

En el presente capítulo, nos interesa analizar las políticas públicas, implementadas durante el período 1961-1978 con el propósito de incidir sobre la expansión de las actividades agrícolas y, a través de ello, las incidencias que dichas políticas han tenido sobre la estructura del empleo en el agro. Las políticas públicas no buscan, de por sí, incidir sobre el empleo, sino sobre "las expectativas" del capital; afectándose con ello la estructura del empleo. En este sentido el comportamiento del empleo no es un objetivo en sí mismo, sino un efecto del proceso de expansión del capital.

Estas políticas públicas implementadas tienen distintos comportamientos dependiendo del período en estudio, ya sea se trate de la década de 1960 o del período 1971-78.

La década de los años sesenta puede considerarse como aquella en la que se crearon condiciones firmes para la expansión del capitalismo en la agricultura, fenómeno que se profundizó en los años siguientes.

A partir de 1971, la política económica del Estado se encuadra en un marco más global de políticas que toman cuerpo en "La estrategia nacional para el desarrollo, 1970-1980". Se explicitan las intenciones de intervención en el agro, para lo cual se plantean apoyo financiero, asistencia técnica, canales de comercialización, etc.

Los objetivos que orientan las políticas públicas en el agro, a partir de entonces, pueden resumirse en los siguientes:

- i). Diversificación de las exportaciones agrícolas,
- ii). Expansión de las exportaciones y disminución de las importaciones, y

SPA
331.763
P759
[197-?]
e.1

iii). Integración regional.

En efecto, la estrategia de desarrollo nacional 1970-80, que planteó las directrices de la economía panameña en la década, manifestaba explícitamente la necesidad de incrementar la diversificación de las exportaciones. Esto se constituía en un objeto fundamental dentro del cual se encuadra el desarrollo nacional.

"Se puede garantizar que si las exportaciones aumentan entre 1970-80 (...) en un 69%, Panamá podrá alcanzar una alta tasa promedio de desarrollo; del orden del 7.9%" (1).

No es por ello casual, que los aumentos de los requerimientos de mano de obra del sector agrícola, hayan sido producto basicamente, de los rubros de exportación tales como el banano, café y azúcar; ni tampoco es casual el énfasis dado a la producción de arroz y la marcada preferencia de la política crediticia por dicho rubro, lo que permitió su tecnificación.

Debe señalarse, que las políticas públicas encaminadas a incentivar la producción tecnificada de arroz, tuvo efectos contrarios en cuanto al aumento de los requerimientos de mano de obra en el agro.

Con tales políticas, por un lado, se incentivó las exportaciones de banano, café y azúcar y, por el otro, permitió aumentar la producción de arroz. Esto es bien importante si se considera que las importaciones de este bien, durante el período 1940-68, habían sido significativas para cubrir el consumo nacional.

(1) Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-80, Visión y Realización, Nueve años después. MPPE, página 60, Panamá, 1979.

La política económica estatal, en su conjunto, permitió introducir rubros nuevos de exportación, como fue el caso del azúcar, aumentar exportaciones totales y disminuir las importaciones de algunos rubros.

Por consiguiente es en el marco de los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo nacional, que se deban buscar las explicaciones del énfasis de las políticas públicas en la producción de determinadas rubros, y sus efectos multiplicadores en la canalización del crédito, en la utilización de las tierras, en los canales de comercialización, etc.

A. Las Políticas de Reforma Agraria

Con las políticas de Reforma Agraria se pretende crear las condiciones necesarias que faciliten la penetración del capital en el agro.

Estas medidas tienen como propósito, romper con formas de producción tradicionales que se oponen al reinado del capital. Este reinado lo puede ejercer de forma directa o indirecta. Lo hace de forma directa cuando establece la relación asalarial en el proceso de producción ya sea introduciendo técnicas nuevas o extendiendo y/o intensificando la jornada de trabajo. La forma indirecta es la superitación de formas de producción no capitalistas al reinado del capital. Esto generalmente se hace por la vía del crédito y la comercialización.

Para establecer el reinado del capital en el agro, significa luchar contra formas precapitalistas de producción para adueñarse de la utilización del medio de producción más preciado: la tierra. Facilitar al capital este medio de producción es crear las condiciones mínimas necesarias para su expansión en la agricultura; este es el objetivo de la Reforma Agraria.

La Reforma Agraria en Panamá, está regida por el Código Agrario. Dicho Código, en su primer artículo, manifiesta:

"La abolición del acaparamiento de tierras incultas u ociosas o con fines especulativos..." (2).

además, dentro de sus objetivos establece :

- La incorporación del campesino al desarrollo económico, político y social del país.
- Incrementar la producción y productividad en el sector agropecuario.

Como podemos apreciar, con la puesta en práctica del Código Agrario se pretende poner a producir bajo la égida del capital, tierras incultas y ociosas, romper con formas de producción precapitalistas que permiten la existencia de estas tierras en tales condiciones.

Incorporar el campesino al desarrollo económico, no es más que el sometimiento de éste al reinado del capital, ya sea de forma directa o indirecta.

Incrementar la productividad en la agricultura y con ello la producción, significa tecnificar el agro y por tanto, desarrollar cualitativamente el capitalismo en el sector.

Pero, como la implementación del Código Agrario depende de la correlación de fuerzas entre las clases involucradas, es por ello que se puede comprender que durante la década del sesenta, los propósitos de dicho Código sólo se cumplieran de manera irrisoria.

(2) Código Agrario de Panamá, aprobado con la ley Nº 37 de 21 de septiembre de 1962 y entró en vigencia el 1º de marzo de 1963.

A partir de la fecha en que entra en vigencia el Código Agrario, hasta 1968, se habían expedido 2,864 títulos de propiedad (9.7% de los solicitados) representando 44,781 hectáreas de tierras. Además, sólo se adquieren para el fondo de tierras de la reforma agraria 14 fincas que representaban 11,068 hectáreas.

