eliminadas por no aportar beneficios  
a la economía panameña, ya que producen elevados gastos al  
Estado, que se convierten en su protector. Pienso que es  
necesario hacer una revisión a fondo de los Asentamientos  
Campesinos que existen y mantener los que demuestren su  
buen funcionamiento y rentabilidad. Al mismo tiempo hay -  
que evitar que los no rentables se conviertan en otro tipo  
de organización, como viene ocurriendo, de peores consecuen-  
cias todavía.

Esperamos que otros estudios de la Economía Agrícola  
la se interesen en realizar trabajos más exhaustivos que  
incrementen la bibliografía sobre el tema así como también  
el aporte de datos que arrojen más luz al problema agrícola  
la del campesino, grupo marginado dentro del Sector Agropeu  
cuario.

Finalizamos el presente estudio dando las conclusiones  
nes que nos parecen más idóneas en relación a los temas es  
tudiados.

CAPITULO I

ORIGEN HISTORICO DEL PROBLEMA DE LA TIERRA

EN PANAMA

## A. PERIODO COLONIAL

El problema de la tenencia y explotación de la tierra introducido en el agro panameño por los españoles, tiene su origen en el período colonial, en el cual la plataforma laboral estuvo constituida por el regimen de la encomienda indígena, y fue plataforma estructural básica de la encomienda de Veraguas (parte integral del Interior de Panamá) y abarcó desde el siglo XVII hasta nuestros días.

La colonización del Interior de la República se inició con la fundación de la ciudad de Natá el 20 de mayo de 1522. Esta naciente ciudad se caracterizaba por sus fértiles tierras aptas para el desarrollo de las actividades agropecuarias en las cuales se concentraban la mayor población indígena del Istmo. La mano de obra indígena a aseguraría el desarrollo de las actividades agropecuarias.

*"Consistente esencialmente en la repartición de grandes extensiones de tierras y de los grupos indígenas esclavizados, entre los notables de las expediciones conquistadoras" (1), la encomienda fue el regimen bajo el cual prosperó la ciudad de Nata como un emporio agrícola desde 1552 hasta 1558. Sin embargo, al desmoronarse las grandes explotaciones a que el mismo había dado origen, a partir de 1558 con la abolición oficial de la encomienda de la Alcaldía Mayor de Nata, provocó fuertes desequilibrios económico-sociales, pues constituía uno de los so-*

---

(1) HECKADON, Stanley. "Los Asentamientos Campesinos: Una Experiencia Panameña en Reforma Agraria". Imprenta Universitaria. Panamá. 1973. Pag. 16.

portes de la colonización.

*"La encomienda tenía como finalidad proveer mano de obra para la producción; existían dos tipos de encomienda; la de servicios y la de tributos. Las Leyes de Indias cuando implantaron las encomiendas, prescribían que los encomenderos debían trabajar la tierra" (2) En la primera, el indio tenía la obligación de prestar ciertos servicios al encomendero sin retribución monetaria, mientras que en la segunda se imponía al indígena la obligación de entregar productos al encomendero.*

Con la abolición de las encomiendas en las regiones de Coclé y Azuero, la modificación del sistema laboral - pre-existente *"introdujo cambios radicales en el sistema de propiedad como en la ocupación territorial: Se origina la disgregación de las grandes explotaciones y el florecimiento del minifundio"*(3). La encomienda tuvo estabilidad, mientras pudo obtener a bajo costo la mano de obra de la masa indígena; cuando no tuvo acceso a ésta comenzó su lenta agonía. En adelante dicha mano de obra se consiguió por la libre concentración de los indígenas, o por la compra de esclavos provenientes de Africa.

En 1559 se lleva a cabo la fundación de la ciudad de Concepción que se destacó por ricos yacimientos auríferos

---

(2) SUNKEL, Osvaldo y RODRIGUEZ PAZ, Pedro. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo Siglo XXI" México 1971. Pag. 279.

(3) CASTILLERO CALVO, Alfredo. "La Sociedad Panameña: Historia de su Formación e Integración". Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia. Panamá, 1970. Pag. 68.

ros, que hicieron posible el surgimiento y desarrollo de la actividad agropecuaria en las regiones de Azuero y Coclé, que lograron satisfacer la demanda de bienes de consumo por parte de los miembros de Concepción.

En 1589 se agotaron los yacimientos auríferos de Concepción, hecho que afectó la actividad agropecuaria de las regiones de Natá y Azuero que decayeron notablemente. Se produjo entonces, una nueva tendencia de movilización hacia el interior de la región santeña. Esta dispersión de colonos determinó nuevos parcelamientos y segmentaciones de la tierra.

*"Fue la fuerza de las circunstancias la que impulsó a santeños y natariegos a emigrar nuevamente hacia el campo, como habían hecho una generación atrás al producirse la crisis de las Encomiendas. Algunos se sumaron a la corriente colonizadora del sur de Veraguas participando en las fundaciones de Remedios (1589), Montijo (1590) y Alanje (1591)". (4)*

Después de la crisis minera, Veraguas logró sobrevivir gracias a las actividades agropecuarias llevadas a cabo por los indios sometidos al régimen de Encomienda indígena, al cual se refiere el primer párrafo y que se extendió hasta la tercera década del siglo XVII, cuando la Corona Española ordenó la descomposición paulatina del mencionado sistema y, en consecuencia, la liberación de los indios. Tanto en Chiriquí como en Veraguas la explo

---

(4) CASTILLERO CALVO, Alfredo. "La Fundación de la Villa de los Santos y los Orígenes Históricos de Azuero". Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia. Panamá, 1971. Páginas 108 y 109.

tación de la tierra se apoyaba en la mano de obra indígena. La tierra pertenecía a pocos propietarios, quienes poseían grandes extensiones: Comienza así, el latifundio en estas regiones, al igual que en Coclé, lugar donde el valor de la tierra era bajo.

Como afirma el eminente historiador Castellero Calvo, *"el sistema de tenencia indígena se originó entre mestizos, blancos sin tierra y negros libertos, procedimiento adaptado para cultivos primitivos y bajas densidades de población; bastaba marcar el terreno libre que se iba a trabajar para que fuera posesión del jefe de explotación por el tiempo que desease su uso; el mismo se hizo común hasta el Siglo XIX entre los campesinos"* (5)

En Coclé existió desde finales del Siglo XVII un gran interés por la legalización de la tierra bajo la fórmula de las composiciones de tierras, que sirvieron como base para el desarrollo de la actividad ganadera en las fértiles llanuras coclesanas. Fuera de esta provincia la adquisición institucional de tierras no tuvo mayor importancia.

Finalizado el período Colonial, no se registraron cambios en las estructuras impuestas por la Colonia. Continuaron así, los desequilibrios regionales, las desigualdades sociales y la dispersión de la población.

---

(5) CASTILLERO CALVO, Alfredo. La Fundación de la Villa de Los Santos ... Op. Cit. Pag. 110.

## B. PERIODO DE LA GRAN COLOMBIA

Panamá, se unió espontáneamente a la Gran Colombia, integrada por Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. El Istmo pasó a ser un Departamento de dicha confederación y quedo dividido en dos provincias: Panamá y Veraguas.

Durante este período, prevaleció el regimen de propiedad de la tierra heredado de la Colonia. La región interior del País permaneció olvidada, pues el centro de gravedad geo-económica recayó en la zona terminal Panamá-Colón y cobró gran auge con el descubrimiento del oro californiano en 1849, primero, y, después, con la terminación del Ferrocarril Transístmico en 1855.

Según el Dr. Omar Jaén Suárez, *"durante la época de Unión a Colombia va a producirse un estancamiento sensible en el desarrollo del latifundio puesto que ya no quedan muchas tierras interesantes para adjudicar y el gobierno colombiano no hará ninguna concesión territorial en la antigua Jurisdicción de Natá. Por otra parte, sucesiones hereditarias de propietarios cuya única riqueza se encuentra en el campo va a determinar una tenencia hacia la participación de dominios que se manifiesta sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX"*(6).

*" En la zona de tránsito se volvió activar la economía, debido al descubrimiento ya mencionado en el Siglo XIX de las minas de California. El medio rural cobró al-*

---

(6) SUAREZ JAEN, Omar. El Hombre y la Tierra en Natá de 1700 a 1850. Panamá, 1971. Pag. 75.

gunos beneficios, debido a que el tráfico ferroviario y las migraciones, demandaron productos agropecuarios de dichas zonas rurales, de manera que sus habitantes fueron favorecidos porque obtuvieron ingresos procedentes del comercio de excedentes agrícolas. También se activó la navegación de cabotaje, que hizo renacer el movimiento portuario, el cual benefició a casi todas las provincias, en especial Chiriquí, que llegó a enviar a la capital en 1853, productos por un valor de 134,186 pesos." (7)

De 1821 a 1850, la tierra careció prácticamente de valor y era posible adquirirla mediante el reconocimiento de los censos existentes sobre el ganado. "Los Censos o tributos redimibles eran instrumentos jurídico-económicos por medio de los cuales un individuo o corporación gozaba de ciertos derechos sobre una suma de dinero que legalmente se incluía dentro del precio de la propiedad"(8) La escasez de dinero circulante y la gran cantidad de extensas propiedades y haciendas que se encontraban hipotecadas impidieron la intensificación de las explotaciones agropecuarias y el desarrollo económico en general.

Una serie de eventos que tendrían como escenario la Zona de tránsito, repercutieron, sobre la base de las estructuras agrarias del Istmo. Dichos eventos fueron la

---

(7) BIDWELL, Charles. "Chiriquí en 1854". Revista Lotería. Panamá. Agosto 1961. Pag. 68

(8) CASTILLERO CALVO, Alfredo. La Independencia de Panamá de España. Factores Coyunturales y Estructurales en la Capital y el Interior. Edición de la Dirección de Turismo Histórico Social del Instituto Panameño de Turismo. Panamá, 1971. Pag. 14.

construcción del Ferrocarril y del Canal Interoceánico, que iniciaron un período de bonanza económica, transformando esta región en el centro de atracción de muchos obreros - de distintos países, al igual que del interior de la República.

Las actividades económicas de las obras mencionadas promovieron una dramática revolución en la propiedad de la tierra. Los grupos dominantes comenzaron a ejercer presión directa a fin de que se establecieran preceptos jurídicos que legalizaran de jure las tierras comprendidas en esta zona.

Entre los que ejercieron presión estaban aquellos - que *"habían comprado directamente las tierras indultadas al Gobierno Español"* (9), quienes logran un primer precedente legal cuando *"el Congreso Granadino de 1844 autoriza el repartimiento de estas tierras en reconocimiento del derecho que ya había sido adquirido por las familias"*. (10).

La mala administración de la magna obra, de la construcción del Canal francés impidió su terminación, y provocó una honda depresión económica en la región de tránsito. El 12 de agosto de 1903, el Congreso Colombiano rechazó el Tratado Herrán-Hay, por medio del cual Estados Unidos se comprometía a construir un canal interoceánico a través del Istmo, tratado muy ventajosos para los intereses istmeños.

- 
- (9) HERNANDEZ (de) PITTI, Ana. Estudio de la Gran Propiedad Territorial en Panamá en Estudios y Estructuras Panameñas y Análisis de la Reforma Agraria. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República. Panamá, 1970. Pag. 132
- (10) HERNANDEZ (de) PITTI, Ana. Estudio de la Gran ....Op. cit. Pag. 133.

Su rechazó fue una de las causas fundamentales que impulsó a Panamá para luchar incesantemente para lograr la separación de Colombia. Ello, añadido a la indiferencia de mostrada por dicha metrópoli hacia los problemas económicos y sociales del Istmo, reafirmó a los panameños en su deseo de luchar por la separación definitiva de dicha Con federación.

Así, el 3 de noviembre de 1903, Panamá se separa - definitivamente de Colombia.

### C. PERIODO REPUBLICANO

Durante este período, la vida económica del Istmo esta condicionada por la explotación de su posición geográfica representada por el Canal. Hecho que causa la marcada dependencia económica de Panamá hacia los Estados Unidos.

Con la independencia del Estado de Panamá de Colom bia, la clase mercantil y terrateniente, logró que las tie rras que habían sido distribuidas en la época colonial, fueran formal y legalmente adjudicadas a ellos, con lo cual contribuyeron a modificar las estructuras agrarias.

Las Leyes promulgadas fueron las siguientes:

- "1. *Ley 70 de 10 de junio de 1904, sobre la posesión usufructuaria de las llamadas tierras comunes o in dultadas.*
2. *Ley 19 de 29 de mayo de 1907, sobre la adjudicación de tierras, baldías a particulares. Las tierras - baldías eran todas las tierras del país con excep-*

*ción de las indultadas durante el Siglo XIX y el período colonial.*

3. *Ley 26 de 11 de junio de 1907, sobre la Administración de tierras baldías e indultadas. Se crea un Departamento Administrativo con sede en la Capital y en las cabeceras provinciales.*
4. *Ley 3º de 2 de enero de 1909, sobre el derecho a propiedad de las tierras comunes e indultadas."*(11)

Para obtener el derecho o posesión al título de una parcela, los procedimientos burocráticos eran tan complicados que la mayor parte de los campesinos, generalmente a nalfabetos, ni siquiera se interesaban por demandar a la administración, su correspondiente parcela. Esto hizo po sible la formación de grandes latifundios en el interior del país. Las mejores tierras fueron acaparadas por par ticulares, generalmente residentes en ciudades de provincias, entre los cuales se encontraban muchos extranjeros. El acaparamiento de tierras se hizo sentir con mayor intensidad en los sectores más cercanos a la Zona de Tránsi to.

#### D. PROBLEMA DEL MEDIO RURAL PANAMEÑO

La problemática del agro, es producto de diversos factores que ejercen una influencia selectiva sobre el nú

---

(11) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
Dirección General de Planificación y Administración  
de la Presidencia de la República Estudios de Estructuras Panameñas y Análisis de la Reforma Agraria.  
Panamá, 1970. Pag. 134.

mero de causales que se pueden describir. Trataremos de mencionar aquellos que se consideren más significativos en la configuración del panorama rural.

## 1. LA TIERRA

El medio climático tropical y el relieve son factores que han influenciado el desarrollo agrícola. El país es predominantemente montañoso con ríos cortos que no disectan grandes valles fluviales. El clima de pluviselva ha recubierto su superficie de una cubierta vegetal muy túpida, bajo la cual los suelos mantienen una moderada fertilidad y un horizonte bastante delgado. La tala de la selva con fines de explotación agrícola de subsistencia, pone al desnudo vastas extensiones de tierra arcillosa ubicadas sobre pendientes y colinas sobre las cuales actúa rápidamente la erosión pluvial. La mayor parte de los suelos de Panamá pertenecen al tipo de los llamados lateríticos (arcilla roja) de pobre contenido de humus y sales minerales.

*"Según el mapa de suelos agrícolas, de los 7.5 millones de hectáreas que componen la extensión total del país casi las 3/4 partes presentan serias limitaciones para el cultivo" (12)*

La mayor parte de los suelos aptos para la agricultura se localizan en la provincia de Chiriquí. En las pro

---

(12) INSTITUTO TOMMY GUARDIA. Inventario Nacional de Recursos Físicos. Mapas de Suelos Agrícolas. Panamá, 1967, Oag. L-4.

vincias centrales de Coclé, Veraguas, Herrera y los Santos, el potencial pedológico se reduce a las llanuras fluviales de Coclé y los aluviones recientes de los ríos San Pablo, Santa María, La Villa y Tonosí.

Aproximadamente el 6% de los suelos del país son apropiados para la agricultura intensiva. La escasez de tierras fértiles ha sido un factor agravante de la problemática rural.

## 2. TIPOS Y CALIDAD DE LOS SUELOS

El Departamento de Investigación y Adquisición de Tierra, de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, conserva un listado de los tipos de suelo; estudio que efectuó el Catastro Rural de Tierras y Aguas. El mismo establece que en suelo panameño existen ocho tipos aptos.

Los tipos de suelos clasificados son: los tipos I y II son buenos para los cultivos agrícolas; el III y IV son de regular calidad para la agricultura, pero se puede aumentar su fertilidad mediante prácticas de conservación; los suelos V, VI y VII resultan malos para la agricultura, pero apropiadas para el pastoreo; y para finalizar, el tipo de suelo VIII, calificado como muy malo, es totalmente inadecuado para fines agropecuarios.

## 3. TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES

La superficie total de la República de Panamá es de 7,565,000 hectáreas, de las cuales en 1960, las explotaciones agropecuarias ocuparon 1,806,452 hectáreas, es de

cir, el 23.9%, mientras que en 1970, ocuparon el 27.7% de dicha superficie. Por tanto, durante el decenio 1960-1970, la superficie agraria del país experimento un incremento de 16.1%. (Vease Cuadro N° 1)

Veamos, entonces a través de las cifras censales, la estructura del tamaño de las explotaciones agropecuarias que hay en el país.

A nivel provincial, en 1970, las provincias de Herrera, Los Santos y Chiriquí se caracterizaron, porque más del 49% de sus respectivas superficies totales se hallaban ocupadas por fincas agropecuarias, mientras que en Darién, la provincia de mayor extensión territorial, las fincas mencionadas ocuparon menos del 3% de su superficie total.

Durante la década 1960 - 1970, con excepción de Cocle y Veraguas, en las otras provincias las fincas agropecuarias experimentaron una disminución en términos absolutos y relativos, correspondiendo la mayor disminución relativa, 56.9% a Bocas del Toro. Con respecto a la superficie bajo explotación, a nivel provincial, solamente Bocas del Toro y Darién, la misma disminuyó en los dos términos señalados. En este último aspecto, el mayor incremento porcentual, 34.5%, correspondió a la provincia de Veraguas. (Vease Cuadro N° 2)

Es importante, señalar que en 1960, el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias en nuestro país era de 15.6% hectáreas, mientras que en 1970, dicho tamaño aumentó a 19% hectáreas, equivalente a un incremento de 27.6%. A nivel provincial en 1970 como en 1980, Bocas del Toro se distinguió por poseer el mayor tamaño promedio de explotaciones de la República, lo mismo que el menor número de fincas en ambos períodos.

En 1960, con excepción de Coclé, Colón, Herrera y Panamá, las restantes provincias se caracterizaron, porque el tamaño promedio de sus respectivas haciendas fue mayor que el promedio nacional, 19.9 hectáreas (Vease cuadro N° 3).

Por otra parte, en 1970, Veraguas y Chiriquí poseían, en términos absolutos y relativos, el mayor número de haciendas agropecuarias, al igual que la mayor cantidad de hectáreas ocupadas por las mismas. Bocas del Toro y Darién poseían, en los mismos términos, el menor número de explotaciones y de superficie agraria.

También en 1970, las explotaciones con un tamaño de 0.1 a 19.9 hectáreas, consideradas como pequeñas explotaciones, representaban el 78.5% del total de explotaciones existentes y la superficie cubierta por las mismas representaba el 16.6% de la superficie agraria de la República. (Vease Cuadro N° 4)

Las fincas de 20.0 a 199.9 hectáreas, consideradas como medianas explotaciones, representaban el 20.4% del total existente y el área cubierta por las mismas fue equivalente al 49.1% de la superficie agraria total. Es decir que estas explotaciones representan la cuarta parte del total de explotaciones y ocupan aproximadamente la mitad de las tierras objeto de explotación.

Las grandes haciendas agropecuarias (latifundios), con un tamaño de 200.0 a 2,500.0 y más hectáreas, representaban el 1.1% del total de haciendas existentes y las mismas ocupaban el 34.3% de la superficie agropecuaria. (13)

Aunque el número de fincas de menos de diez hectáreas aumentó en 15.2 unidades en la década intercensal -

---

(13) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras: Años 1971-1975 Panamá, 1976. Pag. 76.

1960 - 1970, la superficie ocupada por éstas decreció en el mismo período de 13.8% mil hectáreas, o sea, que el número de pequeños parcelarios ha aumentado más no la superficie ocupada por ellos. Al contrario, ésta se ha reducido siendo las fincas medianas y grandes los mayores beneficiarias.

Las medianas explotaciones, durante el período indicado, el número de ellas aumentó en 20.3%, y su correspondiente superficie se incrementó en 22.7%. Las grandes haciendas agropecuarias experimentaron en 1970 con respecto a 1960, un incremento de 31.8% mientras que el área cubierta por las mismas aumentó en 27.9%. (14).

Los datos estadísticos anteriores nos demuestran que durante la última década, las pequeñas explotaciones disminuyeron en términos absolutos y relativos, tanto en número como en superficie ocupada, mientras que las medianas y grandes aumentaron en número y en superficie en los dos términos indicados. Así, el problema agrario panameño se ha agravado aún más, debido a la existencia por una parte, de una gran cantidad de pequeñas fincas que ocupan una superficie reducida, mientras que por otra de un pequeño número de grandes haciendas que ocupan grandes extensiones de tierra. En las pequeñas fincas abunda el factor productivo mano de obra y escasea el factor tierra; el factor de capital y tecnología modernas es insuficiente.

Los campesinos quienes generalmente ocupan las fincas pequeñas, producen básicamente para su subsistencia y

---

(14) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Panamá en Cifras: Años 1971 - 1975. Op. Cit. Pag. 76.

la de su familia con una pequeña porción de bienes producidos destinada a la venta en el mercado local. Grupo ca racterizado por sus bajos niveles de consumo, empleo e in greso.

En las grandes fincas de latifundistas abundan los factores tierra, capital y tecnología moderna, pero no así la mano de obra que es escasa en ellas. Existe un gran número de las mismas cuyos productos son dedicados en su mayoría a la venta, pues han alcanzado un grado de desarrollo tecnológico superior al de las otras explotaciones existentes en el agro. Así, *"desde el punto de vista tecnológico los operadores de estas fincas se pueden clasificar como innovadores. Como tal, las técnicas empleadas, no son producto del medio donde se desenvuelven; sino que son tomadas directamente del exterior o desarrolladas en el negocio mismo. Debido a que no existe un puente adecuado entre los técnicos que laboran en estas empresas y los demás agricultores panameños, el grado de adopción por los segundos de las técnicas usadas por los primeros, es muy bajo o nula"*. (15)

En términos generales, podemos afirmar que el binomio minifundios-latifundio es evidente en el Sector Agropecuario Panameño.

Según cifras preliminares del Cuarto Censo Agropecuario celebrado del 17 al 24 de mayo de 1981, el número de explotaciones agropecuarias existentes en la República

---

(15) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
Dirección General de Planificación y Administración  
de la Presidencia. Estudios Sectoriales: Sector  
Agropecuario. Diagnóstico, 1960 - 1968. Panamá,  
1970, Pag. 66.

por tamaño y provincias fue de 153,670 explotaciones. (Vea se Cuadro N° 5)

#### 4. RELACION AL USO DE LA TIERRA

En el agro panameño, existe una gran cantidad de tierras potencialmente utilizables para llevar a cabo las distintas actividades agropecuarias, pero las mismas no son aprovechadas de manera efectiva.

*"La proporción de tierras bajo cultivo dista mucho de ser uniforme a través de toda la República. El grado de utilización ha sido influenciado grandemente por los factores físicos como topografía, clima y calidad de los suelos, y por distancia de la faja de tránsito ha sido el centro gestor del desarrollo económico" (16). En cuanto a la calidad de los suelos, al que hicimos una breve referencia anteriormente según se afirma en el estudio "Opciones Estratégicas para el Desarrollo Regional del País," la mayor parte de los suelos aptos para la explotación intensiva, capaces de dar elevada producción física por hectárea, se encuentra repartida entre la Región Occidental, con 42.4% y la Región Oriental, con 34.3%. En cuanto a los suelos de uso intensivo, capaces de dar moderada producción física por hectárea, la Región Central tiene el 45.8% del total del país, cuya pobre utilización, aunada a la tala indiscriminada y a la quema, han llevado a la erosión y a la degradación de los recursos, con graves implicaciones para su explotación futura" (17). Ellos nos da una idea del nivel de utili*

---

(16) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
Estudios Sectoriales. Op. Cit. Pag. 79

(17) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
Dirección de Planificación y Coordinación Regional.  
Opciones Estratégicas para el Desarrollo Regional  
del país: 1980- 1990. Panamá, Pag. 81

zación de este valioso recurso en nuestro país.

Según los resultados generales del Tercer Censo Nacional Agropecuario, en 1970, "el 54.8, el mayor porcentaje de la superficie agraria de nuestro país se encontraba cubierta por pastos y sembrados naturales, es decir, dedicada al desarrollo de la ganadería; el 16.4% se hallaba cubierta por bosques y montes; el 15.5% fue efectivamente cultivada, así: 10.2% con cultivos temporales (cereales, tubérculos, chayote, caña de azúcar, apio, etc.) y 5.3 % con cultivos permanentes (plantas frutales e industrias permanentes)." (18).

Los datos estadísticos anteriores nos permiten inferir que en el Sector Agropecuario existe una clara subutilización de la tierra, pues es notoria la existencia de grandes extensiones de tan preciado recurso natural que no son utilizados a su óptima capacidad productiva.

Según el tercer Censo Agropecuario las provincias que poseían la mayor proporción de sus correspondientes superficies agrarias fueron: "Bocas del Toro 34.5%, Darién 31.3%, Coclé 22.9 % y Colón 14.3%. El menor porcentaje - 8.6% correspondió a Los Santos. Por otro lado, las provincias que dedicaron más de la mitad de las tierras al desarrollo de la ganadería fueron: Los Santos 72.7%, Herrera 63.4%, Chiriquí 63.2% y Panamá 52.4%. El menor porcentaje a nivel provincial, 24.1% correspondió a Bocas del Toro" (19).

---

(18) Ibídem. Pag. 69.

(19) Ibídem. Pag. 69.

Estas informaciones estadísticas permiten inferir que las provincias de nuestro país, se dedicaban a mayor proporción de las tierras que poseen el desarrollo de la ganadería. *"La ganadería extensiva esta íntimamente ligada al sistema latifundio; esta aseveración queda clara según el uso que se le da a la tierra"* (20), así tenemos - que mientras los cultivos temporales y permanentes sólo ocupan el 15% de la superficie explotada, los "potreros" cubren el 55%, y representan 1.1 millones de hectáreas, extensión que sirve para mantener tan sólo 1.2 millones de vacunos lo de escasamente un poco más de una cabeza por hectárea. Una de las características fundamentales del agro, es que, a medida que aumenta el tamaño de la finca es menor el porcentaje de tierra cultivada, en pocas palabras: La sub-utilización.

## 5. TENENCIA DE LA TIERRA

El regimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias *"tiene influencia sobre los problemas de consumo, empleo, producción agrícola y participación por sus efectos sobre el grado de formación de capital, la naturaleza de la producción y el acceso y la situación ante los mercados de productos y factores"*(21).

---

(20) HECKADON, Stanley. Los Asentamientos Campesinos ...  
Op. Cit. Pag. 23.

(21) FRANCO, Alberto. Reforma Agraria en América Latina. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A. Turrialba, Costa Rica, 1972. Pag. 16.

De allí la gran importancia que tiene el empleo de dicho régimen en el desarrollo del Sector Agropecuario.

El concepto de tenencia se aplica en el censo para indicar la relación jurídica que existe entre la tierra y quien la trabaja.. (o sea el productor). No es un censo de propiedades sino de unidades de explotación agropecuaria.

Se utilizan para medir la relación jurídica existente entre el productor y la explotación las siguientes categorías:

- a) Tierra ocupada con título de propiedad, es aquella sobre la cual su propietario tiene título de propiedad legalizado, por el registro de la propiedad.
- b) Tomadas en arrendamiento, se refiere a la tierra ocupada, por cuya ocupación se pagó ya sea en dinero, en cosecha o en servicio.
- c) Tierra sin título de propiedad, es aquella sobre la cual no se tiene título de propiedad ni se paga arrendamiento, sino que es ocupada mediante cualquier tipo de arreglo con el dueño o sin arreglo alguno.

Dentro de esta categoría se incluyen tierras que son propiedad del Estado, sobre las cuales el productor ha obtenido un permiso o licencia para trabajar y ocupar la misma.

- d) Ocupada bajo régimen mixto, es aquella ocupada bajo más de una forma de tenencia.

Analizando ahora las modalidades de tenencia de la tierra, se observarán las siguientes características en dicho Sector Agropecuario.

En 1970, el 71.6% de los agricultores no poseen título alguno sobre la tierra que trabajan. Además, el 44.5% de la superficie agraria se encontraba bajo este régimen de tenencia. Lo que repercute en un estado de inseguridad del hombre que explota la tierra, reticencia a invertir en mejoras y lo que es más negativo, no le permite acceso a las instituciones oficiales y privadas encargadas a prestar asistencia al agro, ya que éstos dan mucha importancia al título de propiedad. El 12.3% de las fincas se hallan tituladas y el área cubierta por las mismas fue equivalente al 26.0% de la superficie indicada. El 4.4% de las haciendas se encontraban arrendadas y las tierras que se encontraban dentro de este régimen fue equivalente al 3.5%. Finalmente, el 11.7% de las explotaciones y el 26.0% de su correspondiente superficie se hallaban - bajo régimen mixto de tenencia. (Vease Cuadro N° 6).

Destacamos que más de la mitad de las explotaciones de todas las provincias del país carecían de títulos de propiedad, correspondiendo los mayores porcentajes a Darién 94.9%, y Colón 81.2% . Con relación a las tierras no tituladas, con excepción de Bocas del Toro más del 36.0 % de la superficie agropecuaria de las otras provincias se encontraban bajo este tipo de tenencia. En este último aspecto, los mayores porcentajes correspondieron a Darién 66.7% y Veaguas 59.0 % .

Con respecto a las haciendas tituladas, a nivel provincial los mayores porcentajes correspondieron a Herrera 22.0% y Panamá 17.6%. Sin embargo, Panamá tenía el 43.4%

de sus tierras tituladas, mientras que Herrera tenía el - 41.4%.

El 58.7% de la superficie agraria de Bocas del Toro se hallaba bajo arrendamiento, siendo este porcentaje superior al promedio nacional 3.5%. Las informaciones estadísticas anteriores revelan la gravedad del problema de la tenencia en el agro panameño.

Es obvio que las formas de tenencia de la tierra imperantes en el Sector Agropecuario constituyen un serio obstáculo que impide el desarrollo económico y social del mismo.

La legalización de la propiedad de la tierra es indispensable para llevar a cabo la transformación de la estrutura agraria que se observa en este sector. Mientras que el campesino no posea legalmente la tierra que trabaja, no se preocupará por aprender las normas técnicas de cultivo que harían posible utilizar de manera más efectiva la misma y, por consiguiente, aumentar la producción de bienes económicos. Así tenemos, que *"el problema agrario se agudiza más aún cuando tenemos que solo el 10% de las explotaciones tuvieron acceso a las fuentes de crédito, mientras que sólo la ínfima cantidad de 2.5% recibieron asistencia técnica de alguna clase"* (22). Al mismo tiempo que el número de explotaciones que utilizaban maquinaria se reducía al 7% del total.

Se da también el caso de los campesinos asalariados sin tierra propia que trabajan en las grandes explotaciones, no existe para ellos el estímulo a trabajar debido a

---

(22) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dirección de Estadística y Censo. Tercer Censo Agropecuario, Mayo 1971. Panamá, 1971. Pag. 18

la falta conexión entre el salario devengado y el rendimiento que ese trabajo humano produce. En el caso de los campesinos, no existe incentivos para invertir en sistemas de irrigación y compra de equipo e insumos agropecuarios que aumentarían la productividad de la tierra arrendada y por ende, su aprovechamiento para elevar el nivel económico del trabajador.

## 6. NIVEL DE INGRESO DE LA POBLACION AGROPECUARIA

Como es de esperarse, la ausencia de los factores indispensables para la producción como son la tierra, crédito, asistencia técnica, etc., tiene efectos sobre el nivel de ingresos de la población rural. En este punto se hará un análisis de la dependencia económica que tiene el hogar del productor con respecto a los ingresos provenientes de la explotación, basados en los Resultados Generales del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

En 1970, de las 105,272 explotaciones agropecuarias que existían en nuestro país, 19,797, es decir, el 18.8 % produjeron principalmente para la venta, mientras que 85,475 fincas, es decir, el 81.2% produjeron principalmente para el consumo doméstico.

Es importante señalar que el 88.1% de las haciendas veragüenses, el mayor porcentaje a nivel provincial, produjeron principalmente para el autoconsumo, mientras que el 11.9% de las fincas de esta provincia produjeron principalmente para la venta. El 70.6% de las haciendas darianitas produjeron para este último propósito, siendo este porcentaje el mayor a nivel provincial. Chiriquí, Panamá y Coclé poseían en términos absolutos el mayor número de fincas que produjeron principalmente para la venta. (Vea-se Cuadro N° 7)

También, el 70.4% de la superficie agropecuaria - del país fue dedicada a la producción para el consumo doméstico, mientras que el 29.6% de la misma fue utilizada para la producción destinada principalmente para la venta. (Vease Cuadro N° 8).

El 82.4% de las tierras Veragüenses fueron dedicadas a la producción para el autoconsumo. El 73.6% y el 43.1% de las respectivas superficies agrarias de Bocas - del Toro y Chiriquí fueron dedicadas principalmente a la producción para la venta. En estas dos provincias se observa la gran influencia de las grandes plantaciones bananeras, propiedad de la Unit Brand Company que se dedica a la producción y comercialización del banano que es exportado posteriormente hacia los Estados Unidos.

Es conveniente mencionar que durante el año agrícola 1970-1971, 53,466 explotaciones agropecuarias, es decir el 50.8% del total existente, efectuaron ventas de las cosechas de cultivos y productos derivados de la explotación. Por tanto, el 49.2% de las fincas del país no efectuaron ventas. Dentro del primer grupo de explotaciones, el 38.5% vendieron menos de B/50.00 el 51.1% vendieron productos por un valor comprendido entre B/50.00 y B/999.00, 8.0% vendieron de B/1,000.00 a B/4,999.00, y finalmente, el 2.4% vendieron productos por un valor superior a B/5,000.00 (\*) (Vease Cuadro N° 9)

El 80.7% de las fincas con un tamaño de 1,000.0 a 2,500.0 y más hectáreas lograron vender productos por un valor superior a los B/5,000.00, mientras que solamente -

---

(\*) El Balboa es la unidad monetaria del país, se subdivide en 100 centésimos y es equivalente al dólar americano. (USA).

el 5.6% de las haciendas de 5.0 a 199.9 hectáreas, vendieron productos por este valor monetario.

Los datos estadísticos anteriores, permiten inferir que a medida que aumenta el tamaño de las explotaciones, aumenta proporcionalmente el valor de las ventas efectuadas por las mismas. Además, las ventas efectuadas por la mayor parte de las fincas fueron precarias. Por tanto, estas últimas no persiguen una finalidad de lucro y capitalización, pues ellas desarrollan una actividad de subsistencia, fenómeno que implica una producción para el autoconsumo.

*"Los grupos sociales vinculados a estas explotaciones de subsistencia, son marginados en la medida en que no poseen una participación estructurada y efectiva en los patrones ocupacionales y en las pautas de consumo dominantes" (23)*

En 1970, de 88,500 agricultores, según tipo y valor del producto vendido, se obtuvieron los siguientes resultados: "el 27.2% no vendieron productos, 36.1% vendieron productos por un valor inferior a B/.100.00, y, solamente el 6.6 % lograron vender productos por un valor superior a los B/500.00, lo que equivale a un ingreso mensual de B/. 41.68" (24). Esta cifra resulta ínfima para poder satisfacer las necesidades de una familia campesina.

---

(23) GALAN PONCE, José. Panamá: Marginalidad, Desarrollo y Dependencia. Tesis Publicada por el Centro para el Desarrollo Social de América Latina. Santiago de Chile, 1969. Pag. 262.

(24) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Tercer Censo Agropecuario, Mayo 1971. Op.Cit. Pag. 17.

Finalmente, con respecto al Producto Interno Bruto originado en las actividades agropecuarias, según el tamaño de las explotaciones, se puede señalar que durante el decenio 1960 - 1970, las fincas menores de 50.0 hectáreas contribuyeron en mayor proporción a la formación de dicho Producto con respecto a las otras haciendas. Sin embargo, esa participación disminuyó, en términos relativos, de 42.1% en 1960 a 36.5% en 1970. (Vease Cuadro N° 10)

Durante la década anteriormente indicada, la superficie agraria del país aumentó en 16.1%, mientras que el Producto Interno Bruto del Sector objeto de estudio experimentó un incremento de 70.1%, equivalente a un crecimiento anual de 7.01%. Es decir, que el Producto creció a una velocidad mayor que la superficie utilizada, hecho que demuestra que se ha obtenido un mayor rendimiento del recurso tierra disponible para la explotación. La moderna tecnología utilizada en el cultivo del banano y el uso intensivo de insumos, fertilizantes, herbicidas, maquinarias y modernos equipos agropecuarios, al igual que la ayuda crediticia prestada por la banca estatal y privada a los productores agropecuarios han contribuido al crecimiento experimentado por este Sector de la economía nacional.

Según el Informe de Base para el Desarrollo Económico y Social de Panamá, "el producto generado por el Sector Agropecuario creció a una tasa de 2% anual durante los años 1970-1980, lo cual es notablemente inferior a la del Producto Interno Bruto (PIB). De esta forma la contribución del Sector al Producto Interno Bruto total se fue reduciendo, de 18% al inicio de la década hasta menos de 14% final. Durante los últimos 3 años, 1980, inclusive, se ha observado una contracción del

sector, siendo sus tasas de crecimiento negativas" (25), hecho que demuestra la disminución del recurso tierra disponible para la explotación.

El Sector Agropecuario es, actualmente, uno de los más importantes sectores de la economía panameña, superado ligeramente por la industria manufacturera, que a partir de 1972 ocupa el primer lugar en la formación del Producto Interno Bruto.

La participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto aumentó en 1979, mientras que el de la ganadería disminuyó. Los productos de exportación banano, caña de azúcar, mantuvieron su participación conjunta en el Producto Interno Bruto (PIB) en 27% en 1978 y 1979. (Vea-se Cuadro N° 11)

Si bien es cierto que la producción agrícola está sujeta a factores de tipo biológico y climático, el último de los cuales en especial afectó negativamente el sector agropecuario panameño durante algunos de los años 70, las condiciones económicas que se dieron durante ese decenio han determinado en gran parte el comportamiento del sector. Durante el período 1975-1979 el aumento constante de los costos de producción y el deterioro en el poder adquisitivo de los hogares panameños, con la consiguiente contracción en la demanda interna, disminuyó la rentabilidad en las actividades agropecuarias. El resultado final ha sido el poco dinamismo en la producción.

---

(25) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA. Base para el Desarrollo Económico y Social de Panamá. Panamá, 1980. Pag. 50.

El Plan de Desarrollo del Sector Agropecuario contempla llevar a cabo programas y proyectos encaminados, por una parte a aumentar la producción y la productividad del sector, con la finalidad de garantizar el abastecimiento nacional y la expansión de la capacidad de exportación, y por otra , a mejorar las condiciones de vida del campesino panameño.

Los problemas del agro que se han venido acumulado durante este tiempo a consecuencia del injusto sistema de tenencia y las malas condiciones de vida de la población rural hacen imperativo que el Estado busque un mecanismo que permita poner fin a esta situación. Uno de estos sería la Reforma Agraria.

#### E. EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN PANAMA

La reforma agraria adquiere mayor claridad y precisión en los países de América Latina en la década del 60, "*los acontecimientos políticos ocurridos en estos últimos años contribuyeron de un modo decisivo a que los círculos dirigentes aceleraran la toma de conciencia respecto a la sustancialidad de la Reforma Agraria, de los problemas de la tenencia de la tierra, en el desarrollo social y económico de los países; pero el mayor ímpetu se origina en la situación cada vez más angustiosa de la población rural*" (26). En agosto de 1961, en la Carta de Punta del Este, se señaló como objetivo esencial impulsar, dentro de las características de cada nación, programas de reforma agraria con el objeto de buscar solución a los injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra imperantes en las diferentes colectividades del área.

---

(26) LANDAETA DREYER, Armando. Reforma Agraria y Desarrollo Económico. Caracas, Venezuela, 1971. Pag. 32.

Sin embargo, se mantuvo un mayor o menor grado, dependiendo de los intereses de los grupos de poder, la controversia entre los sectores que propugnan la paralización, disminución o aplazamiento del proceso de cambio, " *los cambios que involucra necesariamente unos ajustes sociales, económicos y políticos para terminar con los grandes privilegios que nacieron con las encomiendas en el Siglo XX y pretenden ser un escollo en el desarrollo económico*" (27).

La Reforma Agraria es un proceso político con el cual se persigue la modificación de la estructura y la superestructura de los países, en torno a actividades del agro, entendiéndose por estas categorías el conjunto de - instituciones en las que el regimen de la tenencia de la tierra tiene un especial significación. En este mismo sentido se manifiesta Enrique T. Llosa al afirmar que " *ante todo, debe reconocerse que no es posible realizar una Reforma Agraria mientras no existan en el país la decisión política de llevarla a cabo*" (28).

Por lo que, no corresponde a técnicos ni expertos nacionales o internacionales la decisión de realizar una Reforma Agraria. Corresponde ineludiblemente al " *centro de decisión política de cada país, mientras quienes estén en el poder no se decidan a llevar a cabo una política de cambio social no hay ni habrá Reforma Agraria*" (29).

---

(27) LANDAETA DREYER, Armando. Reforma Agraria y.. Op. Cit. Pag. 126

(28) Llosa Torres, Enrique. Base para una política de Reforma Agraria. Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Instituto Centroamericano. Panamá, Mayo 1969. Pag. 121.

Cuando se habla del conjunto de instituciones se hace referencia al marco institucional de la producción agrícola, la cual incluyen, la tenencia de la tierra, el régimen de propiedad de la misma; la distribución de los recursos de la tierra entre unidades de explotación agrícola; ubicación de las actividades agropecuarias; distribución y mercadeo del producto; organización del crédito, sistema de financiamiento; los sistemas impositivos aplicados a la población rural, los servicios gubernamentales prestados a las mismas y otros aspectos similares.