Para poder medir hasta que punto la reforma agraria había tenido obstáculos, debe anotarse que el programa de desarrollo 1962-66, planteaba dentro de sus metas asentar 18,000 familias en 75,000 hectáreas no usadas. En 1968 sólo se había cumplido, en cuanto a títulos de propiedad, en un 15.4% y en cuanto a cantidad de tierras repartidas en 59.7%.

Como podemos observar en el cuadro N°1, el total de tierras adquiridas en el período 1963-68 representaban solamente el 2.3% del fondo de tierras de la Reforma Agraria establecido hasta 1977. Debe notarse que la forma prevaleciente de adquisición de tierras durante el período en cuestión fue la compra. Estos representaban el 85.7% de las fincas y el 58.0% de las tierras adquiridas hasta 1968.

Pareciera ser que los sectores terratenientes, eran lo suficientemente fuertes como para frenar el proceso de Reforma Agraria, y más aún, para evitar que ésta se hiciera por las vías de expropiación.

CUADRO Nº1 Formas de adquisición de tierras y superficie. Período 1963-68 y con respecto a 1963-77.

Formas de adquisición	1963-68		con respecto a 1963-77	
	fincas	hect.	fincas	hect.
Compra	85.7	58.0	1.7	1.3
Expropiación	7.1	40.2	0.1	1.0
Donación	7.2	1.8	0.1	0
TOTAL	100.0	100.0	1.9	2.3

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Tomado de Juan Manuel Rivera, Análisis de la Situación Ocupacional en el área rural y el impacto del desarrollo del sector en el empleo. Tesis para optar el título de Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Panamá, 1979.

Pero no todo fue fracaso para la Reforma Agraria durante este período. Se tomaron algunas medidas de importancia y que sentaron las pautas para el proceso de Reforma Agraria, que se desarrolló con posterioridad, de las cuales se pueden mencionar:

1. Registro de agricultores sin tierra; y
2. Levantamiento del catastro rural de tierras y aguas.

Con motivo del segundo estudio aquí señalado, se recopilaron datos sobre la capacidad agrológica de los suelos y que sirvió con posterioridad para repartir tierras, determinar el tipo del producto para el que la tierra era más apta y para diseñar las normas de avalúo.

En cuanto al fondo de tierras de la Reforma Agraria, es durante el período 1969-7

que se da énfasis a su constitución. Como puede observarse en el cuadro N°2, en este período se forma el 67.0% del fondo de tierras de la Reforma Agraria.

CUADRO N°2 Formas de adquisición de tierras y superficie. Período 1969-72 y con respecto a 1963-77.

Formas de Adquisición	1969-72		con respecto a 1963-77	
	fincas	hect.	fincas	hect.
Compra	28.6	3.9	9.0	2.6
Expropiación	50.0	14.1	15.7	9.1
REHARE	10.4	76.1	3.3	51.3
Donación	8.6	5.7	2.7	3.8
Cancelación de títulos	2.4	0.2	1.0	0.2
TOTAL	100.0	100.0	31.7	67.0

Fuente: MIDA. Tomado de Juan Manuel Rivera, ob.cit.

Contrariamente a lo sucedido en el período anterior, las tierras adquiridas por medio de expropiaciones son significativas. Durante este período se adquirieron un total de 220 fincas con una superficie de 332,612 hectáreas de tierra, representando el 50% , las fincas que se habían obtenido por vía de expropiaciones.

El haberse realizado estudios agrológicos y constituido en su mayor parte el fondo de la Reforma Agraria, permite que en este período se inicia la adjudicación de tierras a organizaciones campesinas. Se constituyeron 138 Asentamientos Campesinos que aglutinaban un total de 5,340 familias y, además, se otorgó tierra

central y producían el 39% de la producción de las organizaciones campesinas siendo las organizaciones campesinas de la provincia de Veraguas la de mayor productividad 58.7 quintales por hectáreas.

Con respecto a las condiciones de relaciones desiguales de producción entre las pequeñas y grandes explotaciones, tomaremos dos elementos explicativos: la utilización de maquinarias y la utilización de abono químico o inorgánico excluyendo otros factores de importancia como: la calidad de la tierra, la extensión de las explotaciones, métodos de siembra etc., que consideramos importantes, pero no las incluimos debido a la ausencia de cifras para su sustentación.

Para 1973, el 46% de la superficie en explotación (de arroz) a nivel nacional utilizaba maquinarias. Este porcentaje se minimiza al tomar en cuenta la superficie de las pequeñas explotaciones, pues sólo en el 9% de su extensión se utilizaba maquinarias, mientras que el 94.8% de la superficie de las grandes explotaciones se trabaja con maquinarias (3).

Otro factor que incide en el rendimiento por hectárea de las grandes explotaciones es la utilización de abonos inorgánicos. En este mismo año (1973) el 48.7% de la superficie sembrada utilizaba abonos inorgánicos. Por una parte las pequeñas explotaciones sólo utilizaban abono en el 13% de su superficie sembrada, contrastando con las grandes explotaciones que utilizaron abono en el 95.7% de su superficie.

La evidente desproporcionalidad en la utilización de maquinarias y abonos inorgánicos en las explotaciones según tamaño, explica el alto rendimiento de

(3) I.E.C.: Situación Económica. Producción Agropecuaria, 1973, p

de las tierras para el fondo de la Reforma Agraria, más que un fortalecimiento de los sectores terratenientes, nos señalan un debilitamiento del gobierno, tanto en el plano político como económico (3).

En lo que respecta a la distribución de la tierra, se continuó el establecimiento de empresas colectivas de producción aunque ahora con mayor prudencia.

Para 1977, se habían constituido 208 Asentamientos Campesinos y 61 Juntas Agrarias. Se habían organizado 7,246 familias y otorgado 10,565 títulos de propiedad.

Estas organizaciones campesinas se dedicaron básicamente a la producción de arroz, llegando a representar en 1977, el 14% de la producción total del país (4). Este énfasis en la producción de arroz estaba guiado por el propósito de autoabastecimiento nacional de dicho producto, contribuyendo a atenuar el déficit de la balanza comercial, que era una de los objetivos básicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 1970-80.

En este sentido podríamos decir que la política agraria después de 1968, se caracterizó por la constitución de empresas de producción colectivas. Estos, por su bajo nivel tecnológico, fueron las que contribuyeron en mayor medida en los incrementos de requerimientos de mano de obra, generados por la producción de arroz.

(3) Recordamos que el incremento del PIB cayó vertiginosamente de 6.5% en 1973 a 2.7% en 1974 y para 1976 ya crecía a tasas negativas. Por otro lado, a finales de 1976 se había decretado la ley 95 la cual modificaba sustancialmente el Código de Trabajo, lesionando la estabilidad del trabajador, los contratos colectivos, el derecho a huelga, etc. En pocas palabras, la "unidad nacional" se resquebraja. Por ello no es casual que el gobierno se apresurara a firmar un tratado del Canal de Panamá, en septiembre de 1977.

(4) Estrategia de Desarrollo Nacional 1970-80, citado, pág 60

Es por ello, que en el período de 1971-76 el incremento de los requerimientos de mano de obra en la producción de arroz, crecen en un 25%, ya que es en ese período en que se profundiza el proceso de constitución de este tipo de empresas de producción.

Como hemos anotado anteriormente (Cap. 6), la disminución de los requerimientos de mano de obra en la producción de arroz, durante el año 1977-78, fue producto de la introducción de grandes empresas arroceras, con altos niveles tecnológicos.

Tal situación, altos niveles tecnológicos en las grandes empresas arroceras y bajos niveles tecnológicos en los Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias, etc. a que ha llevado la política agraria, permite grandes ganancias a las primeras empresas, ya que son base a los incrementos de costos que tienen las agrupaciones campesinas de producción, que se "justifican" los aumentos del precio sostén (5)

La sustitución de estas empresas colectivas de producción, significó una reestructuración en cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo campesina y por tanto de la estructura del empleo.

Ya no era el campesino de la pequeña parcela que producía para su consumo y en la que participaba toda su familia. Ahora se asociaba a otros campesinos y sus familias para la producción; aunque ahora su producción se destinaría al mercado.

(5) Debemos recordar que para "justificar" el incremento del precio sostén del arroz, en 1976, se señalaba que la sequía había afectado los costos de producción del grano que tal medida iba encaminada a beneficiar a los pequeños productores y que representaban más del 60%. Debía añadirse que este "más del 60%" en su conjunto, sólo producía, aproximadamente, el 25% de la producción total de arroz.

Tal ha sido el caso de los Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias y las Cooperativas de Producción. Además, se introdujo el crédito mediante el cual se orientaba el tipo de producción.

Por los bajos niveles tecnológicos en que se desarrollan tales procesos de producción, el fruto de ello, en su generalidad, sólo permite reproducir la fuerza de trabajo campesina en sus condiciones mínimas.

Por consiguiente, a la vez que se creaban las condiciones para la penetración del capital, la Reforma Agraria permitió "la incorporación del campesino al desarrollo económico". Efectivamente, mediante la creación de las empresas colectivas de producción se incorporó al campesino a la dinámica de capital. Estas empresas, como hemos señalado, permiten excedentes extraordinarios al gran capital, lo que pareciera ser una de sus funciones (6).

Pero, para la penetración y expansión del capital en la agricultura, la Reforma Agraria sólo constituye una parte. Además de ello, requiere de otra serie de medidas de política económica que faciliten el desarrollo del capital. Una de las medidas más importantes a este respecto lo constituye el crédito.

B. Política Crediticia

El crédito, como instrumento que facilita la penetración y expansión del capital, tiene dos niveles. El primero se refiere al crédito que se otorga a la gran empresa capitalista. Aquí se constituye en un instrumento que fortalece las rela

(6) Otra de las funciones es la política. Con la concentración del campesinado en centros de producción se busca disminuir las migraciones hacia la capital, a la vez que pretende mantener una base de apoyo para el gobierno.

nes de producción capitalista y de forma indirecta permite la expansión del dominio del capital, ya que la gran empresa en muchos casos necesita de la producción del pequeño productor y/o del campesino.

El segundo nivel lo constituye el crédito que se concede a empresas de producción que no son específicamente capitalistas, es decir, que no implican fuerza de trabajo asalariada. Tal es el caso de los Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias, el pequeño productor, etc.

Concediendo créditos, el capital subordina indirectamente a estas empresas a la dinámica del capital y a la postre, ello significa su ruina; orienta el tipo de producción, condiciona la comercialización, etc.

Nosotros nos preocuparemos esencialmente de este segundo nivel. El crédito a las grandes empresas, por sus altos niveles de rentabilidad, son concedidos por fuentes privadas de financiamiento. Lo que nos interesa tratar es la política crediticia pública que se implementa en Panamá durante el período 1961-78 y que buscaba desarrollar el capitalismo en la agricultura.

En Panamá las dos entidades financieras del sector público, que durante la década del 60 destinaban fondos para el sector agropecuario eran el Banco Nacional y el Instituto de Fomento Económico (IFE).

El IFE fue creado con la ley N°3 del 30 de enero de 1953 asumiendo las funciones que hasta ese momento había venido desarrollando el Banco Agropecuario e Industrial.

Los objetivos planteados por el IFE eran los siguientes :

- i). Fomentar la producción agropecuaria, para alimentos y materias primas, que requiera la industria nacional.
- ii). Estimular la diversificación de la actividad agrícola.
- iii). Realizar investigaciones y operaciones de mercado de los productos agro

pecuarios.

iv). Instalar molinos de arroz, maíz, café y productos similares; además, beneficios de café, silos y plantas de refrigeración.

Por su parte, el Banco Nacional enmarcaba sus préstamos dentro de objetivos similares. Esta actividad la realizó hasta 1964, creando con posterioridad el Banco Agropecuario que se encargó de dichas actividades.

Aunque los objetivos de ambas entidades planteaban beneficiar el sector agropecuario, los datos nos señalan una política preferencial del destino de los préstamos hacia el sector ganadero (7).