*"La Reforma Agraria no es un programa de colonización de tierras fiscales ni de latifundios marginales, tampoco es un mejoramiento tecnológico en la agricultura para incrementar la producción"* (30). Pues muchos países se han dado a la tarea de estar exhibiendo programas de mejoramiento, proyectos de riego, construcción de caminos, proyectos de crédito, titulación de fincas del Estado etc, para crear la imagen de estar llevando a cabo un proceso de Reforma Agraria.

En opinión de Edmundo Flores, *"la reforma agraria no debe ser confundida con el aumento de la eficiencia en la agricultura por medio de semillas híbridas, servicios de extensión agrícola o medidas similares"*(31). Aunque estas medidas son necesarias, no alteran básicamente ni

---

(30) CONCHAL, Jacques. Razones Económicas Sociales y Políticas de la Reforma Agraria, Reforma Agraria en América Latina. Edición preparada por Oscar Delgado. México, 1956, Pag. 20.

(31) FLORES, Edmundo. La Teoría Económica y la Tipología de la Reforma Agraria. Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, 1970.

la distribución del ingreso ni la estructura político-social. Por lo que, los esfuerzos para aumentar la eficiencia debe aplicarse después de la reforma agraria no en lugar de ella. Y sigue agregando Flores, "*la reforma agraria es una medida revolucionaria que trasmite poder político, riqueza y posición social de un grupo de la comunidad a otro*". (32)

El proceso de Reforma Agraria debe modificar la vieja estructura agraria y poner en práctica medidas de política económica y social que permitan a los campesinos integrarse plenamente al desarrollo del país.

Modificar la estructura agraria que impide la integración nacional, que mantiene a la población campesina -marginada de la producción y que debe proponerse, acrecentar la producción agropecuaria a través de una capitalización de las economías campesinas, complementando las inversiones de capital por parte del Estado, introduciendo modernos métodos de cultivo, y la rotación de éstos, ha de ser uno de los principales objetivos de la verdadera -Reforma Agraria. Para esta realización debe dársele una educación, cultura y técnica al campesino.

Luego de la breve referencia que hemos hecho del significado de la Reforma Agraria en general, queremos analizar en particular la forma adoptada en Panamá, para iniciar y poner en práctica medidas de esta naturaleza.

En Panamá, la Reforma Agraria es concebida por la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos como

---

(32) Op.Cit. Pag. 13

"una transformación que se debe dar en Panamá, principalmente en la tenencia, uso y explotación de la tierra, así como también en todas las otras relaciones que se dan entre el hombre y la tierra" (33).

La Ley de Patrimonio Familiar fue el antepasado directo del actual proceso de Reforma Agraria, por lo que nos vamos a referir a la misma brevemente.

El Estado Panameño, debido a la gravedad del problema agrario se vió obligado a tomar medidas legales, en el año 1940, para dar una mayor protección al campesino - carente de tierra, aprobando el 20 de marzo de 1941, la Ley N° 22, conocida como "*Ley del Patrimonio Familiar*" (34), que permitía al Estado adquirir por compra, fincas agropecuarias, cuyos dueños no las trabajan y que habían sido ocupadas por campesinos humildes por varios años. Es tas fincas una vez, adquiridas, se convertían en tierras patrimoniales del Estado, y fueron parceladas, adjudicándoles título de propiedad gratuitos y que posteriormente fueran entregados a los campesinos.

Las parcelas otorgadas por el Estado a los campesinos, comprendían en el área rural a razón de 5 a 10 hectáreas por familia, y en las zonas urbanas eran lotes de menos de 100 M2.

---

(33) CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS. Memoria, 1974. Panamá, 1974. Pag. 73

(34) La Base Legal de la Ley sobre Patrimonio Familiar lo constituyó el Artículo 52 Ordenanza 7 de la Constitución de 1941 en cuyo texto se lee: "El Estado ve lará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el Patrimonio Familiar de las clases pobres, obreras y campesinas".

Durante la vigencia de esta Ley, el Estado entregó un total de "4,462 fincas agropecuarias que ocupaban una superficie de 64,782 hectáreas, de las cuales el 51% fueron urbanas y el resto agrícolas. En la región de tránsito: Panamá - Colón, se entregaron 3,020 fincas (67.7%) - que ocupaban una área total de 8,624 hectáreas (13.3%), en la región del interior del país se repartieron 1,442 fincas (32.3%) que cubrían una superficie de 56,158 hectáreas (86.7%)" (35)

Los datos estadísticos anteriores demuestran demuestran que en la Zona de Tránsito, se entregó un mayor número de fincas, con el fin de tratar de dar alguna solución a la creciente invasión de tierras realizadas por inmigrantes interioranos. Sin embargo, en la región interiorana se entregó un número menor de haciendas pero la superficie adjudicada fue mayor.

No deja de ser significativo el hecho de que la Ley de Patrimonio Familiar se aprobó en 1941, a pocos años de iniciada la Segunda Guerra Mundial pues durante este período se abrieron miles de trabajos en la Zona de Tránsito, lo que ocasionó que dicha zona se convirtiera - en un centro de atracción, acelerándose un proceso de migración rural - urbano.

A pesar de que la Ley de Patrimonio Familiar fue el antepasado directo del actual proceso de Reforma Agraria, como hicimos mención anteriormente, su resultado fue bastante limitado, pues sus acciones se concretaron en las áreas de tránsito y la repartición de tierras agrícolas no estuvo acompañada de otro tipo de asistencia estatal.

---

(35) MINISTERIO DE AGRICULTURA COMERCIO E INDUSTRIAS.  
Fincas de Patrimonio Familiar. Panamá, 1960 (Plano).

El Patrimonio Familiar fue un claro ejemplo de que el problema agrario en Panamá, no se podía solucionar a través del "*método simple de la participación de grandes propiedades entre pequeños campesinos*" (36), sino que el mismo era de naturaleza más compleja y debía ser solucionado con un enfoque más integral que unilateral.

Durante la década de 1950-1960, el problema de la distribución y explotación de la tierra se agravó. Así, en 1960 disminuyó el área ocupada por los campesinos que habitaban las explotaciones consideradas como minifundios, mientras que aumentó la superficie agraria ocupada por las explotaciones latifundistas. Hecho que demostró que el Estado tendría que asumir en forma más amplia e intensiva - el problema del agro.

*"Es cierto que la adopción del proceso de reforma agraria como mecanismo oficial del Gobierno Nacional tuvo un origen más evolutivo que revolucionario ya que partió de los compromisos adquiridos por el país en la Carta de Punta del Este"* (37), compromiso de llevar a cabo la transformación del Sector Agropecuario.

El 21 de septiembre de 1962, fue aprobada la Ley N° 37 conocida como el Código Agrario, que entró en vigencia el 1° de marzo de 1963. Esta Ley plantea, entre otras cosas, el planear y desarrollar la distribución equitativa - de la propiedad y tenencia de la tierra y su explotación - racional.

---

(36) SUAREZ JAEN, Omar. Las Estructuras Agrarias en las Sabanas de Coclé. Estudio de Estructuras Agrarias y Análisis de la Reforma Agraria. Panamá, 1970, Pag. 287.

(37) SCOTT, Juan Felipe. Análisis de la Reforma Agraria Panameña: 1962-1968. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, 1970. Pag. 17.

Con la aprobación del Código Agrario en 1962, se crea la Comisión de Reforma Agraria, institución que se encargaría de llevar adelante dicha reforma en Panamá, poniendo en práctica el fundamento legal de la misma cuyos objetivos eran en primer lugar, la justicia social y en segundo la eficiencia económica.

El artículo 219 del Código Agrario establece que: "*bajo la dirección y responsabilidad inmediata del Presidente de la República, adscrito al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, créase un organismo interministerial denominado Comisión de Reforma Agraria, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, a efecto de planear y desarrollar la distribución equitativa de la propiedad de la tierra y su explotación racional, en cumplimiento a las demás funciones que señala este Código*" (38). El 1º de marzo de 1963, empezó a funcionar dicho organismo.

Un análisis crítico general de la actual Ley de Reforma Agraria lleva a aceptar las limitaciones que ella impone en cuanto a las tierras destinadas para sus fines. Así, se dedican este propósito, primero, "*las tierras estatales de propiedad de la nación*" (39). Igualmente no se señala con claridad e indiscutibilidad los causales de expropiación al igual que no se provee un procedimiento rápido e irrecusable de expropiación que facilite la velocidad del

---

(38) FABREGA P., Jorge. Código Agrario de la República de Panamá. Panamá, 1963. Pag. 60.

(39) ACUÑA, Alfredo. Evolución Histórica de la Reforma Agraria Panameña. Dirección General de Reforma Agraria. Panamá, 1976. Pag. 79.

proceso.

por otra parte, la actual legislación no provee ni regula lo apropiado y correspondiente sobre las formas de adjudicación que deberán realizarse en beneficio de los asentamientos campesinos que viene promoviendo el Estado. Igualmente no está *"reglamentado legalmente lo referente al régimen económico y administrativo de estos asentamientos así como los principios básicos sobre constitución y membresía"*. (40)

F. 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 este que deja de existir el organismo semi-autónomo denominado Comisión de Reforma Agraria (C.R.A.) para dar paso al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) que integró en su seno casi en su totalidad las instituciones que tenían que ver con el sector agropecuario, y finalmente, un tercer período que se inicia en 1973 con la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario con base en lo estatuido en la Ley 25 de enero de 1973.

La aplicación de los programas de Reforma Agraria en nuestro país ha sido enfocada durante los últimos años,

---

(40) ACUÑA, Alfredo. Evolución Histórica de la Reforma ..... Op. Cit. Pag. 80.

hacia la solución de los problemas fundamentales en el Sector Agropecuario. El primero de ellos se refiere a la eliminación del precarismo en el campo y el segundo, derivado de la concentración de tierra en pocas manos y paralelamente al mismo la existencia de gran número de campesinos marginados de la economía nacional, que no son propietarios de tierra o que la poseían en cantidad insuficiente.

Esta situación planteó la necesidad de una adecuada titulación en el primer caso y el establecimiento de procedimientos de adquisición de tierra en el segundo, de manera que pudiera beneficiarse, en la forma más adecuada, el mayor número de campesinos.

Así tenemos, que las acciones de Reforma Agraria, - realizãdas 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 N° 37 conocida comunmente como Código Agrario.

#### 1. PERIODO : 1963 - 1968

Se inicia la aplicación del Código Agrario y se caracteriza por lo que algunos han llamado período preparatorio de la Reforma Agraria. Se desarrollaron actividades - que marginaron el problema, y que por consiguiente no lo encararon seriamente ni pudieron darle solución adecuada.

Tres actividades básicas fueron desarrolladas durante

te este período. En primer lugar, se realizaron dos inves  
tigaciones que llenaron viejas lagunas existentes en el a-  
gro. Una de ellas fue el censo de agricultores sin tierra  
propia, que cuantificaban el problema de los habitantes del  
agro en tres rubros: precaristas en tierras privadas, pre-  
caristas en tierras nacionales y precaristas mixtos (ocu-  
pantes de tierra mediante las dos formas anteriores).

*"Se denomina ocupantes precarios aquellos que se en-  
cuentran ocupando tierras privadas o estatales sin que me-  
die autorización expresa de los propietarios o autoridades  
competentes, y siempre que no tengan en cantidad suficien-  
te, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, otra u o-  
tras parcelas bajo posesión uso o dominio personal o fami-  
liar" (41)*

Dicho censo se realiza el 16 de abril de 1963, y  
cuantificó, en las áreas más pobladas del país el total  
de campesinos sin tierra propia en 71,397 jefes de fami-  
lias que ocupaban terrenos ajenos, es decir, los beneficia-  
rios potenciales de la Reforma Agraria.

Se efectúa también, entre 1965-1968 el Catastro Ru-  
ral de tierras y aguas y Evaluación de los Recursos Natura-  
les, que cubrió 35,819 Km.2 del territorio nacional, es de-  
cir, el 46% y un costo de B/.1,332,543.00 y que representó  
el 25% del total de los gastos realizados en materia de Re-  
forma Agraria durante este período. Si bien el Catastro -  
rural es un excelente instrumento para la planificación del  
desarrollo del país, no es menos cierto que éste no consti-  
tuye por sí sólo la reforma agraria, máxime cuando el mis-  
mo no le dió importancia al análisis de la tenencia de la  
tierra.

---

(41) FABREGA P., Jorge. Artículo 216 del Código Agrario.  
Op. Cit. Pag. 65.

El segundo tipo de actividad llevada a cabo por la Comisión de Reforma Agraria consistió en la legalización de la propiedad de la tierra, mediante la expedición del correspondiente título de propiedad. De los 71,397 campesinos sin tierra propia el 77% de ellos ocupaban en calidad de usufructuarios, es decir, con o sin permiso del dueño de la misma, unos 49 mil en tierras nacionales (685) y 16 mil en tierras privadas (22%) y el resto en sistema mixto de tenencia.

La Comisión de Reforma Agraria dirigió sus esfuerzos a la titulación de tierra para que *"el ocupante de tierras nacionales legalizara su posición mediante la obtención de un título de pleno dominio"* (42)

Se tomo énfasis en la titulación de la propiedad ya que proporcionaría al campesino seguridad, motivándolo para efectuar mayores inversiones y por otra parte, que las entradas al fisco incrementarían, según aumentara el número de títulos de propiedad.

En este sentido, los logros fueron modestos ya que sólo se expedieron en cinco años 2,864 títulos. Cifra bastante baja si se toma en consideración que se habían presentado 25,913 solicitudes.

El proceso de la titulación no era lo que la Comisión de Reforma Agraria se proponía ya que aceptó que había que cambiar el curso pues *"no ha significado en lo ab-*

---

(42) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Registro de Agricultores sin Tierra Propia. Panamá, 1965. Pag. 12

*soluto la elevación del nivel de vida de esos hombres ya que la titulación no ha sido acompañada de los otros elementos básicos del desarrollo" (43)*

El tercer tipo de actividad realizada por la institución estatal objeto de estudio fue el programa de Asentamientos Rurales con el objetivo inmediato de dotar de tierras a la población rural, además de prestarle servicios de asistencia técnica, crediticia, salud pública, etc. Al respecto se seleccionaron 1,757 familias y se consideraban como asentados 1,782 sobre una superficie de 18,216 hectáreas, pero dichas familias a las que iba dirigido el programa no fueron apoyadas en los objetivos para los cuales fueron creados.

Es importante señalar que durante esta primera etapa, la Comisión de Reforma Agraria solamente adquirió una finca de propiedad privada por medio de la expropiación de la misma. Este fue el caso de la finca "La Mitra", con un área de 4,800 hectáreas y localizada en el Distrito de la Chorrera. Este hecho demuestra el poco interés de esta institución en resolver el problema del precarismo en tierras privadas.

Las realizaciones en 5 años y 7 meses de este primer período antes de la Revolución de Octubre se resumen así: confección de 3,458 mapas de predios; evaluación de 97,198 fincas; expedición de 2,864 títulos de propiedad en 44,781 hectáreas y 1,782 familias consideradas como asentadas en 18,216 hectáreas al igual que la selección de 1,757 familias,

---

(43) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Plan de Acción en la Provincia de Veraguas. Documento de Reforma Agraria. Panamá, 1970. Pag. 5.

como futuras asentadas. Así desde el 1º de marzo de 1963 hasta el 11 de octubre de 1968, la Comisión de Reforma Agraria logró determinar la magnitud del problema del precarismo en tierras privadas, pero no trató de solucionarlo existiendo en el agro panameño un total de 16,000 familias campesinas que se encontraban viviendo en estas condiciones.

Se adquirieron también catorce fincas que representaron 11,068 hectáreas. De éstas sólo una se adquirió por expropiación con 4,800 hectáreas y una por donación con 199 hectáreas. Las restantes, 12 fincas con 6,402 hectáreas fueron adquiridas mediante compra.

La etapa inicial de la Reforma Agraria en Panamá no tuvo en la práctica la repercusión que se esperaba. Fueron dos los factores limitantes: *"la escasez de recursos financieros y la ausencia de solidez institucional del organismo encargado de promover el proceso"* (44)

El Gobierno Nacional sólo le asigna a la Comisión de Reforma Agraria en cinco años la cantidad de cuatro millones cantidad que resultó insuficiente para dicha institución. Además, la falta de coordinación entre las instituciones estatales (Ministerio de Agricultura, Instituto de Fomento Económico, Comisión de Reforma Agraria), dió como resultado que sólo la Comisión de Reforma Agraria se preocupara para llevar adelante el proceso de reforma. La mal distribución del personal técnico que laboraba en la Reforma Agraria, el 50% se encontraba en la ciudad capital, le restaba importancia al proceso a nivel del campo.

---

(44) SCOTT, Juan Felipe. Análisis de la Reforma Agraria ..... Op. Cit. Pags. 56 y 63.

Un proceso así carecía de la importancia necesaria para lograr cambios en las estructuras agrarias, puesto que éstas permanecían intocables, por lo que la Reforma Agraria en Panamá se había tornado en un *"conjunto misceláneo de acciones dispersas y confusas, que no han atacado la raíz del problema que es el estancamiento de la producción del campesino"* (45) y se hacía necesario aplicar un nuevo modelo que logara romper las viejas estructuras del agro, y que acabara con la marginación del campesino.

## 2. PERIODO 1969-1972

La toma del poder político por parte de un Gobierno Revolucionario el 11 de octubre de 1968, marcó el fin de la primera etapa de la Reforma Agraria y el inicio de la segunda, lo cual se realiza con el objetivo planteado en la primera fase que es la incorporación del campesino al proceso de desarrollo del país, pero utilizando diferentes mecanismos.

Como política del Gobierno, se trató de dar solución al problema de los precaristas en tierras privadas, tipificados por la Ley de interés social urgente. Así se hicieron afectaciones de tierra de propiedad privada en las cuales existían precaristas.

*"Uno de los mayores obstáculos para la dinamización de la Reforma Agraria es la dificultad de obtención de tierras por parte del Estado dentro de la frontera económica"*

---

(45) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Memoria 1969. Panamá, 1969. Pag. 1.

*establecida por la infraestructura existente. Contribuye - directamente a esa dificultad un concepto de la propiedad - en que se invierten los derechos del hombre y los del Estado, el que predomina en la normas jurídicas tradicionales"* (46).

En nuestro país, para ejecutar la Reforma Agraria, el Estado se ha visto en la necesidad de adquirir tierras mediante diversas formas y adjudicarlas a los campesinos - precaristas a título gratuito, mediante la cual la persona beneficiada no está obligada a efectuar ningún pago monetario por tierra que se le ha adjudicado y a título oneroso, la persona beneficiada deberá pagar al Estado, el valor monetario fijado por este último, de acuerdo a la escala de precio establecida.

Las formas que el Estado Panameño adquiere tierras para fines de Reforma Agraria actualmente existen siete (7) formas, a saber: por remate, por donación, por compra, por expropiación, por permuta, por reversión de títulos que el mismo organismo ha expedido. Veamos en que consiste cada una de estas formas:

Expropiación: Es la forma de afectación de tierras que le permite al Estado obtener a su favor, mediante Decreto Ejecutivo, y conforme lo actuado hasta la fecha, previa comprobatoria de interés social urgente, la transferencia legal de tierras de propiedad privada al Patrimonio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para fines de reforma agraria.

---

(46) ARAUJO, José Emilio. La Reforma Agraria y la Empresa Comunitaria. Seminario Nacional de Desarrollo Rural para Funcionarios del Sector Agrícola. Panamá, 1971. Pag. 10.

En el caso de las expropiaciones se procede al pago de una indemnización en base al promedio del valor catastral entre el 26 de diciembre de 1956 y la fecha en que se solicita la expropiación (Artículo 45 del Código Agrario). Las expropiaciones efectuadas hasta el momento han sido sobre tierras ocupadas por precaristas en base a lo establecido en el Artículo 32 del Código Agrario y el Artículo 46 de nuestra Constitución Política. Toda solicitud de expropiación que se haga al Organismo Ejecutivo, debe ser precedida por un informe técnico jurídico. El propietario a afectar se puede enterar o no del trámite de expropiación, ya que éste se promulga en la Gaceta Oficial. La Ley no establece nada al respecto de la comunicación al propietario sobre el acto expropiatorio. Las indemnizaciones a expropiaciones por precarismo se hacen con bonos que devengan un interés anual del 1% y son redimibles en 40 años (Decreto N° 67 de 20 de enero de 1969).

Del total de tierras adquiridas para fines de reforma agraria un 22% se adquiere mediante expropiación.

Compra: La compra es la adquisición de una finca o parte de ella, por el Estado a título oneroso previo avalúo realizado por el organismo de Reforma Agraria y la Contraloría General de la República. Las tierras adquiridas mediante esta forma, se pagan en efectivo y/o bonos agrarios, que devengan un interés de 4% ó 6% redimibles a un plazo máximo de 25 años. Las mejoras se pagan con bonos del 6%, redimibles en 25 años.

Mediante esta forma se adquiere un 14% del total de tierras afectadas por el organismo de reforma agraria.

Remate: Por remate se entiende la obtención de un bien con un alto índice de morosidad en el pago de impuestos de inmueble. El remate es público y los requisitos para partici

par lo establece la Dirección General de Ingreso del Ministerio de Hacienda y Tesoro. De no recibir propuesta alguna en tres llamados del acto de remate, el Estado adquiere las tierras. De acuerdo al Decreto de Gabinete N° 35 de 6 de febrero de 1969, en todo acto en donde se vaya a rematar una finca ubicada en área rural, las entidades estatales o de crédito del Estado, deberán comunicar al organismo de Reforma Agraria, para que éste participe en los mismos y formule la propuesta que estime conveniente. Esta disposición en la práctica no se cumple a plenitud.

Mediante esta forma de adquisición se adquiere un 58% de las tierras con fines de reforma agraria.

Donación: Para los efectos de adquirir tierra con fines de reforma agraria se entiende por donación la transmisión gratuita y voluntaria de una finca o parte de ella que hace el propietario a favor del Estado. Estos actos de donación gratuita de la propiedad sobre la tierra, son hechos generalmente, por los propietarios para solucionar fundamentalmente problemas de precarismo.

Mediante esta forma se adquiere un 5% de la tierra adquirida con fines de reforma agraria.

Permuta: Por permuta se entiende el canje de propiedad o parte de ella entre el Estado y particulares, promovido tanto por éstos como por el organismo de reforma agraria generalmente para solucionar conflictos agrarios.

Reversión de Títulos Gratuitos y Patrimonios Familiares: Figura legal mediante la cual las tierras otorgadas en forma gratuita por parte del Estado, revierten al patrimonio de ésta por razón de no cumplir con la función social que exige la Ley.

Revocación: Resolución que expide la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por la cual se deja sin efecto una adjudicación anterior, hecha por el propio organismo de Reforma Agraria, o por el ex-departamento de tierras y Bosques del Ministerio de Hacienda y Tesoro, debido a que la tierra no cumple la función social, lo que produce la cancelación del título en el Registro Público a nombre del adjudicatario y ordena en cambio, la inscripción de la finca a nombre del Ministerio de Desarrollo Agropecuario para fines de Reforma Agraria.

La aplicación de esta medida la ejerce el organismo de Reforma Agraria autorizado por los Artículos 141 y 215 del Código Agrario y el Artículo 12 de la Ley N° 12 de 25 de enero de 1973.

Mediante estas tres últimas formas de adquisición (permuta, reversión y revocación) se adquiere el 1% del total de tierras adquiridas con fines de reforma agraria.

La solución al problema de precarismo como tal, no se logra sino acompañada a la acción de afectación de la tierra, de otras medidas tales como: la organización social y empresarial de los beneficiarios, así como la capacitación técnica-agrícola que permita por parte de estos beneficiarios un mayor y mejor aprovechamiento de la asistencia tanto técnica, crediticia y social que presta el Estado.

Se definió una política de organización de los favorecidos de la reforma agraria en Asentamientos Campesinos, que son organizaciones con bases fundamentales en el trabajo cooperativo empresarial, y que tienen conforme a la Ley, los siguientes objetivos:

- Explotar racionalmente la tierra y,
- Procurar la elevación cultural de sus miembros.

Durante este período se lograron afectar 263 fincas que representaban 326,410 hectáreas y beneficiaban a 13,262 familias. De este total se habían logrado organizar 5,340 familias en 138 Asentamientos Campesinos que representaban 40% del total de beneficiarios.

También se organizan en el Sector Agropecuario otros modelos de organización campesina que benefician, al igual que los Asentamientos, a los grupos marginados, tales como: Juntas Agrarias de Producción, Cooperativas de tipo agropecuario y los Comité de Salud. Paralelo a esto se adjudicaron en propiedad 93,583 hectáreas en 5,714 títulos. Prácticamente el doble de lo adjudicado en el período 1963 a 1968, que fueron 2,864 título de propiedad.

Entre las disposiciones legales aprobadas en este período, cabe destacar el Decreto de Gabinete N° 35 del 6 de Febrero de 1972, que establece la participación del organismo de Reforma Agraria en los remates de fincas rurales, por parte de las entidades estatales o de crédito del Estado.

Así también, el Decreto de Gabinete N° 50 del 24 de febrero de 1972, sobre los Asentamientos Campesinos y el Decreto N° 64 del 4 de abril del mismo año por el cual se reglamenta lo concerniente a la Personería Jurídica de los Asentamientos.

Se constituye, además la Federación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), organismo que agrupa a los campesinos organizados.

Mediante la aprobación de la nueva Constitución Política de la República de Panamá, se establece "*que la función del Estado velar por una nacional 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". (47).

### 3. PERIODO: 1973 A LA FECHA

Este período se inicia con la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), mediante la Ley N° 12 del 25 de enero de 1973, fusionando el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); La Comisión de Reforma Agraria (C.R.A.) y el Departamento de Fomento Económico (IFE). Con la integración de las instituciones que conforman el Sector Agropecuario se concentra en un ministerio las acciones de reforma agraria, organización campesina, producción y mercadeo, en coordinación con otros organismos de apoyo, tales como: agro-industria, recursos naturales renovables, ingeniería, planificación sectorial y asuntos administrativos.

Se crea en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, quien se ocupará directamente de los problemas agrícolas del país. Dicha dirección se le adhieren las siguientes funciones:

- a) *Aplicar las disposiciones del Código Agrario relativas a la tenencia, distribución y uso de la tierra para el cumplimiento de su función social.*

---

(47) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA.  
Artículo 111 y 112. Panamá, 1972. Pag. 30.

- b) *Elaborar los proyectos de distribución de tierras disponer su ejecución por la Direcciones Regionales.*
- c) *Realizar el inventario de tierras aptas para la agricultura y ganadería, con el fin de desarrollarlas para beneficio de la población;*
- d) *Conocer, tramitar y resolver las controversias sobre tierras;*
- e) *Promover las acciones legales necesarias para la recuperación de tierras del Estado legalmente adquiridas por particulares o en mora con el fisco;*
- f) *Regular y controlar el arrendamiento de tierras para proteger los intereses de los productores agropecuarios; y*
- g) *Cualquiera otras funciones que le asigne la Ley, - los Reglamentos o el Ministro" (48).*

En materia de expropiación de tierras, se adquirieron 149 fincas, con una superficie de 94,241 hectáreas, que beneficiaron a 3,986 familias. Se organizaron 78 Asentamientos Campesinos, que beneficiaron a 1,075 familias e igualmente se expidieron 3,048 títulos de propiedad, que representaban 45,174 hectáreas.

Las actividades desarrolladas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria en 1976, se resumen de la si-

---

(48) Ley N° 12 de 25 de enero de 1973 por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Panamá, 1973. Pag. 7

guiente manera:

- a) Tramitación de 87 fincas con fines de adquisición - que representaban 34,106 hectáreas.
- b) Expedición de 971 títulos de propiedad sobre 13,059 hectáreas.
- c) Evaluós de 379 predios que representaban 14,720 hectáreas.
- d) Actividades diversas que tienen que ver con la capacidad del personal y el fortalecimiento institucional.
- e) Estudios sobre la determinación de la importancia - de los tribunales agrarios en Panamá.

Para 1981, la Dirección Nacional de Reforma Agraria se trazó la meta de otorgar 1,468 títulos individuales de propiedad con una superficie de 20,460 hectáreas, lográndose un porcentaje de 51.91% y 55.65% de lo programado.

En cuanto a la afectación de tierras llevada a cabo por la Reforma Agraria, se cubrieron 68 fincas con una superficie de 5,239,531 hectáreas desglosadas así: " *por cancelación 58 con una superficie de 4,892,4842; por expropiación, una con superficie de 82,2000 hectáreas; por permuta, una con 7,3910 hectáreas; por compra, seis con una superficie de 217,8214 hectáreas; revertida, una con superficie de 39,6351 hectáreas*". (49)

---

(49) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria 1981  
Dirección Nacional de Reforma Agraria. Panamá, 1981  
Pag. 41.

Otras actividades realizadas incluyen inventarios - de tenencia, inventario y pasos de mejoras, investigación de terrenos, croquis, mediciones de fincas, avalúos y ventas de tierras.

Hacia finales del período analizado quedan problemas cuyas vías de solución están previstas, pero existe - también un Ministerio organizado, cuya capacidad de actuación, nivel de estructuración y conciencia permiten que el Estado Panameño pueda orientar su acción y aplicar sus recursos al campo con la certeza de que la respuesta, en - términos de bienestar campesino y elevación material de la comunidad que depende de la agricultura, podrán ser un hecho en un futuro no lejano.

## G. ALCANCE DE LA REFORMA AGRARIA EN PANAMA

### 1. ASPECTOS GENERALES

La Reforma Agraria surge en Panamá, como una necesidad social y económica producto de la existencia de una estructura agraria atrasada y que se convierte en factor limitante para el desarrollo de las fuerzas productivas del - campo. Plantéandose la urgencia de lograr la transformación de esas estructuras agraria obsoleta en una estructura funcional que permita el surgimiento de nuevas formas - de propiedad, de organización de la producción y de participación de las masas en el proceso productivo y que influya por ende, en la redistribución del ingreso.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través - de la Dirección Nacional de Reforma Agraria ha enunciado y tomado medidas en materia de política de Reforma Agraria, como son las siguientes:

"a) Enunciados

1. La Reforma Agraria se concibe como un cambio estructural, fundamentalmente en los aspectos relativos a la tenencia uso y explotación de la tierra; enmarcando este cambio, dentro de la estrategia de Desarrollo del Sector Agropecuario, que responde a su vez al Plan Global de desarrollo del país;
2. La Reforma Agraria se fundamentará en la organización y en el trabajo de grupos organizados y de cooperativas, a fin de racionalizar la explotación económica y optimizar la utilización de los recursos estatales;
3. El Estado dará prioridad dentro del Sector Agropecuario a la ejecución de la reforma agraria, con el fin de incorporar al proceso productivo, en el menor tiempo posible, a la mayor cantidad de beneficiarios.
4. La Reforma Agraria beneficiará principalmente los sectores campesinos marginados, así como también a los pequeños y medianos productores del Sector Agropecuario;
5. La afectación y asignación de tierra se hará conforme a Planes de áreas, Planes zonales y Planes Regionales de desarrollo. Se dará respuesta a la necesidad de expansión territorial de los grupos organizados y por organizar (asentamientos campesinos, Juntas Agrarias de Producción, Juntas Agrarias de Mercadeo, Cooperativas). En la determinación de áreas, zo-

nas y regiones se escogerán prioritariamente aquellas en donde todavía subsisten problemas socio-económico de "interés social urgente", conforme disposiciones legales vigentes;

6. Se tomarán medidas para revertir al Estado los terrenos incultos, ociosos o insuficientemente explotados, dándosele prioridad a aquellos en los cuales coinciden obras de infraestructura desarrolladas por el Estado;
7. Se respetará la propiedad privada sobre la tierra conforme lo señalado en la Constitución Política del País y Código Agrario; y

b) Medidas

1. Reestructurar el régimen de tenencia y uso de la tierra;
2. Definir el sistema de asignación de tierra a los grupos organizados que se encuentran laborando como Empresas Comunitarias Campesinas (Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias de producción, Juntas Agrarias de Mercadeo, Cooperativas);
3. Organización de los beneficiarios de reforma agraria en Empresas económicamente rentable;
4. Regularizar la tenencia de la tierra prioritamente en las áreas de beneficio actual.
5. Revisar y reestructurar el procedimiento destinado a la legalización de la tenencia de la tierra para los pequeños y medianos productores beneficiarios de la reforma agraria, ten-

diente a hacer más dinámico y expedito este proceso de adjudicación;

6. Incorporar las tierras del Atlántico y el Darién en la economía nacional, expandiendo la frontera agrícola del Sector Agropecuario, mediante proyectos de colonización dirigida.
7. Elaboración de un Ante-proyecto sobre Reforma Agraria, mas cons con la realidad del Proceso Revolucionario Panameño, y que recoja en su seno las disposiciones que en materia agraria señala la Constitución Política de 1972.
8. Preparar ante-proyecto de la Ley mediante el cual se fijan nuevos precios de venta de las tierras propiedad del Estado, tomando en cuenta su valor agrológico, su potencial industrial, urbanístico y turístico, todo esto tendiente a evitar la especulación de la tierra.
9. Realizar un estudio sobre un sistema tributario progresivo, que determine la manera más justa y efectiva de tributación predial" (50)

Podría decirse que, en este sentido, se ha avanzado en algunos puntos, pero para que estos cambios sean irreversibles, toda medida de Reforma Agraria debe estar enmar

---

(50) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria del lo. de Octubre de 1972 al lo. de Octubre de 1973. Panamá, 1973. Pag. 221.

cada dentro de una política de gobierno apoyada en la acción organizada de las masas que asegure tales cambios y de la dirección y la meta dentro del cual se realizarán ta les medidas.

El desarrollo económico del sector no puede estar supeditado a brotes esporádicos de entusiasmo, ni administrativos, ni de las masas; sino muy por lo contrario, debe estar sentado sobre una sólida base científica y programática.

En ningún momento se pretende pensar en una Reforma Agraria fuera de la realidad que sobrepase la capacidad de acción de las fuerzas productivas existentes en el campo - actualmente; simplemente, se quiere una Reforma Agraria a tono con el momento actual del proceso que vive el país y que dé resultado a las exigencias que plantea el proceso - de modernización de la agricultura en Panamá, a la vez que dinamice las nuevas transformaciones, que como consecuencia del fortalecimiento y nacimiento de nuevas relaciones de producción, se tendrán que dar.

Concretamente en materia de utilización de los suelos, deben plantearse una Reforma Agraria que elimine la propiedad de tierras incultas, o sea, la eliminación del latifundio improductivo como forma de propiedad.

Como nos hemos referido anteriormente por medio de estadísticas nos dimos cuenta que en las fincas de 5 hectáreas, o menos, la utilización de los suelos es mayor que en las fincas grandes, pues estas utilizan sus tierras en ganadería extensiva, con un bajo nivel tecnológico y una baja productividad.

De 1970-1980 la utilización extensiva de los pastos ha aumentado y también la cantidad de explotación de 5 hectareas.

târeas. Vemos también que las fincas grandes, solo se utiliza el 10% de los suelos y que se trata precisamente de plantaciones permanentes, si se resta este tipo de plantación permanente, la utilización llega solamente al 1%.

Con relación al uso de la tierra según la tenencia, debe plantearse una reforma agraria que elimine la forma indirecta de tenencia.

El problema de la tenencia de la tierra es como ya hemos mencionado un factor donde se originan las obstrucciones al desarrollo económico, es causa de la decadencia de la agricultura, la baja producción y de grandes transformaciones políticas, económicas y sociales.

La tenencia de la tierra representa la condición jurídica del agricultor con respecto a la tierra que cultiva como ya se ha visto incluye a los arrendatarios, propietarios y mixtos.

Una de las actividades que adelanta la Dirección Nacional de Reforma Agraria es la de legalización de la tenencia de la tierra mediante la adjudicación de títulos de propiedad sobre la tierra principalmente en aquellos casos en que el peticionario los ha venido usufructuando.

Así tenemos que de las 153,670 explotaciones agropecuarias que hay en el país al año 1980, sólo 12,906 tienen título, el resto o están arrendadas, no tienen título o están bajo régimen mixto.

Esta situación da como resultado que la utilización de técnicas modernas y de infraestructuras productivas permanentes resulten bajísima en todas estas explotaciones, dada la inseguridad y el alto costo por el pago de arrendamiento, pese que la productividad en las fincas arrendadas es mayor que en las que tienen título de propiedad. Por otra parte, la disponibilidad de crédito agropecuario en

las fincas arrendadas es limitada ya que el título de propiedad es pre-requisito para la concesión de un préstamo a mediano y largo plazo.

Otro aspecto importante que debe plantearse la Reforma Agraria es la eliminación a mediano y largo plazo del minifundio improductivo. Esta meta debe alcanzarse por medio de una decidida política de organización, capacitación e incentivos económico que conduzcan a inducir a los pequeños y medianos productores a experimentar las ventajas de la producción cooperativa. "*Nos proponemos organizar y capacitar al pequeño y mediano productor del agro para que a través de sus condiciones especiales de grupo, participen en los programas de producción estructurados por el Gobierno Nacional tomando en cuenta la capacidad creativa y su esfuerzo solidario. Se canalizará un trabajo de comunicación continua entre Gobierno y productores para llevar a soluciones adecuadas los problemas de: inversiones, costo de insumos, maquinaria, asesoramiento técnico, crédito oportuno, mercado, etc*" (51).

Reafirmando el planteamiento que hiciera la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC) en su IV Congreso, consideramos que la Reforma Agraria debe tener por contenido en la fase actual los siguientes aspectos:

- a) Eliminación del latifundio improductivo.
- b) Eliminación del minifundio por medio de la Organización Económica Campesina.

---

(51) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria del lo. de ..... Op. Cit. Pag. 222.

- c) Eliminación del régimen indirecto de tenencia.
- d) Desarrollar un programa masivo de titulación de los pequeños y medianos productores.
- e) Dar participación a las masas en las transformaciones , de manera que sean conscientes del papel en este momento.
- f) Estudios Catastrales de manera de delimitar claramente los suelos de recuperación con miras a incorporar a nuestras reservas (de la CONAC) los cinco millones de hectáreas que actualmente han sido devastadas.

El artículo 112 de la Constitución dice textualmente al referirse a las tierras incultas, *"el Estado no permitirá la existencia de áreas incultas improductivas y ociosas y regulará las relaciones de trabajo en el agro, fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios de éstas"* (52).

Analizando el anterior artículo en lo concerniente al régimen de reforma agraria de la Constitución, nos damos cuenta de que la legislación general aborda en forma más justa y clara la cuestión agraria, que las leyes específicas que en este caso sería el Código Agrario. Como ya hemos hecho referencia al mismo es obsoleto en algunos casos, y en otros carece de disposiciones necesarias para hacerle frente a la realidad actual del campo.

---

(52) Constitución Política de la República de Panamá.  
Op. cit. Pag. 30.

La creación de una nueva Ley de Reforma Agraria definiría con mayor claridad el tipo de reforma que necesitamos ubicando bien a quien afectaría y a quien beneficiaría.

## 2. AMPLIACION Y DESARROLLO DE LAS NUEVAS FORMAS DE PRODUCCION.

No obstante el desarrollo que se ha obtenido en el Sector Agropecuario, con respecto a décadas anteriores, aún persisten como hemos visto, formas atrasadas de tenencia y explotación de la tierra, que impiden el desarrollo de las fuerzas productivas, que son amparadas por el régimen legal agrario existente. Las mismas se traducen como sabemos, en la concentración de la tierra por la presencia de latifundios y minifundios.

Estas formas de explotación de la tierra, que son un reflejo del atraso en el campo, deben conducirnos a observar de manera crítica la situación real del Sector Agropecuario. Somos conscientes de que se han obtenido logros significativos en el Sector Agropecuario, se ha incrementado cierto nivel tecnológico y nuestros campesinos organizados han estado ligados objetivamente a este proceso, resultado que significa un avance importante con relación a lo que sucedía antes de 1968.

Sin embargo, las técnicas modernas de la producción agropecuaria han operado en su mayoría en una forma deficiente lo que ha influido muchas veces en el rendimiento productivo. De ahí que se hace necesaria una mejor organización de la producción a fin de aprovechar al máximo las técnicas que hasta este momento se han utilizado. Es esencial la introducción de métodos de conservación de suelos, sistemas de almacenamiento, riego, mecánica agrícola, etc.

La asistencia técnica que se le brindaba al campesino para el mejoramiento de su explotación agropecuaria se realizaba anteriormente mediante el método de divulgación de tipo estensionista, sistema que mantenía al campesino marginado de tal manera que su economía se debilitaba al paso que se fortalecían las explotaciones modernas. Ello traía como consecuencia la disparidad entre el sector pobre y otros sectores de la economía rural que se ampliaban por lo que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MI.D.A.) debe introducir nuevas técnicas con la participación más efectiva del campesino.

Por otro lado se carece de una seria investigación agropecuaria que permita ir resolviendo todos los problemas que se confrontan en la producción, de manera tal, que contribuya al desarrollo de la ciencia agropecuaria nacional.

*"Las investigaciones agropecuaria en los trópicos, se concentra en los cultivos para el comercio, cuyos productos se exportan a los países industrializados y se ha olvidado la producción para el consumo" (53).*

Las prácticas agronómicas, tales como abonamiento, densidad y épocas de siembra, aún adolecen de fallas y deficiencias, al igual que el uso de agroquímicos.

Esta situación se da también en el aspecto pecuario, en donde los programas de mejoramiento genético tienen una cobertura muy reducida, la hienificación y el ensillaje son

---

(53) LEWIS, Arthur. Teoría del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. 3ra. Edición, México, 1958  
Pag. 89.

técnicas poca usadas. El bajo nivel tecnológico influye seriamente en la ampliación de la producción y la productividad de la ganadería panameña.

En el aspecto de la capacitación técnica y empresarial, hay que puntualizar con claridad que realmente no existe un programa nacional de capacitación campesina, con un criterio científico, que contemple una capacitación sistemática y dirigida, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de las organizaciones desde el punto de vista administrativo y productivo. Sólo se han realizado acciones aisladas, sin un verdadero conocimiento y dominio del problema campesino en un sentido integral.