Del total de préstamos formalizados al sector agropecuario en los años sesenta, más del 50% se destinaban a las actividades ganaderas.

Esta política crediticia preferencial para las actividades ganaderas contribuyó a disminuir los requerimientos de mano de obra en las áreas rurales, ya que esta actividad es poco sensible a crear fuentes de empleo. Es por ello que durante el período los requerimientos de mano de obra sólo crecieron en 11.25% de los cuales la mayor parte fue producto de la actividad bananera. Los requerimientos de mano de obra para la producción de banano crecieron en 58%.

Pese a lo anterior, es conveniente señalar que el crédito se había desarrollado con poca significación, producto de los obstáculos que presentaba el monopolio sobre la propiedad territorial al desarrollo del capitalismo en la agricultura.

(7) Esta preferencia también se observaba en las entidades privadas y que representaban el mayor porcentaje de los préstamos destinados al sector agropecuario.

En cuanto a las actividades agrícolas, el rubro más beneficiado por el crédito fue la producción de arroz, como apreciamos en el cuadro N°4.

CUADRO N°4 Participación porcentual de rubros seleccionados en los años 1960, 65 y 70 con respecto al total de préstamos formalizados por el BDA para el sector agropecuario.

	1960	1965	1970
TOTAL	B/ 546.313 100%	B/ 2,450,001 100%	B/ 6,612,734 100
Arroz	50.14	29.76	18.80
Café	3.98	2.32	3.22
Caña	—	1.66	0.47
Ganado Vacuno	—	50.22	55.44

Fuente: Elaborado por el equipo de Empleo Rural, CELA, en base a datos proporcionados por el BDA.

Efectivamente, para 1965, los préstamos destinados a la producción de arroz representaban el 29.76% del total de préstamos concedidos al sector agropecuario. En 1970 significaban el 18.8%. Lo anterior es significativo, si consideramos que el conjunto de los préstamos destinados a la producción de arroz y a la ganadería, representaban el 80% y el 74.2% para los años 1965 y 1970, respectivamente.

Esta preferencia se ve más claramente si consideramos los préstamos para bienes de capital e insumos, para la producción de arroz, durante dos años 1964-68, los cuales acaparaban el mayor porcentaje del total de préstamos para dichos rubros.

CUADRO N°5 Participación porcentual del arroz, en los préstamos para Bienes de Capital e Insumos, financiados por el IFE años 1964-1968.

Detalle	1964	1965	1966	1967	1968
A- Bienes de Capital					
Arados y sembradoras	29.3	57.5	56.0	94.2	90.6
Cosechadoras	100.0	100.0	100.0	100.0	98.3
Tractores	53.6	71.2	71.4	64.0	44.3
B- Insumos					
Fertilizantes	71.1	74.3	62.5	71.0	69.1
Yerbisidas, Insecti cidas y fungicidas	91.1	91.4	79.0	93.3	60.7

Fuente: IFE, Cuadro Construido de cifras de Raúl Fermín, El crédito agrícola como instrumento de desarrollo agropecuario en la República de Panamá 1968, pág 98 y 99. Tesis para optar al título de Licenciado en Economía.

Efectivamente, como podemos apreciar en el cuadro N°5 el mayor porcentaje de los préstamos otorgados por el IFE, durante el período 1964-68, para bienes de capital e insumos, eran acaparados por la producción de arroz. Para 1968, más del 90% de los préstamos para la compra de Arados, Cosechadoras y Sembradoras eran concedidos para la producción de este bien. En cuanto a los insumos, esta participación era superior al 60%.

La preferencia en el financiamiento de bienes de capital e insumos para el arroz fortaleció el proceso de tecnificación en la producción de ese rubro.

Este fenómeno se reflejó en una disminución absoluta de los requerimientos de ma

no de obra durante el período 1961-71, aunque su producción aumentara en un 36.5% y la superficie cultivada sólo lo hiciera en un 4.8%. Tal disminución absoluta de los requerimientos de mano de obra se fortaleció por la política de importación de arroz, que durante 1940-68 representó parte significativa del consumo nacional.

Aunque en la década de los años sesenta se presta alguna atención al sector agrícola esta fue poco significativa, esencialmente por los impedimentos que ofrecía la estructura de propiedad sobre la tierra.

Durante el período 1969-72, se efectúan los cambios anotados a nivel de la política agraria. En cuanto a la estructura de tenencia de la tierra, permitió canalizar mayores créditos. A partir de 1973, la política crediticia pública muestra una mayor consideración para con el sector. En los años 1972-74 los créditos canalizados hacia el sector agropecuario aumentaron en casi un 300%. Los que se canalizaron hacia actividades agrícolas propiamente tal, lo hicieron en un 384%. Además, el destino de los préstamos era hacia pequeños y medianos productores y organizaciones campesinas.

Las organizaciones campesinas, creadas por la Reforma Agraria, como veremos a continuación, fueron adquiriendo un mayor porcentaje de los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA). En 1976, llegaron a obtener el 55.9% del total de préstamos del Banco.

En 1977, la relación bajó al 27.8%. La disminución absoluta de los préstamos probablemente se debió a las dificultades de comercialización, lo que refleja que fue este tipo de "empresa de producción" la más afectada (8)

(8) La compra de la producción de granos por parte del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), disminuyó de 28% en 1975/76 a 9% en el siguiente año, debido a la saturación de las bodegas. Tomado del Plan Trienal del MIDA, 1978-80.

CUADRO Nº6 Prestamos formalizados por el BDA, clasificados según tipo de prestatario.* Años 1973-77

(%)

Detalle	1973	1974	1975	1976	1977
Individual	54.8	44.7	44.8	32.2	65.7
Organización Campesina	43.1	48.5	45.8	55.9	27.8
Juntas Comunales	—	1.5	4.0	2.1	1.4
Cooperativas	1.0	1.3	3.1	7.9	4.1
Ciclos Básicos	0.4	1.2	1.8	0.4	0.5
MIDA (otros)	0.7	2.3	0.5	1.5	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: BDA, Tomado del Plan Trienal del MIDA, 1978-80.

(*) Esta institución bancaria, fue creada en 1973, para que se encargara de las actividades de financiamiento público del sector agropecuario.

Aun cuando la producción arrocera siguió beneficiándose, en este período, de la política crediticia gubernamental, fue posible introducir cierta diversificación. En la década de 1970 se comenzó a desarrollar líneas crediticias públicas en los rubros del café, frijol, maíz, caña de azúcar y tomate industrial. Casi de inmediato se sintieron los efectos en la estructura ocupacional.

Estos rubros, que son a la vez a los que se debe los incrementos de requerimientos de mano de obra, indican las prioridades establecidas por el gobierno, en cuanto a qué producto agrícola producir.

Efectivamente, el cuadro siguiente nos muestra que del total de préstamos forma

lizados por el BDA entre 1969 y 1978, los rubros que acaparaban dichos préstamos son básicamente los antes señalados.

CUADRO N°7 Préstamos formalizados por el BDA. Período 1960-68 y 1969-78 (miles de balboas)

	1960-68	%	1969-78	%
Sector Agrícola	7651.7	39.6	93.469.1	52.7
Arroz	5251.9	27.2	68.374.4	38.5
Café	597.8	3.1	4.258.0	2.4
Frijol y poroto	46.6	0.3	1.684.5 (1)	1.0
Maíz y sorgo	879.4	4.5	12.643.9	7.1
Caña	154.9	0.8	520.3	0.3
Tomate industrial	721.1	3.7	5.988.0	3.4
Sector Ganadero (2)	11.686.4	60.4	83.982.5	47.3
TOTAL	19.338.1	100.0	177.451.6	100.0

Fuente: Banco de Desarrollo Agropecuario.

(1) Recibió su mayor impulso a partir de 1973.

(2) Incluye financiamiento de poco monto para cultivos como tabaco, cacao, verduras, coco y papa.

El Cuadro N°7 destaca el significativo papel jugado por el Estado en el impulso dado a los diferentes sectores agropecuarios en la década de 1970. Mientras que en el decenio anterior (1960-68) el total de créditos sumaba poco menos de B/ 20

millones, en el período 1969-1978 la cifra alcanza los \$ 177.5 millones.

Un total de siete rubros experimentan enormes inyecciones de crédito estatal.

El más favorecido, por las razones ya anotadas, es el arroz cuya bolsa de crédito se multiplica trece veces. Los otros rubros, sin embargo, no se quedan muy atrás.

1. El Arroz

En el caso del arroz, que ya señalamos al tratar la política agraria, los préstamos se destinan a pequeños productores individuales y organizaciones campesinas de producción (Asentamientos, Juntas Agrarias, Cooperativas de Producción). Ello fortalece los dos polos analizados con anterioridad.

Un sector altamente tecnificado (los grandes empresarios arroceros que, por sus condiciones de rentabilidad, tienen facilidades de obtener créditos en la banca privada) y otro sector de baja tecnología aunque con niveles superiores a la década del sesenta (en relación al avance tecnológico de las grandes empresas arroceras, la brecha tecnológica se ha ensanchado).

2. El Café

El apoyo financiero gubernamental para la producción del café, durante el período 1971-78, contribuyó al aumento de los requerimientos de mano de obra efectuados por este rubro.

La dificultad para introducir avances tecnológicos que tienen la producción de

café contribuyó al aumento de los requerimientos de mano de obra. Cada nueva inversión demanda la incorporación de mano de obra en forma constante. Es decir, el proceso no provoca de manera sensible, una mayor productividad del trabajo. Más bien, el incremento de la producción de café, se traduce en aumentos de tierras, árboles y, como consecuencia, mano de obra.

Tal significación pierde representatividad, cuando consideramos la temporalidad. Es decir, el aumento de los requerimientos de mano de obra efectuados por el café se da en período de cosecha. Esto contribuye a modificar la estructura ocupacional en el agro, ya que crea una masa de trabajadores que trabajan sólo parte del año. El resto del año deben recurrir a su parcela, para poder reproducir su fuerza de trabajo.

3. El Maíz

La canalización de recursos financieros hacia la producción de maíz, se debe, por un lado, a las necesidades de la agroindustria alimenticia que incrementan sus demandas por materias primas en el período. Por el otro, al desarrollo de la producción vacuna y avícola que también exige del productor mayores cantidades de este grano.

Durante la década del setenta esta política crediticia fue fortalecida con el aumento sistemático del precio sostén de este rubro. En 1971 el precio sostén por quintal era de B/ 4.25, en 1973 subió a B/ 6.50 y en 1974, vertiginosamente subió a B/ 8.50 (9).

(9) Ver estadísticas del IMA.

4. El Frijol

Otro rubro que recibe un fuerte respaldo financiero oficial en los años 1973 y 1974, es el frijol. En este período se observa una fuerte disminución de requerimientos de mano de obra para la producción de este rubro. Sin embargo, en este mismo período, el volumen de la producción tiene un fuerte auge. Se desprende que el financiamiento público se destino a tecnificar su producción (10).

Al igual que con la producción de maíz, el precio sosten se constituyó en un incentivo adicional para la producción del frijol. En 1970, el mismo era de B/ 10.75 el quintal, en 1973 subió a B/ 17.50 y en 1974 había subido a B/ 30.00 (11).

Lo anterior es significativo si consideramos que en 1974 el monto de prestamos destinados a la producción de frijol aumentó en un 407.8%.

5. El Tomate

En cuanto al tomate, se concedió apoyo financiero a los pequeños y medianos productores. La gran mayoría de estos debían suplir las demandas de las empresas que procesan industrialmente el producto. La producción de derivados del tomate aumentó entre 1970 y 1975 en un 208% con respecto a 1961 (12).