Es esencial el fortalecimiento de la empresa campesina. Si a este problema de la capacitación le agregamos el analfabetismo, que todavía existe en nuestras organizaciones campesinas, la situación se agrava aún más, precisamente porque esta circunstancia imposibilita el aprendizaje de nuevas técnicas.

La Reforma Agraria ha enfocado y manejado el problema de tal manera que simultáneamente al campesino se le ha dotado de tierra y se ha llevado a cabo una campaña de alfabetización, pues sólo de este modo el campesino se halla en capacidad de aprender a manejar las mejores técnicas del agro, para modificar sus tradiciones de cultivo, permitiéndole disfrutar de los beneficios técnicos modernos, (fertilizantes, semillas mejoradas, sistema de riego, etc.)

Como consecuencia de la irrupción en el campo de los nuevos sistemas de producción, que se expresan en las formas de cooperativas de producción social y empresas estatales, se ha logrado un aumento sensible que por su propio volumen ha requerido crear un mecanismo de comercialización. Para lograr este avance en el área de la producción se ha desarrollado un sistema de financiamiento, un

sistema de técnicas y se han introducido algunos elementos de programación de la producción. Estos logros alcanzados en el marco del proceso productivo a pesar de que han contribuido a fomentar el desarrollo del Sector Agropecuario, no corresponden a las necesidades crecientes del campo.

Por lo anterior consideramos que debe implantarse un financiamiento que realmente contribuya a satisfacer las necesidades que implica este avance de la producción y que contribuya a su desarrollo.

En el aspecto de Mercadeo de la Producción, se considera que el mecanismo debe sufrir una expansión que lo ponga en condiciones de atender las necesidades del sector agropecuario, productor y consumidor. El mercado de producción es dinámico porque continuamente se desarrollan y ponen en práctica nuevas tecnologías y habilidades de organización y aunque nunca se alcance un sistema de mercado óptimo por lo menos se debe realizar un esfuerzo para moverse en esta dirección.

Más que un problema de distribución y comercialización el mercado panameño es un problema de:

- Planificación de la producción.
- Mejoramiento de las condiciones de almacenamiento.

Esto significa que también existen problemas de tipo de infraestructura, tecnológico y físico en la cosecha y distribución de los productos.

### 3. CAMBIOS OCURRIDOS EN EL AGRO PANAMEÑO POR LAS NUEVAS FORMAS DE PRODUCCION.

En el agro se dan formas de producción diversas, es aquí donde entra en juego el papel fundamental de las clases sociales, es decir el campesino pobre, cuya parte más avanzada son los Asentamientos, los pequeños y medianos - productores individuales, siendo su parte más avanzada las Juntas Agrarias de Producción y algunas Cooperativas Agropecuarias; los obreros agrícolas, sector de la burguesía - agraria que se caracteriza por la propiedad capitalista; el terrateniente o latifundista, el gran propietario y acaparador de tierras, clase social portadora y responsable del atraso en el campo, cuyos grandes latifundios ociosos o improductivos, generalmente son dedicados a una ganadería extensiva.

Teniendo en cuenta como se desenvuelve la vida en el campo, podemos determinar que los cambios realmente se dan en aquellas clases en que el actual proceso revolucionario está interesado en promover una revolución democrática nacional, dichas clases aglutinan a los campesinos pobres, pequeños y medianos productores, sectores agropecuarios productores de la burguesía agraria, los obreros y semi-obreros agrícolas. Ellos, objetivamente, entran en contradicción con el terrateniente y los monopolios extranjeros que son la fuerza que no está interesada en los cambios socio-económicos, ni mucho menos en el progreso social, por su propio carácter histórico.

Las nuevas formas de producción, ciertamente tienen su influencia y significado en el agro, con relación a la situación antes de 1968. Surge la empresa social cooperativa, es decir, los Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias de Producción y algunas cooperativas agropecuarias, en donde ya aparece la propiedad colectiva sobre los medios - de producción. Paralelamente a la propiedad estatal incursiona en el campo, mediante la instalación de complejo agro-industrial y por otro lado, las empresas estatales de

producción a nivel de Juntas Comunales y Locales.

Las organizaciones campesinas, por su propia naturaleza de carácter colectivo y la organización de la producción entre los hombres que allí trabajan, rompe con la concentración de la pequeña parcela y empieza a crear una conciencia que tiende a borrar el individualismo pernicioso y se incorpora al desarrollo comunitario a nivel nacional.

Las empresas mixtas también son una nueva modalidad productiva en este proceso, en donde además de participar el capital estatal, se incorpora el capital privado, sobre todo, de accionistas del medio donde se levanta la empresa, como ejemplos, Ingenios Las Cabras, Matadero de la Tablas en Azuero.

Las formas de producción que hemos destacado y que han aparecido en el marco de la problemática de la cuestión agraria y que inciden en la gestión económica nacional, han motivado en la organización del sector, la utilización más avanzada de los factores técnicos que intervienen en el proceso productivo. Ello es así, puesto que la existencia de las nuevas formas de producción permiten una alta inversión de capital y una alta concentración de la producción, permitiendo utilizar lo más avanzado de la técnica, elevando así el rendimiento de la tierra a la vez que la generación de ingresos.

Es importante destacar que los cambios ocurridos en este sector que proporcionaron la aparición de las formas nuevas de producción en el campo, sirvieron como base para lograr la modificación de las viejas instituciones existentes, las cuales no correspondían a las exigencias que se planteaban en el marco del proceso productivo.

La lucha de los campesinos organizados ha jugado un papel importante y fundamental para la consecución de estos objetivos, que se concretaron con la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, entidad que se especializa en brindar ayuda y asistencia técnica e instrumentos ejecutivos administrativos con poder para desarrollar una futura política de transformación agraria en Panamá. El Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Investigaciones Agropecuario, y el Instituto de Seguro Agropecuario, organismo que conforman el sector agropecuario, capaces de dar respuestas a la compleja situación existente y que serán tratados más adelante. Sin embargo, a pesar de estos avances significativos, aún se encuentran con profundo arraigo los restos de las viejas formas de producción que constituyeron prácticas arraigadas en el campo y que ponen de manifiesto el carácter estructural agrario de atraso aún existente en el Sector.

Ello es así, por la presencia de grandes latifundios ociosos o subutilizados, minifundios de una economía familiar de autoconsumo, que se expresa como formas precapitalistas de producción, y en donde se concentra la presencia del flagelo del analfabetismo.

Los latifundios en manos de transnacionales afectados por el Estado, como lo es la Chiriquí Land Company, cuya forma de producción capitalista en el campo y explotación de los obreros panameños, se manifiesta como penetración semi-colonial. Por otro lado, aún subsisten comunidades indígenas en condiciones primitivas que reflejan el atraso histórico de nuestro país.

A pesar de los incentivos desarrollados por el Estado y la preocupación por mejorar las técnicas modernas de la producción aún persiste un bajo nivel tecnológico y

anarquía en la producción; tal situación se ha dado con cierta espontaneidad, al no tener claros los objetivos del sector. Ello trae como consecuencia la no utilización adecuada de los suelos, de acuerdo con los rublos correspondientes, una programación de la producción sin tener en cuenta la capacidad de almacenamiento y de consumo de nuestro pueblo; una comercialización que aún no rompe con viejos moldes y en donde el intermediario hace de las suyas - casi siempre afectando a muchas organizaciones.

Todos los elementos señalados, que son herencia y presencia del atraso, frenan necesariamente el desarrollo de las fuerzas productivas que representan las cosas nuevas que se han introducido en el campo y que coexisten con las formas viejas. Esta situación real, que no es un problema de deseos, conduce querrásmolo o no, a agudizar la contradicción entre las fuerzas del atraso y las fuerzas del progreso en el campo, por cuanto las formas nuevas ya existentes tienen una dinámica propia y ascendente y que por su carácter antagónico con lo viejo, conduce inevitablemente a una situación de crisis en el campo, que sólo puede resolverse mediante la completa eliminación de lo viejo para reemplazarlo por todo lo nuevo de efectividad demostrada.

Esta situación nos señala el papel que deben jugar las fuerzas sociales en el campo, organizaciones campesinas, campesinos pobres aún desorganizados, pequeños y medianos productores individuales, los demás trabajadores de las empresas estatales y privadas, y otros sectores interesados en el proceso de cambios, fuerzas motoras capaces de convertirse en la fuerza rectora de los cambios en el sector que nos ocupa. Son las clases sociales y sectores de clase del campo, que en alianza con la clase obrera de la ciudad, están llamadas a jugar un histórico papel trascendental por las transformaciones revolucionarias que logren llevar a cabo mediante el desarrollo y el progreso social.

#### 4. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES

El Estado ha desarrollado diferentes mecanismos para enfrentar la problemática agraria: centralizó en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y bajo un solo programa, las actividades de diferentes instituciones del sector, y se crearon nuevas instituciones especializadas. Con la centralización se creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), integrándose la Reforma Agraria, parte del Instituto de Fomento Económico y el Ministerio de Agricultura y Ganadería; se creó el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), el Seguro Agropecuario y otras corporaciones de desarrollo; todas ellas bajo la coordinación y gobierno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Las causas que originaron la toma de decisión de efectuar dicha centralización y la creación de nuevas Instituciones en el Sector fueron las siguientes:

- a) La magnitud de la problemática existente.
- b) Un crecimiento desproporcionado de las acciones de las diferentes instituciones en el sector.
- c) Una descoordinación entre los programas que desarrollaban las diferentes instituciones.
- d) La necesidad de encauzar los diferentes recursos disponibles del Sector con miras a utilizarlos en forma racional.

La magnitud del efecto de la centralización y la creación de nuevas instituciones es muy variada y responde a las políticas concretas que se han desarrollado en cada una de ellas.

En el caso del Banco de Desarrollo Agropecuario, es ta Institución tiene la responsabilidad de la canalización de los fondos estatales para darle financiamiento a los programas de producción del sector. Su impacto ha sido bas tante significativo, pero aún persisten problemas que no permiten que la Institución tenga la agilidad y la solvencia requerida.

Este organismo debe ponerse a tono y adecuar sus sistema financiero a las crecientes necesidades del Sector. En tal sentido, la institución debe ser fortalecida económicamente buscando otras fuentes externas de financiamiento, que no sean las tradicionales, condiciones más favorables y que conviertan al mismo en un verdadero Banco de De sarrollo y no en una entidad sujeta al grillete de la dependencia del capital financiero monopolista internacional y privado, que hace que cada año la entidad se descapitalice más, producto de los intereses que cobran las fuentes tradicionales de crédito.

En cuanto a la comercialización, el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) fue creado para hacerle frente a este problema, y el mismo juega un papel importante en el desarrollo de la agricultura en nuestro país, ya que tiende a incentivar la producción a través de la estabilización de los precios de los productos agropecuarios y abastecer el mercado interno evitando especulaciones.

##### 5. PROMOCION, ORGANIZACION Y CAPACITACION CAMPESINA.

La promoción, organización y capacitación campesina, acción que se encuentra a cargo de la Dirección de Desarrollo Social, la actividad desarrollada en los últimos años es baja. Casi se ha detenido la organización y la promo-

ción campesina, no existe un programa adecuado que conlleve la consolidación verdadera del Sector Agropecuario y, por ende, del proceso de independencia económica que vive nuestro país.

Con respecto a la proyección que ha tenido el Instituto de Investigación Agropecuaria, si bien las investigaciones requieren cierto tiempo para generar frutos, la forma como se ha enfrentado el problema dista mucho de los requerimientos y necesidades que existen, ya que el mismo no cuenta con el apoyo económico, técnico y administrativo que lo eleve a nivel de las exigencias que el desarrollo le plantea.

Debe, además evitarse caer en asesoría externa tradicional que acondiciona las orientaciones de la investigación y de nuestro desarrollo en el Sector.

En cuanto, al Instituto de Seguro Agropecuario, ha sido de reciente creación y el efecto que ha tenido es nulo pues no ha llegado a proyectarse con la magnitud esperada.

Con relación a la mecanización agrícola, la misma ha prestado gran apoyo a la producción y se ha tratado de manejarla con criterio empresarial, sin embargo, es necesario mejorar los controles y servicios con el fin de aumentar su eficiencia.

Todo lo anterior nos plantea que el Ministerio de - Desarrollo Agropecuario a través de sus Direcciones encargadas de la Reforma Agraria a tono con las exigencias del momento, debe imprimir mayor dinamismo en sus acciones a fin de desarrollar el Sector Agropecuario con una efectiva profundización del proceso de liberación económica que vive el país.

## 6. LA REFORMA AGRARIA Y LA CREACION DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

Con la decisión del Gobierno Revolucionario de tomar medidas de Reforma Agraria se vió el organismo ejecutor, frente a la necesidad de la utilización del modelo de organización campesina que a lo largo de este trabajo hemos mencionando que tuviera características de participación activa de los miembros y la vez flexibilidad suficiente para que la misma fuera comprendida. Dicha tarea representó un poco de esfuerzo ya que no se contaba con una institución y personal estructurado ni adiestrado para este tipo de tareas. Se realiza rápidamente una reestructuración de lo que era entonces la Comisión de Reforma Agraria, aprovechando la asesoría de organismos internacionales y países que habían acumulado experiencia significativa al respecto. Como resultado se crearon los Asentamientos Campesinos, cuya principal actividad se realiza en forma de cooperativa.

Se proyectó por medio de la Reforma Agraria la idea de crearlos con carácter transitorio o provisional, con tres o cinco años de duración, de manera que constituyeran una Sociedad Agrícola de Reforma Agraria cuyo objetivo fundamental sería la explotación agropecuaria de las tierras de los Asentamientos. Esta sociedad definiría los aspectos de: aportes, financiamiento, funcionamiento administrativo, distribución de utilidades, sanciones, etc.

Constituye la Reforma Agraria los grupos de Asentamientos pero no como sociedad como se había previsto, sino que empezaron a funcionar de hecho con grandes dificultades en cuanto a la obtención de financiamiento para sus actividades agropecuarias. La planificación a nivel de fincas ha dejado mucho que desear, pero actualmente se dirigen grandes esfuerzos para encarar este aspecto, así como la ad

ministración de Asentamientos como empresa, especialmente el aspecto determinante de organización contable y empresarial y algunos otros errores del modelo de Asentamientos Campesinos en Panamá.

La nueva estructura no sólo dotaría al campesino de tierra sino que serviría como un medio para facilitar el acceso más directo del campesino a la toma de decisiones y a los medios de producción en el sector agropecuario.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria pretende incrementar la auto-gestión campesina que asegure conscientemente la participación activa, orgánica y eficiente del Campesino Panameño dentro del proceso orientado bajo la dinámica suprema del Estado Revolucionario en un proceso ascendente.

Se propone la Dirección Nacional de Reforma Agraria el organizar y capacitar al pequeño y mediano productor del agro para que a través de sus acciones especiales de grupo participen en los programas de producción estructurados por el Gobierno Nacional tomando en cuenta la capacidad creativa de los productores.

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS

CAMPESINOS

## A. ASENTAMIENTO

La estructura orgánica de los Asentamientos Campesinos debe proporcionar los medios para controlar y dirigir las actividades llevadas a cabo en los mismos. Ellos constituyen un tipo de organización creado por el Estado con el fin inmediato de solucionar el problema de la tenencia y explotación de la tierra ya que el sector agropecuario - que se caracteriza por que sus niveles de consumo, empleo e ingresos son más bajos que en los otros sectores de la economía.

Por medio de los Asentamientos, el Estado espera obtener mayores niveles de consumo, empleo e ingreso para la población campesina que se encuentra marginada del proceso de desarrollo que experimenta nuestro país.

Además, se desea lograr una mayor participación en igualdad social de esta población en la toma de decisiones estatales relacionadas con el desarrollo de este sector económico.

### 1. DEFINICION

La Comisión de Reforma Agraria la definió a los Asentamientos Campesinos como *"una etapa transitorio inicial de la organización social, política y económica de los campesinos"* (1). Dicha etapa comienza cuando la Comisión de

---

(1) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Documento de Trabajo  
Nº 1. Panamá, 1969. Pag. 1

Reforma Agraria toma posesión material de las tierras, y termina con la entrega en propiedad de la misma a los colonos.

Estos Asentamientos contribuirán a "*crear nuevos centros de producción que aportarán al desarrollo de la agricultura panameña*" (2). A través de ellos, el Estado espera mejorar el nivel de vida de una gran cantidad de humildes campesinos precaristas y aumentar la productividad del Sector Agropecuario.

Por medio del Decreto de Gabinete N° 50 del 24 de febrero de 1972, expedido por la Junta Provisional de Gobierno, se reglamentó la creación y funcionamiento de estas Empresas Comunitarias Campesinas. El Artículo 1° de dicho Decreto define el Asentamiento Campesino como "*aquella organización empresarial patrocinada por la Comisión de Reforma Agraria, tendiente a promover la explotación racional de la tierra y la elevación cultural de sus miembros*" (3). El Asentamiento debe hacer uso efectivo del recurso tierra y de las maquinarias, equipos e insumos agropecuarios. También debe tratar de concentrar en su seno a la dispersa población rural, la cual tendrá la oportunidad de participar directamente en la administración de la empresa, asumiendo responsabilidad en el proceso de producción.

Además, este Decreto establece en su Artículo 2° que

- 
- (2) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia. Estrategia para el Desarrollo Nacional: 1970-1980. Panamá, 1970.
- (3) DECRETO DE GABINETE N° 50 DE FEBRERO DE 1972. Gaceta Oficial N° 17056 del 13 de Marzo de 1972. Pag.7

*"los Asentamientos Campesinos serán considerados como entidades de utilidd pública y de interés social" (4).*

Los Asentamientos Campesinos podrán ser adjudicatarios de tierras después de transcurridos tres años de haberse - constituido siempre que su funcionamiento sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, adoptando, así la forma de Cooperativas Agropecuarias. Por tanto, los Asen tamientos Campesinos gozarán de los privilegios reconocidos por el Artículo 337 del Código Agrario a las Cooperativas A gropecuarias, del cual haremos mención en la Base Legal de los Asentamientos.

El Ing. Robledo Landero, Ex-Director de la Reforma Agraria, define el Asentamiento Campesino como *"un proceso de transición dentro del complejo fenómeno de la Reforma A graria en el cual con mucho honor para ello y en similitud a algunos que hemos estudiado y que formamos organismos pro esionales ellos también son profesionales, son agriculto - res, y en consecuencia, la organización campesina responde a esa motivación. Nosotros los agricultores vamos asocia nos, y una nueva fórmula de asociación primaria es el Asen tamiento Campesino. Se aprovecha la aglutinación emocional que genera un Asentamiento, para ir creando conciencia, para ir cambiando una serie de situaciones socio-históricas en el campo panameño, y, luego llevarlo inclusive de la mano hacia el desarrollo integral de este país" (5). Mientras - tanto otro ex-director del mismo organismo le define como*

---

(4) DECRETO DE GABINETE Nº 50 ... Op. Cit. Pag.7

(5) LANDERO, Robledo. Diálogo Universitario sobre Reforma Agraria y Problemas de los Asentamientos Campesinos. Panamá, 1971. Páginas 26 y 27.

"una unidad geográfica y económica con limitantes físicos y propósitos perfectamente definidos. Como unidad geográfica puede decirse que es una extensión de terrenos adquiridas por la Reforma Agraria y destinada para ser ocupada y cultivada por un determinado número de familias campesinas. Como unidad económica constituye una etapa transitoria en el proceso encaminado a convertir agricultores sin tierras propias, carentes de recursos económicos y de asistencia técnica en empresarios agrícolas capaces de atender sus necesidades y participar efectivamente en el desarrollo económico y social del país" (6).

Por lo que el Asentamiento constituye la etapa transitoria de la organización social, económica y política del campesino, en el cual se explotan las tierras destinadas por la Dirección Nacional para este proceso, con plena participación de los asociados y capacitación técnica y empresarial por parte de la Reforma Agraria.

Los elementos básicos en la definición de los Asentamientos Campesinos es:

- a) El aspecto económico: significado por la palabra empresa, que implica un concepto de utilización racional de los recursos productivos tierra, capital y trabajo, con una eficiencia técnica de la unidad productiva y una eficiencia económica respecto de la totalidad del sistema.

---

(6) NILSON, Espino. Dirección Nacional de la Reforma Agraria. Memoria, 1970. Panamá, 1970. Pag. 10.

- b) El aspecto social: Implica el término de un grupo sociológicamente hablando que comparte objetivos y metas específicas, que se encuentran cohesionados de hecho, que tiene un sentido de unidad en la acción.
- c) En el aspecto político: De pertenencia a un grupo social más amplio, dado por el término campesino. Se entiende por ello un miembro de aquel sector de la población económicamente activa, de estatus, económico y político bajo, resultante hecho de no poseer ni controlar los factores de producción" (7).

## 2. OBJETIVOS DEL ASENTAMIENTO

El Decreto de Gabinete N° 50 de febrero 24 de 1972, que le confiere personería jurídica al Asentamiento Campesino Panameño, especifica claramente dos objetivos fundamentales:

- La explotación racional de la tierra y
- La elevación cultural de sus miembros.

Además de los objetivos fundamentales, el Asentamiento en su propia organización tiene fijado los siguientes objetivos:

---

(7) INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS.  
Informe de la Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. Organizaciones Campesinas.  
IV Reunión. Panamá, 1972. Pag. II

- a) Explotar eficientemente la tierras que corresponden al Asentamiento, mejorando la producción mediante la asistencia que proporciona o aporta la Dirección Nacional de Reforma Agraria.
- b) Preparar y capacitar a los asentados para que asuman plenamente al término del asentamiento, las responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas.
- c) Orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad, promoviendo la preparación, creación y fortalecimiento de sus cooperativas y organizaciones de base.
- d) Promover la capacitación de los asentados, procurando que el mayor ingreso que obtenga sea destinado principalmente a este objetivo.
- e) Construir la infraestructura mínima necesaria para la vida familiar y comunitaria de los Asentamientos y futuros asignatarios, así como la infraestructura necesaria para la normal explotación actual y futura del predio.
- f) Permitir los estudios necesarios para la determinación de la unidad económica de explotación o finca vital que el Código Agrario define así

La unidad suficiente para la subsistencia de familia del beneficiario y para que logre una utilización razonable de su trabajo, que le permita acrecentar sus bienes de capital, como un medio de mantener la unión de la familia y fomentar el desarrollo económico del país" (8)

---

(8) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Documento de Trabajo  
Nº 1. Op. Cit. Páginas 1 y 2.

Analizando los objetivos del Asentamiento vemos que estan encaminados a erradicar el problema del sector agropecuario que ha gravitado durante mucho tiempo sobre el desarrollo de la nación, la estructura inadecuada de la tenencia de la tierra y la explotación irracional de la misma, lo que da por resultado una baja productividad e ínfimos niveles de vida.

También, se trata de formar al campesino de manera que pueda asumir responsabilidades concretas en las diferentes fases del trabajo. El campesino desarrolla un aprendizaje sobre las normas más elementales de disciplina organizativa; tales como el cumplimiento de los acuerdos en las reuniones. Además, se le enseña a participar en las decisiones democráticas de los grandes problemas a que él se enfrenta en la vida, como hombre y como ser que pertenece a una organización.

Y, por último se desea el desarrollo y culminación del proceso que ha de convertir a las familias campesinas en agricultores precaristas en empresarios agricolas capaces de asumir plenamente sus responsabilidades.

### 3. EL PROCESO DE ASENTAMIENTO

El Asentamiento como se ha definido anteriormente es una etapa inicial de la vida social y económica en los predios objeto de la Reforma Agraria.

Como se trata de la primera etapa, vale la pena hacer referencia a los actos que la preceden para tener una idea clara de su ubicación en el tiempo y de la forma en que se entrelaza dentro del desarrollo general de la Reforma Agraria. Para ello señalaremos, con cierto orden más o menos cronológico las distintas fases de su desenvolvimiento.

a) Acuerdo de Expropiación:

Como ya hemos definido anteriormente la expropiación es el medio por la cual el Estado obtiene tierra mediante Decreto Ejecutivo previa comprobación de un interés social.

El acuerdo de expropiación, adoptado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, es el punto de partida de todo el proceso, cuando se refiere a los predios de propiedad privada para Reforma Agraria.

Este acuerdo y resolución de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, tiene por objeto la entrega de la tierra a título de propiedad a los campesinos, cuando se trata exclusivamente de patrimonio de dominio público. La resolución de la Dirección Nacional de Reforma Agraria ordena la iniciación del proceso del Asentamiento sobre las tierras que dicha resolución determine.

b) El Período de Pre-Asentamiento:

Este período se inicia una vez concluido el proceso de incautación que se logra con la resolución de expropiación, por parte de la Junta Directiva de la Dirección de Reforma Agraria.

Regularmente, este período no puede exceder de uno a dos meses, la Dirección de Desarrollo Social realiza un empadronamiento de todos los vivientes y/o trabajadores del predio, con el fin de obtener, en primer lugar información que compruebe los requisitos esenciales para el pre-asentamiento; y segundo, reunir antecedentes generales (composición del

grupo familiar, analfabetismo, condición económica, características económicas, vivienda, etc.) que proporcione una pauta para la programación inicial de los trabajadores del predio.

En forma paralela a lo anterior, se desarrolla una labor de motivación y capacitación para que los campesinos conozcan el proceso en el cual van a participar, conozcan sus derechos y deberes en su nueva condición e inicien el proceso de organización.

Las actividades que realizan durante la etapa del pre-Asentamiento la resumimos así:

- Informar a los campesinos sobre la importancia de la organización y funcionamiento de los asentamientos campesinos.
- Encuesta por área para determinar quienes cumplen con los requisitos para ser miembros.
- Estudios integrales para determinar las condiciones de la tenencia de la tierra y obras de infraestructura existente en la comunidad.
- Estudio jurídico de las tierras que serán ocupadas por los asentados.
- Estudio de factibilidad sobre la calidad y tipo de suelos existentes en dicha comunidad para determinar si los mismos son aptos para el desarrollo de la agricultura o ganadería.
- Se inicia el proceso de organización y capacitación de los campesinos, de manera integral, en los aspectos técnico, político y económico.

c) Constitución del Asentamiento:

Cumplido los trámites del pre-asentamiento, se inicia el acto del propio asentamiento, con la celebración de una Asamblea Constituyente, en la que participan todos los campesinos del predio que cumplan los requisitos exigidos para ser asentados. Dicha Asamblea tiene como objetivo fundamental firmar el acta de asentamiento y elegir el primer comité, entidad que representará a los asentados ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

1. El Acta de Asentamiento:

El Acta de Asentamiento es el documento mediante el cual los campesinos y la Dirección Nacional de Reforma Agraria se comprometen a celebrar un contrato de Sociedad Agrícola de Reforma Agraria, que tendrá por objeto la explotación del predio, así mismo, los campesinos firmantes autorizan a los elegidos para que los representen en agrupaciones regionales o nacionales con las más amplias facultades. Dicho Documento debe ser suscrito por todos los miembros de la Asamblea Constituyente y por los representantes autorizados de la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Al firmarlo los campesinos se acogen a una serie reglamentación y disposiciones de un reglamento en el que se estipulen las bases fundamentales de la organización del Asentamiento, sin perjuicio de los acuerdos a que lleguen con la Reforma Agraria al momento de suscribir el Contrato de Sociedad.

El Acta de Asentamiento ha sido definida en el Artículo 34, del Reglamento del Asentamiento como

*"el documento mediante el cual los miembros de la Asamblea Constituyente y la Dirección Nacional de Reforma Agraria - constituyen solamente el Asentamiento, comprometiéndose a trabajar asociados en procura de los objetivos de la Reforma Agraria Panameña" (9).*

Mediante la firma de este documento se logran los siguientes objetivos:

- a) El Acta es por así decirlo el nacimiento del Asentamiento, antes de que sea firmado solo existe el pre-asentamiento que como su nombre lo indica, es el período que antecede el Asentamiento en el cual todavía no se ha llegado a ningún compromiso formal.
- b) Los campesinos que la firman adquieren por ese sólo hecho la condición de asentados. Ello implica que el campesino pasa a regirse por un sistema de normas totalmente diferentes al tradicional.

2. Elección del Comité de Asentamiento:

El Comité de Asentamiento es la organización que se da entre los campesinos el cual los representa ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en las discusiones, celebración, dirección y control de ejecución del Contrato de Sociedad.

---

(9) Ibídem. Pag. 3.

Este Comité estará integrado por cinco miembros - titulares y dos suplentes elegidos mediante votación secreta. Ya elegido el comité de Asentamientos debe reunirse inmediatamente para ser juramentado y firmar el Acta de Constitución del Asentamiento.

### 3. Celebración del Contrato de Sociedad:

Dentro de los treinta días siguientes a su elección, el Comité de Asentamiento debe reunirse con los representantes de la Dirección Nacional de Reforma Agraria para discutir y celebrar el Contrato de Sociedad de Reforma Agraria.

- Las características de dicho contrato las describiremos al tratarse la estructura de los asentamientos. Se puede adelantar que, en dicho contrato, - destinado a reglamentar la explotación del predio, se estipulan los aportes de las partes, el monto y el sistema de distribución de las utilidades, la forma en que se realizará la administración de la sociedad, el régimen de comercialización y, en fin, todos aquellos acuerdos que conduzcan al mejor y más oportuno cumplimiento de los fines de la sociedad.

La sociedad tiene una duración de un año, pero se podrá prorrogar automáticamente por un nuevo período al terminar el año agrícola respectivo, si hay acuerdo entre las partes.

### 4. El Plan de Explotación:

En la Sociedad Agraria una de las necesidades más importante, es la de contar con un programa, que

permita obtener al máximo de rendimiento agropecuario de las tierras, que comprende el Asentamiento. Para el logro de esto se apoya en un Consejo de Administración, organismo administrativo de su comunidad, encargado de dirigir todas las actividades propias del Asentamiento; y en cual participan representantes de los campesinos de la colectividad y de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Es importante señalar que durante el primer año de aplicación del plan, no se podrá alterar ningún rubro de producción existente con anterioridad en el predio, por razones tanto prácticas como psicológicas. Más tarde, cuando el campesino compruebe que el Asentamiento le reporta beneficios ciertos y tangibles, a través de la sociedad podrá entonces incorporar nuevos cultivos y nuevas técnicas para mejorar su productividad.

d) Estructura del Asentamiento:

1. Ambito del Asentamiento: Por regla general, el ámbito del Asentamiento es el mismo que tiene el predio expropiado por la Reforma Agraria.

Sin embargo, es posible que el ámbito del Asentamiento se constituya en una área de mayor o menor cobertura que el del predio expropiado. Esto depende de las características del lugar y de la explotación agropecuaria, es decir, ubicación geoeconómica y/o el volumen poblacional que lo habita. Así es como un Asentamiento puede constituirse en dos o más predios pequeños colindantes, o como gran latifundio, pueden constituirse dos o más Asentamientos.

Al tratarse de predios del dominio público, su ámbito estará determinado en la resolución emanada de la Dirección Nacional de Reforma Agraria que le da su inicio.

2. Requisitos para ser Asentado:

Componen el Asentamiento todos los campesinos que habitan y/o trabajan en el predio expropiado y que cumplan los siguientes requisitos:

- a) *Ser panameño.*
- b) *Que tenga como actividad principal la agricultura.*
- c) *Ser jefe de familia, que supla permanentemente las necesidades de un grupo familiar.*
- d) *Que esté trabajando directamente la tierra, él y su familia.*
- e) *No ser propietario de tierra o serlo de una superficie inferior a la unidad económica de explotación.*
- f) *Mantener sus áreas de trabajo dentro del dominio público, aunque su residencia la tenga ubicada fuera del predio.*
- g) *Residir y/o trabajar en el predio no menos de seis meses con anterioridad a su incorporación al programa de Asentamiento". (10).*

---

(10) *Ibídem.* Pag. 12.

3. La Sociedad Agrícola de Producción:

Se ha descrito, con anterioridad, la ocasión y el procedimiento que se sigue en la celebración de este contrato, destinado a reglamentar las actividades agropecuarias del Asentamiento, mientras se realizan los estudios técnicos pertinentes para la asignación y entrega en propiedad de la tierra a los asentados. A continuación, se exponen con más detalle las características principales de la sociedad agraria.

a) Socios:

Las partes que integran el contrato son: los campesinos firmantes del acta, representados por el Comité de Asentamiento, y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, o por el funcionario a quien ésta delegue esta facultad (Director Provincial, Director del Departamento, Encargado de Secciones, Supervisor de Asentamiento, etc.). Serán también socios los campesinos que posteriormente se incorporen.

b) Aportes:

La Dirección Nacional de Reforma Agraria aporta el uso y goce de las tierras y aguas que comprende el Asentamiento, la asistencia técnica en los aspectos agrícolas, contables, comerciales y financieros.

El aporte del campesino y su familia es la mano de obra para el desarrollo de las diversas actividades agrícolas que se efectuen en el Asentamiento. Además la Dirección Nacional de Reforma Agraria le proporciona el crédito de semillas, abonos, desinfectan -

tes, vacunas, herramientas e implementos, animales de trabajo y de renta, etc.

c) Distribución de Utilidades:

Al finalizar el año agrícola se da un balance de la sociedad, en donde se procede a deducir los gastos en que se ha incurrido. Del 70 al 95% de la utilidad líquida obtenida es repartida entre los campesinos y el resto será utilizado e invertido en obras de mejoramiento común de Asentamiento.

d) Administración de la Sociedad:

La administración de la sociedad está a cargo de un Consejo de Administración, integrado por cinco miembros del Comité de Asentamiento y por dos representantes de la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Este Consejo adopta sus resoluciones por simple mayoría, salvo algunas materias como lo es la de modificar el Plan de Explotación acordado etc., que son tratados por la autoridad nominadora, quien es la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

El derecho al voto de la Dirección de Reforma Agraria para casos específicos, tiene su razón de ser en la necesidad de que estas materias sean resueltas con criterio técnico, lo que en definitiva representa una mayor seguridad para los asentados.

Entre las facultades que tiene el Consejo de Administración está la de entregar tierras a los campesinos para que sean explotadas por éstos en gestiones individuales o colectivas, según lo determine su Asamblea General. Esta última es la encarga

da de aprobar los términos en que se realice la comercialización de los productos, aún en el caso de que ésta sea hecha por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

e) Sistema de Trabajo y Control:

El régimen de trabajo, por ejemplo, el de la explotación individual de la tierra y el colectivo. También los asentados efectúan trabajos para otros familiares que forman parte de la sociedad agrícola, como lo es el beneficiario, condicionado al monto de la utilidad que corresponde a los campesinos asentados durante su ejercicio social. Para lograr lo anterior, la Dirección Nacional de Reforma Agraria debe aportar la asistencia necesaria para garantizar el máximo de rendimiento.

El control a que están sujetos los asentados en la ejecución de sus fases, es realizado por los propios campesinos a través de aplicaciones de todo un sistema de sanciones, tanto por el Consejo de Administración como por la Asamblea del Asentamiento.

Respecto al sistema de sanciones, existen algunas infracciones relativas al incumplimiento de deberes fundamentales a que están sometidos los asentados, cuya aplicación opera de pleno derecho.

f) La Cooperativa:

El conjunto de Organizaciones que configuran la estructura del Asentamiento, nace con cierta vinculación que, en definitiva, debe traducirse en una cooperativa, en la que una vez concluido el proceso

de Asentamiento, descansa el éxito permanente de la Reforma Agraria.

La cooperativa representa un sinnúmero de beneficios económicos y sociales que interesan a los nuevos propietarios y empresarios surgidos con la Reforma Agraria.

En efecto, esta constituye la forma de empresa más simple y de más alcance para los campesinos, por medio de la cual se pueden canalizar importantes servicios del Estado y de otras instituciones, tales como el crédito, comercialización y asistencia técnica. Además, la cooperativa mantendrá y fortalecerá el espíritu comunitario creado en el Asentamiento, con lo que la Reforma Agraria no solo cambiará la deficiente estructura de tenencia de la tierra, sino el individualismo imperante en los campos, como única manera de hacer posible el trabajo dentro de la libertad.

## B. DERECHOS Y DEBERES DEL CAMPESINO EN EL ASENTAMIENTO

La Dirección Nacional de Reforma Agraria contempla en sus documentos de trabajo sobre la organización de los Asentamientos los siguientes derechos:

- a) *Participar él y su familia en todas las actividades y programas que se lleven a cabo dentro de la organización.*
- b) *Participar activamente, con derecho a voz y voto en las reuniones convocadas por la Asamblea General.*

- c) Elegir y ser elegido en los distintos organismos de dirección, administración, comités y sub-comités de trabajo.
- d) Participar de todos los beneficios y servicios que brinde y pueda brindar el Asentamiento.
- e) Recibir del Asentamiento asistencia técnica, respaldo y protección para llevar a cabo de manera eficiente las actividades productivas programadas por la organización. Podrá obtener financiamiento para comprar semillas, abonos, herbicidas, fungicidas, combustibles, maquinarias agrícola, vacunas y medicamentos para el ganado vacuno, porcino y caballar" (11).

Se han establecido estos derechos con el fin primordial que todos los campesinos organizados participen activamente en la administración del Asentamiento, asumiendo responsabilidades en las diferentes etapas del proceso de producción agropecuaria.

Posibilidad, de obtener más producción, donde la organización y distribución del trabajo es garantía de aplicación del esfuerzo de cada hombre. Este esfuerzo mancomunado de los asentados en llevar a cabo la elevación de la producción colectiva, permitiendo elevar ingresos familiares y po-

---

(11) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Dirección Nacional de Reforma Agraria. Documento de Trabajo N° 1. Panamá, 1974. Pag. 3

der ofrecer a la población panameña, una buena cantidad de productos que se necesitan.

Los principales deberes del campesino asentado son las siguientes:

- "a) *Asistir puntualmente a las reuniones convocadas por la Asamblea General.*
- b) *Participar activamente en la ejecución de los planes de explotación de las tierras del Asentamiento, tratando de mejorar e incrementar la producción de bienes económicos.*
- c) *Cumplir fielmente todos los reglamentos y disposiciones aprobados por los Organos de Dirección y Administración del Asentamiento.*
- d) *Aprender las normas técnicas de cultivo con el fin de utilizar de manera efectiva las tierras del Asentamiento.*
- e) *Aprender a orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad" (12).*

Se pretende por medio de estos deberes que los asentados organizados tengan una clara conciencia de la importancia que tiene para él su participación activa en la ejecución de los programas de explotación agropecuaria.

---

(12) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Documento de Trabajo N° 1 Op. Cit. Pag. 8

## C. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La estructura administrativa de un Asentamiento Campesino está representada por la forma más sencilla de organización. En ésta el campesino asentado encuentra una manera lógica y sencilla para solucionar sus problemas, gestionándose a través del diálogo que se encuentra presente en todos los niveles de los diferentes órganos de dirección.

La estructura administrativa interna de un Asentamiento deberá estar dirigida de tal forma, que se pueda discutir con los compañeros y la comunidad de asentados. Es esta una de las formas más correctas de hacerle frente a los problemas que trae consigo el manejo de un Asentamiento, sin caer en errores, ni acciones precipitadas.

Además, la dirección incluye el impartir instrucciones, motivar a aquellos encargados de ejecutarlas, coordinar las actividades y establecer relaciones entre los supervisores y empleados. En los Asentamientos Campesinos la dirección se ha suprimido por la dirección descentralizada, de acuerdo a la estructura orgánica de cada Asentamiento. La Asamblea General y los Comités Ejecutivos tiene por objeto dar mayor participación al campesino en el proceso de toma de decisiones y de gestión del propio Asentamiento en sí.

### 1. Asamblea General:

Es el organismo superior de la sociedad agraria y por lo tanto sus decisiones son de gran importancia para la misma, siempre y cuando no estén en pugna con sus propios estatutos y la Ley vigente. Esta formada legalmente por todos y cada uno de los socios, debidamente inscritos y que actúen en ella con derecho a voz y voto.

### 2. Junta Directiva:

Está a cargo de la administración y representación del Asentamiento. Compuesta por un representante de la Dirección Nacional de Reforma Agraria y tres representantes de los socios campesinos.

Los miembros de la Junta Directiva se eligen en votación directa y secreta en la primera Asamblea General ordinaria de cada año calendario. Permaneciendo en sus funciones hasta final del año agrícola para el cual han sido elegidos y en la que deberá posesionarse la nueva Junta Directiva.

### 3. Comité Ejecutivo:

Es un organismo coordinador para la ejecución de las distintas actividades de los Asentamientos Campesinos.

La Junta Directiva de los Asentamientos determina - sus propios Comités Ejecutivos. Estos Comités tienen plena autonomía para la ejecución de las materias que le corresponden, facultad que les es delegada total o parcialmente por la Junta Directiva.

Los Comités Ejecutivos están integrados por uno o más miembros de la Asamblea General designados por la Junta Directiva y, además, por un miembro de esta última, quien lo presidirá.

Analizando las funciones de cada uno de los órganos citados anteriormente, sus estructuras y funciones se rigen por los reglamentos que la Dirección Nacional de Reforma Agraria les ha estipulado.

4. Funciones de los diferentes Organos de Dirección:

"1. *Asamblea General:*

- a) *Aprobar el plan de explotación anual.*
- b) *Pronunciarse sobre los informes de actividades que debe rendir la Junta Directiva al término de su man dato.*
- c) *Elegir a los miembros campesinos de la Junta Direc- tiva.*
- d) *Servir de organismos contralor de la Junta Directi- va y de los Comités Ejecutivos. Para el cumplimien- to de esta misión podrá designar comisiones investi- gadoras permanentes o transitorias.*
- e) *Destituir, con acuerdo de los dos tercios de sus miembros, a los socios campesinos que integran la Junta Directiva" (13).*

2. Junta Directiva:

Corresponderá a la Junta Directiva velar por la mar cha administrativa, económica, técnica y cultural - del Asentamiento, ejerciendo para ellos las facul- tades y atribuciones señaladas en el contrato, leyes y reglamentos pertinentes.