-
- (10) Durante el período 1961-78, la superficie sembrada disminuyó en 33.77%, mientras que la producción solo lo hizo en 16.21%, lo cual indica un aumento en el rendimiento por hectárea.
- (11) Ver estadísticas del IMA.
- (12) Estadísticas y Censo, Situación Económica, Industria: año 1977, Panamá.

1.6 La Caña de Azúcar

Los préstamos canalizados hacia la producción de caña de azúcar, por el BDA son de poca importancia. Sin embargo, en 1971 el Estado crea una empresa especialmente destinada a desarrollar el sector azucarero.

Por las características de los prestatarios del BDA, suponemos que los préstamos para la producción de caña (B\$ 520 mil en el período 1969-1978) son a productores independientes, los cuales contratan fuerza de trabajo fundamentalmente para los períodos de safra. En gran parte, el capital se invierte en los bienes salariales de un sector trabajador que parte del año es asalariado y el resto recurre a su parcela familiar.

El fuerte de la inversión pública en la producción de la caña de azúcar fue realizada por el Estado a través de la Corporación Azucarera la Victoria con la creación de tres grandes ingenios ubicados uno en Veraguas (Santiago), otro en Chiriquí (Alanje) y un tercero en Panamá (Pacora). Dicha inversión significó entre 1973 y 1978, aproximadamente, un poco más de 111 millones de balboas (13).

Las inversiones, por parte del Estado, en la producción de este rubro han incidido fuertemente en los requerimientos de mano de obra en su producción. Pero además, ha contribuido a la expansión del sector que solo es asalariado parte del año, pero no por eso deja de pertenecer al proletariado rural.

En 1978 los tres ingenios mencionados emplearon a 8,200 macheteros para realizar la safra. Estos trabajadores se emplean por un promedio de dos meses dentro del período de cosecha de cuatro meses (14).

(13) Corporación Azucarera la Victoria

(14) Idem.

El énfasis en la producción de caña de azúcar tuvo efectos sobre la estructura de clase del sector agrícola. La mayor parte de las hectáreas de tierras incorporadas a la producción de caña están en manos de los llamados "colonos administrados" y "colonos independientes". Con esta transferencia, el Estado fortaleció al sector de "campesinos ricos" (15).

El 67.4% de las hectáreas dedicadas a la producción de caña está acaparada por estos campesinos ricos lo que nos permite deducir que son estos las que contratan mayor personal en los períodos de zafra (16).

Aunque el BDA es la institución financiera gubernamental creada con el propósito de llevar adelante la política crediticia pública del sector agropecuario, tal política no se circunscribió a la creación de dicho Banco.

Aparte de legislar en materia de crédito para los pequeños y medianos productores, era necesario hacerlo para aquellos sectores que por su capacidad financiera (los grandes productores) pudieran conseguir préstamos en el sector privado. Es así como se "determina" subvencionar los intereses para los préstamos agropecuarios (e industriales), a partir del 27 de noviembre de 1974, hasta diciembre 31 de 1975.

Como quiera que uno de los efectos de la inflación externa y de la estrechez monetaria de los principales mercados financieros del mundo ha sido el alza de los intereses bancarios, el Gobierno Nacional subvencionará los intereses para préstamos

(15) Los colonos son productores independientes que mediante contrato con la corporación, se comprometen a venderle la producción cultivada en tierras de su propiedad.

(16) Memoria de la Corporación Azucarera la Victoria, Panamá, 1978.

tamos agropecuarios e industriales a partir de la fecha y hasta el 31 de diciembre de 1975. Esta subvención será del orden del tres al cuatro por ciento (3-4 por ciento) anual". (17).

Esto se implementó a través de la Comisión Bancaria Nacional, la cual debía establecer por trimestre la tasa preferencial de interés para el sector agropecuario e industrial (18).

Por su parte, los préstamos otorgados por el BDA han sido a tasas que fluctúan entre el 6% y el 11%. Para los pequeños productores la tasa de interés ha sido del 9%, para los medianos productores del 11%, para los productores asociados (Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias) del 7-9% y para las Cooperativas del 6-8 (19)

Por consiguiente la política crediticia pública, y especialmente la de la década del setenta, se convirtió en un fuerte sostén del desarrollo capitalista.

C. Políticas Generales

Aquí incluiremos un conjunto de medidas que sirven de apoyo a las políticas mencionadas por separado anteriormente. Estas son las medidas relacionadas con los beneficios tributarios, las inversiones del estado, la comercialización, etc. De una otra forma, estas medidas contribuyeron a una penetración más rápida del capital en el agro.

(17) Ver "Declaración de Boquete", La Estrella de Panamá, noviembre 27 de 1974.

(18) En el primer trimestre de 1975 la tasa preferencial de interés para el sector agropecuario se estableció al 9.7/8%, en el segundo trimestre al 7.0%, en el tercer trimestre al 6.0% y en el último trimestre al 7.0%.

(19) Tomado del Plan Trienal del MIDA, 1978-80.

C.1.- Infraestructura:

Durante la década de 1960, la inversión en infraestructura facilitó la posterior penetración y expansión del capitalismo en el agro.

En el programa de desarrollo 1962-66, se contempló la utilización del 16.8% del presupuesto de inversiones públicas para el desarrollo agrícola y la Reforma Agraria. Además, se estableció fondos para vías de transporte, electrificación, etc. Es decir, la infraestructura básica necesaria para agilizar el desarrollo del capitalismo en la agricultura.

En el siguiente cuadro se evidencia el incremento de las redes de comunicación vial durante la década del sesenta. El cuadro desglosa el aumento experimentado tanto en general, como por provincia. Las cifras hacen suponer que, de alguna manera, lo esbozado en el programa de desarrollo se cumplió.

CUADRO N°8

Longitud de Kilómetros de la red vial, por tipo de superficie en la República, y totales por provincia al 31 de diciembre: 1960 - 1970.