---

(13) *Ibíd.* Pag. 20.

De esta se elegirá a uno de sus miembros como Presidente, quien será el responsable de la ejecución de las decisiones que se tomen en las plenarios. También se elegirá un Vice-presidente y un Secretario; éste último deberá llevar un libro de actas de todos los acuerdos adoptados.

### 3. Comités Ejecutivos

- a) Controlar la ejecución de las distintas actividades programadas para los Asentamientos Campesinos.
- b) Elaborar conjuntamente con la Dirección Nacional de la Reforma Agraria el plan anual de explotación la cual la someterá a la Asamblea General para su aprobación.
- c) Dirigir las actividades del Asentamiento y en todos sus aspectos, de manera que, aseguren el éxito de los programas.
- d) Administrar los recursos económicos obtenidos a través de las diferentes instituciones.

### D. BASE LEGAL

La ausencia de Personería Jurídica desde 1969 hasta 1972 en los Asentamientos Campesinos, era un obstáculo para el funcionamiento futuro del modelo y lo que le impedía realizar contratos y obligaciones como entes jurídicos. Durante los tres primeros años del programa la Comisión de Reforma Agraria sirvió como representante legal de los campesinos asentados. Situación ésta que hacía imposible el desenvolvimiento de las empresas que tenían que estar bajo la protección de la Comisión de la Reforma Agraria.

Durante la celebración del Segundo Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos celebrado en la ciudad de Panamá, del 9 al 11 de enero de 1972, dicha Asamblea discutió la dependencia de los Asentamientos y fue durante crítica por lo que los dirigentes campesinos plantearon la necesidad de reglamentar los Asentamientos como entes jurídicos, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, así como el total desenvolvimiento en las distintas actividades nacionales. Esto fue planteado al Gobierno Nacional y a la vez se le solicitó se le permitiera a la representación campesina plena participación en la redacción del respectivo proyecto para que respondiera a las aspiraciones de la masa campesina.

Las presiones de base contribuyeron, en parte, a que la Junta Provisional de Gobierno, por medio del Decreto de Gabinete N° 50 del 24 de febrero de 1972, decretara que los Asentamientos constituidos de acuerdo con el reglamento aprobado por el Organó Ejecutivo, serían personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones.

El Decreto de Gabinete N° 64 del 4 de abril de 1972, procedió a reglamentar el funcionamiento de los Asentamientos. Durante el período comprendido del mes de abril de 1972 a octubre se reconoció personería jurídica a un total de 121 Asentamientos Campesinos de los 136 organizados en todo el país, quienes al presentar ante el Sub-director General su acta de constitución debidamente autenticada fueron inscritos en los libros de registros de Asentamientos Campesinos; debidamente foliados, quedando así en disposición de poder realizar toda clase de actos públicos y privados.

A la Dirección General de Desarrollo Social se le dió la función de *"organizar y capacitar la población campesina para ampliar su producción. (Acápito C del Artículo*

*culo 13 de la Ley 12). La tarea prioritaria de esta Dirección es la de lograr la incorporación socio-económica y cultural del campesino que tradicionalmente estaba marginado en los medios de producción" (14).*

Se les ha concedido ciertas prerrogativas que facilitan su acción y aminoran las dificultades que encuentra. Son estas ventajas las mismas que la Ley Cooperativa reconoce a las Cooperativas.

La Ley considera que los Asentamientos no obtienen utilidades. Los saldos que arrojan el balance son ahorros producidos por la gestión misma de ellas. Esta prerrogativa es la misma concedida en el artículo 292 del Código Agrario a las cooperativas. En este sentido, los Asentamientos Campesinos no están en la obligación de pagar impuestos sobre las utilidades obtenidas, lo que aumenta el excedente a distribuir entre los Asentados.

También se le reconoce a los Asentamientos los privilegios que el Artículo 337 del Código Agrario reconoce a las Cooperativas. Entre estos privilegios tenemos:

- a) Pueden prescindir del papel sellado para los documentos que otorguen y también en las actuaciones judiciales, sea activa o pasivamente.
- b) Están exentos de impuestos y recargos de aduana para el equipo, insumos, lubricantes, etc. que introduzcan para el desarrollo de sus actividades, y

---

(14) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Dirección General de Desarrollo Social. Documento de Trabajo Panamá, 1974. Pag. 1

- c) Están exentos de impuestos nacionales que pesen so  
bre sus bienes.

Con el otorgamiento de la Personería Jurídica a los Asentamientos Campesinos se abrió un nuevo capítulo en la historia de la Reforma Agraria, teniendo la oportunidad humildes campesinos de negociar directamente no sólo asistencia técnica indispensable para el cumplimiento de sus programas, sino que además, podrán suscribir contratos con entidades bancarias que operan en el país.

#### E. NUMERO Y DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.

Los Asentamientos Campesinos actúan como unidad-base de la nueva estructura social y económica, fundada en el hombre como sujeto de una comunidad y no como un ente aislado. Ellos están en la obligación de explotar de manera efectiva las tierras, pertenecientes al Asentamiento mejorando la producción de bienes económicos mediante la asistencia que proporciona o aporta la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

El primer asentamiento constituido fue "El Florentino" localizado en la comunidad El Florentino, perteneciente al distrito de Montijo en la Provincia de Veraguas, con un total de 34 familias organizadas, organizado el 14 de marzo de 1969.

En la actualidad se cuenta con 216 Asentamientos debidamente constituidos, que aglutinan a unas 23,855 familias campesinas, arrojando un promedio de 4,777 personas que se benefician directamente de los programas del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (Véase Cuadro N° 12). En distintas-

regiones del País se ha mantenido una labor de información y propaganda hacia las comunidades campesinas con el propósito de exponer y dar a conocer los programas de desarrollo impulsados por el Gobierno Revolucionario a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Indudablemente que uno de los más importantes avances logrados por los Asentamientos Campesinos, se manifiesta en el ascenso extraordinario como verdadera fuerza productiva del sector rural, ascenso que se fortalece y se unifica crecientemente y cuya posición y planteamiento de avance revisten gran satisfacción en la problemática socio-económica y política del país, contribuyendo al fortalecimiento del torrente de fuerza progresista que orienta y profundiza el actual proceso revolucionario.

Uno de los últimos Asentamientos constituídos fue el Juan Neponuseno Gonzáles, localizado en el corregimiento de los Valles, distrito de Cañazas, en la Provincia de Veraguas.

Podemos manifestar, que habido una considerable disminución en cuanto a la cantidad de Asentamiento Campesinos existentes en el país. Para el inicio de los Asentamientos Campesinos se crearon 33 Asentamientos en 1969, habiendo una disminución el año 1972 en el cual se crearon solamente 3 Asentamientos y para 1981 no se ha logrado organizar ninguno.

Durante el año 1971, la Dirección Nacional de Reforma Agraria logró constituir un total de 52 Asentamientos Campesinos equivalentes, en términos relativos, al 25.6% del total existente actualmente. Además esta institución organizó 1,341 familias campesinas que representaban el 24.5% del total de familias. Después de cuatro años en 1974 organiza un total de 22 Asentamientos que reúnen en su seno a 582 familias.

Para el año 1980, la provincia de Veraguas es la que más Asentamientos se han constituido pero con menos beneficiarios, la provincia de Chiriquí es la que actualmente cuenta con más familias beneficiadas. (Vease Cuadro N° 12).

Según su ubicación geográfica, los Asentamientos se encuentran localizados el 90% en la vertiente del Pacífico, donde se concentra el grueso de la población nacional. (Vease Mapa, Anexo).

Así podemos destacar que en la provincia de Veraguas en la cual predominan las explotaciones latifundistas, posee un total de 743 Asentamientos constituidos. En ellos se concentran 1,608 familias que representan el 33.7% del total de familias asentadas en la República.

Chiriquí posee el 21.3% de los Asentamientos existentes y el 34.7% de familias organizadas. Así, estas dos provincias poseen en conjunto el 52.3% de los Asentamientos constituidos y el 68.4% de las familias asentadas.

Hasta el año 1978 no se había constituido ningún Asentamiento en la Provincia de Bocas del Toro, mientras que en la Provincia del Darién, solamente existía uno que fue organizado durante el mes de marzo de 1974.

Debemos hacer mención que en el año 1972, se constituyó el primer Asentamiento Campesino Indígena del país, en la comunidad de Alto de Jesús en la Provincia de Veraguas.

La formación del Asentamiento "URRACA N° 2" constituye un eslabón positivo en la liberación del Indio Panameño. Integran este Asentamiento 26 familias, las cuales han demostrado una vez, la conciencia y unidad de grupo, para trabajar por su propio beneficio.

A nivel distritorial, Soná en la provincia de Veraguas, posee el mayor número de Asentamientos y familias organizadas. El distrito del Barú en la Provincia de Chiriquí le sigue en orden de importancia. Estas dos en conjunto representan el 22.1% de los Asentamientos existentes actualmente, y en los cuales residen 1,220 familias campesinas que representan el 28.3% del total de familias asentadas.

Las estadísticas presentadas son muy significativas en estas dos provincias, pues en la zona del Barú, los campesinos organizados en su mayoría son antiguos trabajadores de la Chiriquí Land Co., y ex-militantes de la organización sindical de dicha empresa. En cambio, en la provincia de Veraguas, el distrito de Soná es una zona orientada hacia la ganadería en donde todavía predomina el latifundio extensivo.

#### F. CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS (CONAC)

El 4 de octubre de 1970, con la participación de 56 delegaciones representativas de los Asentamientos establecidos en el país y de un gran número de delegados y representantes del Estado, nace la máxima autoridad de las Organizaciones Campesinas; a nivel Nacional: Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos.

Los cuatro magnos Congresos Nacionales celebrados por dicha organización (octubre 1970, enero 1972, 1974, 1977 y abril de 1980) son hechos palpables de capacidad política y de trabajo de esta organización que han servido para exponer y llevar a los más altos niveles, las aspiraciones del Campesino Panameño.

La Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos fue constituida para lograr los objetivos de:

- a) Impulsar constantemente la organización campesina hasta lograr la incorporación de todos los campesinos pobres al proceso de desarrollo económico, político y social que experimenta nuestro país actualmente.
- b) Luchar por la profundización del proceso de Reforma Agraria como medio que garantice el cambio de las estructuras agrarias en nuestro país.
- c) Luchar para que los programas de producción agropecuario sean elaborados tomando como base una planificación integral del Sector Agropecuario.
- d) Velar porque la educación de la población campesina sea democrática, científica y técnica.
- e) Representar a la población campesina organizada ante las autoridades y tribunales del país con el fin de defender los derechos e intereses de dicha población.

En el plano de las transformaciones en la estructura agraria luchan por una Reforma Agraria antilatifundista pues aún subsisten grandes latifundios incultos y otros dedicados a una ganadería extensa y rudimentaria. Además continúan sin organizarse miles de campesinos, el crédito y asistencia técnica aún distan mucho de ser eficaces.

La Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos, también lucha para que se haga una nueva Legislación Agraria, pues todavía se encuentran atados a la Ley 37 del 21 de setiembre de 1962, mejor conocido como Código Agrario. Dicha Ley se ha quedado rezagada con respecto a las transformaciones agrarias, y a la legislación constitucional en materia de régimen agrario actualmente. Razón por la cual abo

gan, que se hace necesario impulsar cuanto antes la elaboración de una nueva Ley de Reforma Agraria, que recoja y legalice la nueva situación existente del campo.

Recojamos aquellas aspiraciones de importancia, que se han planteado en los Congresos celebrados por la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos:

- a) Revisar y modificar, con plena participación campesina, el Código Agrario y el Plan Nacional de Reforma Agraria y la incorporación al mismo de todo, hombre de campo.
- b) Luchar por un plan sectorial de producción agropecuaria, que permita participación en conjunto al Estado, Organizaciones Campesinas los pequeños y medianos productores.
- c) Luchar por la eliminación del analfabetismo, dentro de los asentados en forma rápida y masiva.
- d) Luchar por el desarrollo del programa de vivienda y la incorporación al régimen de Seguridad Social.
- e) Gestionar fondos para la instalación de infraestructuras de comercialización.
- f) Aspirar a convertir sus tierras en verdaderas empresas agrícolas, aumentando su capacidad para producir, manejar crédito, exportación, etc.
- g) Aspirar a una agricultura más técnica, mecanizada e industrializada que la que actualmente tienen en forma rudimentaria.
- h) Dotación de tierras de buena calidad, para los A-

sentamientos ya que las que tienen son insuficientes.

- i) Aspirar a la construcción de más vías de comunicación, para tener acceso a los centros de mercado y el resto de la población.
- j) Luchar por un plan de becas, para la incorporación de jóvenes campesinos al estudio con el propósito de que se formen para la producción técnica y especialista para la producción agrícola.
- i) Que se les de título de propiedad dentro de las tierras asignadas a las organizaciones, por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

G. PROBLEMAS CONFRONTADOS POR LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.

Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario consta con pocos funcionarios especializados en organización y administración de empresas campesinas. Por tanto, a este organismo estatal le resulta difícil asesorar a los Asentamientos Campesinos en estos dos aspectos.

Uno de los grandes problemas confrontados por estas empresas, consiste en la capacitación y orientación de sus miembros. Para solucionarlo la Dirección General de Desarrollo Social, dicta una serie de cursos de capacitación agropecuaria, con el fin inmediato de enseñar a los asentados las modernas prácticas de cultivo y cría de animales. Por medio de la educación el Estado espera poder eliminar gradualmente la agricultura de subsistencia o de autoconsumo, imperante en el agro panameño, y reemplazarla por la agricultura comercial o de plantación.

Además el Departamento de Capacitación Campesina - del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ha logrado dictar una serie de cursos a campesinos y funcionarios, con el fin de lograr su incorporación al proceso de desarrollo del país. Un gran número de Asentamientos han sido beneficiados, gracias a los Cursos de Alfabetización, cooperativismo y Reforma Agraria.

Desde el mes de octubre de 1972, por medio del Proyecto PAN-21, el Departamento de Gestión de Empresas Rurales ha llevado a cabo las siguientes actividades:

- "a) *Curso para Coordinadores Sociales, Producción y Trabajadores Comunales. Sobre organización comunal (desarrollo local y participación popular) y formulación de proyectos de desarrollo local.*
- b) *Curso para Coordinadores Técnicos. Sobre técnicas modernas de agricultura, administración rural, contabilidad y mercadeo de los productos agrícolas.*
- c) *Para Líderes Campesinos y Dirigentes de Asentamientos. Sobre técnicas modernas de agricultura, administración rural, contabilidad y mercadeo de la producción agrícola" (15).*

En cuanto a la participación de los campesinos y las instituciones estatales del Sector Agropecuario en la gestión

---

(15) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Dirección Nacional de Reforma Agraria. Memoria, 1976. Panamá, 1976, Pag. 8.

empresarial del proceso productivo, se comprueba que en todas las actividades hay participación determinante de las instituciones estatales, en cambio la participación campesina se ve limitada a una pequeña porción en algunas actividades.

Las actividades en las que participa el grupo de campesinos organizados 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. La únicas actividades en que la fase de ejecución concreta de la actividad queda en manos de los grupos 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 cualesquiera demora o imperfección en el trabajo de las instituciones afecta directamente al desarrollo de la producción. Entre otros podemos mencionar los siguientes problemas:

- "a) *Demora en la aprobación de préstamo. Las partidas llegan retrasadas respecto al calendario agrícola. Esto trae consigo una verdadera cadena de consecuencias que afectan directamente al cultivo.*
- b) *Demoras en la consecución de maquinarias.*
- c) *El servicio que presta la maquinaria es deficiente.*
- d) *Demora en los pagos por las ventas efectuadas.*
- e) *Semillas de mala calidad.*
- f) *Asistencia técnica poco oportuna, irregular y algu-*

*nas veces deficiente" (16).*

El costo que generan estas situaciones es absorbido por los Asentamientos Campesinos, quienes debe cancelar sus compromisos con el Banco independientemente a los resultados de las actividades productivas.

Por lo que a nivel empresarial deben ser orientados a conocer los recursos productivos de las compras, el manejo y el resultado de dicho manejo, la necesidad de planificar la actividad en el mejor uso posible de los mismos, alternativas de solución más viables y necesidades de nuevas y oportunas inversiones y reforzamiento de los elementos administrativos de la Empresa.

El Departamento de Capacitación Campesina realizó una investigación temática en el área rural panameña, con el propósito de detectar las carencias educativas del campesino humilde y preparar así, una serie de documentos que servirán para capacitarlo en el aspecto técnico-agrícola, social y empresarial.

La Dirección General de Desarrollo Social, considera que la capacitación de los campesinos organizados debe tener como base una educación integral y funcional. Lo integral significa que debe contemplar la capacitación Técnico-Agrícola, Social y Empresarial y lo funcional consiste en una capacitación de acuerdo a las necesidades, carencias e intereses del Campesino Panameño.

---

(16) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Dirección General de Desarrollo Social. Diagnóstico de las Organizaciones Campesinas. Panamá, 1978. Pag. 69.

Lo Técnico-Agrícola debe ayudar a la incorporación de los campesinos organizados a la economía del país, mediante el dominio de procedimientos racionales que le permitan aumentar su producción y productividad; y, por tanto, que mejoren sus niveles de vida.

Lo social debe contribuir a la incorporación de los campesinos organizados a la vida socio-política y cultural del país, además, debe concientizarse sobre la idea de cambio y en las responsabilidades de su propia función dentro del proceso revolucionario.

Lo Empresarial debe ser orientado para forjar una mentalidad campesina, que garantice a corto plazo, la creación de sólidas y permanentes empresas de producción agropecuarias.

Otro de los grandes problemas existentes en los Asentamientos, es que se refiere al cumplimiento del Reglamento Interno de los mismos. Dicho reglamento es considerado por algunos campesinos organizados, como letra muerta. Es decir, existe, pero no es cumplido a satisfacción por los asentados. Para solucionar este problema, la Dirección General de Desarrollo Social se encuentra preparando un Reglamento Interno que tendrá que ser cumplido y respetado por todos los campesinos organizados en Asentamientos.

En cuanto a la capacidad administrativa, según informes de los contadores, reuniones de avalúos, de los administradores rurales de quien trataremos más adelante, jefes de desarrollo social a nivel regional y 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 representa una gran problemática en las siguientes áreas: 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 compras 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-contratos por los propios asentados.

Esta situación se da por la falta de supervisión periódicas de los técnicos agrícolas, contadores, administradores, pero también 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 empresas.

Haciendo alusión a lo dicho anteriormente se puede decir que el 48% de los campesinos de las organizaciones de Asentamientos son analfabetas. Esta deficiencia educativa los coloca en situación desventajosa, que nos les permite - dominar y manejar independientemente su empresa.

Debemos entonces reconocer la importancia que tiene la capacitación desde el punto de vista organizativo, social y de la producción, en la marcha de las empresas, por lo que debe ponerse énfasis en la capacitación agropecuaria.

El principal problema de tipo financiero de los A-sentamientos consiste como ya hemos visto de un sistema completo de Contabilidad. Para solucionarlo el Departamento - de Gestión de Empresas Rurales, inició desde el mes de septiembre de 1972, un proceso de recopilación de información-necesaria para preparar los estados financieros de los Asentamientos. También se han realizado cursos de entrenamien-to a los principales dirigentes de la empresas campesinas,-

con el objeto de que vayan aprendiendo a llevar el control financiero de los recursos económicos de las mismas.

Al detectar el Gobierno Nacional que el más serio de los problemas confrontados consistían en la falta de Asistencia Administrativa, el Ministerio de Planificación y Desarrollo Agropecuario decidieron realizar un programa de adiestramiento en administradores rurales para fortalecer su capacidad administrativa.

En mayo de 1975, se firma el acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), y el Gobierno de Israel para llevar a cabo el mismo.

Los Administradores Rurales se han convertido en técnicos asesores al servicio de los Asentamientos Campesinos con un grado de eficiencia de un 80%. *"La labor del Administrador Rural ha sido de vital importancia. Ellos han traído el elemento necesario para llevar y analizar los costos de producción"* (17).

Elemento de importancia para conocer la realidad productiva de los grupos; a nivel de Empresa de Asentamiento llevan el control de presupuestos y gastos, planifica la compra, el pago, la siembra, la cosecha y la venta del producto.

Ha logrado mejorar los costos de producción por unidad de explotación; disminuir el costo de maquinaria por

---

(17) PITTY GONZALES, Dario. Análisis claro de la realidad actual de los Asentamientos Campesinos. El Administrador Rural. Reportaje especial de Fuentes, Migdalia para el Diario "La República". Panamá, 1978. Pag. 13.

hectáreas, mayor eficiencia y utilización de los registros - de producción contable; aumento del ingreso familiar; planificación y análisis de los rubros explotados. A través de él se ha logrado una coordinación y comunicación entre las Secretarías del Asentamiento.

Pero a pesar de haber transcurrido cinco años, este programa debe ser revisado, pues han sido pocos los Asentamientos Campesinos que han mejorado la deficiencia administrativa.

El proceso de desarrollo de los Asentamientos Campesinos desde su inicio ha estado acompañado de problemas que han crecido en complejidad, y que se han tratado de solucionar a medida de que se les brinda el apoyo de acuerdo con el funcionamiento de Empresas-Asentamientos. Por ende, la evaluación de la problemática de estas organizaciones debe insertarse en la perspectiva del proceso histórico que ha vivido y vive, tanto la agricultura, como el país.

Debido a los problemas de los Asentamientos habría que destacar la forma en que se constituyeron, dentro de una economía condicionada que dificultaba su surgimiento, condiciones entre las que pueden mencionarse:

- "a) *La oposición de latifundistas y terratenientes que trataban de ahogar tal política por mantener sus privilegios feudales sobre la tierra.*
  
- b) *La actitud de los grandes productores capitalistas del agro que pretendían mantener para siempre las grandes masas de precaristas para utilizarlas inmisericordemente a sueldos de hambre en sus plantaciones en las épocas de cosechas y de intensidad de trabajos manuales.*

- c) *Una producción agrícola que estaba asfixiada por la burguesía comercial y bancaria que prefería importar, que tener que coadyugar al desarrollo productivo del agro y que este país fuese autosuficiente por lo menos en los rubros básicos.*
- d) *Una débil situación del Estado, por estar alejado de la explotación de los recursos naturales, el cual era llamado a crear la base material de apoyo a los Asentamientos.*
- e) *Un casi total desposeimiento de medios de producción por parte de los precaristas.*
- f) *Un bajo nivel de educación y adiestramiento de trabajo organizado y su correspondiente disciplina.*
- g) *Un alto índice de incertidumbre e incredulidad en las políticas gubernamentales, producto de una acumulación histórica de engaño y fracaso" (18).*

Todos estos obstáculos y el hecho de que grupos de campesinos marginados no estaban preparados, para afrontar - las tareas de organización y gestión empresarial dentro de - un sistema económico tradicional.

Otro de los problemas confrontados y que se han des tacado varias veces en este trabajo es la calidad de los sue

---

(18) GOMEZ PEREZ, José y CORDERO, Alejandro. Asentamientos Campesinos y Realidad Económica, Social. "La Es trella de Panamá", 22 de enero de 1978. Pag. 7

los ya que en los adjudicados a los Asentamientos dicho ni vel es muy bajo para cumplir con la meta de proporcionar in gresos y empleos. Hay tierras que sólo permiten ser utiliza- das por un tercio de la mano de obra existente.

En este sentido se han tomado medidas para mejorar las por medio de la introducción de riego en donde sea posi ble e incrementar las inversiones para mejorar el drenaje o que se les dote de mejor calidad.

Además, se dificulta la prestación de asistencia téc nica ya que el proceso productivo depende no sólo de la téc nica, sino que está condicionada a la disponibilidad oportu na de insumos, maquinaria, precipitación pluvial y otros.

La comercialización de los rubros, la inestabilidad de los precios que reciben los Asentamientos y en la oportu- nidad con que las instituciones del Estado pagan la produc- ción es insuficiente.

La facilidad del transporte, de vías de comunicación, eleva los costos de producción y de comercialización de los productos básicos de los Asentamientos.

Quizás estos problemas pueden ser solucionados con medidas serias de planificación y organización.

*"Que los Asentamientos Campesinos debe fiscalizar- se y estimularse. Pero es necesario que operen como empre- sas pre-cooperativas y demuestren su eficiencia. Es neces- ario que se localicen en áreas que presenten mejores perspec- tivas de explotación y que las actividades que ellos desa- rrollen sean de acuerdo a sus condiciones socio-económicas*

*y ecológicas " (19).*

en el Tercer Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos, celebrado en la ciudad de Panamá, durante el mes de enero de 1974, se aprobó la medida de dotar el 1% de la producción bruta a los Asentamientos para ser utilizados para la administración.

En lo que respecta a la asistencia creditica estatal, en sí, ella no constituye un problema como cuando se inició el programa de organización de Asentamientos Campesinos, porque los mismos tienen el apoyo directo del Banco - de Desarrollo Agropecuario, quien se encarga de satisfacer las necesidades crediticias indispensables para realizar los programas de producción agropecuaria de estas empresas.

---

(19) MELO, Arturo. El Asentamiento Campesino: Un medio para combatir la baja productividad. Exposición sobre el Sector Agropecuario, en la VII Confederación Anual de Ejecutivos CADE-73. Panamá, 1973. Pag. 1

CAPITULO III

LA PRODUCCION AGRICOLA DE LOS ASENTAMIENTOS

CAMPESINOS Y SU INCIDENCIA EN LA

ECONOMIA PANAMEÑA

## A. CONSIDERACIONES GENERALES

Los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección Nacional de Producción Agrícola, que está orientada a garantizar la producción de los granos básicos: arroz, maíz, frijol; orientados hacia la localización de suelos aptos; introduciendo mejores técnicas para reducir el costo obteniendo mayor rendimiento e inversión.

Para este efecto se creó la Comisión Nacional de Granos Básicos en 1980, integrada por representantes de todas las instituciones del Sector Agropecuario las cuales directa o indirectamente con la producción y comercialización de granos en Panamá.

La responsabilidad y actividades de cada una de ellas es un conjunto de medidas o acciones tendientes a:

- "a) *Lograr la organización y capacitación de los productores.*
- b) *Dotar al productor de los recursos financieros, maquinaria agrícola, semillas y agroquímicos en forma oportuna.*
- c) *Estimular al productor a través de adecuados precios de sostén y de campañas de divulgación para lograr una mejor superficie sembrada.*
- d) *Lograr una mayor eficiencia en la producción a través de los organismos responsables definidos en actividades de asistencia técnica, transferencia de tecnologías, campañas de sanidad vegetal, etc., todas ellas destinadas a una mayor productividad y así con-*

*trarrrestar el aumento de los costos de producción y ofrecer mayor rentabilidad al productor.*

- e) *Asegurar el desarrollo normal de las actividades en el campo, con el fin de asegurar la inversión del productor" (1).*

No obstante, actualmente hay varios factores que limitan la producción de los granos básicos en el país. Se pueden considerar de importancia los siguientes:

"a) *Condiciones Climáticas Adversas*

*Las sequías generales que se ha sufrido en los años 1972 y 1976, al igual que los períodos cortos de escasa precipitación pluvial, pero significativos por incidir en las etapas más importantes del cultivo, - han causado la eliminación o reducción de áreas con condiciones muy desfavorables de suelo y clima, las cuales en ningún momento han sido recuperadas mediante la habilitación de las mismas o reemplazadas, por otras zonas o regiones más favorables (Asentamientos Campesinos y Provincias Centrales).*

b) *Altos Costos de Producción*

*Con motivo del significativo incremento de los costos de producción por hectárea, en los últimos años, los productores se han visto obligados a recurrir al uso de variedades de altos rendimientos, pero muy*

---

(1) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Dirección Nacional de Producción Agrícola. Memoria, 1981. Panamá, 1981. Páginas 19 y 20.

*exigentes en cuanto a condiciones óptimas de suelos, clima, por tal razón aquellas áreas han necesitado un adecuado acondicionamiento.*

*c) Aspectos Agronómicos*

*Se ha avanzado mucho en la técnica del cultivo, pero aún existen grandes oportunidades para el mejoramiento de la productividad y de la eficiencia de la producción. Algunas prácticas como, la preparación de suelos, densidad y métodos de siembra, control de malezas y uso de fertilizantes presentan deficiencias todavía" (2).*

La Dirección de Desarrollo Social, y su Departamento de Planificación son los que elaboran el Plan de Explotación (PLEX) de los Asentamientos Campesinos, bajo la dirección de las Direcciones Nacionales de Producción Agrícola, Pecuaria. El plan de explotación de los Asentamientos Campesinos está enmarcado dentro de los objetivos de la política de producción agropecuaria del país que tiende al auto-abastecimiento de productos que se pueden producir.

Igualmente se persigue la elevación del nivel de ingreso del campesino asentado; la elevación de la productividad y la baja en los costos de producción. La producción agropecuaria se hace efectiva en los Asentamientos a través del trabajo que se realiza en las parcelas comunales o colectivas.

---

(2) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria, 1981  
Op. Cit. Pag. 20.

*"Dentro de los Asentamientos Campesinos existen dos tipos de explotación: Por un lado, la parcela comunal que por lo general cubre la mayor parte de las tierras disponibles y cuya extensión ha permitido la introducción de métodos modernos. Por otra parte, se encuentran las pequeñas parcelas individuales o familiares en donde los asentados continúan utilizando los métodos tradicionales" (3).*

La existencia de la gran parcela de explotación común, como elemento clave del modelo del Asentamiento Pana-meño, ha permitido a nivel de campesino adquirir nuevas técnicas de cultivo. El paso de una agricultura tradicional a la moderna ha significado un profundo cambio en las formas de trabajo del campesino quien sólo utilizaba el machete y la coa como instrumento de labranza. Los nuevos cambios se reflejan en el uso de tractores, cosechadoras, matamalezas, fertilizantes, crédito, asistencia técnica, etc. El resultado ha sido el ascendente ritmo de producción obtenido en las parcelas comunales de los Asentamientos.

Las explotaciones comunitarias se realizan por razones de:

- a) Se aplican más rápidamente a la Economía de escala con el logro de costos más bajos y beneficios más altos.
- b) Concentración en una sola área la explotación, para la asistencia crediticia y técnica.

---

(3) Ibídem. Pag. 38.

- c) Facilitan la labor de capacitación al campesino.
- d) Organización de la comercialización de los productos.

El plan de explotación de los Asentamientos tiene una serie de factores que quizás no ayuden a cumplirlo de acuerdo con la magnitud que debía tener.

## 1. TIPOS DE SUELOS DE LOS ASENTAMIENTOS

Los proyectos agrícolas constituyen el principal renglón de la economía de los Asentamientos Campesinos. La producción agrícola se ha convertido en una empresa de precisión que demanda conocimiento real de un sinnúmero de factores - que hacen posible el mayor desarrollo agrícola, entre los que podemos señalar el tipo de suelo y del cual trataremos - brevemente.

Los datos suministrados fueron obtenidos por el estudio que realizó la Dirección Nacional de Desarrollo Social - en un Diagnóstico a 70 Asentamientos Campesinos.

Uno de los limitantes fundamentales que impiden la consolidación de los Asentamientos Campesinos es el problema de la tierra, este no permite una adecuada selección y combinación de rubros. Aquellos Asentamientos donde la calidad - del suelo impida la explotación de rubros agropecuarios, debe analizarse para su reubicación en tierras más apropiadas.

Se debe mejorar la dotación de tierras a los grupos que presentan una baja relación de tierra arable por familia. Para los suelos no aptos debe tenerse presente inversiones - en materia de drenaje y riego.

A nivel nacional sólo un 40 % de la tierra que tienen los Asentamientos es buena para la actividad agropecuaria y algunas provincias donde más Asentamientos se han ubicado ; esta proporción solo es del 25% de la tierra que tienen en total.

Se considera que una tercera parte de esta tierra que se considera buena es de suelos con limitaciones muy severas, que requerían un manejo delicado e inversiones para ponerlas en producción; todo esto nos da la idea de la pobreza del principal recurso que utilizan los asentados para sostenerse y progresar.

Según el estudio mencionado al hablar de recurso de tierra hay que analizar dos aspectos fundamentales, la calidad y cantidad. Al analizar la calidad de los suelos debe tenerse en cuenta cual es el sistema de clasificación de los suelos, que ya mencionamos en el primer capítulo.

De esta manera, se han considerado como los mejores suelos los de tipo II, III y IV, además son los que ofrecen condiciones adecuadas para las labores agrícolas, los suelos V, VI y VII son propios para la ganadería y los VIII para la actividad forestal

Dē acuerdo a dichas clasificaciones se señala que los suelos en que se encuentran los 70 Asentamientos presentan serias limitaciones tanto de calidad como cantidad. " Los suelos aptos para la agricultura, es decir los suelos II y III alcanzan sólo un 34% del total de tierras que poseen. El tipo IV, que cuando se utiliza para la agricultura en casos de extrema necesidad es causa de grandes inversiones alcanza un 15% del total de tierras. Los suelos V, VI y VII considerados propios para la ganadería alcanzan un 35% y los tipos -

*suelos VIII, representan un 15% del total de la tierra"(4).*

En cuanto a la cantidad, se sitúa en un promedio de 12 hectáreas por familia con la agravante de que la mayoría son tierras no aptas para las labores agrícolas.

En cuanto a la relación hombre-tierra arable, se es tima sólo como tierra arable los tipos II y III, ya que los tipos IV a pesar de ser de uso agrícola presentan limitaciones para la producción agrícola.

## B. PROGRAMAS REALIZADOS

Los programas han sido divididos en dos subprogramas que son:

- 1) De la producción agrícola, y
- 2) El de la producción pecuaria.

Ambos han jugado un papel importante en el desarrollo de los Asentamientos Campesinos existentes en el agro pa nameño.

### 1. SUBPROGRAMA DE LA PRODUCCION AGRICOLA

La producción se ha concentrado básicamente en los grupos de mayor rentabilidad económica tales como: arroz, -

---

(4) CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS  
Memoria del V Congreso. Panamá, 1981. Pag. 22.

maíz, frijoles y últimamente el sorgo. También existen hec  
táreas sembradas de verduras, plátanos y otros cultivos pero  
las cantidades producidas no son importantes como ocurre con  
la producción de los granos mencionados. Por otra parte, hay  
Asentamientos que no disponen de suficientes tierras aptas pa  
ra la mecanización y que, por tanto, han sido dedicadas a la  
producción porcina o avícola.

Puede decirse que el meollo del programa de produc-  
ción agrícola de los Asentamientos gira en torno al arroz, -  
grano básico de la dieta panameña. Para dar ejemplo de lo  
anterior tenemos que para el año 1981 " *se sembraron 39,101 -  
hectáreas en arroz con una producción de 2,759,595 quintales  
con un rendimiento de 70.06 qq/has*" (5).

En el análisis que asegurará a continuación, se podrá  
visualizar el paso ascendente que realiza la producción de  
granos básicos y sorgo en los Asentamientos Campesinos.

a) Arroz

En éstos últimos años se ha registrado una reducción  
en la superficie cultivada de arroz por los Asentados debido  
a causas anteriormente mencionadas como; aumento del costo -  
de producción; condiciones climatológicas adversas; zonifica  
ción de cultivo y reducción de variedades tradicionales.

El arroz es grano principal producido por los Asen  
tamientos. Prueba de esta afirmación se observa en el he-

---

(5) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Op.Cit.  
Pag. 14.

cho de que durante el año agrícola 1980-1981, existían 6,685 hectáreas sembradas de granos, de los cuales 5,875 es decir, el 84% se encontraba dedicado a este rubro. Esta superficie dió como resultado una producción final de 353,700 quintales, equivalente al 9.9% del total de producción nacional de granos.

En el transcurso del año agrícola 1977-1978, solamente se sembraron 10,083.80 hectáreas, obteniéndose una cosecha de 525,953 quintales que representó el 52.2 % de qq/has. Sin embargo, durante el período 1980-1981 existían 5,875 hectáreas de las cuales se obtuvieron 353,700 quintales. Por tanto, de 1977 a 1981, la superficie sembrada experimentó una disminución de 3,398.80 hectáreas, mientras que la producción final disminuyó en 172,253 quintales. (Vease Cuadro N° 13). Esta disminución se debió a los problemas ya mencionados.

Durante este período los Asentamientos solo contribuyeron con el 12.8% de la producción total de arroz a nivel nacional que fue de 4,105,600 quintales.

Por otra parte, en el año agrícola 1978-1979, la superficie sembrada en la República fue de 99,110 hectáreas de arroz, de las cuales el 10% correspondió a los Asentamientos Campesinos. La producción nacional ascendió a 3,579,900 quintales en cáscara, de los cuales, el 12% se obtuvo en los Asentamientos. En dicho período, los Asentamientos contribuyeron con el 15% y la empresa particular con el 85% en relación con la producción de ambos.

A nivel provincial, la provincia de Chiriquí poseía 29,680 hectáreas que representaban el 30% de la superficie total sembrada. La producción total fue de 1,726,300 quintales que representó el 48% de la producción total. De estas

3,700 hectáreas correspondientes a 34 Asentamientos que poseían el 12% de las hectáreas sembradas en la provincia y una producción de 215,700 quintales, de los cuales el rendimiento por hectárea fue de 57.7% por qq/has.

Para el año 1979-1980 se sembró un total de 98,530 hectáreas obteniéndose una producción de 2,604.782 quintales con un rendimiento de 62.2 qq/has. Notándose una disminución de la superficie sembrada de 580 hectáreas que representó una disminución de 0.6% de la superficie total. De esta superficie sembrada se cosecharon 3,539,400 quintales y se registró una disminución en relación en el año anterior en 40,500 quintales que representó el 1.14 de la producción total.

Durante este año los Asentamientos cosecharon 7,140 hectáreas obteniéndose una producción de 352,470 quintales con un rendimiento de 49.6% qq/has. Una disminución en relación con el año anterior de 706 hectáreas que representó el 10% de disminución en relación con la superficie sembrada. La producción disminuyó en un 21% de la producción agrícola. (Vease Cuadro N° 13).

El rendimiento promedio de la producción de este grano en los Asentamientos fue de 52.6 quintales por hectárea sembrada durante el año agrícola 1978- 1979, correspondiendo los mayores rendimientos a las siguientes provincias: Chiriquí con 57.7, Herrera y Veraguas 52.0 y Panamá 51.9. El menor rendimiento, 30.8 correspondió a Colón. (Vease Cuadro N° 14).

El período 1979-1980 el rendimiento por hectárea, fue de 49.5 quintales por hectárea produciéndose una disminución con relación al año 1978-1979 de 3.1. El rendimiento promedio a nivel nacional, fue de 37.6 quintales, cantidad menor

en 11.9 quintales al rendimiento obtenido por los Asentamientos. Durante dicho año, a nivel provincial en los Asentamientos Campesinos, los mayores rendimientos fueron obtenidos en Los Santos con 56.3, siguiéndole en orden de importancia Coclé con 52.1 y Chiriquí 50.6. El menor rendimiento 41.6, correspondió a la provincia de Herrera. (Vease - Cuadro N° 15). Los rendimientos obtenidos en la producción de este rubro han sufrido variaciones a nivel nacional debido a las sequías e inundaciones de ríos que han arruinado - grandes extensiones de tierras dedicadas a este cultivo.

Para el año agrícola 1981-1982, se programó una siembra de 85,000 hectáreas para una producción total de - 3,650,000 quintales (limpio y seco) con un rendimiento nacional de 42.9 qq/has. A nivel provincial la provincia de Chiriquí sembró en los Asentamientos 2,596 hectáreas con una producción de 189,784 quintales con un promedio de 74.9 qq/has. La provincia de Veraguas, 946.5 hectáreas cosechadas con una producción de 51,299 quintales con un rendimiento por hectárea de 54.2 qq/has. Coclé sembró una superficie de 1,396 hectáreas, que representó un 27.6 del total - sembrado en dicha provincia, la cual se obtuvo una producción de 70,262 quintales y un rendimiento de 51.5 qq/has.

La situación actual de la producción de arroz ha adquirido en los últimos años gran importancia y atención por parte del Sector Agropecuario, concentrándose todos los esfuerzos y recursos posibles a fin de garantizar el auto - abastecimiento de este grano básico en la alimentación humana y animal y evitar la fuga de divisas a través de importaciones.

Los actuales niveles de producción de arroz en los Asentamientos permite satisfacer en forma adecuada las necesidades internas de abastecimiento, aunque la producción no permite excedentes para realizar exportaciones.

La política arrocera que ha venido aplicando el Gobierno a partir de la década del 70 (1973) para diversificar la economía nacional mediante el fortalecimiento del sector agrícola, proceso que tiene por objetivo integrar los campesinos a la economía de mercado y disminuir la dependencia del comercio internacional para abastecer la demanda de alimentos. Para el logro de ello se fijó un conjunto de medidas destinadas a impulsar la acción empresarial de los productores y hacer llegar a éstos la asistencia necesaria para tecnificar sus explotaciones; que conjuntamente con las medidas de incentivos, se aplicaron con gran intensidad.

La baja productividad en los Asentamientos y el poco incremento de la superficie cultivada, es debido a que ésta esta encaminada hacia zonas de baja productividad (marginales) y a lo cual se atribuye el bajo rendimiento hasta mediados de la década del 70.

<u>1977 - 78</u>	10,083.80 Has.	52.2 QQS./Ha.
<u>1978 - 79</u>	7,847.03 Has.	34.4 QQS./Ha.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario consciente de este problema de baja productividad y teniendo en cuenta la existencia de un amplio margen para aumentar los rendimientos mediante la tecnificación del cultivo, formulando estrategias u orientaciones para ubicar la producción de este grano en terrenos con mayores aptitudes en los cuales se intensificarán los programas de asistencia técnica a fin de mejorar los rendimientos y con ello reducir los costos de producción.

Por otro lado el incremento significativo de los costos de producción en los últimos años, han causado una reducción natural de la superficie cultivada, sobre todo la salida de la producción de aquellas áreas marginales y problemáticas para la adaptación de las variedades nuevas de

altos rendimientos y la tecnología de manejo que ellas implican, muy relacionada con la calidad de los suelos y rangos de precipitación pluvial.

<u>1978 - 79</u>	7,847.03 Has.	34.4 QQS./Ha.
<u>1980 - 81</u>	5,875.00 Has.	60.2 QQS./Ha.

El aumento significativo de la productividad del arroz en los Asentamientos les ha permitido satisfacer sus necesidades de consumo hasta la fecha a pesar de la reducción de la superficie cultivada en los últimos años.

La formulación de orientaciones y estrategias para la producción de arroz en los próximos años se fundamenta en gran medida hacia una mayor productividad por hectárea y en menor escala hacia un incremento de la superficie de siembra. Como se ha venido manifestando por parte del gobierno, al manifestar la necesidad de emprender un agresivo programa de mejoramiento técnico para elevar el rendimiento de la tierra, que conjuntamente con la agilización de Reforma Agraria para hacer productiva las tierras a las que hoy no se le está dando un uso adecuado y la reestructuración de las entidades burocráticas del sector para dinamizarlas y lograr que su efecto sea más oportuno en la aplicación de las políticas de desarrollo.

Se han dado orientaciones generales para la elaboración de un Plan Nacional de Riego el cual va orientado al establecimiento de infraestructura de regadío a nivel de áreas y de parcelas a la par que se garantiza el recurso agua, también los adecuados niveles de tecnología y asistencia técnica, indispensables para elevar los índices de producción y productividad.

Se puede considerar que aún en muchas zonas, el aspecto agronómico es un factor limitante de la producción; mu

chas prácticas son deficientes aún como preparación de los suelos, densidades de siembra, control de fitosanitario, fertilización y manejo del agua de riego. En este sentido la definición de estrategias que conlleven a una rápida y efectiva transferencia de tecnologías a los productores es prioridad dentro de los programas de asistencia técnica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario para los próximos años. Así se han creado los departamentos de Transferencia de Tecnología en la Dirección de Producción Agrícola y en el Instituto de Investigación Agropecuaria; lo que ha permitido realizar diagnósticos de dicha situación en la producción agrícola.

Esperamos, que dentro de lo planteado, se concreten las acciones en las cuales se integren todos aquellos campesinos organizados en Asentamientos y campesinos marginados cuya participación es indispensable.

Consideramos que dentro de la producción de arroz, la revisión periódica de la Política de Precios existentes es una necesidad en el sentido de seguir estimulando al productor y los Asentamientos en esta actividad a la vez que se protege al consumidor evitándole las alzas significativas en este grano de vital importancia en el consumo.

b) Maíz

A pesar de los esfuerzos realizados sobre todo en los últimos dos años a través de medidas de incentivos al productor como fueron la revisión de los costos de producción y definición de adecuados y justos precios de sostén, al igual que garantía de los servicios de apoyo a la producción con asistencia técnica (capacitación, investigación y métodos de transferencia de tecnología a productores y técnicos) financiamiento, maquinaria agrícola, insumos, semi-

llas, seguro agrícola, comercialización , con el objeto de llegar a niveles de producción y satisfacer nuestra necesidades de abastecimiento, aún somos deficitarios en este grano, por las siguientes razones:

"a) El requerimiento interno de estos granos ha crecido a una tasa superior de la prevista como resultado de la expansión de la industria avícola y porcina debido al aumento que experimentó el precio de la carne roja. Los niveles de producción de maíz se incrementa por el período 1979/80 en un 37% en relación al período anterior 1978/79. 4

b) El cultivo del maíz no presenta el crecimiento de producción como lo está experimentando el sorgo - por limitaciones conocidas. Pero en conjunto se ha recibido buena respuesta productiva por parte de los Asentamientos. Algunas limitaciones serían:

- Limitaciones de tierras aptas en las áreas tradicionales del cultivo (Azuero).
- La cosecha es caso totalmente manual (impidiendo para que el productor pueda realizar una mayor superficie de siembra).
- Mayor incidencia de plagas y enfermedades que en el sorgo.
- Limitaciones agroclimatológicas: exceso de humedad, sequías, calidad de suelos.

Otras: El sorgo como complemento al cultivo de arroz y con el mismo equipo de siembra y cosecha es más aceptado por los productores -

Así tenemos que durante el año agrícola de 1977-1978 existían 1,644 hectáreas sembradas de este grano que representaban el 11% de la superficie sembrada de este grano en los Asentamientos. Esta siembra dió como resultado una producción final de 55,032.25 quintales, equivalente al 33.5 rendimiento por hectárea quintal y el 3.1 de la producción en los Asentamientos.

Se ha observado que la producción de maíz tiende a disminuir y, por ende, la producción a nivel nacional. Así por ejemplo en el año agrícola 1978-1979 se sembraron 1,071 hectáreas, mientras que el año 1977-1978 se sembraron 1,644 hectáreas, lo que representó una disminución de 573 hectáreas es decir, 34.9%. Igualmente en la producción hubo una disminución de 14,895 quintales que representó una disminución de 27.0% de producción en relación al período anterior.

En el año agrícola 1979-1980 se sembró una superficie total a nivel nacional de 69,570 hectáreas de las cuales sólo 1,210 correspondieron a los Asentamientos, la cual equivalía el 1.7% de la superficie total sembrada. La producción total de superficie cultivada fue de 1,359,900 quintales con un rendimiento de 20.1 qqs/ha. La producción correspondiente a los Asentamientos fue de 47,100 quintales de maíz seco con un rendimiento de 39.0 qqs./ha. Lo que representó sólo el 4% de participación en la producción final.

---

(6) RAMIRO, Ibañez. Director Nacional de Producción Agrícola. Política Agrícola del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Exposición en el Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Panamá, 1981. Páginas 102 y 103.

Durante este período, los mayores porcentajes de superficie sembrada correspondió a la provincia de: Chiriquí con el 62,80, Los Santos 17.35. En la producción final, los porcentajes más elevados correspondieron también, a estas, dos provincias, en idéntico orden pero los porcentajes respectivos fueron: 65.18 y 25.05 (Vease Cuadro N°16).

Durante el año agrícola 1980-1981, la superficie sembrada por los Asentamientos Campesinos representó el 3.6% de la superficie total sembrada a nivel nacional, obteniéndose por parte de los Asentamientos el 1.2% de la producción.

En el período 1981-1982, se presenta, una siembra de 1,109 hectáreas, para una producción de 50,200 quintales aproximadamente. En el período 1977-1982 se puede observar una disminución en las áreas de cultivo, sin embargo se ha mantenido la producción promedio como resultado de un incremento sostenido de la productividad por hectárea en los últimos años (Vease Cuadro N° 17).

Entre las medidas que se han tomado para estimular la producción del maíz, se destaca el aumento de precio sosten del maíz a B/.10.80 con un 14% de humedad puesto en la ciudad de Panamá; lo que mantendría los márgenes de rentabi lidad alrededor de 23% en maíz.

Otras acciones a implantarse para aumentar la produc ción del maíz conllevan 3 objetivos fundamentales:

- Abastecimiento interno.
- Incremento de la productividad.
- Disminución de los costos de producción.

Para el logro de los mismos y con el fin de hacer frente a un consumo total que crece a una tasa promedio de 2.6%, la producción comercial debe incrementarse a una tasa promedio anual de 4.6% y así alcanzar el autoabastecimiento.

e) Frijoles

Este es el otro de los granos fundamentales que atiende el programa de leguminosas y oleaginosas por parte de la Dirección Nacional de Producción por ser parte importante de la dieta panameña. Aunque la producción no llega a satisfacer la demanda con importaciones realizadas por el Instituto de Mercadeo Agropecuario y particulares.

El área de producción está enmarcada en la Provincia de Chiriquí donde para el año agrícola 1980-1981 se sembraron 684 hectáreas con una producción de 13,030 quintales con un rendimiento promedio de 19.05 qq/ha. Al ser comparado estas cifras con el año agrícola 1975-1976 donde se sembraron 960 hectáreas con una producción de 1,696 quintales con rendimientos promedios de 6.98 qq/ha. y con el año agrícola 1979-1980 el cual se sembraron 743.7 hectárea con una producción de 10,048 quintales y rendimiento promedio de 13.5 qq/ha. se observa que el porcentaje se ha reducido pero se ha aumentado los rendimientos en base a mejoras de las técnicas de producción y selección de áreas (7).

---

(7) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Direcciones Regionales. Memoria, 1981. Pag.91.

En cuanto a la producción de frijol en los Asentamientos Campesinos, durante el año agrícola 1977 - 1978 existían 857 hectáreas dedicadas a su cultivo, con una producción de 7,225 quintales con un rendimiento de 8.4 qq/ha. Representaba el 5.9% de la superficie sembrada por los Asentamientos.

La producción de frijol en los Asentamientos ha sufrido grandes variaciones, por ejemplo para el año agrícola 1978-1979 se cosecharon 568 hectáreas con una producción 8,157 quintales con un rendimiento promedio de 14.3 qq/ha., registrándose una disminución en la superficie cosechada en 289 hectáreas, pero en cambio podemos decir que hubo un aumento en la producción de 932 quintales en relación al año anterior.

Para el año 1979-1980 no hubo producción de frijol en los Asentamientos Campesinos, debido a que se trato de ubicar por parte de los técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a sembrar frijoles en tierras aptas para este tipo de producto ya que se estaba sembrando frijol en tierras no aptas para este tipo de producto.

Para el año agrícola 1980-1981 se lograron sembrar 284 hectáreas en las que se obtuvieron 7,100 quintales. (Vea se Cuadro N° 18). A nivel provincial, durante este período, los mayores porcentajes de superficie sembrada correspondieron a las siguientes provincias: Veraguas 38.5% y Chiriquí 24.1%. En el aspecto de la producción final, los mayores porcentajes correspondieron, también, a estas dos provincias con 37.8% y 25.7% respectivamente. (Vease Cuadro N° 19). Es importante indicar, que estas dos provincias poseen en conjunto el mayor número de Asentamientos y de Campesinos beneficiados, los cuales han recibido la mayor parte de la asistencia técnica y crediticia prestada por el Ministerio de

Desarrollo Agropecuario. Esto les ha permitido sembrar un mayor número de hectáreas de frijoles y obtener, por consiguiente, un mayor volumen de producción.

Actualmente, el Instituto de Investigación Agropecuaria está trabajando en una variedad de frijol con posibilidades de producir 25 qq/ha. y la cual deberá estar incorporada a la producción en el año de 1983.

d) Sorgo

Es un sustituto del maíz que se utiliza para alimentar las aves de corral. Este rubro *"se combina en prácticas agronómicas y equipamiento con el cultivo de arroz mecanizado pudiéndose empalmar sin mayores trastornos ni inversiones adicionales en cuanto a uso de tierras, empleo de maquinarias de siembra, cultivo y cosecha con este grano para elevar los rendimientos económicos del conjunto de las dos operaciones. Además, agronómicamente se adapta a las condiciones climáticas y ecológicas que no resistiría el maíz"*(8). por estas razones, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario ha brindado su asistencia técnica y financiera a aquellos Asentamientos que conociendo la demanda nacional de granos forrajes se han dedicado a la siembra del sorgo.

Durante el período 1977-1978, existían 1,985 hectáreas sembradas, las que dieron por resultado una producción de 80,733 quintales. Dicha superficie fue equivalente al 5.8% de la superficie sembrada de granos en los Asentamientos, mientras que la producción indicada representó el 8.5% de la producción total de granos.

---

(8) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria de Labores de 1º de Octubre de 1973 al 30 de Setiembre de 1974. Panamá, 1974. Pag.6.

En este rubro se ha podido observar una disminución en términos absolutos y relativos, tanto en la superficie dedicada al mismo, como en la producción final. Así, por ejemplo, en el año agrícola 1978-1979, existían 916 hectáreas sembradas que produjeron 43,510 quintales. Sin embargo en el período anterior, se lograron sembrar 1,985 hectáreas de las cuales se obtuvieron una producción de 80,733 quintales. (Vease Cuadro N° 20).

Por otro lado, en el período 1977-1979, a nivel provincial, los mayores porcentajes de superficie sembrada de este grano correspondieron a las siguientes provincias: Chiriquí 62.1% y Panamá 12.9%. En el aspecto referente a la producción final, los mayores porcentajes fueron logrados, también, por estas dos provincias, en este mismo orden, con 68.5% y 13.4% respectivamente (Vease Cuadro N° 21).

Para el año agrícola 1979-1980 se lograron sembrar 740 hectáreas de las que se obtuvieron 37,000 quintales con un rendimiento de 50.0 qq/ha. En el año agrícola 1980-1981 se siembran solamente 625 hectáreas de las que se obtuvo una producción final de 26,903 quintales. Con relación a los rendimientos obtenidos, se puede señalar que el promedio, durante el año agrícola 1979-1981, fue de 46.8 quintales por hectárea. Los mayores rendimientos fueron obtenidos por Veraguas con 48.0 quintales y Herrera y los Santos con 47.8 quintales. El menor rendimiento 43.4 quintales, correspondió a los Asentamientos coclesanos (9).

Como consecuencia de la disminución de la producción

---

(9) Ibídem. Pag.91.

del sorgo a nivel nacional y el incremento experimentado en la demanda interna del rubro, resultado de la expansión de la industria avícola y porcina, debido al aumento como mencionamos del precio de la carne roja, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario determinó que se hacia necesario hacer un esfuerzo para aumentar la producción de sorgo con el fin de disminuir, a corto plazo los niveles de importación del orden de los 650,000 quintales en el año 1983.

Después de analizar los programas realizados por los Asentamientos Campesinos, en el aspecto de la producción agrícola, es importante señalar que la comercialización de los productos agrícolas obtenidos en los mismos, ha sido - posible gracias a la construcción de carreteras y caminos de penetración, es decir, infraestructura construida por el Estado, a través de sus organismos especializados.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) siguiendo las políticas emanadas del Gobierno Nacional y relacionada con la priorización de las actividades agropecuarias en el país, durante el año 1980 ha consolidado y llevado a los niveles de producción a fin de asegurar el autoabastecimiento nacional en los principales productos agrícolas de alimentación básica.

Por lo que, ha sido una necesidad la dinamización de los servicios de apoyo a la producción a través de las diferentes instituciones del Sector para el logro de los objetivos señalados; así se han empleado la Asistencia Técnica, el Crédito, la Investigación, el Abastecimiento de Insumos, Mejoramiento y Multiplicación de Semillas, la Mecanización, la Capacitación, la Comercialización, el Seguro Agrícola y el establecimiento de una política realista de precios, garantizando precios justos y adecuados al resultado de producción caso totalmente dependiente de las condiciones climáticas. También dentro de esa política de estímulo al produc-

tor con miras a la disminución de los costos de producción se promovió el establecimiento de tasas preferenciales de interés para los créditos agropecuarios y la eliminación del ITBM (5%) en los insumos agropecuarios.

Es política del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el buscar respuestas integrales a la problemática del Sector Agropecuario, por lo que las acciones orientadas a promover y estimular la producción van asegurar la paz social en el campo, incentivando la organización de los campesinos como modelos de producción a tono a la realidad presente, ya sean los Asentamientos Campesinos o cualquier otro tipo de organización.

Las actividades y acciones emprendidas y desarrolladas por el Sector Agrícola, darán también atención a los problemas en las áreas más marginadas del país, y generar así una base productiva en esas zonas y finalmente la promoción, organización y capacitación a los distintos grupos y sectores campesinos para un mejor enfrentamiento en condiciones más favorables al proceso productivo que vive nuestro país.

## 2. SUBPROGRAMA DE LA PRODUCCION PECUARIA.

Debido a la falta de información Estadística por parte de la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Dirección de Producción del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no se puede evaluar correctamente la cría de ganado vacuno, porcino y aves de corral en los Asentamientos Campesinos.

Los pocos datos que se pudieron obtener fue gracias al Ing. Saint-Malo del Banco de Desarrollo Agropecuario -

quien es el que otorga los préstamos a los Asentamientos.

Existen alrededor de 45 Asentamientos dedicados, actualmente a la actividad pecuaria. Estos Asentamientos dedicados, actualmente a la actividad pecuaria. Estos Asentamientos se encuentran localizados en su mayoría en las provincias de Veraguas, Panamá, Coclé y Colón. Poseen aproximadamente 1,500 cabezas de ganado vacuno, 500 animales porcinos y 4,323,553 pollos de engorde. Esta actividad está rindiendo positivo beneficios en el sector organizado gracias a la ayuda crediticia brindada por el Banco de Desarrollo Agropecuario.

Durante 1971 las actividades se centran en la expansión de la población ganadera. Habiendo para ese año "15 Asentamientos que recibieron 51.6 mil balboas" (10) en crédito para la ganadería. *"Para el año 1972 el interés por la ganadería disminuyó pues sólo se habían otorgado para ese año 9.5 mil balboas en crédito, de los cuales 6.2 mil fueron para los Asentamientos de Los Santos y Herrera" (11).*

Se ha observado durante los últimos años un gran desarrollo en la cría de ganado vacuno en los Asentamientos Veraguenses localizados en el distrito de Soná, donde ha predominado desde el período colonial el gran latifundio ganadero en forma extensiva. Estas tierras son de poca

---

(10) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Dirección de Desarrollo del Campesino Informe de Actividades Realizadas, 1971. Panamá, 1972. Pag. 17.

(11) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Dirección de Desarrollo del Campesino. Informe de Actividades, I Semestre 1972. Páginas 33 y 34.

fertilidad, por consiguiente, se dedican en su mayor proporción a la actividad pecuaria. El 62% de la producción de ganado vacuno se obtiene en Veraguas, mientras que los Asentamientos de Panamá aportan el 21% y los Coclesanos contribuyeron con el 10%.

La cría de ganado porcino se ha desarrollado notablemente en Veraguas, Chiriquí y Los Santos. Así por ejemplo, en Veraguas la cría del mismo representa el 47% de la producción total de los campesinos asentados. En Chiriquí esta producción representa el 37% y en Los Santos el 17%.

En el año 1977, la producción de carne porcina en la República por unidad fue de 96,107 la cual la producción en los Asentamientos fue de 2,700 cuya aportación durante este año fue de 2.8%.

Para el año 1978 la producción nacional fue de 103,661 la cual representó un aumento de producción al año anterior de 7,554. No así en los Asentamientos que solo tuvieron una producción de carne porcina de 1,240 o sea una disminución de 1,460 en la producción de carne. Cuya aportación a la producción fue de 1.2%.

Durante el año 1979-1980 el ganado porcino en la República en unidad fue de 105,046 para 1979, correspondiendo a los Asentamientos 2,530 o sea que durante este año hubo un aumento en la producción de carne porcina, y cuyo aporte por los Asentamientos fue del 2.4%. En el año 1980 la producción fue de 106,431 a nivel nacional y contribuyeron los Asentamientos con 3,000, aumentando la producción en 470 unidades. La aportación por parte de los Asentamientos Campesinos representó el 2.8% (Vease Cuadro N° 22).

La producción avícola ha tenido un gran desarrollo

en todas las provincias del país. Sin embargo, se ha lo grado resultados muy significativos en Veraguas, Colón, Panamá y Coclé. Los Asentamientos Veraguenses contribuyeron con el 35% de esta producción, mientras que los Asentamientos colonenses aportaron el 25%, los de Panamá el 24% y los de Coclé el 9%. En la provincia de Veraguas se encuentran siete Asentamientos con proyectos avícolas que por sí solos reciben el 95% del total de crédito destinado a fomentar esta actividad.

Para la producción de carne de pollo en los Asentamientos durante el año 1977, existían 39 proyectos avícolas con una existencia de 435,000 pollos. La existencia total en la República era de 4,422,000 pollos, cuya aportación de los Asentamientos representaba el 9.8.

En el año 1978 disminuyeron los proyectos a 30, pero aumentando la existencia de pollos a 593,000 ó sea un aumento de 158,000 pollos al año anterior. La existencia a nivel nacional también aumentó a 4,871,600 , cuya aportación de los Asentamientos representó el 12.17% de la existencia total de la República.

Para 1979, existían también 30 proyectos con 678,600 pollos y una existencia a nivel nacional de 4,913,700 pollos por lo que los Asentamientos aumentaron su aportación con un 13.81%.

Durante el año 1980 aumentó los proyectos avícolas a 36 con un número de 860,600 pollos. Aumentó a 6 proyectos al año anterior con un aumentó también de 182,000 pollos. La existencia total en la República no vario a la del año anterior y la aportación de los Asentamientos aumentó en un 17.51%. (Vease Cuadro N° 23).

En ocasiones ha ocurrido una gran mortalidad de pollos de engorde, debido a la mala calidad de los mismos o a que han sido criados sin tener el mayor cuidado con ellos. Pero en términos generales, la producción pecuaria se encuentra en pleno período de desarrollo en los Asentamientos Campesinos, aunque no supera en importancia a la producción agrícola.

### 3. PROGRAMAS EN EJECUCION

Los Asentamientos Campesinos se encuentran en un período dedicado al aumento de la producción agropecuaria con el fin inmediato de satisfacer la demanda interna de los productos básicos y en caso de existir excedentes, los mismos serán exportados.

No obstante, somos conocedores de las limitaciones que se hacen presente en el proceso de desarrollo de la producción como son los aumentos en los costos de producción, los factores naturales adversos y a la escasez cada vez más notoria de alimentos a nivel mundial con el consecuente aumento de los precios de los mismos en los mercados internacionales.

Por lo que hay la necesidad de definir y adoptar medas que aseguren los niveles de producción que la demanda interna exige, a la vez que es una necesidad la reducción de los costos de producción a través de una racionalización de los recursos productivos y un incremento de la productividad. En este sentido la Dirección Nacional de Planificación Sectorial como órgano rector del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en las actividades de orientación y programación en todo proceso de desarrollo planificado y el Banco de Desarrollo Agropecuario brindan asis

tencia técnica y crediticia a los Asentamientos.

Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, proyecta la incorporación al proceso agrícola, un total de 24,000 hectáreas que serán utilizadas para la siembra mecanizada de los rubros: arroz, maíz, frijoles y sorgo. Igualmente en legumbres y frijol de soya, este que se utilizará para la elaboración de aceite comestible. Es tos productos de alta rentabilidad y con los mismos se es pera aumentar el poder adquisitivo de los campesinos asentados.

*"En el caso de los granos básicos, se estimulará su concentración en las zonas con potencial óptimo económico y ecológico para su producción, mediante una tecnología y organización empresarial adecuada" (12).*

Cabe destacar que el Sector Agropecuario y sus problemas tiene la más alta prioridad del Gobierno, especialmente durante estos últimos años, debido a la crisis causada por la inflación y por la escasez de materias primas, - que afectan a la economía a nivel mundial. La participación del Estado en las actividades agropecuarias se concentrará en el fomento, promoción y apoyo técnico de las actividades agropecuarias en una perspectiva de mediano plazo para *"hacer que descansa la seguridad del abastecimiento interno y las exportaciones en la ampliación de la capacidad del aparato productivo y la rentabilidad en el incremento de la productividad de los recursos y factores utilizados en la producción"* (13).

---

(12) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
Base para el Desarrollo... Op.Cit. Pag. 156.

(13) Ibídem. Pag. 160.

De tal manera se procederá apoyar a los grupos campesinos organizados en Asentamientos en su gestión productiva, mediante los objetivos anteriormente señalados. Se trata de hacer coincidir la ampliación de la base productiva y el incremento de la producción con la urgente tarea de la elevación del ingreso y la creación de nuevos Asentamientos para superar un poco la pobreza de muchas zonas rurales.

La creación de nuevos Asentamientos debe llevar una perspectiva de un desarrollo regional en las zonas con base agropecuaria para poder incorporar al campesino a la economía nacional.

En cuanto a la producción pecuaria se espera abastecer el mercado nacional con un total de 1,500,000 aves de corral que serán puesta a la venta por el Instituto de Mercadeo Agropecuario.

Aumentar la productividad para elevar la rentabilidad de las empresas y el ingreso de los campesinos, trabajadores agropecuarios sin crear presiones inflacionarias, deberán elevarse los rendimientos por hectáreas, utilización y eficiencia de la maquinaria, los insumos, la infraestructura física, etc.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario se encuentra actualmente elaborando el Plan de Desarrollo Agropecuario 1981-1985 donde se actualiza el diagnóstico del sector; el análisis de las metas de producción 1981-1985 y el estudio de los rubros agrícolas para este mismo período, con la respectiva formulación de los lineamientos de política de desarrollo agropecuario que deberán regir el plan de Desarrollo Agropecuario.

#### 4. PROYECCIONES

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario tiene proyectado consolidar a corto plazo, las empresas campesinas con el propósito de elevar el ingreso de las familias campesinas a un nivel de B/.1,000.00 por año y utilizar al máximo la mano de obra disponible.

Para el año 1975, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario creó un nuevo modelo de organización campesina - que tendría como unidad-base a los Asentamientos Campesinos: Empresas Múltiples de Producción (EMPA), la cual es una agrupación voluntaria de Asentamientos Campesinos con características y problemas similares que se unen para resolver colectivamente situaciones como de financiamiento, a bastecimiento de insumo, asistencia técnica, comercialización, etc., y proporcinar así mismo mejoras y más altos niveles de producción y desarrollo social.

Las Empresas Múltiples de Producción (EMPA) debe verse como una alternativa de organización para la solución - de los problemas de los Asentamientos Campesinos, tales como la relación hombre-tierra.

En la provincia de Veraguas, es donde se inicia este tipo de Empresa donde se unieron 12 Asentamientos con 385 socios, elaborándose un plan socio-administrativo y económico, recursos naturales para determinar posteriormente las alternativas económicas y el plan de capacitación a desarrollarse en la empresa. La misma acaba de finalizar su segundo año de ejercicios productivos con éxito y la mayor producción lograda en el área. Para los próximos años se proyecta reallizar producción en arroz de secado, arroz de riego, hortalizas, con una producción como medio - de ir invadiendo el mercado e irse perfilando como empresa competitiva en el área.

En esta forma el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección General de Desarrollo Social espera consolidar a las Empresas Campesinas existentes, actualmente, en cada una de las provincias del país, reestructurándolas para que se llegue más efectivamente a nuestros productores campesinos, a través de visitas individuales, asesoría directa y adiestramientos. Podemos destacar en relación a las organizaciones campesinas, que el más importante acontecimiento en este material ha sido la definición de política que conduce al establecimiento definitivo del principio de autogestión campesina.

El Estado tiene proyectado incrementar el crecimiento del Sector Agropecuario y la creación de nuevos empleos en las áreas rurales existentes en el país. Se espera promover, por medio de las Empresas Múltiples de Producción - la mayor participación de la población campesina organizada en la solución de sus problemas. Así se desea fomentar un desarrollo agroindustrial como fuente de empleo y fortalecimiento de los campesinos organizados.

Los organismos que trabajan con el Sector Agropecuario, tienen entre sus proyectos específicos, preparar un programa general detallado sobre el desarrollo rural integrado del Sector Agropecuario durante los próximos cinco años, que sirva de base y fundamento en materia de programas y proyectos en el desarrollo del sector.

Además, se ha planteado la ampliación de la capacidad productiva a través de investigaciones, riego, drenaje, nivelación de la tierra, desarrollo de las técnicas modernas, con relación a la producción de productos importantes por parte de las Empresas Múltiples de Producción Agropecuaria con el objetivo inmediato de sustituir importaciones y aumentar las exportaciones de rubros como de soya, el

guandú, sorgo, sandías, melones y otros.

*"Es muy claro que el Sector está produciendo insuficientemente para abastecer la demanda interna y, por lo tanto, tiene que importar del exterior. Todos ustedes saben que hoy día estamos importando más o menos:*

*40% del consumo de frijol,  
30% del consumo de maíz,  
16% del consumo de papa, y  
grandes cantidades de productos lácteos, cebolla y  
varios otros productos" (14).*

A través de la política de desarrollo regional el Estado espera superar la marginalidad rural y aumentar la producción obtenida en la misma. *"Esto significa la selección de áreas geográficas determinadas en base a su potencial agrícola, al análisis de las condiciones y características de su población campesina, la concentración y coordinación de todos los insumos y medidas necesarias para lograr el desarrollo integrado y planificado de dichas áreas a nivel sub-regional dentro de un marco de planificación regional, así como también, lograr el desarrollo integral de los distritos de máximo nivel de pobreza"*(15). Es así, que la Estrategia para el Desarrollo Regional del País, - 1980-1990, se plantea un nuevo patrón de Asentamientos basándose en la red actual de centros urbanos y en la nece-

---

(14) HARLAN DAVIS.L. "La Problemática de la Política en la Producción Agrícola Panameña". Discurso pronunciado en el Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Panamá, 1981. Pag. 58.

(15) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA. Estrategia para el Desarrollo Regional del País. Panamá, 1980. Pag.85.

sidad de dar apoyo más eficiente a la producción agropecuaria, así como la máxima cobertura de servicios a una población distribuida a patrones de Asentamientos con un potencial de recursos naturales disponibles.

Se propone una jerarquía urbana en cinco niveles de acuerdo a las potencialidades de cada región y microregión y a las necesidades de sus poblaciones respectivas. Por debajo, de estos niveles, se propone llevar a cabo una política enérgica que tienda a la nuclearización de la población a fin de vincular más al campesino con la economía regional y nacional.

A mediano plazo, el patrón de Asentamientos Campesinos propuesto estaría estructurado en tres grandes subsistemas urbanos principales:

*"Subsistema Metropolitano-Oriental: Tendrá como centro principal la ciudad capital, que es la de mayor desarrollo urbano, comercial, administrativo y de servicios y donde se concentra la mayoría de la población.*

*✓ Subsistema Occidental: Tendrá como centro la Ciudad de David y centros como la Concepción y San Félix (futura ciudad minera).*

*Subsistema Central: Tendrá a Chitré - Los Santos - como centros de primer rango y a Penonomé y Santiago".(16).*

---

(16) MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
Plan Operativo del Gobierno. Panamá, 1980. Pag.196

Se pretende con estos subsistemas un patrón óptimo de localización industrial que se ajuste a las características de una política de desarrollo urbano, para así iniciar el desarrollo de una política industrial más agresiva y con mejores perspectivas.

*"La fuerza de trabajo industrial ha aumentado a una tasa de más o menos 2.75% anual que proviene del sector rural y la expansión demográfica natural de las ciudades -evidente- más que suficiente para abastecer la industria. Algunos dirían que la migración agrícola/urbana ha sido demasiada, ya que hay bastante desempleo en todos los centros urbanos panameños. De todos modos, el sector agropecuario ha contribuido grandemente al desarrollo económico panameño proporcionando la mano de obra al resto de la economía"*  
(17).\*

Podemos hacer la observación de que las áreas tomadas como bases y los centros donde se desarrollarán son - las regiones donde hay más óptimas condiciones para la producción agrícola en la República.

#### C.       CONTRIBUCION DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS A LA ECONOMIA.

Con relación a los años anteriores a la formación de los Asentamientos Campesinos, formados principalmente - por campesinos pequeños y marginados, los cuales practica-

---

(17)    MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA.  
          Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Op.  
          Cit. Pag.57.

mente no contribuían a la economía nacional, ya que se practicaba una producción de subsistencia, en este sentido una alta concentración de la producción nacional, estaba en manos de los medianos y grandes productores del agro, así como de las transnacionales existentes en el país.

Hoy en día un poco más de una década de funcionamiento de los Asentamientos, podemos señalar con cifras, los aportes que han hecho, en compañía y en comparación con lo que hacen los demás miembros del sector, aspectos que hacen más de 10 años, no podían siquiera pensarse en algo similar. Además de los logros sociales, que significaban el ambiente de paz, seguridad y estabilidad por la que vive el país, se traduce, en la nuclearización de poblaciones dispersas de campesinos marginados lográndose en esta forma - prestar a este grupo de ciudadanos los servicios de Estados que en años anteriores se veían privados de los mismos, tales como son los Centros de Salud, los Centros de Educación y Alfabetización, Luz Eléctrica, Programa de Letraciones, Asistencia Técnica, Financiera, Organizativa, de Comercialización entre otras.

Con relación a los aportes en producción, que dan los Asentamientos Campesinos, incrementando así el producto interno bruto, presentamos una serie de cuadros, que están divididos en aspectos agrícolas y pecuarios.

En el aspecto agrícola tenemos el Cuadro N° 24 que nos indica la Producción de los Asentamientos Campesinos - desde el año 1975 al 1980, por rubros de granos básicos (arroz, maíz, frijoles, sorgo).

Este cuadro nos señala en términos generales, durante estos cinco últimos años, los Asentamientos han contribuido en un 10.44% en la producción total, comparada con las Empresas Particulares y demás miembros del sector, que antes

contribuían con el 100%, en cambio en estos últimos cinco años, aparecen aportando un 51.60% así como las empresas estatales las que contribuyen con un 37.96%.

En el Cuadro N° 24, podemos notar un descenso paulatino en la producción del Sector de los Asentamientos en estos rubros. Esto se debe principalmente a que el hectárea-je ha ido disminuyendo debido a que los suelos se han ido utilizando en otros rubros (pecuarios), por falta de vocación agrícola.

Así tenemos, que en la producción de arroz los Asentamientos han contribuido con un porcentaje mínimo en relación con las Empresas Particulares. La producción a nivel nacional para el año 1975-1976 en arroz fue de 4,074,900 quintales, la producción en los Asentamientos durante ese año correspondió a 710,000 quintales y la Empresa Particular con 2,333,454 quintales. La cual representó una contribución de los Asentamientos del 17.42% y la Empresa Particular con un 57.26% y las Empresas Estatales con un 25.32 %.

Para el año agrícola 1976-1977, la producción total de los Asentamientos Campesinos y la Empresa Particular a nivel nacional era de 1,967,722, y en toda la República era de 3,184,900 la cual los Asentamientos aportaron un 11.77% y la Empresa Particular un 50.01% y un 38.22% las Empresas Estatales.

En el último trienio comprendido desde el año 1977 - 1980 la producción en toda la República fue de 11,224,900 - la producción total de este trienio en los Asentamientos - correspondió a 1,345,030, aportando los Asentamientos un - 11.98% en la producción nacional. La Empresa Particular - con un 62.43% las Empresas Estatales un 25.59% (Vease Cuadro N° 24).

En cuanto a la producción de maíz, la aportación por parte de los Asentamientos y Empresas Particulares ha sido de gran ayuda para el consumo interno del País.

Para el año 1975-1976 la producción total de maíz a nivel nacional de 1,437,660, produciendo los Asentamientos-43,600 quintales cuya participación en la producción correspondió a un 3.03% porcentaje muy bajo en relación con la participación de las Empresas Estatales que contribuyeron con un 86.10% (Vease Cuadro N° 24).

Durante el año agrícola 1977-1978, la participación de los Asentamientos no aumentó en relación al año anterior. Así tenemos que mientras la Empresa Particular contribuyó con el 22.51%, los Asentamientos continuaron con un 3.73%.

En el trienio 1977-1980, la producción total del maíz en los Asentamientos era de 153,186 cuyo porcentaje de participación a la producción nacional de 3.33 sólo cubrió el consumo de los mismos socios.

En la producción de frijol la mayor participación correspondió a las Empresas Estatales con un 92.77%, los Asentamientos con un 9.90% y la Empresa Particular con un 0.76%. Durante los últimos cinco años la producción total de frijol a nivel nacional alcanzó a 408,300 quintales, produciendo los Asentamientos 37,731 quintales, cuya aportación en estos cinco años sólo ha sido de 8.10% (Vease Cuadro N° 24)

La producción de sorgo durante los últimos cinco años ha sufrido grandes variaciones, aunque en este rubro solo la empresa particular y los Asentamientos lo han cultivado. La producción total de sorgo en cinco años a nivel nacional ascendió a 2,377,789 quintales, correspondiendo a los Asentamientos una producción 242,133 quintales en cinco años, proporción esta mínima en relación con la producción de las Em

presas Particulares que produjeron un total de 2,098,576. El porcentaje de participación de los Asentamientos fue de 10.18% y la Empresa Particular 88.26% (Vease Cuadro N° 24).

Como hemos podido observar a través de estos cinco años los rendimientos se han mantenido un poco más bajos en comparación a las empresas privadas, ya que podemos señalar que se trata de un grupo de campesinos que no poseía tecnología y que a través de estos 10 años, la ha ido adquiriendo en tal grado, que podemos mencionar empresas como las de Chiriquí las cuales representan unos altos rendimientos de la República.

En el aspecto pecuario, podemos observar, que en la producción de pollos asaderos (Vease Cuadro N° 23) está aportando casi un 14% de la producción nacional total del país en donde la empresa avícola, es sumamente fuerte y de tecnología muy avanzada.

Podemos mencionar que en los últimos años, los Asentamientos hicieron venta en carne de pollo, por más de 1.5 millones de balboas; y se ha visto una tendencia de incremento de porcentaje aportado por los Asentamientos a la producción nacional.

En la producción de carne de cerdo, los Asentamientos contribuyen con un promedio de 3% en estos cinco años, a la producción nacional, a pesar de las serias dificultades por la que esta pasando la producción porcina del país la que se manifiesta en baja rentabilidad, problemas de la consecución de insumos, el manejo de cerdos, entre otras.

La producción de carne bovina la que se encuentra en el orden del 1% y 2% de la producción total de la República. Con una serie de dificultades, pero a pesar de estas

podemos mencionar venta alrededor de los 3/4 millones de balboas al año.

en este sentido hemos presentado la contribución de los Asentamientos Campesinos, sector este que anteriormente sólo se dedicaba a una agricultura precaria y subsistencia.

#### D. EL CREDITO ESTATAL

No se puede negar la gran importancia que tiene el crédito estatal para que los campesinos asentados puedan realizar los programas agropecuarios que redundarán en positivos beneficios para el Sector Agropecuario Panameño.

La asistencia crediticia a los Asentamientos por el Estado desde 1969-1972, fue canalizada a través de la Comisión de Reforma Agraria y el Instituto de Fomento Económico. Sin embargo a partir de 1973, fue realizada por el Banco de Desarrollo Agropecuario, que se establece con la Ley 13 de 25 de enero de 1973, la cual le concede personería jurídica, patrimonio propio, autonomía en su régimen interno y está sujeta a la orientación del Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y la fiscalización de la Contraloría General de la República.

*"Para cumplimiento de este encargo, el Banco de Desarrollo Agropecuario se constituye en el brazo ejecutor de la política crediticia del sector agropecuario, que dicta el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en materia de producción y se integra con los servicios de asistencia técnica, maquinaria, comercialización e investigación brindado por las distintas instituciones del sector a las organiza -*

*ciones de productores" (18).*

El programa atiende básicamente a las organizaciones de productores, Asentamientos, Juntas Agrarias de Producción, Juntas de Mercadeo (Sub-Programa PSP), Cooperativas y persigue los siguientes objetivos:

- a) Elevar el nivel de vida de los pequeños productores.
- b) Incorporar al pequeño productor a los servicios institucionales de crédito, asistencia técnica y comercialización.
- c) Complementar la política de dotación de tierras, posibilitando la explotación de las mismas.
- d) Distribuir los costos de servicios de crédito.
- e) Integrar al pequeño productor a la comercialización.
- f) Facilitar la aplicación de la tecnología moderna y adecuada de producción agropecuaria y administración rural para elevar la producción y la productividad.

El programa de créditos se inició con fuentes de recursos de grupos de bancos privados nacionales, distribuidores de insumos y de presupuesto nacional. En la actualidad se nutre de las recuperaciones, de la Banca Pirada local y del Programa de Fianciamiento del Banco Interamericano de Desa -

---

(18) BOTELLO, Rodrigo. Financiamiento a Sistemas Asociativos de Producción en el Banco de Desarrollo Agropecuario. Director Nacional de Créditos Asociativos. Panamá, 1981. Pag. 188.

rollo .

Inicialmente los créditos otorgados tenían un gran componente de capital fijo, para desarrollar la interestructura productiva especialmente el desmonte, adquisición de maquinaria y equipo, hechura de potreros construcción de instalaciones. En los últimos años, ha llegado a un nivel de desembolso de unos 6 a 7 millones de balboas por años, destinándose 70% a capital de trabajo y 30% a capital fijo.

Actualmente, para otorgar préstamo a los Asentamientos Campesinos, el Banco de Desarrollo Agropecuario les exige los siguientes requisitos:

- a) Poseer personería jurídica.
- b) Acta de poder de contratación.
- c) Presentación de los proyectos agropecuarios que el Asentamiento espera realizar con el crédito estatal. Previamente discutidos y aprobados por funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En monto máximo a financiar es de B/.250,000.00 en casos especiales este monto se eleva a las necesidades del proyecto. El plazo otorgado varía de 24 meses a 20 años, según sea para capital de trabajo, refacción o inversión. La tasa de interés cobrada inicialmente era de 7% anual, variando actualmente al 8% anual.

Con relación a los préstamos concedidos por la Comisión de Reforma Agraria y el Instituto de Fomento Económico, desde 1969-1972, los mismos ascendieron a B/ -----  
--556,274.36. Otorgados en la siguiente forma: "años 1969 B/.2,715.00; en 1970 B/.76,859.57; en 1971 B / .259,604.23

y en 1972 B/.217,095.51" (19). Para el año 1973, cuando el Banco de Desarrollo Agropecuario inició el programa se otorgó B/.5,018,985.13 a los Asentamientos Campesinos.

Durante los años 1975-1977, alrededor del 75% de los préstamos formalizados por el Banco de Desarrollo Agropecuario al sector agropecuario fueron actividades agrícolas, pero para 1978 y 1979, este porcentaje bajó a 64.6% y a 61.9% respectivamente.

*"La actividad crediticia del Banco de Desarrollo Agropecuario es la palanca financiera que posibilita el desarrollo de los planes de explotación de los sistemas o formas asociativas de producción, lo que les ha permitido una participación considerable en la oferta nacional de alimentos y mejorar las condiciones de vida de sus asociados" (20).*

Al comparar el total de préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo Agropecuario a los productores independientes este tuvo un aumento de 13.6 millones de balboas en 1979, mientras que para los campesinos organizados disminuyó de 14.1 millón de balboas a 9.8 millones en el mismo período, después de haber alcanzado la cifra de 20.4 millones de balboa en 1976 (Vease Cuadro N° 25).