	1960	1970
TOTALES	<u>3550.6</u>	<u>6806.7</u>
Hormigón	387.7	636.4
Asfalto	257.4	1170.1
Grava	773.4	1015.3
Tierra	2132.1	3984.9
<u>Provincias</u>		
Coclé	596.7	1060.8
Chiriquí	788.1	1540.8
Herrera	332.5	867.5
Los Santos	565.2	1117.0
Panamá	602.6	980.9
Veraguas	532.1	953.5

Fuente: Contraloría General, Panamá en Cifras, 1960 y 1970.

Durante la década, el aumento total en kilómetros de red vial fue del 91%. El incremento fue más marcado en la construcción de carreteras de asfalto, las que aumentaron en un 360% durante el período.

Este mismo comportamiento fue uniforme para todas las provincias. La construcción de carreteras, empero, favoreció a algunas regiones. Dos provincias recibieron un tratamiento preferencial al respecto, como fue el caso de las provincias de Herres y Los Santos. En general, el aumento se centró en 6 provincias que aparecen en el cuadro antes anotado.

Este interés general de crear una infraestructura básica (carreteras) para la penetración del capital en las actividades agrícolas, es coherente, con el aumento de los requerimientos de mano de obra durante ese período. El incremento de la producción registrada y de los requerimientos de mano de obra indica cierta efectividad de las políticas estatales de apoyo a la penetración y expansión del capitalismo en las áreas rurales.

Durante 1970 y 1978, el presupuesto de inversiones del gobierno nacional continuó canalizando fuertes recursos hacia el sector de infraestructura como apoyo al desarrollo del capital en el campo. Ello incluyó hidroelectrificación, sistemas de riego, etc.

En el marco de estas infraestructuras de apoyo, se contempló el financiamiento para el sistema de riego de Coclé, el cual cubre 5,000 hectáreas bajo regadío con el propósito de impulsar la producción de arroz y caña de azúcar (20).

(20) Informe Económico, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1974.

De igual forma, a finales de 1974 (año en que la crisis se manifestó con mayor crudeza) se estableció como prioritarias los proyectos de riego en las regiones de Bayano (Chepo) Coclé y Sona (21), con el propósito de ofrecer apoyo a los rubros mencionados.

En cuanto a la extensión de la red vial en el período 1970-78 ésta aumentó en un 20.7% reflejándose en un aumento de casi el 50% del tipo de asfalto y aproximadamente en un 200% del tipo revestido (22).

C.2.- Beneficios Tributarios

Esta es una de las políticas gubernamentales más típicas que procura "incentivar" al capital. Tal política jugó un papel en la penetración del capital en el sector agrícola, durante el período 1961-78.

Como antecedente, puede mencionarse la ley N°12 de 1950 y la ley N°23 de 1957. Ambas permitieron que las empresas realizaran contratos con la Nación, obteniendo una serie de beneficios relacionados a las importaciones y a los impuestos sobre la renta.

El acogerse a tales contratos, le permitía a las empresas la libre importación de maquinarias, equipo, piezas de repuesto, materias primas, etc. al igual que la exención del impuesto sobre la renta, en los porcentajes establecidos en el contrato.

Tales incentivos no eran exclusivos del sector agrícola, (se extendía a la industria) pero se constituían en instrumentos que incentivaban la introducción de tecnología en la agricultura y, en general, a la expansión del capitalismo en el sector.

(21) "Declaración de Boquete", noviembre 1974, ibid.

(22) Panamá en Cifras, 1978. No trae el desglose por provincia.

La empresa más importante que laboraba en el agro, la Chiriquí Land Co. (United Fruit Co.), se aprovechó en 1964 de esta legislación firmando un contrato con la Nación, sin plazo fijo, mediante el cual se acogían a los incentivos antes señalados. En relación al impuesto sobre la renta, el contrato establecía una tasa fija de dicho impuesto del 30% (23).

En cuanto a las leyes de incentivos de importación, se tiene poca información con respecto a las empresas que trabajaban en el sector agrícola y que se acogieron a estas leyes de incentivos (salvo la Chiriquí Land Co.). Sin embargo, hay estadísticas suficientes para comprobar el aumento de las existencias en renglones tales como maquinarias, equipos, materias primas, etc. cubiertos por la ley y que se destinaron a las actividades agrícolas. Como en el país no existían empresas que produjeran estos bienes, es de suponer que se importaban.

Durante la década del sesenta, la cantidad de tractores de carga aumentó en 14.6% los arados de tractores en 19.1%, las sembradoras, cosechadoras y trilladoras de tractores, lo hicieron en 19.5% y las cosechadoras trilladoras de autopropulsión aumentaron en 26.5% (24).

La superficie arada aumentó en 151.6%, la superficie abonada en 94.7% y la superficie regada en 56.7%, como se observa en el Cuadro N°9.

CUADRO N°9 Evolución de la tecnología en el agro, años 1961 y 1971

Superficie	1961		1971		Aumento 1961-71
	Expl.	Area	Expl.	Area	
Arada	2446	23292	7929	58601	151.6%
Abonada	3201	40089	8372	78052	94.7%
Regada	924	14277	2993	22377	56.7%

Fuente: Estadísticas y Censo, Censos Agropecuarios de 1961 y 1971.

(23) Tomado de Estudio Fiscal de Panamá, Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, Panamá, 1964, página 219.

(24) Plan Trienal del MIDA, 1978-80, página 26

Este proceso de tecnificación varió según las provincias y productos.

Para 1970, Coclé tenía, el 27% del total del área arada del país, Chiriquí el 43% y los Santos el 10%. Tal proceso de tecnificación se debió a la producción del arroz, (primordialmente) del maíz, de la caña de azúcar, del tomate (25).

CUADRO N°10 Concentración de la superficie arada, por provincia y rubro. Año 1970 (%)

Provincia	Caña de Azúcar	Arroz	Maíz	Tomate	Otras hortalizas
Coclé	48.0	28.9	15.0	19.0	---
Chiriquí	---	55.0	16.0	---	69.0
Herrera	35.0	---	12.0	---	---
Los Santos	---	---	48.0	59.0	---

Fuente: BDA, Tomado del Plan Trienal del MIDA, 1978-80

Como podemos observar en el Cuadro N°10, más del 80% de la superficie arada en cuatro provincias, que en conjunto aglutinaban más del 80% del total de la superficie arada del país, se dedicaban básicamente a producir caña de azúcar, arroz, maíz y tomate. Fueron estos productos los que recibieron la mayor parte de la tecnología incorporada en el sector agrícola.

Los datos anteriores nos permiten suponer, que tal proceso de tecnificación fue incentivado por las políticas de exenciones de impuesto sobre importaciones de equipo, maquinarias, repuestos, etc.

(25) Plan Trienal, citado, página 26

Este tipo de incentivos son reformados durante la década del setenta, mediante Decreto de Gabinete N°413 del 30 de diciembre de 1970 (Gaceta Oficial N°16770 del 13 de enero de 1971) y modificado por el Decreto de Gabinete N°172 del 24 de agosto de 1971 (Gaceta Oficial N°16920 de 31 de agosto de 1971).

Tales beneficios tributarios son establecidos ahora según 3 tipos de empresas: las empresas industriales de exportación, las que se dediquen a producir para el mercado interno y los que se instalan en determinados distritos del país (26).

Para las industrias de exportación se establece una exoneración del 100% del impuesto sobre la renta (o préstamos bancarios especiales). Además, contempla la exoneración del 100% sobre el impuesto de exportación y sobre la importación de insumos y equipo, hasta 15 años.

Para las empresas industriales que producen para el mercado interno se establece la exoneración del 100% del impuesto sobre la renta y sobre las utilidades netas reinvertidas, cálculo de la depreciación de sus bienes en condiciones especiales, régimen especial de arrastre de pérdidas, en el impuesto sobre la renta, las que podrían deducirse de la renta de los tres años siguientes y exoneración del impuesto sobre importaciones de equipo e insumos; todo ello durante 15 años.

Las industrias que se instalan en los distritos escogidos, son las que más beneficios tributarios obtienen. Se le exonera el 100% de los impuestos de inmuebles, sobre la exoneración y sobre la importación de los equipos e insumos, durante 20

(26) Estos distritos son David, Renacimiento, Alanje, Barú, Santiago, Chitre, Los Santos, Las Tablas, Aguadulce, Natá y Penonomé. Ver Código Fiscal de Panamá, artículos 3,5,7 y 39.

años. Además, se les exonera el 100% del impuesto sobre la renta durante los primeros 5 años y el 50% en los 3 años siguientes.

Los beneficios tributarios otorgados a este último tipo de industrias responden a la política de regionalización a que se abocó el gobierno a partir de la década del setenta.

Es importante señalar, a este respecto, que la mayoría de los distritos con preferencias se encuentran en las provincias de Coclé, Chiriquí y los Santos, en las que se ubica el fuerte de la producción de arroz, caña de azúcar, tomate y maíz. El alto nivel de tecnificación que acusa la producción agraria en estas provincias hace suponer que los beneficios tributarios tuvieron su efecto.

C.3. Comercialización

Las transformaciones experimentadas en el agro demandaron la extensión y el fortalecimiento del sistema de comercialización. El desarrollo de la producción capitalista (y la subsiguiente ampliación de la masa semi proletaria rural, incluyendo las nuevas formas de producción colectiva introducidas por la Reforma Agraria) fue el factor que estimuló la intervención estatal en el proceso de comercialización.

En la década de 1970 se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), como herramienta oficial para apoyar la comercialización de los productos agrarios. La nueva entidad, además, establece las prioridades de las compras oficiales, por provincia y por rubro. Con ello se buscó incentivar al productor, garantizando la compra de su producción.

Si bien es cierto que esta política de apoyo fue de gran significado, hay que señalar que las misma no solucionó los problemas. Como hemos visto con anterioridad,

la compra de granos por parte del IMA disminuyó en un 19% entre 1976 y 1977, producto de la saturación de las bodegas, ocasionando problemas de comercialización. Esta saturación de las bodegas es el resultado de una mala ubicación de los locales, que no corresponden a las áreas de producción y no a una saturación global de la capacidad (27).

La política de comercialización definió como rubros principales a nivel oficial cuatro de los productos aquí considerados (tomate, maíz, arroz, y café).

Este conjunto de medidas generales actuaron como un solo cuerpo para incentivar la expansión del capitalismo en la agricultura a partir de 1961, aunque tuvo sus mejores años en la década del setenta.

(27) Tanto es así, que el Plan Trienal del MIDA, 1978-80 considera necesaria la expansión de la capacidad de almacenamiento de los productos en algunas provincias, aunque para 1980 existiría sobre capacidad a nivel del país.

Conclusión

Las características de la expansión del capitalismo en el agro panameño, a partir de 1961, y la política pública que se desarrolla en forma casi paralela inciden de forma peculiar en la estructura ocupacional de dicho sector.

Cuando se profundiza la expansión del capital en el agro, es decir, durante la década del setenta, las actividades de mayor peso, en cuanto a los requerimientos de mano de obra, las constituían las producciones de café y caña de azúcar.

Ambos productos son temporales, lo que lleva a constituir una fuerte masa de trabajadores que son asalariados solamente parte del año.

Durante la década del setenta la producción de arroz por organizaciones campesinas contribuyeron a crear un fuerte nivel de trabajadores campesinos que se subordinaron a la dinámica del capital vía empréstitos y comercialización. Esto constituye una readecuación en cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo campesina.

La política de exoneraciones del impuesto de importación de máquinas, equipos, insumos, etc., destinados al sector agropecuario, han incentivado la mecanización en el agro, este proceso se siente con mayor peso en el caso de la producción arrocería.

Puede afirmarse que el mayor porcentaje del proletariado rural, durante la década del sesenta, lo constituían los trabajadores de las bananeras de Chiriquí y Bocas del Toro (enclave norteamericano). Los requerimientos de mano de obra generados por la producción de este rubro durante el período 1971-76, si bien es cierto que aumentaron, lo hicieron en una proporción inferior a la demanda de la caña de azúcar.