Los Asentamientos Campesinos han recibido financiamiento por un monto de 94.1 millones de balboas, de 1973 a junio de 1981, a través de más de 3,000 préstamos. Los Asentamientos han desarrollado 128,212 hectáreas de culti -

(19) COMISION DE REFORMA AGRARIA. Compendio Estadístico 1963-1971. Panamá, 1971. Pag. 42

(20) BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria 1981. Crédito Asociativo. Panamá, 1981. Pag. s/n.

vós agrícolas (el arroz constituye más de la mitad), y explotaciones de 4 millones de cabezas de ganado (incluyendo 3.9 millones de pollos de ceba). Del total de préstamos concedidos se dedicaron un 54.28% al cultivo de arroz, un porcentaje de 6.35 al maíz; 1.93 a sorgo y 1.30 al frijol, y un 16.64 en otros cultivos. En la actividad pecuaria el porcentaje mayor correspondió al ganado vacuno con 11.52%; la producción avícola con 4.69%; el ganado porcino el 3.0% y otras crías el 0.28% (Vease Cuadro N° 26).

A nivel provincial los préstamos han sido distribuidos en diferentes actividades, los Herreranos en su totalidad lo han dedicado al cultivo agrícola, mientras que los Asentamientos Chiricanos han destinado el 98% de los créditos recibidos en esta misma actividad económica, los Asentamientos Colonenses el 73% y los Santeños el 25.9% lo han dedicado hacia la actividad pecuaria.

Se persigue con el financiamiento del Banco de Desarrollo Agropecuario y la asistencia técnica brindada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, dar capacidad al sector agropecuario de los Asentamientos para que manejen los servicios de crédito de producción, abastecimientos de insumos y comercialización de sus productos. El crédito y desarrollo y la educación constituyen un factor para el logro de que los Asentamientos produzcan para su abastecimiento y el mercado interno del país.

Los Asentamientos Campesinos tradicionalmente han estado marginados por parte de la Banca y la Empresa Privada, pues no son considerados como sujetos de crédito. Al organizarse los Asentamientos solamente en la provincia de Chiriquí, algunas empresas comerciales ofrecieron suministro de maquinaria e insumos agrícolas a través del crédito, el cual se pagaría con el producto de las cosechas. Así por

ejemplo, en 1971, los Asentamientos adquirieron de esta forma maquinaria por valor de 98.8 mil balboas. De esta cantidad 91.6 mil se dió en Chiriquí y el restante 7.2 se distribuyeron en otros Asentamientos del país.

No fue hasta el año 1972, que el sector privado, que ante un llamado del Gobierno Nacional, le concede préstamos agropecuarios a las Organizaciones Campesinas, la cual al final del año la Empresa Privada y la Banca habían concedido la suma de 2.3 millones de balboas.

El Crédito privado a las organizaciones se han canalizado a través del Banco de Desarrollo Agropecuario. Por lo que deben encaminarse esfuerzos para darle una verdadera articulación del crédito, con la asistencia técnica y servicios de apoyo.

El Ing. Rodrigo Botello recomienda en el Seminario sobre la problemática del Sector Agropecuario en Panamá, que deberá reconocerse al Banco de Desarrollo Agropecuario básicamente lo siguiente:

"a) *Una diversificación de sus fondos, buscando la movilización de recursos adicionales, externos o locales con condiciones aceptables y adecuadas a los requerimientos del Programa Asociativo.*

*Lo anterior permitirá orientar la actividad crediticia, hacia la diversificación o especialización de la producción u otras actividades o servicios, así como también para inversiones en infraestructura que permitan el crecimiento y mejoramiento de la capacidad de las empresas agropecuarias de diferentes tipos y niveles, según sus actividades.*

b) *Una doble acción: de fomento y financiera. La pri*

mera para incorporar la mayor cantidad de organizaciones a sus servicios y la segunda de mantener criterios y requisitos mínimos para la atención de organizaciones, analizando especialmente la capacidad administrativa y técnica de esas. No se debe abandonar esas organizaciones, sino buscar a través de los otros servicios de apoyo, el mejoramiento de las organizaciones por debajo de los mismos.

- c) Políticas de estímulo económico de apoyo coordinadas con la política de crédito.

En coordinación con lo anterior, el Banco de Desarrollo Agropecuario, deberá continuar esfuerzos para mejorar su operación, ajustándose en la medida de sus posibilidades a los requerimientos de la actividad crediticia hacia las organizaciones de productores" (21).

La política de inversión planificada por el Gobierno Nacional, esta el de restablecer y ampliar la función del Banco de Fomento de la banca oficial (Banco de Desarrollo Agropecuario, Banco Nacional) incrementando el monto disponible para créditos a mediano plazo mediante recursos asignados a éstas por el Estado, y el acceso preferencial al uso de fondos del encaje bancario legal, y la diversificación y ampliación del uso de fondos provenientes de organismos financieros internacionales o bilaterales y la banca comercial. Para las actividades de pre-inversión y los proyectos de infraestructura de apoyo a la producción y al desarrollo regional rural.

---

(21) BOTELLO, Rodrigo. Op. Cit. Páginas 197 y 198.

## E. LA ASISTENCIA TÉCNICA

La Asistencia Técnica en el proceso de producción - en los Asentamientos Campesinos tiene por objetivo:

- a) Aumentó de la productividad.
- b) Disminución de los costos de producción.
- c) Aumento del margen de ganancias.
- d) Elevación de los ingresos de los miembros y mejoramiento en sus condiciones de vida.

Sin embargo, en las condiciones actuales los niveles técnicos no solo no alcanzan estos objetivos, sino que tienen efectos contrarios y se constituyen en una carga onerosa para los Asentamientos Campesinos.

La explicación a esta aparente contradicción, se encuentra en el hecho de que la introducción de nuevas y altos niveles de tecnología supone como condición indispensable el conocimiento del punto económicamente óptimo de utilización de los factores de producción. Pues las nuevas tecnologías no son más que un conjunto integrado de condiciones que contribuyen a la obtención de un resultado. Basta que una de estas condiciones exigidas no esté presente para que el resultado obtenido no alcance el nivel esperado.

En las condiciones actuales como ya hemos mencionado, ni el técnico ni el campesino, se preocupan por determinar los costos de producción. De allí que la asistencia técnica, frente a cada recomendación que se emite, no se considera que en términos económicos sean los mejores.

Por lo que se puede dar el caso, de que el insumo - aplicado para controlar una enfermedad sea más costoso que los efectos de la enfermedad sobre el cultivo.

La asistencia técnica y la introducción a nuevas, se ve muchas veces imposibilitada por que los Asentamientos, parte de sus tierras no están medidas, sus dimensiones obedecen a estimaciones, por lo que a veces estas dan como resultado áreas mayores de lo que realmente son, se utilizan mayores cantidades de semillas, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, etc. Por lo que en este caso, la ineficiente introducción de la tecnología tiene el resultado de elevar los costos y disminuir la rentabilidad.

En cuanto a la utilización de los fertilizantes, se utiliza, primordialmente la misma fórmula nacional, independientemente de los requerimientos de cada tipo de suelo. - Esto supone que en muchos casos se está agregando más elementos de los que el suelo necesita o ya sea a la inversa, esto representa en una elevación de los costos y una pérdida de la eficiencia.

en la utilización de los agroquímicos, debe hacerse un estudio para su uso en los cultivos ya que muchas veces se hacen fumigaciones masivas para controlar las plagas que algunas veces pueden ser innecesarias, en estos casos además de un desperdicio de agroquímicos, se pierden divisas puesto que estos insumos son importados.

La maquinaria agrícola no se está utilizando racionalmente en los Asentamientos. Frecuentemente, se ve el uso de tractores como medio de transporte; o gran parte permanece inactiva ya sea por falta de actividades o por falta de piezas de repuesto.

Por lo que esto se convierte en un factor de aumento del costo de la producción.

Otra consideración que no puede pasarse por alto es que los miembros asentados no están capacitados para hacer 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 tecnológica. De lo contrario, estas inversiones se tornan improductivas y contraproducentes.

Para determinar los factores que presenta la asistencia técnica en los Asentamientos hacemos referencia al Diagnóstico de la Dirección de Producción Agrícola y Pecuaria, donde plantea la cantidad de variantes cuyo control en muchos casos escapa de las Direcciones. Entre estos factores podemos mencionar los siguientes:

- a) La política de personal de la institución no siempre considera la ubicación óptima del personal técnico en función de su calidad profesional o niveles de especialización.
- b) La situación nacional y política muchas veces obliga a dar respuestas directas a algunos grupos poblacionales, implantando programas que pueden no ser adecuados desde el punto de vista técnico.
- c) La calidad de los suelos, las limitaciones de los suelos, las limitaciones del mercado y las condiciones de financiamiento no permiten poner en práctica un programa de zonificación de cultivos.
- d) Los usuarios o beneficiarios de la asistencia técnica no siempre tienen un nivel educativo, capacita-

ción o experiencia que les permita comprender o asimilar las recomendaciones técnicas o a la inversa los técnicos no siempre disponen de las técnicas y ayudas didácticas que les faciliten el proceso de transmisión de conocimientos.

- e) El éxito del proceso productivo no depende sólo de las recomendaciones técnicas sino que están condicionados en alto grado por la disponibilidad oportuna de insumos, maquinarias, precipitación pluvial, y otros.

Por lo que, para que haya una unificación y criterio sobre la asistencia técnica debe hacerse una planificación y programación de la producción. *"Creemos que la asistencia técnica cuyo principal espíritu sea la formación técnica básica de nuestros campesinos, una asistencia técnica que se preocupe por los Campesinos, para capacitarlos en el aspecto de la producción, sin embargo lo que reciben ahora está lejos de ser lo que ellos desean y necesitan al respecto"* (22).

En el V Congreso de los Asentamientos Campesinos, se planteó sobre la asistencia técnica que todavía el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no define una política coherente con las necesidades de los programas y que los esfuerzos realizados hasta ahora favorecen más al productor privado - trabajándose más con los rubros de exportación o para la industria a cuya área no alcanzan los Asentamientos Campesinos.

F. VENTAJAS DE CARACTER POLITICO, CULTURAL, SOCIAL Y ECONOMICO.

Los Asentamientos Campesinos en el proceso de Desarrollo Integral al Sector Agropecuario, les ha proporcionado ventajas de índole político, social y económico. Por intermedio de la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC) estas ventajas se han visto en su medidas cubridas por las instituciones que tienen a su cargo este tipo de ventajas.

1. POLITICAS

Los Asentamientos Campesinos han sido creados por el Estado, con el fin inmediato de resolver el agobiante problema de la tenencia y explotación de la tierra en el agro panameño, y lograr una auténtica participación del campesino en el desarrollo integral de este sector. Así, afirma Suarez Melo, Mario, en su obra "Las Empresas Comunitarias Campesinas en Panamá", que *"los Asentamientos se han convertido en el medio de participación de la clase campesina en la vida nacional. En efecto, la creación de la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos, ocurrido en Octubre de 1970, tuvo por finalidad dar voz al campesino en la orientación y ejecución del proceso de reforma agraria"* (23).

Por lo que una de las metas de dicha Confederación es la incorporación de la población campesina a la vida política, social y económica del país, luchando por fortalecer las organizaciones existentes así como la de emprender

---

(23) SUAREZ MELO, Mario. Las Empresas Comunitarias Campesinas en Panamá. Publicación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Bogotá, Colombia, 1972. Pag. 41

una nueva fase de actividades y de entendimiento con los pequeños, medianos productores, para enfrentar el reto para la transformación de estructura agraria del país, elevar la capacidad productiva, imprimir a la agricultura medidas que la conduzcan a superar su retraso y elevar los niveles superiores de desarrollo.

Los campesinos asentados son conscientes del papel que tienen que cumplir para lograr la transformación definitiva de la estructura agraria imperante en el agro, aunque opinan que *"como organización, la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC) acoge el programa agrario del gobierno como la vía que al desplazar a las fuerzas oligárquicas del poder político gubernamental, ha permitido ampliar la base organizada del campesino pero al mismo tiempo conceptúa que existen tendencias y elementos enquistados en las filas del gobierno que tratan de entorpecer su concepción revolucionaria impidiendo su desarrollo"*(24).

De allí, que la participación de estos en la vida política del país es verdaderamente de gran importancia. El auge político que se viene desarrollando en el seno del movimiento popular exige de los campesinos organizados una mayor conciencia y una decidida participación con el fin de eliminar el latifundio y el minifundio en la población rural. Por lo que la *"existencia de relaciones latifundistas y minifundistas en el agro, mantienen en condiciones de retraso a sectores del campesinado generando una estructura agraria irracional y antiproductiva que en parte es timidez por parte del gobierno actual ha abordado la problemática agraria"* (25), lo cual significa que efectivamente esta con

(24) Ibídem, Pag. 6.

(25) Idídem, Pag. 7.

dición se ha transformado en un impedimento para tocar efectivamente la transformación efectiva y realmente la base social y económica de los terratenientes.

La Confederación de Asentamientos Campesinos, organismo que representa la vanguardia del movimiento campesino organizado, ha hecho posible que gran número de campesinos-pobres hayan sido tomados en cuenta por la Asamblea General de Asentamientos con sus problemas y después hayan sido expuestos a las Instituciones Estatales que trabajan con el sector agropecuario.

Los cinco congresos celebrados por los Asentamientos Campesinos han servido de base para discutir todos los problemas confrontados por los campesinos organizados. Además han permitido recoger opiniones de los hombres que trabajan la tierra respecto a nuestra soberanía en la Zona del Canal y la implantación de los Tratados Torrijos-Carter.

La Confederación ha desarrollado su trabajo vinculado a los problemas nacionales, apoyando en todo momento las medidas estatales tendientes a resolver los problemas que actualmente vive el país en el problema agrario con el fin inmediato de eliminar el acaparamiento de tierra.

El avance y la conciencia política de los campesinos asentados, se ha desarrollado firmemente, pues ellos han expresado en diversas ocasiones sus intereses como grupo organizado de participar en la problemática del país. Esta conciencia política ha sido el producto de un largo proceso de luchas y sacrificios originados hace varias décadas y que tienen su máxima expresión en todas las actividades llevadas a cabo por los Asentamientos, las cuales han hecho posible el incremento de los rendimientos obtenidos por hectárea explotadas en el agro.

Los Asentamientos Campesinos en Empresas Comunitarias, les ha permitido participar directamente en los planes de explotación agropecuaria y las discusiones relacionadas con los planes de producción del sector agropecuario. Han fortalecido sus relaciones internacionales con otras organizaciones campesinas, como las de Santiago de Chile, Organizaciones Campesinas de Colombia y otras.

Antes, del 11 de octubre de 1968, los campesinos no participaban activamente en la solución del problema de la tenencia y explotación de la tierra. El Estado no les prestaba atención a sus demandas y exigencias, sin embargo, el actual gobierno, siempre ha mostrado gran interés en la solución del problema agrario panameño.

Una de las metas que actualmente, los campesinos organizados luchan es por una verdadera Reforma Agraria, en la que el Estado obligadamente debe llevar a revisar lo que hasta ahora ha constituido la legislación que rige la materia; luchan y presionan por la nueva legislación agraria; *"es que la misma se ha quedado obsoleta, es que pretender desarrollar el sector agropecuario, modernizar nuestra agricultura lleva implícito la necesidad impostergable de abocarnos en forma seria a la elaboración de una nueva Legislación Agraria a fin que permita que la misma se ponga a tono con los cambios que exige la dinámica del mundo"*(26), complementándose con la creación de Tribunales Agrarios en los cuales la corriente democratizadora alcance el poder judicial del Estado y proteja a los sectores populares de leyes y procedimientos de un Código Civil que no debe tratar problemas agrarios.

---

(26) BERMUDEZ, Julio. Exposición en el Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Panamá, 1981. Pag. 184.

Esta nueva legislación implicaría la necesidad de reformar otra serie de leyes que entran en nuestro desarrollo, a la vez que sería necesaria la creación de nuevas leyes que garanticen el esfuerzo primario y en consecuencia - que se conviertan en la piedra angular para el desarrollo nacional. También implicaría, el uso de la tierra en armonía con el interés social, para elevar el nivel de participación política del campesino; que esta contemplado en nuestra Constitución Política.

## 2. CULTURALES Y SOCIALES.

En el desarrollo por la lucha por la transformación agraria del país se hace imprescindible que la educación - responda a las exigencias que el desarrollo plantea. En - otras palabras, que la educación debe estar al servicio del pueblo y de las necesidades básicas de los sectores margina dos del país, es por ello que las reformas que se hagan al sistema educativo deben significar un esfuerzo ascendente y una garantía que los mismos respondan a los planes y progra mas de desarrollo para erradicar el analfabetismo a los cam pesinos.

El 20 de enero de 1972, los Ministerios de Desarro llo Agropecuario y Educación en conjunto, pusieron en  ejecu ción un importante programa de alfabetización y educación - campesina en 192 Asentamientos existentes en el país. Se - espero , que en este programa el campesino participara ac - tivamente , pero sin embargo se detectó un desinterés por parte de los campesinos, nuevamente los dos Ministerios en conjunto han puesto en marcha nuevamente el programa de al fabetización esperando que los campesinos demuestren más in terés.

Se espera organizar programas con las tradiciones y costumbres de los campesinos por medio del Instituto de Cultura para llegar a esas áreas rurales donde se encuentran ubicados los Asentamientos.

Creación de becas, para jóvenes campesinos para crear técnicos y especialistas en las diferentes ramas de la producción agrícola.

En el aspecto social, se viene desarrollando un programa para controlar o disminuir la dispersión de la población campesina.

Se han creado con este propósito los centros poblados en las áreas de producción, los cuales han sido el resultado de la planificación integral del desarrollo económico del país.

Se ha desarrollado el plan de vivienda rural, que tuvo su iniciación con la construcción del proyecto Brigadier - en Capira, ha sido una forma de satisfacer las necesidades de vivienda del sector rural.

Incorporación al Seguro Social uno de los logros más significativos en materia de salud. Actualmente existen 880 Asentamientos asegurados de los cuales el 74% corresponde a los Asentamientos de Chiriquí; el 2% Veraguas, el 7% Herrera y un 17% en el área de Capira.

En general, actualmente los campesinos asentados se encuentran recibiendo atenciones especiales por parte de las instituciones estatales interesadas en lograr el cumplimiento de las metas de justicia social en el agro panameño.

### 3. ECONOMICAS

Los Asentamientos Campesinos han logrado reunir en su seno a los sectores más pobres del interior de la República; hombres explotados por latifundistas, trabajando una agricultura de subsistencia, azotado por enfermedades, víctimas del analfabetismo el aislamiento y la dispersión, con un nivel de ingresos insuficiente para satisfacer sus necesidades más apremiantes. Por las razones anteriormente expuestas, esta forma de organización campesina, desde su creación, le ha dado gran importancia al problema económico, el cual se le ha enfrentado con el propósito de resolverlo.

Es importante señalar que el programa de Asentamientos Campesinos ha rendido pocos pero positivos beneficios a la población campesina organizada, pues les ha permitido algunos aumentar el nivel de empleo en el agro, y, por consiguiente, la producción y productividad del sector agropecuario. Además se ha logrado aumentar el nivel de ingreso de sus miembros, en años anteriores el ingreso anual de una familia campesina era inferior a B/.200.00. Sin embargo, actualmente, existen familias residentes en los Asentamientos más avanzados que tienen un ingreso anual que oscila de B/.500.00 a B/.800.00, la cual ha presentado ventajas de tipo económico para dichos miembros de los Asentamientos.

La utilización de manera efectiva de los recursos naturales disponibles, ha tenido una gran incidencia favorable en las actividades agropecuaria, logrando abastecer centros rurales de consumo y aumentando por tanto el bienestar económico de la población asentada.

Las modernas técnicas de cultivo que pueden ser utilizadas por los Asentamientos puede contribuir ha aumentar su productividad en regiones donde los efectos climáticos, como la sequía hace improductiva la tierra. Entre estas técnicas

nicas que se pueden aplicar tenemos: el regadio, la selección de semillas resistentes a las plagas y de alta productividad, empleo de fertilizantes, herbicidas, germicidas etc., la mejora y el manejo de pasturas que han incrementado el desarrollo de las actividades ganaderas.

Dada las condiciones precaristas en las que se desarrollaban la mayor parte de las actividades agrícolas en Panamá, hasta la década de los 60 aproximadamente, se efectuaron estudios tendientes a la solución de este radical problema, estudios que culminaron con la creación de los Asentamientos Campesinos, proponiéndose en primera instancia la distribución equitativa de la propiedad de la tierra y el fomento de la propiedad agrícola, amparada en el Código Agrario de Panamá.

CAPITULO IV

CARACTERISTICAS AGRICOLAS Y ECONOMICAS DE

LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

A. DIAGNOSTICO SOBRE LAS CONDICIONES DE LOS ASENTAMIENTOS EN LA ACTUALIDAD.

Debido a la importancia de los Asentamientos Campesinos, este Diagnóstico realizado por la Dirección Nacional de Desarrollo Social, pretende realizar un análisis de las experiencias logradas por ese Departamento de la realidad y la influencia de la labor de los Asentamientos en la vida de los campesinos asociados. Además trata de medir resultados socio-económicos y agrícolas de los Asentamientos, con el propósito de evaluar, y permitir ir fundamentando la orientación futura de sus programas en aspectos técnicos, económicos y sociales.

Como marco de investigación se utilizó a 70 Asentamientos de la región de Capira, quizás por las facilidades geográficas que le ofrecían y quizás por la variedad en cuanto aspectos sociales y de tipos de cultivo, e igual que algunos de las provincias de Chiriquí, Herrera, Coclé y Panamá.

a) Area de Estudio:

Los Asentamientos Campesinos comprendidas en el estudio, son Veraguas, Herrera, Chiriquí, Capira, Coclé, Buena Vista, Los Santos y Chepo. Todos supervisados por funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

El cultivo principal llevado a cabo en el área es el arroz, y en menor grado los productos hortícolas; además algunos Asentamientos tenían programas de cría y/o ceba de ganado vacuno, porcino y avícola. Aunque la modalidad de explotación se realiza en forma colectiva, hay algunos asentados que poseen par

celas individuales, con tamaño promedio de una hec  
tárea.

b) Método de Investigación y Análisis:

Obtuvo la información la Dirección Nacional de Desa  
rrollo Social, investigando en el campo por medio  
de encuestas y entrevistas tanto a los funcionarios  
del Ministerio de Desarrollo Agropecuario como a los  
campesinos asentados y dirigentes. Se entrevista -  
ron un 25% de los miembros, más directivos, preferi  
blemente el Presidente, los Secretarios de Produc -  
ción, Finanzas y Mercadeo.

Para el análisis por parte nuestra de las cifras ob  
tenidas recurrimos al Ministerio de Desarrollo Agro  
pecuario, quien en todo momento nos brindó la ayu -  
da para obtener dichos resultados del Diagnóstico.  
Realizamos el análisis de los tópicos socio-económi -  
cos y agrícolas que más nos interesaban, para llegar  
a una conclusión si verdaderamente las actuales con  
diciones de los asentados han mejorado a partir de  
su incorporación a los Asentamientos Campesinos.

B. CONSIDERACIONES DE LOS ENCUESTADOS SOBRE SU CONDICION ACTUAL.

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 los Asentamientos Campesinos.

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.

En la vivienda, se puede detectar que el 72% de los Asentamientos consideran que han mejorado las condiciones de vivienda. Ello fue producto de su incorporación al Proyecto de Vivienda Rural, Ministerio de Vivienda - Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIVI-MIDA) y el esfuerzo propio de sus ocupantes.

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

Merece volver hacer mención especial la de contar con la Seguridad Social, uno de los logros más significativos en materia de salud.

Al plantearse los cambios en los niveles de vida de los asentados fueron favorables, ello no significa que

CUADRO N° 27  
 CONSIDERACIONES DE LOS ENCUESTADOS  
 SOBRE SU CONDICION ACTUAL

	Mejor %	Igual %	Peor %	Sin Respuesta %	Total
Situación Actual	69	17.4	11.2	2.4	100
Posibilidad de Educación para los hijos..	46	10	5	(1)	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.

existe uniformidad en los logros a nivel de Asentamientos investigados. En este sentido los Asentamientos localizados cerca de la ciudad de Panamá, se beneficiaban más que los que están más alejados los que los colocan en mayor o menor grado de condiciones desventajosas.

Queremos establecer el hecho de que los Asentamientos, de por sí como hecho no cambia los niveles de vida - de sus miembros sino va acompañada paralelamente de la dotación de una infraestructura de educación, salud, vivienda, comunicación, etc.

#### C. EDAD DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS ASENTAMIENTOS.

Podemos apreciar en el Cuadro N° 28, aparece la distribución de los beneficiarios de los Asentamientos, en el cual se puede observar que existen dos grupos de edades de 35 a 39 años y de 45 a 49 años que en conjunto representan casi el 50% de edad de los beneficiarios.

Es muy importante observar que el 60% de las edades del cuadro de referencia muestra una edad superior a 40 años, lo que nos permite asegurar que los beneficiarios de los Asentamientos envejecerán con rapidez.

Este factor unido a las demás condiciones de la vida campesina hacen sospechar la necesidad de hacer estudios más profundos para conocer los motivos por la cual los jóvenes no responden a los llamados del Gobierno para desarrollar la producción agrícola de nuestro país.

#### D. NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LOS ASENTADOS.

En los Asentamientos objetos de este estudio el

CUADRO N° 28  
 EDAD DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS ASENTAMIENTOS

EDAD	NUMERO DE PERSONAS	PORCENTAJE
Menos de 20 años	31	7.32
25 - 29	40	9.45
30 - 34	51	12.05
35 - 39	118	27.90
40 - 44	46	10.87
45 - 49	108	25.53
50 y más	29	6.9
<b>TOTAL</b>	<b>423</b>	<b>100.00</b>

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

CUADRO N° 29  
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LOS ASENTADOS

Nivel de Escolaridad	Número	Porcentaje
No sabe leer y escribir	85	20.09
Tiene menos de 3 grados	119	28.14
Tiene de 3 a 6 grados	198	46.80
Tiene más de 6 grados	16	3.79
Autodidacta	5	1.18
<b>TOTAL</b>		<b>100.00</b>

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

20% de los asentados son analfabetas y el 46.80% han cursado estudios primarios, y un 28.14 tienen menos de 3 grados. Dado el porcentaje de analfabetos en forma general, los A - sentamientos están funcionando con trabajadores muy bajos de niveles escolares y es quizás ésta una de las razones por las cuales han encontrado dificultades en el curso de su desarrollo.

Por lo que anteriormente, señalamos que el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario se encuentra en campañas de disminuir el - analfabetismo de los campesinos asentados.

#### E. ANTECEDENTES DE CAPACIDAD AGROPECUARIA

. El 28.3% de los asentados ha recibido instrucción - relativa a la agricultura, el 10% recibió antes de ingresar al Asentamiento pláticas referentes al tema sobre Asenta - mientos, y el 95% debe recibir instrucciones sobre Asenta - miento.

Los antecedentes de la capacitación agropecuaria - muestran que a partir de la incorporación de los socios al Asentamiento sólo el 28% ha recibido capacitación agropecua - ria mientras que el 72% restante no tuvo acceso a la capaci - dad agropecuaria.

#### F. CONSIDERACIONES DE LOS ASENTADOS SOBRE LA PLANIFICA - CION.

El proceso de toma de decisiones de los Asentamien - tos Campesinos, tiene relación directa con su actual estruc - tura orgánica.

Continúan existiendo y funcionando los mismos canales formales de participación desde cuando estos modelos fueron creados. Ellos son Asamblea General, Junta Directiva y los Comités Ejecutivos. Sin embargo, se detectó que existen algunos Asentamientos Campesinos, la inquietud de adaptar la actual estructura orgánica, de acuerdo a la situación concreta y objetiva de cada Asentamiento, tomando en cuenta su nivel de desarrollo económico, orgánico y social. Este interés lo pudieron notar en algunas organizaciones de Chiriquí y Veraguas que lograron incorporar nuevos elementos de acuerdo a la marcha de los Asentamientos. Esta tendencia no ha llegado a 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 esta en función a la estructura productiva que se introduce.

Al hablar de Planificación de la Producción, se piensa en un proceso de elegir de entre varias alternativas aquel rubro o combinación de rubro que mejores resultados pudiese dar, en las condiciones concretas de que se trate.

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

Sin embargo, la investigación administrativa arroja valores del orden del 90%, como respuesta afirmativa a la pregunta de que 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.

CUADRO N° 30  
ANTECEDENTES DE CAPACIDAD AGROPECUARIA

Antecedentes	Positivo %	Negativo %
Recibieron Capacitación antes de ingresar al Asentamiento.	10	90
Recibieron Capacitación después de ingresar al Asentamiento.	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.

CUADRO N° 31  
 CONSIDERACIONES DE LOS ASENTADOS  
 SOBRE LA PLANIFICACION

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.

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 y uso de los recursos de mano de obra y maquinaria, selección de mercado y tipo de comercialización. Pero esta participación es muy pequeña y cada vez menor el asentado participa en la Administración de su Empresa. El agricultor muchas veces o lo está presente durante la elaboración de los planes de explotación, sin posibilidades de tomar decisiones.

Esto se produce debido a que muchas de las actividades de los Asentamientos pertenecen a una administración interna pero operan como factores externos, de la política agropecuaria del país.

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

#### G. DISPONIBILIDAD Y USO DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Por los datos obtenidos, sobre la disponibilidad, potencial y uso de la mano de obra, en los Asentamientos Campesinos según el cuadro presentado (Cuadro N° 32), 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 los Asentamientos Campesinos, es precisamente el que menos utilización tiene; pues los niveles de empleo presentan características de sub-empleo.

CUADRO N° 32  
DISPONIBILIDAD Y USO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Región	Potencial Total de Mano de Obra	Disponibilidad al Año	Uso Actual de la mano de obra	% de utilización de las Disponibilidad	% de utilización del potencial
Veraguas	369,216	119,954	42,323.48	35.0	11.4
Buena Vista	55,224	21,120	7,719.16	36.5	13.9
Capira	116,064	51,108	15,321.56	30	13
Coclé	97,708	37,833.20	11,582.74	30.6	12
Chiriquí	81,216	33,741	10,186.39	30.1	12.5
Los Santos	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 Organizaciones Campesinas.  
Dirección Nacional de Desarrollo Social.

Este problema de la sub-utilización de la mano de obra es uno de los que más afecta a los campesinos y es por eso que sus labores agrícolas son alternadas por lo general con el cultivo de la parcela individual o con alguna otra labor donde pueden ocupar la otra parte de su tiempo laborable que le queda disponible.

Entre las causas que pueden originar, la situación anterior descrita, tenemos:

- a) La calidad y cantidad de tierra que se explota, no es la adecuada.
- b) En muchos casos la mecanización desplaza la mano de obra. En este caso, como el arroz, en que se de manda mayor cantidad de mano de obra, pero actualmente se utiliza en un cierto grado la mecanización, la mano de obra se convierte improductiva, pues su ac tividad se limita a ver trabajar ó a controlar las máquinas.

#### H. VISITA TECNICA EN LOS ASENTAMIENTOS

La confianza de los campesinos en la participación de los técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ha sido positiva, pues el 69% calificaron su labor como po sitiva; no así el 56% que califica que estas visitas, no les han valido para el desarrollo empresarial. Puede ser manifiestan los asentados la poca experiencia que tienen al gunos técnicos en los cultivos, que la poca frecuencia en algunas áreas de los Asentamientos, en especial aquellos A sentamientos que su acceso en época lluviosa se hace difícil.

La asistencia técnica por parte de los técnicos a los Asentamientos no ha encontrado condiciones que le per-

CUADRO N° 33  
VISITA TÉCNICA EN LOS ASENTAMIENTOS

Detalle	Consideraciones		
	Positivas %	Negativas %	Sin Respuesta
Participación de los técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario	69	31	-
Las visitas técnicas permiten su desarrollo de capacidad empresarial.	42	56	2
Visita técnica muy frecuente	70	25	5

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

mitan la formulación de una política y de una normativa de asistencia a los campesinos 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 condiciones de la producción agropecuaria.

Para solucionar el problema de la asistencia técnica el Ministerio de Desarrollo Agropecuario ha formulado políticas tendientes a solucionar los problemas de la tierra, el financiamiento, el mercadeo y demás factores. Estas políticas implantadas sobre la programación de producción, rubros seleccionados, mantienen criterios generales sobre niveles de tecnología, asistencia técnica y transferencia de tecnología.

#### I. SITUACION DE LA ASISTENCIA CREDITICIA.

Como podemos observar en el Cuadro N° 34, la principal fuente de financiamiento de los Asentamientos lo reciben del Banco de Desarrollo Agropecuario. Pero, esta fuente de recursos financieros es la recuperación de préstamos e intereses, seguidas de los préstamos internos y de otras fuentes. Por lo que el Banco debe poner énfasis en la recuperación, para poder responder a sus compromisos.

La asistencia crediticia que presta el Banco de Desarrollo Agropecuario, a los Asentamientos corresponde a un 90% y un 10% que no reciben, debido a que sus pagos no los han podido efectuar y el Banco se abstiene de prestarle por ser difícil su recuperación.

El gobierno nacional continuará a través de esta institución haciendo esfuerzos para conseguir fuentes de financiamiento que le permitan realizar una efectiva labor de fomento, con tasas de interés y plazos adecuados, incentivando la producción de aquellos rubros hacia los cuales

CUADRO N° 34  
SITUACION DE LA ASISTENCIA CREDITICIA

Detalle	Positivo %	Negativo %
Banco de Desarrollo Agro- pecuario	90	10
Banco Nacional de Panamá	42.8	57.2
Otras Instituciones	20.8	79.2

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

se deben orientar la producción agropecuaria.

J. PRODUCTOS AGRICOLAS EXPLOTADOS EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.

El Cuadro N° 35, referente a los productos agrícolas explotadas en los Asentamientos se observa que el 100% de la población entrevistada cultiva arroz, frijoles y un 90% el sorgo; y un 17.6% explotan otros productos (otoe, tomate, plátanos).

En el Cuadro N° 36, referente al rendimiento económico de los productos cultivados en los Asentamientos se observa que el 81.5% de las personas entrevistadas consideran que el producto más rentable es el arroz, mientras que el 18.5 consideran que es el maíz el producto más beneficioso para ellos. El resto de los productos cultivados no tienen interés económico para los beneficiarios.

Esta opinión de los campesinos debe tenerse muy presente, ya que en la mayoría de los casos los productos como yuca, otoa, ñame no los consideran rentables en las cosechas y son utilizados para su propio consumo. Es muy posible que una campaña masiva acerca de las ventajas económicas de una explotación racional de otros cultivos permitiera conseguir una mayor variedad de los productos explotados, con las consiguientes ventajas para la economía panameña.

K. RENDIMIENTO DE LOS PRODUCTOS CULTIVADOS EN LOS ASENTAMIENTOS .

CUADRO N° 35

PRODUCTOS AGRICOLAS EXPLOTADOS  
EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

---

Productos	Porcentaje
Arroz	100
Maíz	100
Frijoles	100
Sorgo	90
Otros Productos	17.6

---

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

CUADRO N° 36

RENDIMIENTO DE LOS PRODUCTOS  
CULTIVADOS EN LOS ASENTAMIENTOS

Productos	Porcentaje
Arroz	81.49
Maíz	<u>18.51</u>
TOTAL	100.00
	=====

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

CUADRO N° 37

DESTINO DE LAS COSECHAS

Opinión de los Asentados	Porcentaje
Venta Directa	74.1
Entrega a la Cooperativa	14.8
Consumo Propio	<u>11.1</u>
TOTAL	100.0
	=====

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

## L. DESTINO DE LAS COSECHAS.

En el Cuadro N° 37, referente al destino dado a la cosecha recogida en la parcela individual un 74.1% procedieron a la venta directa de la cosecha obtenida, con el fin de cubrir parte de la deuda. Un 14.8% la entregaron a la Cooperativa existente en los Asentamientos por considerar que era más rentable y el 11.1% la utilizó para su propio beneficio al pensar que les era más útil para este fin.

## M. RENTABILIDAD ECONOMICA - NIVELES DE INGRESO.

Para analizar este problema de la rentabilidad y niveles de ingreso, haremos referencia a datos tomados del Diagnóstico de 48 grupos. Si bien es cierto esta investigación no es de un carácter extensivo, la profundidad del análisis efectuado permite precisar exactamente aquellas empresas asociativas que marchan bien desde el punto de vista económico y aquellas donde los problemas son más agudos. Permitiéndonos visualizar además el destino de los recursos invertidos.

Antes de realizar el análisis de las cifras, presentaremos algunas definiciones utilizadas en los cuadros que contienen la información.

Por Ingreso Bruto entenderemos el valor total de la producción de una empresa, que nos permita 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.

También se introduce 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 dadas 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.

De la información del Cuadro N° 39 se puede observar que sólo 8 de las 70 Empresas presentan utilidades líquidas positivas. Las 62 restantes presentan deuda de arraste 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% en 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 este Diagnóstico, se está refiriendo a cada una de las empresas en particular, lo que le permitió al Ministerio de Desarrollo Agropecuario determinar claramente aquellos lugares más o menos problemáticos, permite así mismo, tener una idea de la magnitud del problema y plantear políticas especialmente dirigidas hacia la solución. De aquí se puede desprender que el tratamiento

CUADRO N° 38

PROMEDIO DE INGRESO ANUAL POR FAMILIA POR REGION\*  
 SOBRE UN TOTAL DE 70 EMPRESAS ESTUDIADAS

REGION	N° 1 - CHIRIQUI	=	B/.	140.91
REGION	N° 3 - HERRERA	=	B/.	272.84
REGION	N° 4 - COCLE	=	B/.	353.57
REGION	N° 5 - CAPIRA	=	B/.	154.00
REGION	N° 6 - BUENA VISTA	=	B/.	199.00
REGION	N° 7 - CHEPO	=	B/.	285.87
REGION	N° 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.

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

CUADRO Nº 39  
NIVELES DE INGRESO Y RENTABILIDAD DE LOS GRUPOS  
REGION Nº 3 - REGION Nº 1

Empresas Indicadores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
a. Nº de Familias	23	32	14	14	24	369	42	150	05	78	83	70	37	20	13
b. Ingreso Bruto	52502.58	54920.70	70792.83	73645.05	521180.38	190628.68	119646.43	205376.00	130329.74	189728.74	156565.04	40000.00	90710.00	67996.50	1990.
c. Ingreso Neto	-23421.72	-15406.05	-52423.87	-19365.20	-3513.69	-301800.24	-89151.15	-529394.20	-220242.52	-44541.23	-135501.07	2439.10	-185228.20	-155312.10	1054.
d. Ingreso del Trabajo	-34665.66	-21263.05	-66646.35	-27351.51	-6324.28	-343579.89	-104349.10	-567290.44	-257815.35	-85011.82	-172661.05	-2110.74	-204008.15	-178524.53	-806.
e. Salarios	5008.90	11068.35	5596.00	2795.50	4826.00	21234.37	1755.90	12283.80	8605.80	15121.62	20061.32	7447.70	11093.90	4032.30	1848.
f. Utilidad Líquida	-39674.56	-32682.35	-72242.35	-30147.01	-11150.28	-364814.26	-106105.00	-579574.24	-266421.15	-100133.44	-193723.17	-9558.44	-215102.06	-182556.83	-2654.
g. Ingreso/Familia/Año	217.78	345.89	399.72	199.68	201.09	57.55	41.81	81.90	101.25	193.67	241.71	106.40	299.84	144.01	142.
h. Ingreso del Trabajo/Familia	-1507.21	-664.47	-4760.46	-1953.68	-263.52	-931.11	-2484.51	-3781.94	-3033.13	-1009.90	-2092.32	-30.11	-5513.74	-6375.80	-62.

CONTINUACION CUADRO N° 39

Empresas		17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Indicadoras															
a.	N° de Familias	12	24	12	30	15	30	29	36	18	34	25	19	25	14
b.	Ingreso Bruto	61682.86	29559.06	18740.00	23522.43	11496.02	16269.50	16263.00	15934.28	86843.49	72986.04	30751.90	31606.81	60958.80	1922.45
c.	Ingreso Neto	11622.71	- 8755.52	5382.11	6232.18	-10602.92	-27180.95	-130685.28	-40402.04	-13069.43	- 2473.98	-15059.06	15090.24	55716.09	- 8917.66
d.	Ingreso del Trabajo	5860.51	-18305.22	- 5026.62	- 4174.89	-14959.04	-39350.15	-156565.36	-63018.10	-22418.80	-39092.98	-22175.55	13214.61	-64502.43	-11783.96
e.	Salarios	972.00	6370.00	921.30	3618.00	3449.60	2050.00	4656.00	3325.30	7224.00	- 0 -	2590.29	2568.60	- 6611.68	231.00
f.	Utilidad Liquida	2019.51	-24755.22	- 5947.92	- 9331.89	-18408.64	-41400.15	-165901.36	66939.40	-29642.83	-52724.98	-24765.84	10646.01	-71194.11	-13351.79
g.	Ingreso/Familia/Año	488.38	265.42	76.78	120.60	229.98	68.34	160.56	36.31	401.34	- 0 -	103.62	695.51	264.47	16.50
h.	Ingreso del Trabajo/Familia	488.38	- 766.05	- 418.89	- 139.17	- 997.31	- 1311.68	- 5398.81	- 1750.51	- 1245.49	1149.79	- 887.03	695.51	- 2583.30	- 842.43

CONTINUACION CUADRO Nº 39

Empresas Indicadoras		33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46
a.	Nº de Familias	31	28	24	16	34	45	15	25	16	18	12	17	24	32
b.	Ingreso Bruto	15697.2	8321.61	27474.68	31500.77	43702.02	110337.91	20594.76	35687.58	22084.23	16928.59	15383.81	19071.40	91104.00	21342.25
c.	Ingreso Neto	-12046.7	-6180.42	8562.49	-23834.21	-90811.67	51746.69	-71192.05	11494.91	9743.73	-1754.58	-53725.29	-11609.36	-33265.60	-26559.97
d.	Ingreso del Trabajo	-15629.0	-9036.27	8467.22	-32046.49	-109643.49	46901.43	-8152.04	9372.40	-15052.33	-2809.38	-59975.76	-14574.53	-43466.66	-31266.39
e.	Salarios	618.0	1412.63	1608.00	5704.25	5041.50	7532.00	765.00	2902.21	802.87	3948.00	2326.50	1175.01	75.75	6707.43
f.	Utilidad Líquida	-18722.4	10448.90	6859.22	-37750.74	-114684.99	39368.94	-82288.04	6470.24	-15865.20	-6757.38	-63259.26	-15749.54	-51041.66	-37973.82
g.	Ingreso/Familia/Año	19.5	50.46	352.60	356.52	148.28	1024.26	51.	374.90	50.15	219.34	193.88	69.12	315.63	209.61
h.	Ingreso del Trabajo/Familia	504.17	322.73	352.80	2002.91	3224.81	1024.26	-5434.87	374.90	940.77	156.08	-4997.98	-857.33	-905.56	-977.08

Fuente: Diagnóstico socio-económico realizado por Desarrollo Social

to 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.

Esto puede 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 maquinarias. Esto significa en la práctica, de lo que se está realizando es canalizar los recursos hacia los países exportadores de tecnología de los cuales dependemos económicamente. Esto es realmente significativo puesto que los ingresos percibidos por las familias campesinas, que como hemos dicho están financiados por el Banco de Desarrollo Agropecuario, no tienen la magnitud que permita sosener un subsidio real y efectivo.

Concluyendo de la información presentada, se desprende que el promedio de ingreso familiar anual que reciben los miembros de los Asentamientos Campesinos es de B/. --248.00. Este ingreso anual está muy por debajo de los niveles mínimos percibidos por los trabajadores urbanos, por lo que puede ser un poderoso factor de deserción en los Asentamientos y de migración campo-ciudad.

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

N. CREE USTED QUE LA REFORMA AGRARIA AYUDA A LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.

Se sondeo la opinión de los beneficiarios de los A-

CUADRO N° 40  
CREE USTED QUE LA REFORMA AGRARIA  
AYUDA A LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

---

Opinión de los Asentados                      Porcentaje

---

Positivo    92.6

Negativo    7.4

TOTAL    100.00

=====

---

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

sentamientos respecto a la Reforma Agraria. El 92.6% de los campesinos consideran que la Reforma Agraria está distribuyendo correctamente la tierra, en tanto que un 17% se opone a lo mismo, los campesinos se quejan que las tierras distribuidas no son óptimas para el desarrollo de la agricultura.

#### 0. ASESORIA RECIBIDA EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.

El grado de cooperación que existe en los Asentamientos entre los mismos beneficiarios o entre ellos y los órganos del Estado encargado del desarrollo de los Asentamientos referente a la Asesoría por parte de los órganos directivos referente al no rendimiento esperado de las cosechas, podemos ver en el Cuadro N° 41, que el 83.3% han pedido consejo al asesor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en tanto que un 16.7% lo pidió al Presidente del Asentamiento.

Análoga la opinión de recibir una asesoría permanente, para mejorar las cosechas, el 88.9% opina que dicha función debe corresponder al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y un 7.4% atribuyen esta función a la Guardia Nacional. Por último un 3.7% consideran que esta asesoría debería ser brindada por el Banco de Desarrollo Agropecuario.

Queremos señalar, que la problemática analizada es extraordinariamente rica, compleja y polifacética. Ninguno de los problemas puede ser separado mecánicamente del conjunto del cual forma parte. La presentación de cada uno de los aspectos del proceso productivo es resultado de un esfuerzo de abstracción hecho para lograr identificar con mayor precisión la ubicación y naturaleza exactas del problema con el fin de presentar también con precisión acciones definidas de solución.

CUADRO N° 41

ASESORIA RECIBIDA EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

Asesoría Recibida	Porcentaje
Presidente del Asentamiento	16.7
Asesor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario	<u>83.3</u>
TOTAL	100.0 =====

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

No obstante ellos, la solución definitiva de la total integración de las diversas Direcciones e Instituciones involucradas en la producción agropecuaria.

El Diagnóstico físico, administrativo y económico y social de 70 Asentamientos Campesinos convertidos en Empresas asociativas de productos agropecuarios, hecho por la Dirección Nacional de Desarrollo Social y que nos ha servido de base para este análisis, constituye un estudio valioso, que nos ha permitido caracterizar la situación global de este sector de actividad económica e igualmente ubica y cuantifica los problemas de cada una de las empresas. De este estudio puede obtenerse orientaciones de tipo políticas, sociales y económicas para tomar medidas concretas de solución.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y demás Instituciones deben constituir un equipo técnico, en conjunto con las representaciones campesinas la elaboración de una planificación integral para un grupo de empresas, que contemple todas las variables analizadas y que les permita su incorporación progresiva a la Planificación. Esta planificación tendría como finalidad principal maximizar los recursos tierra, mano de obra y capital.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

## A. REFERENCIAS

Este trabajo de investigación ha tenido por objetivo analizar la importancia que tiene la organización de los Asentamientos Campesinos en la solución del problema agropecuario panameño, y en este tema hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. Las acciones tendientes al mejoramiento de las estructuras agrarias en Panamá, se iniciaron desde 1962, con la aprobación del Código Agrario, que entró en vigencia el 1 de marzo de 1963 (Ley N° 37 del 21 de setiembre de 1962).
2. El Código Agrario persigue tres objetivos fundamen-  
tales. (1) Asegurar al campesino una distribución equitativa de la tierra y la tenencia de la misma, (2) incorporar al trabajador agrícola al desarro-  
llo económico, político y social de la nación panameña, y (3) aumentar la producción y productividad agrícola y pecuaria.
3. A partir de 1969, el Gobierno Revolucionario Paname  
ño empezó a preocuparse por la situación de margina  
ción en que se encontraba viviendo la mayor parte del campesino en Panamá y propuso como meta lograr la incorporación de esa población al proceso de de  
sarrollo del país, a través de los Asentamientos -  
Campesinos.
4. Los Asentamientos Campesinos constituyen una organización de duración indefinida, fundamentada en el

trabajo empresarial y cuyos objetivos son los si  
guientes:

a) explotar racionalmente la tierra, y b) procurar la elevación cultural de sus miembros. Constituyen un modelo de organización creado por el Gobierno Re  
volucionario con el fin inmediato de solucionar el problema de la tenencia y explotación de la tierra en el agro panameño.

5. Así, el Estado Panameño espera obtener mayores nive  
les de consumo, empleo e ingreso para los campesi  
nos precaristas. Además, se espera lograr una ma  
yor igualdad social y de participación de esa pobla  
ción en las decisiones estatales relacionadas con  
el Sector Agropecuario. El programa de Asentamien  
tos Campesinos está dirigido a los que carecen de  
tierra para explotarla y que deben, por consiguiente,  
ser beneficiarios del proceso de reforma agraria.
  
6. En 1969, la meta prioritaria que, a corto plazo, se  
le asigno al programa de Asentamientos, fue el de  
organizar en dos años las 16,000 familias precaris  
tas que ocupaban tierra privada. Desde esta fecha  
hasta el año 1982, el Estado Panameño la logrado  
crear un total de 216 Asentamientos que reunen en  
su seno a 4,777 familias campesinas, que representan  
el 30% de la meta originalmente propuesta.
  
7. No todos los Asentamientos han logrado un alto gra  
do de desarrollo. Se considera que los Asentamien  
tos localizados en el distrito de Barú, (Chiriquí)

son los más avanzados en materia de producción a gropecuaria y organización campesina. Estos constituyen verdaderas empresas comunitarias. Los miembros de las mismas, pertenecieron por largo tiempo al poderoso sindicato de trabajadores de la empresa transnacional Chiriquí Land Company, subsidiaria de la United Brand Company, que se dedica a explotar las plantaciones bananeras existentes en Chiriquí y Bocas del Toro.

8. Los campesinos de esta empresa tuvieron la oportunidad de observar las formas empresariales modernas utilizadas por esta compañía, logrando formarse un claro concepto de la importancia de la organización campesina, que luego pusieron en ejecución en los Asentamientos constituidos en este distrito.
9. La Asamblea General es el organismo de máximo poder de los Asentamientos. Ella delega democráticamente su poder en el Comité Ejecutivo, quien lo ejerce por mandato de la misma en beneficio de los Asentados.
10. A nivel nacional, la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos, CONAC, constituye el máximo organismo del campesino organizado en Panamá.
11. Es obvio que los Asentamientos conllevan problemas de formación y orientación de sus miembros. Sin em

bargo, por medio de los cursos de capacitación que se encuentra dictando la Dirección General de Desarrollo Social, el Estado Panameño espera eliminar gradualmente la agricultura de subsistencia o de autoconsumo y reemplazarla por la agricultura comercial o de plantación.

12. Estos cursos tienen como base una educación integral y funcional. La integral supone que los cursos mencionados contemplan la capacidad técnico-agrícola, Social y Empresarial. La educación funcional consiste en la capacitación y orientación del campesino de acuerdo a las necesidades, carencias e intereses del mismo.

13. La organización de campesinos en Asentamientos presenta ventajas políticas, culturales, sociales y económicas que pueden observarse en dichas empresas.

En el aspecto político, los campesinos asentados han demostrado una gran madurez, pues ellos son conscientes del papel que tienen que desempeñar para lograr la transformación de la estructura agraria imperante en el agro. Los campesinos organizados han tenido la oportunidad de participar directamente en la elaboración de los planes de explotación agropecuaria y en las discusiones relacionadas con los planes de producción del Sector.

14. En el aspecto cultural y social, la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos ha coordinado con el Ministerio de Educación y otras instituciones

del Estado Panameño, una serie de actividades ten dentes a impulsar los programas de alfabetización de adultos, los cuales harán posible que el campesino educado pueda hacer un mejor uso de los factores de producción: tierra, maquinaria y equipo agropecuarios.

15. En el aspecto económico, la organización de Asentamientos ha contribuido a solucionar gran parte del problema de la explotación y tenencia de la tierra en el agro panameño. Además, ha rendido positivos beneficios a la población campesina organizada, pues les ha permitido aumentar el nivel de empleo en el agro, y, por lo tanto, la producción y productividad del Sector Agropecuario.
16. El trabajo efectuado por los asentados en parcelas colectivas ha reducido los costos de producción, lo que ha hecho posible el inicio de una mecanización, acompañado de una utilización de insumos y asistencia técnica. Sin embargo, y en relación con lo anteriormente expresado, la producción en los Asentamientos ha disminuido.
17. A pesar de la asistencia por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la producción disminuyó, debido a que en varios de los Asentamientos no contaba con tierras aptas para la producción de granos, por su configuración topográfica o el bajísimo potencial de sus suelos, debiendo estos ser orientados hacia otro tipo de actividad económica.

18. Los Asentamientos Campesinos han permitido incorporar al proceso de producción agropecuaria, a una gran cantidad de trabajadores agrícolas precaristas, que anteriormente se encontraban dispersos en las áreas rurales. Finalmente, los asentados han explotado una cantidad de hectáreas de tierra, que han hecho posible su participación, aunque sea escasa al Sector Agrícola de la economía panameña.
  
19. Los programas de producción agrícola de los Asentamientos se han concentrado en cuatro rubros fundamentales que son los siguientes: arroz, maíz, frijoles y sorgo. La actividad pecuaria no está dando los resultados esperados debido a que carece del nivel de especialización que se requiere y sus altos costos de producción. Por otra parte, el acaparamiento del mercado, reduce las posibilidades de participación de esta organización.
  
20. Actualmente, los Asentamientos se encuentran en un período dedicado al aumento de la producción agropecuaria para poder satisfacer la demanda interna de bienes económicos y en caso de producirse excedentes, serán exportados.
  
21. El financiamiento del Sector Agropecuario en Panamá está a cargo de instituciones privadas y del Estado, entre estas últimas destacamos el Banco de Desarrollo Agropecuario como el organismo especializado en créditos agrícolas con énfasis en las organizaciones campesinas, medianas y pequeños productores y cooperativas.

22. Con respecto al Crédito Asociativo del Banco de Desarrollo Agropecuario, el que se les concede a los Asentamientos como grupo organizado, se ha ido deteriorando ya que durante el año 1977-78 recibían el 29% y en 1980 81 sólo se le asignó el 21%.
  
23. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario tiene proyectado consolidar, a corto plazo, las empresas campesinas, con el propósito de elevar el ingreso de las familias campesinas y utilizar al máximo la mano de obra disponible. Se espera que el nuevo modelo de organización campesina: Las Empresas Múltiples de Producción Agropecuarios, (EMPA), que tiene como unidad base a los Asentamientos Campesinos, permitan una mejor coordinación de las actividades llevadas a cabo por los trabajadores organizados y que haga posible un auge económico y social de las comunidades rurales.

## B. PROPUESTAS

Para lograr la transformación de la actual estructura imperante en el Sector Agropecuario Panameño, es conveniente que el Estado, a través de sus organismos especializados, tome en cuenta las siguientes consideraciones:

1. A lo largo del período de vigencia del Código Agrario, se ha comprobado que presenta ciertas rigideces que impiden la adecuada adaptación a una realidad cambiante y en continuo proceso de transformación. Es así que debe procederse a una nueva revisión de dicho Código adaptándolo a la nueva perspectiva de política agraria, en la cual se debe brindar todo apoyo a las aspiraciones del trabajador del campo.

Por ello consideramos necesario concordar el Código Agrario con todos los instrumentos legales conexos a esta materia. Esto supone que debe mejorarse la legislación referente a modalidades y procedimientos, tanto de adquisición y adjudicación de tierras, así como el establecimiento de los Tribunales Agrarios para que den respuesta a los problemas que se generan de las ejecuciones de la Reforma Agraria.

Planteamos la necesidad de definir y oficializar los reglamentos que regulen la constitución y funcionamiento de los Asentamientos Campesinos, pues la falta de éstos provoca un clima de desconfianza y inseguridad en las organizaciones.

2. La Reforma Agraria debe estar dirigida a eliminar todas las formas de explotación que obstaculizan el desarrollo del Sector Agropecuario, latifundios o ciosos y uso irracional de la tierra.

Estimamos que debe contarse con una programación de acciones tendentes a asegurar la participación plena de los Asentamientos Campesinos, utilizando las nuevas y mejores técnicas en aspectos de Programación Regional y Catastro Rural, para que se conozca, en profundidad y en forma actualizada, el uso presente y potencial de la tierra. Se sugiere que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, organismo oficial, lleve a cabo una revisión del Catastro e xistente y su permanente actualización, brindándole a dicha entidad todos los elementos legales y técnicos necesarios para cumplir con las acciones que requieren los levantamientos de Catastro y actualización constante de los datos obtenidos.

3. Considerando la calidad y cantidad de la tierra en que actualmente están ubicados los Asentamientos, se aprecia que no existe por parte del gobierno panameño una zonificación de cultivo en el país, que indique técnicamente lo que es mejor producir en cada terreno, evitando así los fracasos de sembrar pro ductos en tierras no aptas para ello.

Por consiguiente, deben incluirse los Asentamientos Campesinos en programas de riego y drenaje que lleve a cabo el Estado Panameño, con financiamiento ex

terno, para aumentar progresivamente la tierra que ahora se deja por improductiva. Aunque debe tenerse presente que las inversiones en materia de riego y drenajes alcanzan elevados costos por hectárea, por lo que antes de efectuar esta operación se debe comparar su monto probable con los beneficios esperados. También sugerimos que en los Asentamientos donde la calidad del terreno impida la explotación propiamente agraria, deben introducirse otro tipo de actividades económicas, tales como avícolas, pecuarios, hortalizas, etc.

4. La asistencia técnica no ha logrado orientar eficientemente el uso de los recursos y no se ha podido implantar y transferir la tecnología que garantice resultados adecuados a la producción.

El Instituto de Investigación Agropecuaria en unión con la Universidad Nacional de Panamá (Facultad de Agronomía), debe orientar las investigaciones hacia los sistemas de producción, en las que se tenderá a utilizar al máximo los recursos más abundantes como son la tierra, el sol y la mano de obra. Dichas investigaciones deben proporcionar datos sobre combinaciones más adecuadas, épocas, distancias, densidades de siembra, etc., pudiendo ser una tecnología alternativa que permitirá elevar los niveles de utilización racional de recursos naturales.

La selección de rubros, de acuerdo a las condiciones agrológicas, a las de mercado y al uso pleno de la mano de obra, debe articularse en un programa de

producción para el cual se debe formular una política de asistencia que contemple los tipos y niveles de tecnología a utilizar. Por lo que en base a esta política de asistencia técnica, debe considerarse la calificación y experiencia profesional del personal formado para ser ubicado en aquellas tareas en que resulte más productivo.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario debe invertir en el desarrollo de recursos humanos, dentro del Sector Agropecuario, para que brinde la mencionada asistencia y capacitación técnica a nuestros campesinos.

5. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco de Desarrollo Agropecuario deben establecer una política claramente definida de ampliación de la ayuda técnica y crediticia a todos los Asentamientos existentes en Panamá.

Estimamos debe haber una mayor coordinación de la planificación que emana del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, estableciendo determinadas metas de producción por rubro y tipo de productores, las cuales deben ser tomadas en consideración por el Banco de Desarrollo Agropecuario en su política de crédito.

Debe efectuarse un análisis del Banco de Desarrollo Agropecuario para establecer la posibilidad de un cambio de doble acción: Un Banco de Fomento y una

Financiera. La primera para que se incorporen las mayores organizaciones campesinas a estos servicios y la segunda a fin de que mantenga criterios y requisitos mínimos para la atención de organización analizando especialmente la capacidad administrativa y técnica de las mismas.

Sugerimos que aquellos Asentamientos que han demonstrado una situación económica sana (utilidades positivas), reciban un tratamiento diferente, concediéndoles la posibilidad de manejar por sí mismos el crédito que se les otorgue.

6. La Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), debe poner en práctica un programa de capacitación campesina, programa que sea netamente de ellos, y que se les brinde apoyo y financiamiento en los acuerdos internacionales de programas de este tipo. Así mismo, se podría crear un organismo que tome decisiones al respecto. Dicho organismo se encargaría de coordinar la capacitación y organización de un programa de alfabetización a los asentados para lograr una plena participación en la vida nacional.
7. Se plantea la estrechez del mercado como factor limitante para la diversificación de la producción. Esto es debido a que las estructuras de comercialización no garantizan un mercado seguro a los Asentamientos.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, debe asegurar que las instituciones públicas (comedores municipales, hospitales, asilos, etc.), que consumen productos agrícolas, sean abastecidos, en parte, con la producción de los Asentamientos. A la vez que el Instituto de Mercadeo Agropecuario debe elaborar un plan nacional para los trabajadores del campo organizados para su participación en las "ferias libres", cuyo propósito sea el de garantizar que la producción pase directamente al consumidor, posibilitando de esta forma mejores ingresos al campesino y mejores precios al consumidor, a la vez que un mercado de producción con condiciones necesarias para la diversificación de esta producción.

8. La estructura orgánica de los Asentamientos Campesinos no está claramente definida. No están precisadas las funciones, atribuciones y deberes de los miembros de la directiva, ni del resto de los mismos. Esto es consecuencia directa de la falta de actualización de las reglamentaciones internas de esta organización.

Sería conveniente la elaboración de un manual o guía que contenga el reglamento interno, estatutos y normas de la organización e igualmente debe indicar los instrumentos para la elaboración de los Planes de Explotación (PLEX), modelo de registro de producción, contabilidad y otras informaciones para el posterior análisis social y agro-económico de los Asentamientos. Manual que debe ser elaborado por la Dirección de Desarrollo Social con las debidas normas de funcionamiento y responsabilidad siguientes

do el sistema de organización y administración que más convenga a cada organización, dentro de un mar  
co general.

9. El programa agrario Gubernamental Panameño, no ha conseguido por completo su cometido, es decir, no ha logrado incorporar al trabajador agrícola al pro  
ceso productivo, cuya condición social es semejante a la presentada por los campesinos organizados an  
tes de 1969.

Por consiguiente planteamos una serie de metas que pueden ser tomadas en consideración para promover la incorporación del campesino que actualmente no goza de los beneficios que ha prestado el Estado Panameño a los grupos organizados. Dichas metas para lo  
grar esta situación son las siguientes:

- a) Estimamos necesaria la promoción de organizaci  
ón de los pequeños y medianos productores o  
rientándolos e incentivándolos a fin de que se integren en los Asentamientos y organizaci  
ones para la diversificación de su producción, tendentes a mejorar sus haciendas.
- b) Establecimiento de un programa de divulgación, contemplado, en cada provincia, sobre los be  
neficios obtenidos por los grupos organizados y la lucha superada por la obtención de sus tierras y su incorporación al proceso producti  
vo.

10. La Dirección Nacional de Desarrollo Social en con  
junto con otras instituciones del Estado Panameño  
que tienen relación con el Sector Agropecuario, de  
ben efectuar un análisis completo de todos los Asen  
tamientos constituidos y familias organizadas, que  
contemplará los siguientes aspectos:
- a) Recursos que poseen actualmente, como maquini  
narias y equipos agropecuarios.
  - b) Beneficios obtenidos por la población campesina,  
tales como: el logro de una mayor igual  
dad social; el mejoramiento de las condiciones  
de empleo; consumo e ingreso: obras de infra  
estructura; y participación de esta población  
en la política estatal relacionada con el de  
sarrollo del Sector Agropecuario.
  - d) Superficie ocupada, con indicación de su ubi  
cación geográfica.
  - e) Valor estimado de la producción agrícola y pecu  
aria, indicando el incremento de la productivi  
dad de la tierra y el trabajo humano.
  - f) Distribución de las utilidades obtenidas por  
el asentado.
  - g) Diversificación de la producción hacia otros  
rubros.

Estas valiosas e interesantes informaciones permiten  
establecer, en un momento dado, el grado de desarrollo que  
pueden alcanzar cada uno de los Asentamientos existentes

en la República de Panamá.

11. En cuanto a la gestión empresarial que desea el Estado Panameño para los Asentamientos, se ha demostrado que la mayor parte de las actividades de esta organización han pasado gradualmente a manos del Estado, limitando o impidiendo su capacidad de autogestión.

Estimamos que las decisiones deben ser adoptadas por la Asamblea General, una vez se reglamente sus funciones. Dicha Asamblea es un organismo formado por todos los miembros de los Asentamientos, la cual debe transferir sus decisiones a un Comité que ejecutará el Plan de Explotación, estructurando en su interior subcomisiones de trabajo especializado al mismo tiempo que fija un mecanismo de control para el fortalecimiento y desarrollo de la gestión empresarial. Así pues, la función del Estado Panameño sólo debe tener un carácter asesor y de apoyo técnico, aplicando metodologías e instrumentos de trabajo que efectivamente aporten a los asentados los elementos técnicos, que los capaciten para que ellos conduzcan el proceso productivo y administrativo de gestión.

## BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, Alfredo: Evolución Histórica de la Reforma Agraria Panameña. Dirección Nacional de Reforma Agraria. Panamá, 1976.
- ARAUJO, José Emilio: La Reforma Agraria y la Empresa Comunitaria. Seminario Nacional de Desarrollo Rural, para funcionarios del Sector Agrícola. IICA. Panamá, 1971.
- ARAUJO, José Emilio: La Reforma Agraria en la Década de los Setenta. IICA. San José, Costa Rica, 1970.
- BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Memoria, 1981. Dirección de Crédito Asociativo, Panamá, 1981.
- BERMUDEZ, Julio: Exposición en el Seminario sobre Problemas Agropecuarios en Panamá. Acto de Innaguración. Panamá, 13 al 15 de enero de 1981.
- BIDWELL, Charles: "Chiriquí en 1854". Revista Lotería. Edición preparada por la Dirección Nacional de la Lotería. Panamá, agosto 1961.
- BOTELLO, Rodrigo: Financiamiento a Sistemas Asociativos de Producción en el Banco de Desarrollo Agropecuario. Exposición en el Seminario sobre problemas agropecuarios en Panamá. Panamá, 13 al 15 de enero 1981.
- CASTILLERO CALVO, Alfredo: La Sociedad Panameña: Historia de su formación e Integración. Edición de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República. Editora Lemania, S.A. Panamá, 1970

- CASTILLERO CALVO, Alfredo: La Fundación de la Villa de Los Santos y los Orígenes Históricos de Azuero. Editorial Litográfica, S.A. Panamá, 1971.
- CASTILLERO CALVO, Alfredo: La Independencia de Panamá de España. Factores Coyunturales y Estructurales en la Capital y el Interior. Edición de la Dirección de Turismo Histórico y Social del Instituto Panameño de Turismo. Impresora Panamá, S.A. Panamá, 1971.
- CASTILLERO CALVO, Alfredo: Estructuras Sociales y Económicas de Veraguas desde sus Orígenes Históricos, Siglos XVI y XVII. Impresora Panamá, S.A. Panamá, 1967.
- CEDEÑO, Pura Noelia: Los Asentamientos Campesinos y las Juntas Agrarias de Producción en la Reforma Agraria Panameña. Talleres Universitario. Panamá, 1971.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Documento de Trabajo N° 1 Impreso en los Talleres de dicha Institución. Panamá, 1969.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Registro de Agricultores sin Tierra Propia. Panamá, 1965.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Memoria de Labores, 1969. Panamá, 1969.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Plan de Acción en la Provincia de Veraguas. Documento de Reforma Agraria. Panamá, 1970
- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Compendio Estadístico, 1963-1971. Panamá, 1971.

- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Informe de Actividades Realizadas, 1971. Panamá, 1972.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA: Informe de Actividades, I Semestre, 1972. Panamá, 1972.
- CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS: Tercer Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos. Discurso Acto de Inauguración. Panamá, 1974.
- CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS: Quinto Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos. Panamá, Abril de 1980.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Información Agropecuaria: Situación Económica. Superficie Sembrada y Producción de Arroz, Maíz y Frijol de Bejuco, Año Agrícola 1979-1980. Boletín, Sección 312. Dirección de Estadística y Censo. Panamá, junio 1981.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Tercer Censo Agropecuario, Mayo 1971. Dirección de Estadística y Censo. Panamá, 1971.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Panamá en Cifras: Años 1971 - 1975. Dirección de Estadística y Censo. Panamá, 1976.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Panamá en Cifras: Años 1975 - 1979. Dirección de Estadística y Censo. Panamá, 1980.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Panamá en Cifras: Años 1976 - 1980. Dirección de Estadística y Censo. Panamá, 1981.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Censos Nacionales de 1980. Compendio General Agropecuario. Cuarto Censo Nacional Agropecuario. Dirección de Estadística y Censo. Cifras Preliminares. Panamá, agosto 1981.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA. Imprenta Nacional. Panamá, 1972

CONCHAL, Jacques: El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria. ICIRA. Santiago de Chile, 1965.

DECRETO DE GABINETE N° 50 DEL 24 DE FEBRERO DE 1972: "Sobre Asentamientos Campesinos". Gaceta Oficial N° 17056 del 13 de marzo de 1972. Panamá, 1972.

DECRETO EJECUTIVO N° 64 DEL 4 DE ABRIL DE 1972: "Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Asentamientos Campesinos". Gaceta Oficial N° 17.088 del 28 de abril de 1972. Panamá, 1972.

FABREGA, P., Jorge: Código Agrario de la República de Panamá. 1962. Imprenta Universitaria. Panamá, 1976.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón: Economía Agrícola y Reforma Agraria. CEMLA. México, 1962.

FLORES, Edmundo: La Teoría Económica y la Tipología de la Reforma Agraria. Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.a. México, 1970.

FRANCO, Alberto: Reforma Agraria en América Latina. IICA. OEA. Serie de Libros y Materiales Educativos N°22. Editorial del IICA. Turrialba, Costa Rica, 1972.

GALAN PONCE, José: Panamá: Marginalidad, Desarrollo y Dependencia. Tesis publicada por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina. Santiago de Chile, 1969.

- GARCIA , Antonio: La Reforma Agraria y Desarrollo Social. Reforma Agraria en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1965.
- GASMUAI, Jaime: Asentamientos Campesinos. Centro de Desarrollo Social de América Latina. Chile. Editorial Troquel, Buenos Aires, 1969.
- GOMEZ PEREZ, José y CORDERO, Alejandro: Asentamientos Campesinos y Realidad Económica Social. Artículo publicado en el Diario "La Estrella de Panamá". Panamá, 22 de enero de 1978.
- HARLAN, Davis L. "La Problemática de la Política en la Producción Agrícola Panameña". Discurso pronunciado en el Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Litho Impreso Panamá, S.A. Panamá, 1980.
- HECKADON, Stanley: Los Asentamientos Campesinos: Una experiencia Panameña en materia de Reforma Agraria. Ministerio de Planificación y Política Económica. Imprenta Universitaria. Panamá. 1973.
- HERNANDEZ (de) PITTI, Ana: Estudio de la Gran Propiedad Territorial en Panamá, en Estudios de Estructuras Agrarias Panameñas y Análisis de la Reforma Agraria. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, 1970.
- INSTITUTO TOMMY GUARDIA: Inventario Nacional de Recursos Mapas de Suelos Agrícolas. Panamá, 1967.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS: Organizaciones Campesinas. Informe de la Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. IV Reunión. Panamá, 1972.

- LANDAETA DREYER, Armando: Reforma Agraria y Desarrollo Económico. Caracas, Venezuela 1971.
- LANDERO, Robledo: Diálogo Universitario sobre Reforma Agraria y Problemas de los Asentamientos Campesinos. Efectuado en el Paraninfo de la Universidad de Panamá el 8 de julio de 1971.
- LEY N° 12 DEL 25 DE ENERO DE 1973: "Por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus funciones y atribuciones". Impreso en los Talleres Fotolitográficos de Información Técnica. Panamá, 1973.
- LEWIS, Arthur: Teoría del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económico. 3era. Edición. México. 1958.
- LLOSA TORRES, Enrique: Base para una Política de Reforma Agraria. Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Instituto Centroamericano. Panamá, Mayo 1969.
- MELO, Arturo: El Asentamiento Campesino: Un medio para Combatir la baja productividad. Exposición sobre el Sector Agropecuario en la VII Confederación Anual de Ejecutivos CADE-73. Panamá, 1973.
- MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS: Fincas de Patrimonio Familiar. Panamá, 1960. (Plano).
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Memoria de Labores del 1º de octubre de 1972 al 1º de octubre de 1973. Talleres Fotoligráficos del Ministerio. Panamá, 1973.
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Memoria de Labores del 1º de octubre de 1973 al 30 de setiembre

de 1974. Talleres Fotoligráficos del Ministerio.  
Panamá, 1974.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Memoria de Labo -  
res del Año 1976. Talleres Fotoligráficos del Mi-  
nisterio. Panamá, 1976.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Diagnóstico de las  
Organizaciones Campesinas, Dirección Nacional de  
Desarrollo Social, Panamá, 1978.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Memoria de Labo -  
res del Año 1981. Talleres Fotoligráficos del Mi-  
nisterio. Panamá, 1981.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: Documento de Tra-  
bajo N° 1. Panamá, 1974.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Estu -  
dios de Estructuras Agrarias Panameñas y Análisis  
de la Reforma Agraria. Documento elaborado por la  
dirección de Planificación y Administración de la  
Presidencia de la República. Industrial Gráfica,  
S.A. Panamá, 1970.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Estra-  
tegia para el Desarrollo Nacional: 1970 - 1980.  
Industrial Gráfica, S.A. Panamá, 1970.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Estu -  
dios Sectoriales: Sector Agropecuario. Diagnósti-  
co, 1960-1968. Preparado por la Dirección General  
de Planificación y Administración de la Presiden -  
cia. Litho Impreso Panamá, S.A. , Panamá, 1970.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Plan Operativo del Gobierno Nacional, 1980. Documento para la publicación preparado por el Ministerio de Planificación y Política Económica con la participación - al nivel ministerial- de todos los Sectores del Gobierno Nacional. Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá, 1980.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Opciones Estratégicas para el Desarrollo Regional del País: 1980 - 1990. Documento elaborado por la Dirección de Planificación y Coordinación Regional. Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá, 1980.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Base para el Desarrollo Económico y Social de Panamá. Litho Impreso Panamá, S.A. Panamá, 1980.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA: Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Litho Impreso Panamá, S.A. Panamá, 1981.

NILSON, Espino: Memoria, 1970. Dirección Nacional de Reforma Agraria, Panamá, 1970.

PITTY GONZALES, Dario: Análisis Claro de la Realidad Actual de los Asentamientos Campesinos: El Administrador Rural. Reportaje para el Diario "La República". Panamá, 1978.

RAMIRO, Ibañez: Política Agrícola del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Exposición en el Seminario sobre Problemas Agrícolas en Panamá. Litho Impreso Panamá, S.A. Panamá, 1981.

SCOTH, Juan Felipe: Análisis de la Reforma Agraria Panameña, 1962 - 1968, en Estudios de Estructuras Agrarias Panameñas y Análisis de la Reforma Agraria. Litho Impresora Panamá, S.A. Panamá, 1970.

SUAREZ JAEN, Omar: El Hombre y la Tierra en Natá de 1700 a 1850. Imprenta Universitaria. Panamá, 1973.

SUAREZ JAEN, Omar: Estructuras Agrarias en las Sabanas de Coclé, en Estudios de Estructura Agrarias Panameñas y Análisis de la Reforma Agraria. Litho Impresora Panamá, S.A. Panamá, 1970.

SUAREZ MELO, Mario: Las Empresas Comunitarias Campesinas en Panamá. Publicación del IICA - OEA. Bogotá, Colombia 1972.

SUNKEL; OSWALVO Y RODRIGUEZ RUIZ, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Siglo XXI. México, 1971.

TUÑON, Mario: El Movimiento Campesino y su Incorporación al Proceso de Desarrollo del País. Publicado por la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos. Panamá, 1979.

TRONCOSO P. Moises: La Reforma Agraria en América Latina. Editorial Andres Bello. Santiago de Chile, 1961.

ANEXOS

INDICE DE CUADROS

## INDICE DE CUADROS

Página

Cuadro Nº 1	Superficie en Explotaciones Agropecuarias con relación a la Superficie Total, en la República, por Provincia: Años 1960 y 1970.	238
Cuadro Nº 2	Número, Superficie y Promedio de las Explotaciones Agropecuarias en la República, por Provincia: Censos de 1960 y 1970.	239
Cuadro Nº 3	Número, Superficie y Tamaño Promedio de las Explotaciones Agropecuarias, en la República, por Provincia: Año 1970.	240
Cuadro Nº 4	Tamaño, Número y Superficie de las Explotaciones Agropecuarias de la República: Años 1960 y 1970.	241
Cuadro Nº 5	Número de Explotaciones Agropecuarias, en la República por Tamaño, según Provincia: Censo de 1981.	242
Cuadro Nº 6	Tenencia de las Explotaciones Agropecuarias, en la República, por Provincia: Año 1970.	243
Cuadro Nº 7	Explotaciones Agropecuarias, según tipo de Explotación, en la República, por Provincia: Año 1970.	244

Cuadro N° 8	Superficie de las Explotaciones Agropecuarias, según Tipo de Explotación, en la República, por Provincia: Año 1970.	245
Cuadro N° 9	Explotaciones Agropecuarias que efectuaron ventas, según valor de las ventas y tamaño, en la República: Año 1970.	246
Cuadro N° 10	Producto Interno Bruto originado en las Actividades Agropecuarias, según tamaño de las Explotaciones: Años 1960 y 1970.	247
Cuadro N° 11	Distribución Porcentual del Producto Interno Agropecuario. Según Subsector; Años 1977 - 1979.	248
Cuadro N° 12	Número de Asentamientos Constituidos y Familias Organizadas a Nivel Nacional, por Provincia: Desde 1969 Hasta 1982.	249
Cuadro N° 13	Superficie Sembrada y Producción de Arroz en los Asentamientos Campesinos: Años Agrícolas 1977 - 1980.	250
Cuadro N° 14	Superficie Sembrada, Cosecha y Rendimiento de Arroz, en los Asentamientos Campesinos de la República, según Provincia: Año Agrícola 1978 - 1979.	251

Cuadro N° 15	Superficie Sembrada, Cosecha y Rendimiento de arroz, en los <u>A</u> sentamientos Campesinos de la República, según Provincia: Año Agrícola 1979 - 1980.	252
Cuadro N° 16	Comparación de la Superficie Sembrada y Producción de Maíz en los Asentamientos Campesinos, por Provincia: Año 1979-1980.	253
Cuadro N° 17	Superficie Sembrada, Producción y Rendimiento de Maíz, en los Asentamientos Campesinos de la República Años Agrícolas 1977-1980.	254
Cuadro N° 18	Superficie Sembrada y Producción de Frijol en los Asentamientos Campesinos: Años Agrícolas 1977 - 1980.	255
Cuadro N° 19	Comparación Absoluta y Relativa de la Superficie Sembrada y Producción de Frijoles, en los Asentamientos Campesinos, por Provincia: Año Agrícola 1980-1981.	256
Cuadro N° 20	Superficie Sembrada y Producción de Sorgo en los Asentamientos Campesinos: Años Agrícolas 1977 - 1981.	257

Cuadro N° 21	Comparación Absoluta y Relativa de la Superficie Sembrada y Producción de Sorgo, en los Asentamientos Campesinos, Por Provincia: Años Agrícolas : 1977 - 1979.	258
Cuadro N° 22	Producción de Carne Porcino de los Asentamientos Campesinos.	259
Cuadro N° 23	Producción de Carne de Pollo en los Asentamientos Campesinos.	260
Cuadro N° 24	Contribución de los Asentamientos Campesinos, Empresas Particulares, Empresas Estatales a la Producción Nacional: Años Agrícolas 1975 - 1980.	261
Cuadro N° 25	Préstamos Formalizados por el Banco de Desarrollo Agropecuario, por Tipo de Productor: Años 1973 - 1979.	262
Cuadro N° 26	Montos Formalizados por Rubros; Crédito Asociativo. (1973 - <u>ju</u> nio - 1981)	263

CUADRO N° 1  
 SUPERFICIE EN EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS CON  
 RELACION A LA SUPERFICIE TOTAL, EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA  
 AÑOS 1960 Y 1970 (1)

PROVINCIA	SUPEFICIE EN EXPLOTACIONES		
	1960 (2)	1970 (3)	
	HECTAREAS	HECTAREAS	HECTAREAS
	PORCENTAJE	PORCENTAJE	PORCENTAJE
SUPERFICIE TOTAL	HECTAREAS	HECTAREAS	HECTAREAS
TOTAL	7,565,000 =====	1,806,452 =====	23.9 =====
Bocas del Toro	891,700	58,132	6.5
Coclé	503,500	184,042	36.6
Colón	746,500	72,052	9.6
Chiriquí	875,800	434,727	49.6
Darién	1,680,300	35,784	2.1
Herrera	242,700	165,506	68.2
Los Santos	386,700	247,039	63.9
Panamá	1,129,200	252,941	22.4
Veraguas	1,108,600	356,229	32.1
		2,098,062 =====	27.7 =====
		49,543	5.6
		235,754	46.8
		83,964	11.2
		477,179	54.5
		27,544	1.6
		167,330	68.9
		283,611	73.3
		293,965	26.0
		479,172	43.2

1) Los datos de 1960 se refieren al Segundo Censo Nacional Agropecuario levantado en abril de 1961; los datos de 1970 se refieren al Tercer Censo Nacional Agropecuario levantado en mayo de 1971.

2) Se refiere a las explotaciones de 0.5 hectáreas y más de superficie total.

3) Se refiere a las explotaciones de 0.1 hectáreas y más de superficie total.

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 2

NUMERO , SUPERFICIE Y PROMEDIO DE LAS EXPLOTACIONES  
AGROPECUARIAS, EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA  
CENSOS DE 1960 Y 1970

	Número		Superficie (Hectáreas)		Tamaño Promedio						
	1960	1970	Absoluta	1970	1960	1970					
	Variación		Variación		Var						
	Por-		Por-		Absol						
	Absoluta	centual	Absoluta	centual	1960	1970					
TOTAL	116,154	105,272	-10,882	- 9.4	1,806,452	2,098,062	291,610	16.1	15.6	19.9	4.3
Bocas del Toro	2,015	868	- 1,147	-56.9	58,132	49,543	- 8,589	-14.8	28.8	57.1	28.3
Coclé	15,000	15,668	668	4.4	184,042	235,754	51,712	28.1	12.3	15.0	2.7
Colón	4,640	4,388	- 252	- 5.4	72,052	83,964	11,912	16.5	15.5	19.1	3.6
Chiriquí	24,932	21,696	- 3,236	-13.0	434,727	477,179	42,452	9.8	17.4	22.0	4.6
Darién	2,222	1,291	- 931	-41.9	35,784	27,544	- 8,240	-23.0	16.1	21.3	5.2
Herrera	11,518	10,325	- 1,193	-10.4	165,506	167,330	1,824	1.1	14.4	16.2	1.8
Los Santos	14,484	12,291	- 2,193	-15.1	247,039	283,611	36,572	14.8	17.1	23.1	6.0
Panamá	18,246	15,401	- 2,845	-15.6	252,941	293,965	41,024	16.2	13.9	19.1	5.2
Veraguas	23,097	23,344	247	1.1	356,229	479,172	122,943	34.5	15.4	20.5	5.1

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 3

NUMERO, SUPERFICIE Y TAMAÑO PROMEDIO DE LAS  
EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS, EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA  
AÑO : 1970

EXPLOTACIONES

PROVINCIA	NUMERO	PORCENTAJE	SUPERFICIE (HECTAREAS)	PORCENTAJE	TAMAÑO PROMEDIO
TOTAL	105,272	100.0	2,098,062	100.0	19.9
	=====	=====	=====	=====	=====
Bocas del Toro	868	0.8	49,543	2.4	57.1
Coclé	15,668	14.9	235,754	11.2	15.1
Colón	4,388	4.2	83,964	4.0	19.1
Chiriquí	21,696	20.6	477,179	22.8	22.0
Darién	1,291	1.2	27,544	1.3	21.3
Herrera	10,325	9.8	167,330	8.0	16.2
Los Santos	12,291	11.7	283,611	13.5	23.1
Panamá	15,401	14.6	293,965	14.0	19.1
Veraguas	23,344	22.2	479,172	22.8	20.5

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 4  
TAMAÑO, NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES  
AGROPECUARIAS DE LA REPUBLICA  
AÑOS 1960 - 1970

TAMAÑO (HECTAREAS)	NUMERO DE EXPLOTACIONES			SUPERFICIE (HECTAREAS)		
	1960	1970	VARIACION PORCEN TUAL	1960	1970	VARIACION ABSOLUTA
TOTAL	116,154	105,272	- 9.4	1,806,452	2,098,062	291,610
Menos de 0.5	20,649	13,211	- 36.0	(a)	1,372	1,372
0.5 -	4,959	6,821	37.5	2,950	3,871	3,921
1.0 -	13,193	14,859	12.6	16,174	16,717	543
2.0 -	10,944	9,355	-14.5	23,855	19,488	4,367
3.0 -	7,995	5,653	-29.3	25,307	17,353	7,954
4.0 -	6,601	4,501	-31.8	27,369	18,294	9,075
5.0 -	18,086	13,937	-22.9	117,756	89,971	27,785
10.0 -	14,897	14,179	- 4.8	192,215	182,521	9,694
20.0 -	12,038	14,138	17.4	354,651	415,008	60,357
50.0 -	4,329	5,526	27.6	284,437	363,439	79,002
100.0 -	1,574	1,920	22.0	200,673	252,262	51,589
200.0 -	665	853	28.3	189,310	238,270	48,960
500.0 -	133	211	58.6	87,305	138,360	51,055
1,000.0 -	63	75	19.0	88,100	105,940	17,840
2,500.0 y más	28	33	17.9	196,350	235,196	38,846

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 5

NUMERO DE EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS, EN LA  
REPUBLICA POR TAMAÑO, SEGUN PROVINCIA  
CENSO DE 1981 a/

PROVINCIA	TOTAL	TAMAÑO DE LA EXPLOTACION	
		MENOS DE 0.1HECTAREA	DE 0.1 HEC- TAREAS Y MAS
TOTAL	153,670 =====	36,024 =====	117,646 =====
Bocas del Toro	2,337	950	1,387
Coclé	21,669	3,455	18,214
Colón	7,245	729	6,516
Chiriquí	33,359	9,459	23,900
Darién	2,753	195	2,558
Herrera	12,508	2,438	10,070
Los Santos	13,874	2,202	11,672
Panamá	34,164	13,919	20,245
Veraguas	25,761	2,677	23,084

a/ Cuarto Censo Nacional Agropecuario levantado del 17 al 24 de mayo de 1981. Cifras preliminares obtenidas según el lugar de empadronamiento de los productores agropecuarios. Excluye las zonas indígenas.

CUADRO N° 6  
 TENENCIA DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS  
 EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA:  
 AÑO 1 970

PROVINCIA	CON TITULO DE PROPIEDAD				TOMADAS EN ARRENDAMIENTO				SIN TITULO DE PROPIEDAD				BAJO REGIMEN MIXTO			
	EXPLO- CIONES	HECTAREAS	EXPLO- CIONES	POR- CEN- TAJE	HECTAREAS	EXPLO- CIONES	POR- CEN- TAJE	HECTAREAS	EXPLO- CIONES	POR- CEN- TAJE	HECTAREAS	EXPLO- CIONES	POR- CEN- TAJE	HECTAREAS	EXPLO- CIONES	POR- CEN- TAJE
TOTAL	105,272	2,098,062	12,905	12.3	545,414	4,671	4.4	73,961	3.5	75,394	71.6	933,114	44.5	12,301	11.7	545,57
Bocas del Toro	868	49,543	147	16.9	6,310	26	3.0	29,056	58.7	615	70.9	6,887	13.9	80	9.2	7,29
Cocle	15,668	235,754	1,428	9.1	45,846	365	2.3	4,565	1.9	12,487	79.7	121,868	51.7	1,388	8.9	63,47
Colón	4,388	83,964	482	11.0	29,945	111	2.5	532	0.6	3,562	81.2	45,210	53.8	233	5.3	8,27
Chiriquí	21,696	477,179	2,253	10.4	119,721	781	3.6	20,800	4.3	16,068	74.1	174,127	36.5	2,594	11.9	162,53
Darién	1,291	27,544	30	2.3	4,739	3	0.2	218	0.8	1,225	94.9	18,381	66.7	33	2.6	4,20
Herrera	10,325	167,330	2,273	22.0	69,240	624	6.0	3,320	2.0	5,561	53.9	42,912	25.6	1,867	18.1	51,85
Los Santos	12,291	283,611	1,580	12.9	52,771	1,122	9.1	3,304	1.2	7,098	57.7	124,613	43.9	2,491	20.3	102,92
Panamá	15,401	293,965	2,710	17.5	127,473	500	3.2	6,243	2.1	10,920	70.9	116,244	39.5	1,271	8.3	44,00
Veraguas	23,344	479,172	2,003	8.6	89,369	1,139	4.9	5,923	1.2	17,858	76.5	282,872	59.0	2,344	10.0	101,00

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 7  
EXPLORACIONES AGROPECUARIAS, SEGUN TIPO DE  
EXPLORACION, EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA  
AÑO 1970

PROVINCIA	TOTAL	PRODUCEN PRINCIPAL-		PRODUCEN PRINCI-	
		MENTE PARA EL CONSUMO DOMESTICO	TAJE	PALMENTE PARA LA VENTA	PORCEN- TAJE
TOTAL	105,272	85,475	81.2	19,797	18.8
Bocas del Toro	868	567	65.3	301	34.7
Coclé	15,668	13,059	83.4	2,609	16.6
Colón	4,388	3,150	71.8	1,238	28.2
Chiriquí	21,696	16,128	74.3	5,568	25.7
Darién	1,291	380	29.4	911	70.6
Herrera	10,325	8,821	85.4	1,504	14.6
Los Santos	12,291	10,495	85.4	1,796	14.6
panamá	15,401	12,320	80.0	3,081	20.0
Veraguas	23,344	20,555	88.1	2,789	11.9

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República..

CUADRO N° 8  
 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS  
 SEGUN TIPO DE EXPLOTACION, EN LA REPUBLICA  
 POR PROVINCIA  
 AÑO 1970

PROVINCIA	TOTAL	PRODUCEN PRINCIPAL-		PRODUCEN PRINCIPAL-	
		MENTE PARA EL CONSUMO DOMESTICO	TAJE	PALMENTE PARA LA VENTA	PORCEN-TAJE
TOTAL	2,098,062	1,476,610	70.4	621,452	29.6
Bocas del Toro	49,543	13,103	26.4	36,440	73.6
Coçlé	235,754	157,824	66.9	77,930	33.1
Colón	83,964	48,801	58.1	35,163	41.9
Chiriquí	477,179	271,445	56.9	205,734	43.1
Darién	27,544	10,592	38.5	16,952	61.5
Herrera	167,330	126,072	75.3	41,258	24.7
Los Santos	283,611	227,276	80.1	56,335	19.9
Panamá	293,965	226,503	77.1	67,462	22.9
Veraguas	479,172	394,994	82.4	84,178	17.6

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 9

EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS QUE EFECTUARON VENTAS,  
SEGUN VALOR DE LAS VENTAS Y TAMAÑO, EN LA REPUBLICA

AÑO 1970

TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES SEGUN VALOR DE LAS VENTAS (EN BALE)												
	TOTAL		DE		EXPLOTA		CIONES		TOTAL				
	DE	POR-	CEN-	MENOS	DE	TAJE	50-299	TAJE	300-999	TAJE	1000-4999	TAJE	MAS
TOTAL	53,466	100.0	20,554	38.5	19,410	36.3	7,932	14.8	4,274	8.0	1,296		
0.1 -	20,545	100.0	11,588	56.4	7,543	36.7	1,267	6.2	141	0.7	6		
5.0 -	17,252	100.0	6,119	35.5	7,158	41.5	2,791	16.2	1,078	6.2	106		
20.0 -	14,809	100.0	2,818	19.0	4,653	31.4	3,769	25.5	2,825	19.1	744		
200.0 -	772	100.0	29	3.8	54	7.0	99	12.8	221	28.6	369		
1,000.0 - 2,500.0 y más	88	100.0	-	-	2	2.3	6	6.8	9	10.2	71		

(a) El porcentaje es mayor de 0, pero menor de 0.051.

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 10

PRODUCTO INTERNO BRUTO ORIGINADO EN LAS ACTIVIDADES  
AGROPECUARIAS, SEGUN TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES:  
AÑOS 1960 - .1970

TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES (en hectáreas)	1960				1970			
	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES		PRODUCTO IN- NO BRUTO		SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES		PRODUCTO IN -	
	POR- MILES DE HECTAREAS	TAJE	(MILLO- NES DE BALBOAS)	POR- CEN- TAJE	POR- MILES DE HECTAREAS	TAJE	(MILLO- NES DE BALBOAS)	NO BRUTO POR- CEN- TAJE
TOTAL	1,806	100.0	90.5	100.0	2,098	100.0	153.9	100.0
Menos de 50.0	760	42.1	38.1	42.1	765	36.5	56.2	36.5
De 50.0 a 99.9	284	15.7	14.2	15.7	363	17.3	26.6	17.3
De 100.0 a 499.9	390	21.6	19.6	21.7	491	23.4	36.0	23.4
De 500.0 y más	372	20.6	18.6	20.5	479	22.8	35.1	22.8

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

CUADRO N° 11  
 DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO AGROPECUARIO  
 SEGUN SUBSECTOR  
 AÑOS 1977 - 1979

SUBSECTOR	1977	1978	1979
TOTAL	100.0 =====	100.0 =====	100.0 =====
Agricultura	76.9	76.9	77.8
Ganadería	17.8	18.7	17.5
Silvicultura	0.4	0.4	0.5
Pesca	4.9	4.0	4.2

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

CUADRO N° 12  
 NUMERO DE ASENTAMIENTOS CONSTITUIDOS Y FAMILIAS  
 ORGANIZADAS A NIVEL NACIONAL, POR PROVINCIA  
 DESDE 1969 HASTA 1982

Provincia	Número de Asentamientos		Número de Familias Organizadas	
	Número de Asentamientos	Porcentaje	Número de Familias Organizadas	Porcentaje
TOTAL	216	100.0	4,777	100.0
	====	=====	=====	=====
Coclé	20	9.2	376	7.9
Colón	35	16.2	243	5.1
Chiriquí	46	21.3	1,658	34.7
Darién	7	3.2	70	1.5
Herrera	13	6.0	307	6.4
Los Santos	4	1.9	81	1.7
Panamá	18	8.3	434	9.0
Veraguas	73	33.8	1,608	33.7

Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social.

CUADRO N° 13

SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCION DE ARROZ EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS  
AÑOS AGRICOLAS 1977 - 1980

AÑO AGRICOLA	SUPERFICIE SEMBRADA (HAS.)	PRODUCCION OBTENIDA (qq)	RENDIMIENTO (qq/Has.)
TOTAL	30,945.83 =====	1,232,123 =====	39.8 =====
1977 - 1978	10,083.80	525,953	52.2
1978 - 1979	7,847.03	426,627	34.4
1979 - 1980	7,140.00	352,470	49.6
1980 - 1981	5,875.00	353,700	60.2

Nota: El año agrícola se refiere al período que se extiende del 1° de mayo de un año hasta el 30 de abril del año siguiente.

Fuente: Dirección Nacional de Producción, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 14

SUPERFICIE SEMBRADA, COSECHA Y RENDIMIENTO DE ARROZ, EN LOS  
ASENTAMIENTOS CAMPESINOS DE LA REPUBLICA, SEGUN PROVINCIA

AÑO AGRICOLA: 1978 - 1979

PROVINCIA	SUPERFICIE SEMBRADA (HAS.)	PRODUCCION (qq)	RENDIMIENTO POR HECTAREA <u>2/</u>
TOTAL	8,530 =====	448,800 =====	52.6 =====
Coclé	1,670	72,100	43.0
Colón	20	600	30.8
Chiriquí	3,740	215,700	57.7
Darién	10	400	41.1
Herrera	420	22,000	52.4
Los Santos	210	9,300	44.3
Panamá	970	50,200	51.9
Veraguas	1,490	78,500	52.7

2/ Rendimiento calculados con base en cifras no redondeadas

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Producción Agropecuaria. Año Agrícola 1979 - 1980

CUADRO N° 15

SUPERFICIE SEMBRADA, COSECHA Y RENDIMIENTO DE ARROZ, EN LOS  
ASENTAMIENTOS CAMPESINOS DE LA REPUBLICA, SEGUN PROVINCIA

AÑO AGRICOLA: 1979 - 1980

PROVINCIA	SUPERFICIE SEMBRADA (HAS.)	PRODUCCION (qq)	RENDIMIENTO POR HECTAREA
TOTAL	7,140	353,700	49.5
	=====	=====	=====
Coclé	1,350	70,300	52.1
Chiriquí	3,250	164,300	50.6
Herrera	250	10,400	41.6
Los Santos	190	10,700	56.3
Panamá	720	32,100	44.4
Veraguas	1,380	65,900	47.8

Fuente: Dirección Nacional de Producción, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 16

COMPARACION DE LA SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCION DE MAIZ EN LOS  
ASENTAMIENTOS CAMPESINOS, POR PROVINCIA: AÑO AGRICOLA  
1979 - 1980

PROVINCIA	HECTAREA	SUPERFICIE SEMBRADA PORCENTAJE	QUINTALES	PRODUCCION PORCENTAJE
TOTAL	1,210	100.0	47,100	100.0
	=====	=====	=====	=====
Coclé	20	1.6	800	1.6
Chiriquí	760	62.8	30,700	65.1
Darién	110	9.0	2,200	4.6
Los Santos	210	17.3	11,800	25.0
Panamá	100	8.0	1,400	2.9
Veraguas	10	0.8	100	0.2

FUENTE: Dirección Nacional de Producción, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 17

SUPERFICIE SEMBRADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO DE MAIZ, EN LOS ASENTAMIENTOS  
 CAMPESINOS DE LA REPUBLICA  
 AÑOS AGRICOLAS: 1977 - 1980

AÑO AGRICOLA	SUPERFICIE SEMBRADA HECTAREA	PRODUCCION QUINTALES	RENDIMIENTO POR HECTAREAS
TOTAL	3,925 =====	142,269.32 =====	36.2 =====
1977 - 1978	1,644	55,032.25	33.5
1978 - 1979	1,071	40,137.07	37.5
1979 - 1980	1,210	47,100.00	47.0

Fuente: Dirección Nacional de Producción Agropecuaria, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 18  
 SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCION  
 DE FRIJOL EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS  
 AÑOS AGRICOLAS: 1977 - 1980

AÑO AGRICOLA	SUPERFICIE SEMBRADA (Has.)	PRODUCCION QUINTALES	RENDIMIENTO POR HECTAREA
TOTAL	1,709	22,482	13.2
1977 - 1978	857	7,225	8.4
1978 - 1979	568	8,157	14.3
1979 - 1980	- 9 -	- 9 -	- 9 -
1980 - 1981	284	7,100	25.

Fuente: Dirección Nacional de Producción Agropecuaria, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 19

COMPARACION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA SUPERFICIE  
SEMBRADA Y PRODUCCION DE FRIJOLES, EN LOS  
ASENTAMIENTO CAMPESINOS, POR PROVINCIA  
AÑO AGRICOLA: 1980 - 1981

	SUPERFICIE SEMBRADA		PRODUCCION ESTIMADA	
	HECTAREAS	PORCENTAJE	QUINTALES	PORCENTAJE
TOTAL	1,179	100.0	26,906	100.0
	=====	=====	=====	=====
Coclé	133	11.3	3,323	12.4
Colón	82	6.9	1,850	6.9
Chiriquí	284	24.1	6,918	25.7
Herrera y Los Santos	185	15.7	3,780	14.0
Panamá	41	3.5	860	3.2
Veraguas	454	38.5	10,175	37.8

Fuente: Dirección Nacional de Producción Agropecuaria, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 20  
 SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCION DE SORGO EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS  
 AÑOS AGRICOLAS 1977 - 1981

AÑO AGRICOLA	SUPERFICIE SEMBRADA (HAS.)	PRODUCCION QUINTALES	RENDIMIENTO POR HECTAREA
TOTAL	4,266	188,146	44.1
1977 - 1978	1,985	80,733	40.6
1978 - 1979	916	43,510	47.5
1979 - 1980	740	37,000	50.0
1980 - 1981	625	26,903	43.0

Fuente: Dirección Nacional de Producción Agrícola, Ministerio de Desarrollo

CUADRO N° 21

COMPARACION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA SUPERFICIE  
SEMBRADA Y PRODUCCION DE SORGO, EN LOS  
ASENTAMIENTOS CAMPESINOS, POR PROVINCIA  
AÑOS AGRICOLAS 1977 - 1979

PROVINCIA	SUPERFICIE SEMBRADA		PRODUCCION	
	HECTAREAS	PORCENTAJE	QUINTALES	PORCENTAJE
TOTAL	2,901	100.0	124,243	100.0
	=====	=====	=====	=====
Coclé	220	7.5	7,413	5.9
Chiriquí	1,802	62.1	85,200	68.5
Herrera y Los Santos	204	7.0	6,210	4.9
Panamá	375	12.9	16,670	13.4
Veraguas	300	10.34	8,750	7.0

Fuente: Dirección Nacional de Producción Agropecuaria, Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 22  
 PRODUCCION DE CARNE PORCINO DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

AÑO	SACRIFICIO GANADO PORCINO EN LA REPUBLICA EN UNIDAD (1)	SACRIFICIO PORCINO EN ASENTAMIE- TOS	% APORTADO POR LOS ASENTA- MIENTOS
TOTAL	727,584	9,470	1.3
	=====	=====	===
1977	96,107	2,700	2.8
1978	103,661	1,240	1.2
1979	105,046	2,530	2.4
1980	106,431	3,000	2.8

FUENTE: Banco de Desarrollo Agropecuario.

(1) Panamá en Cifras. Noviembre 1980.

CUADRO N° 23  
 PRODUCCION DE CARNE DE POLLO EN LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

AÑO	NUMERO DE PROYECTOS	N° DE ANIMALES (MILES DE CABEZA)	EXISTENCIA TOTAL EN LA REPUBLICA (1)	% APORTADO POR LOS ASENTAMIENTOS
TOTAL	135	2,567,200	19,121,000	13.42
1977	39	435,000	4,422,000	9.8
1978	30	593,000	4,871,600	12.17
1979	30	678,600	4,913,700	13.81
1980	36	860,600	4,913,700	17.51

Fuente: Banco de Desarrollo Agropecuario

(1) Panamá en Cifras. Noviembre 1980.

CUADRO N° 24  
CONTRIBUCION DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS, EMPRESAS PARTICULARES  
EMPRESAS ESTATALES A LA PRODUCCION NACIONAL  
ANOS AGRICOLAS : 1975 - 1980

Año Agrícola	Tipo de Productor	RUBROS DE PRODUCCION				% de Participación x tipo de Productor	% de Participación x tipo de Productor	% de Participación x tipo de Productor	Total por Tipo de Productor
		Arroz	Maíz	Productor Frijol	Sorgo				
1975-76	TOTAL	4,074,900	1,437,660	92,530	259,617	100.00	100.00	5,864,707	
	Asentamientos Campesinos	710,000	43,600	5,990	26,491	17.42	6.47	786,081	
	Empresas Particulares	2,333,454	156,280	700	233,126	57.26	0.76	2,723,560	
	Empresas Estatales	1,031,446	1,237,780	85,840	(a)	25.32	92.77	2,355,066	
1976-77	TOTAL	3,184,900	1,410,300	72,700	385,895	100.00	100.00	5,053,795	
	Asentamientos Campesinos	374,923	52,543	7,201	91,398	11.77	9.90	526,065	
	Empresas Particulares	1,592,799	317,464	869	294,497	50.01	1.20	2,205,629	
	Empresas Estatales	1,217,178	1,040,293	64,630	(a)	38.22	88.90	2,322,101	
1977-80	TOTAL	11,274,900	4,574,700	242,800	1,732,277	100.00	100.00	17,774,677	
1977-78	TOTAL	4,105,600	1,757,000	88,900	378,762	100.00	100.00	6,330,262	
	Asentamientos Campesinos	525,953	55,032	7,225	80,734	12.81	8.13	668,944	
	Empresas Particulares	2,407,986	948,255	3,434	298,028	58.65	3.86	3,157,703	
	Empresas Estatales	1,171,661	1,253,713	78,241	(a)	28.54	88.01	2,503,615	
1978-79	TOTAL	3,579,900	1,421,800	72,000	454,035	100.00	100.00	5,527,735	
	Asentamientos Campesinos	426,607	40,137	8,157	43,510	11.92	11.33	518,411	
	Empresas Particulares	2,559,448	464,844	3,694	410,525	71.49	5.13	3,438,511	
	Empresas Estatales	593,845	916,819	60,149	(a)	16.59	83.54	1,570,813	
1979-80	TOTAL	3,539,400	1,395,900	81,900	899,480	100.00	100.00	5,916,680	
	Asentamientos Campesinos	392,470	57,017	8,158	37,080	11.09	9.96	494,725	
	Empresas Particulares	2,040,059	367,104	10,048	862,400	57.64	12.27	3,279,611	
	Empresas Estatales	1,106,871	971,779	63,694	(a)	31.27	77.77	2,142,344	

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.  
Dirección de Producción.  
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.  
Banco de Desarrollo Agropecuario.  
Datos no conseguidos.

(a)

CUADRO N° 25

PRESTAMOS FORMALIZADOS POR EL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

POR TIPO DE PRODUCTOR: AÑOS 1973 - 1979

(En Balboas)

AÑO	INDIVIDUAL			ASOCIATIVA			TOTAL	
	TOTAL	AGRICOLA	PECUARIO	INDIVIDUAL	AGRICOLA	PECUARIO	ASOCIATIVA	TOTAL
1973	16,198,329	4,342,321	4,669,503	9,001,824	5,778,203	1,416,302	7,196,505	7,196,505
1974	30,127,297	8,253,602	6,021,169	14,274,771	11,755,665	4,096,861	15,852,526	15,852,526
1975	27,677,630	9,479,943	4,128,271	13,608,214	11,124,444	2,944,972	14,069,416	14,069,416
1976	31,953,602	6,822,299	4,696,816	11,519,115	17,870,485	2,564,002	20,434,487	20,434,487
1977	20,867,992	7,762,040	5,891,050	13,653,090	7,810,493	1,404,409	7,214,902	7,214,902
1978	23,038,867	8,834,560	6,705,955	15,540,515	6,051,772	1,446,580	7,498,352	7,498,352
1979	31,683,189	12,325,582	9,527,459	21,853,041	7,299,401	2,530,717	9,830,148	9,830,148

Fuente: Banco de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO N° 26

MONTOS FORMALIZADOS POR RUBROS, CREDITO ASOCIATIVO  
(1973 - JUNIO - 1981 )  
(En Balboas )

RUBROS	MONTO	PORCENTAJE
TOTAL	94,145,626	100.0
	=====	=====
Arroz	51,110,875	54.28
Maíz	5,981,455	6.35
Sorgo	1,821,094	1.93
Frijol	1,220,901	1.30
Otros Cultivos	15,664,342	16.64
Actividad Pecuaria:		
Ganado Vacuno, Carne	10,846,683	11.52
Ganado Porcino	2,829,254	3.0
Avícola	4,416,477	4.69
Otras Crías	254,545	0.28

Fuente: Gerencia de Crédito Asociativo, Banco de Desarrollo Agropecuario.

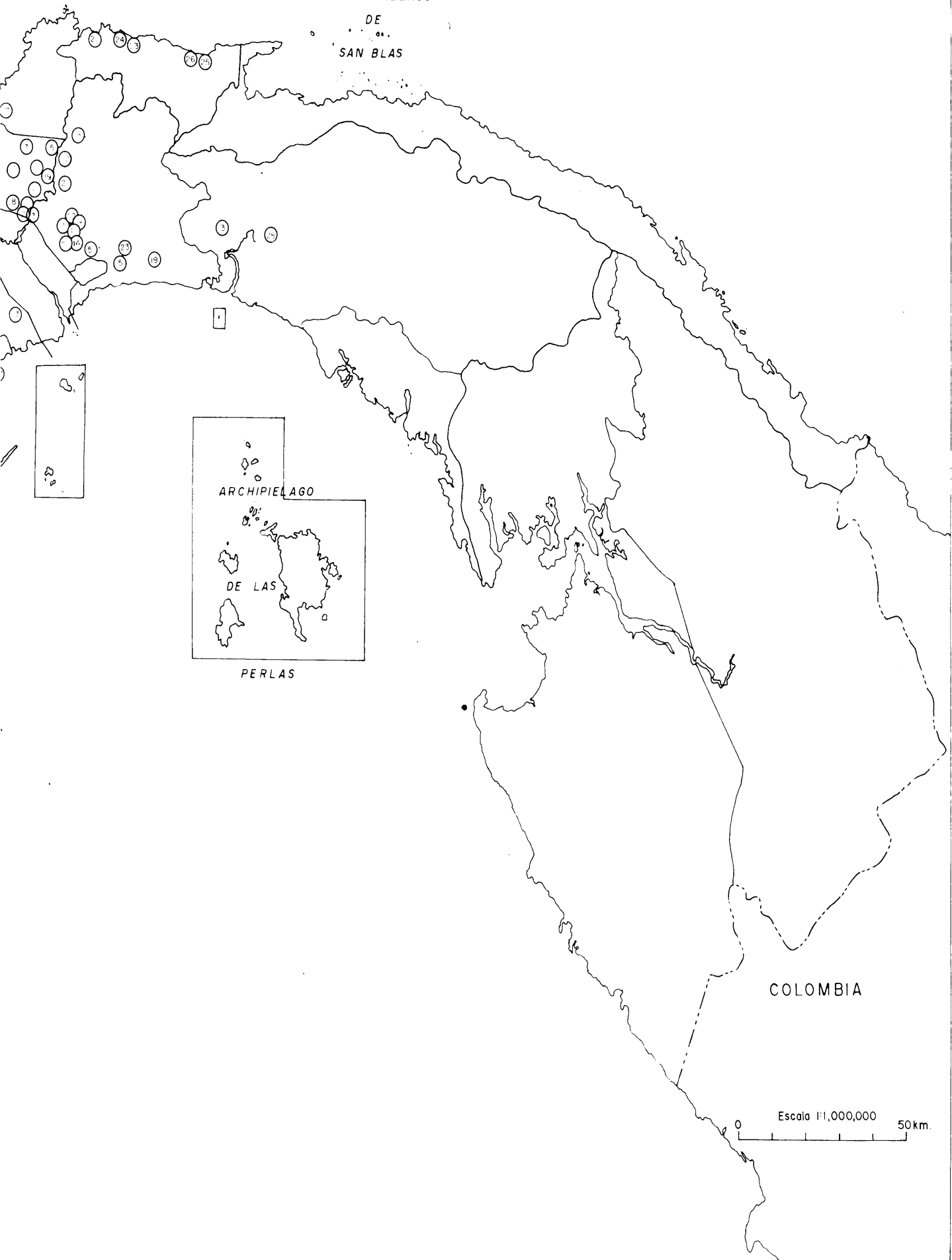
MAPA

1. Ubicación de los Asentamientos Campesinos en la República de Panamá.

ARCHIPIELAGO

DE

SAN BLAS



ARCHIPIELAGO

DE LAS

PERLAS

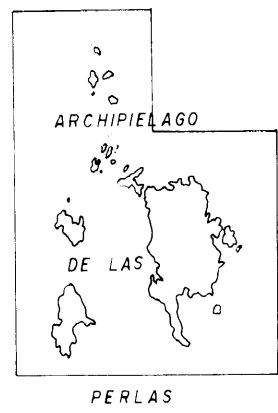
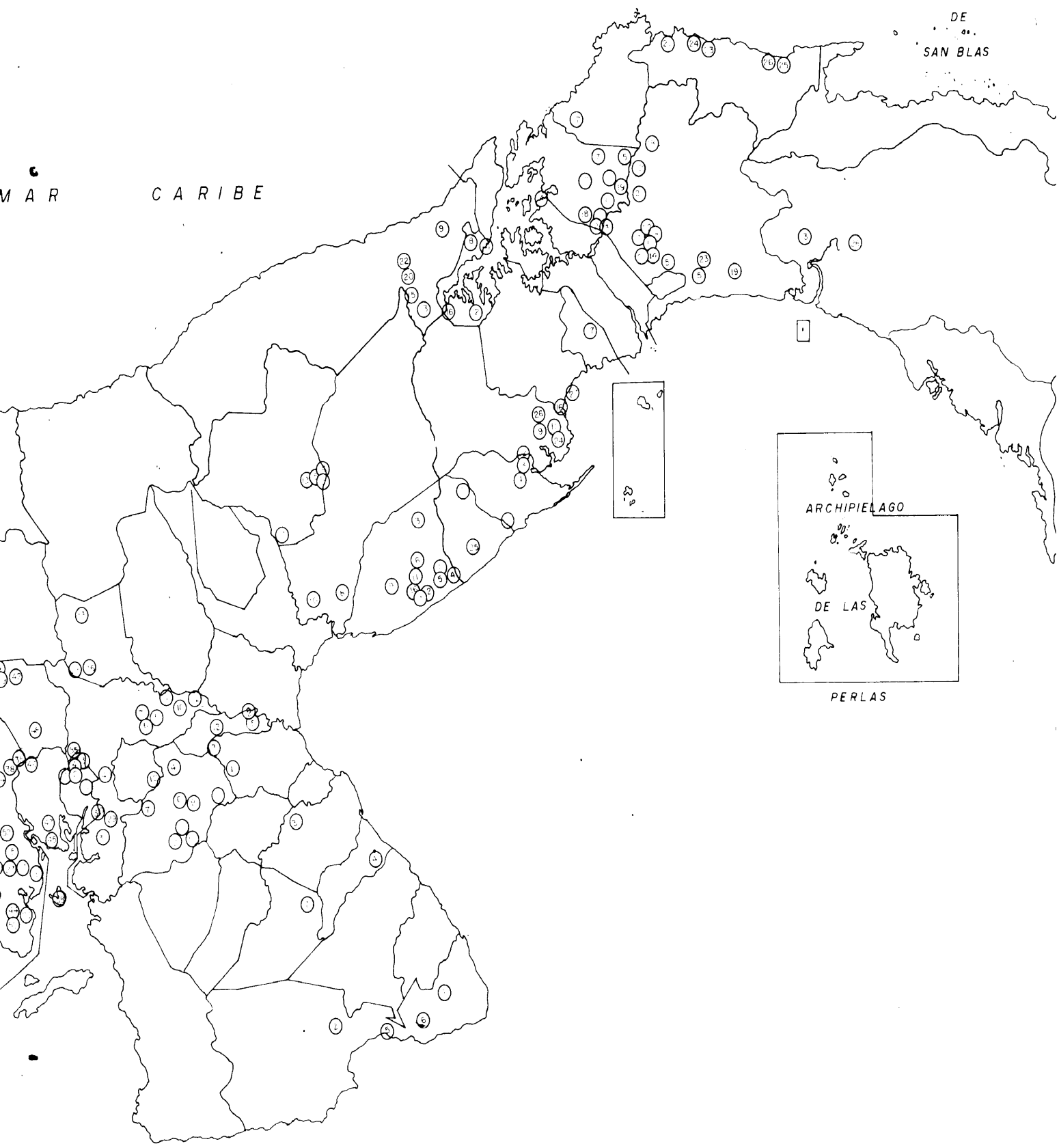
COLOMBIA

Escala 1:1,000,000

50 km.

MAR CARIBE

ARCHIPIELAGO DE SAN BLAS



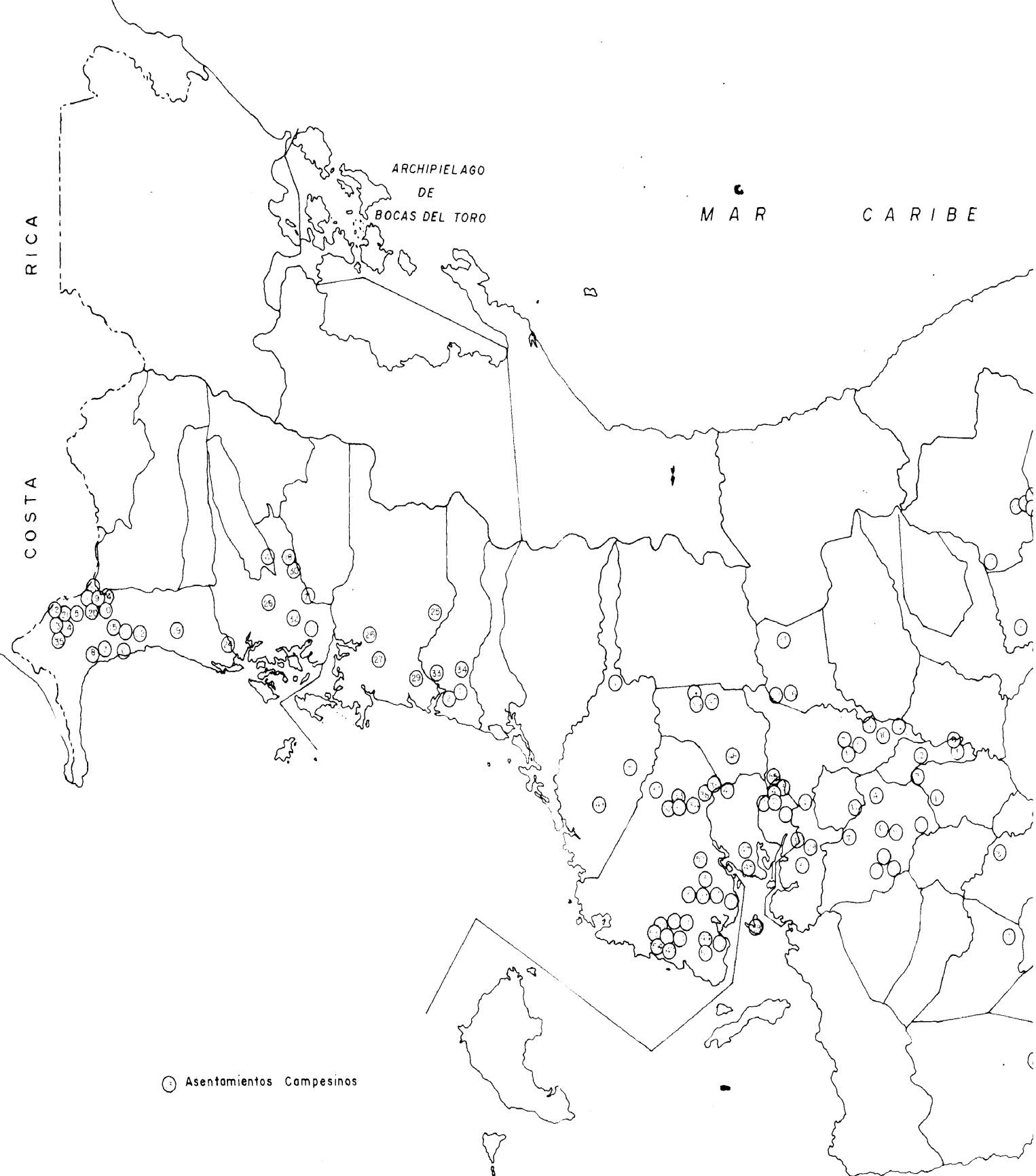
CÉANO PACÍFICO

RICA

COSTA

ARCHIPIELAGO  
DE  
BOCAS DEL TORO

MAR CARIBE



① Asentamientos Campesinos

OCEANO PACIFICO



<u>Asentamiento</u>	<u>Distrito</u>	<u>Asentamiento</u>	<u>Distrito</u>
6. Gatuncillo	Colón	5. Libertad Campesina	Barú
7. Nuevo Veraguas	Colón	6. Dionisio Arrocha	Barú
8. Quebradón	Colón	7. Manaca Civil	Barú
9. Nuevo Porvenir	Chagres	8. Lucha Campesina	Barú
10. Alto de Divisa	Colón	9. Campiña	Barú
11. Nuevo Ocú	Colón	10. Todo por la Patria	Barú
12. Salvador Allende	Chagres	11. Revolución en Marcha	Barú
13. La Estrella	Colón	12. Tomatal	Barú
14. Santa Rosa N°2	Chagres	13. El Triunfo Campesino	Barú
15. Reforma Agraria la Cauchera	Colón	14. La Victoria de la Revolución	Barú
16. La Paloma	Colón	15. Compañero Unido	Barú
17. El Diamante	Portobelo	16. 10 de Febrero	Barú
18. La Sierra	Portobelo	17. Vanguardia Campesina	Barú
19. La Nueva Esperanza	Colón	18. Dos Rios con la Revolución	Doleg
PROVINCIA DE CHIRIQUI:			
1. Lajas Adentro	San Félix	19. Doleguita	Doleg
2. Santa Cruz	San Félix	20. Amigos de la Revolución	Guala
3. 11 de Octubre	Barú	21. Galapago	Guala
4. 16 de Diciembre	Barú	22. La Victoria Campesina	David
		23. Canta Gallo	Alanj

<u>Asentamiento</u>	<u>Distrito</u>	<u>Asentamiento</u>	<u>Distrito</u>
24. 9 de Enero	Barú	44. Visión	Barú
25. Así Marcha la Revolución	Barú	45. Compañeros en Marcha	Barú
26. Revolución de Octubre	Barú	46. Nuevo Botón	San Lorenzo
27. Nuevo Chiriquí	Alanje		
28. Nuevo Panamá	David	PROVINCIA DE DARIEN:	
29. Orillas del Rio	Alanje		
30. 20 de Enero	San Lorenzo	1. Villa Cuba	Darién
31. Movimiento Campesino	San Lorenzo	2. Rio Iglesias	Taimat
32. Unidad Proletaria	San Lorenzo	3. Nuevo Chiriquí N° 2	Garach
33. Siempre Adelante	David	4. Osvaldo Erazo	Garach
34. La Esperanza de los Cerillos	San Lorenzo	5. Nuevo Taimití	Taimat
35. Bijagual	David	6. Cacique Panquíaco	Darién
36. Santa Rosa de Lima	Barú	7. Chucunague en Marcha	Darién
37. Triunfo Proletario	San Lorenzo		
38. Unión Progresista	San Félix	PROVINCIA DE HERRERA	
39. 7 de Octubre	San Félix		
40. 19 de Marzo	David	1. Los Higos	Parita
41. Las Flores	David	2. Las Garzas	Santa
42. Las Minas	Barú	3. La Nueva Concepción	Parita
43. Chiriquito	San Lorenzo	4. Dos Bocas y el Floral	Ocú
		5. El Higuerón	Santa



<u>Asentamientos</u>	<u>Distrito</u>	<u>Asentamientos</u>	<u>Distrito</u>
8. Movimiento Campesino	Santiago	29. Todo por la Patria N° 2	Soná
9. Llano de la Cruz	Santiago	30. La Redonda	Montijo
10. Limonero	Santiago	31. Los Indios	Montijo
11. Los Potreros	Las Palmas	32. Urracá	Santiago
12. La Raya de Santa María	Santiago	33. Cerro Gordo	San Francisco
13. Tamarindo	Santiago	34. Los Manguitos	San Francisco
14. Montijo	Santiago	35. El Campesino Liberado	San Francisco
15. La Normalista	Santiago	36. Adelante Hicaco	Soná
16. Juan Nepomuseno Gonzáles	Cañazas	37. Nuevo Chumical	Montijo
17. El Pedernal	Santiago	38. La Trinchera	Montijo
18. Nuevo Rio Grande	Soná	39. El Pájaro	Soná
19. El Manito	Soná	40. La Unión Veragueña	Santiago
20. San Isidro	Atalaya	41. Revolución Campesina	Soná
21. Nuevo San José	San Francisco	42. Zumboneños Unidos	Soná
22. El Carmen	La Mesa	43. 10 de Mayo	San Francisco
23. San Antonio	Soná	44. Nuevo Guarumal	Soná
24. La Montaña	Soná	45. 11 de Marzo	Soná
25. El Porvenir	Soná	46. Unión Revolucionaria de Ponuga	Santiago
26. El Pito Unido	Soná	47. La Victoria Campesina	Santiago
27. La Playa	Soná	48. Revolución 6 de Enero	Santiago
28. Carrizaleños Unidos	Soná		

<u>Asentamientos</u>	<u>Distrito</u>	<u>Asentamientos</u>	<u>Distrito</u>
49. Unión Sonaña	Soná	69. El Espejo de la Soledad	Soná
50. Calle Nueva	Soná	70. Adelante General	Soná
51. 28 de Noviembre	Soná	71. 2 de Marzo	Santia
52. Lealtad Campesina	Soná	72. La Patria	Santia
53. Libertad	Soná	73. El Botoncillo	La Mes
54. Nuevo Panamá N° 2	Soná		
55. Nunca de Rodillas	Soná		
56. Campesinos en Marcha	Soná		
57. Luchadores de San Bartolo	La Mesa		
58. Manuel Celestino González	Santiago		
59. Urraca N° 2	Las Palmas		
60. El Porvenir N° 2	La Mesa		
61. La Esperanza Campesina	Soná		
62. 30 de Enero	Soná		
63. Soberanía	Río de Jesús		
64. Nueva Felicidad	Río de Jesús		
65. 9 de Enero	Río de Jesús		
66. 18 de Abril	La Mesa		
67. 5 de Mayo	Las Palmas		
68. Juan Navas Pajaro	Soná		
69. 3 de Junio	Montijo		