



PROYECTO DE PLANIFICACION
DEL DESARROLLO AGROPECUARIO, FASE II

DOCUMENTO No. 6.2

***REFORMA AGRARIA
Y DESARROLLO RURAL
EN PANAMA***

DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION SECTORIAL
SANTIAGO DE VERAGUAS
JUNIO, 1978

INTRODUCCION

REPUBLICA DE PANAMA
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

El objetivo fundamental de este documento es presentar un informe general de la República de Panamá, a la conferencia regional y posteriormente mundial de la FAO, sobre los temas Recursos Agrarios y Desarrollo Rural.

Además, este documento contiene la intención de facilitar el intercambio de experiencias entre países y ayudar a contribuir a ampliar el conocimiento internacional de nuestros recursos, mostrando los niveles de esfuerzos que realiza el gobierno nacional para conducir a Panamá en una etapa de desarrollo y liberación nacional. Es un preceptivo de desarrollo histórico en las últimas décadas, el desarrollo de formular con estos antecedentes para determinar:

entre 1960 y 1961 y 1962 a 1963. El objetivo de este documento es el de presentar un informe general de la República de Panamá, a la conferencia regional y posteriormente mundial de la FAO, sobre los temas Recursos Agrarios y Desarrollo Rural.

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL

EN PANAMA

Preparado por:

Lic. Rafael Tirado Mora.

Arq. Fernando Soto.

Lic. Alicia Pitty.

INTRODUCCION

El objetivo fundamental de este documento es presentar un informe general de la República de Panamá, a la conferencia regional y posteriormente mundial de la FAO, sobre los temas Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

Además, este documento contiene la intención de facilitar el intercambio de experiencias entre países y espera contribuir a aportar elementos interpretativos de nuestra realidad, mostrando los niveles de esfuerzos que realiza el gobierno nacional para conducir a Panamá en una senda de desarrollo y liberación nacional. En una perspectiva de desarrollo histórico en las últimas décadas, fué necesario diferenciar dos etapas cronológicamente bien demarcadas: hasta 1968 y de 1969 a nuestros días. El objetivo de esa diferenciación que se sentirá en el decorrer del documento no responde a intereses propagandísticos ni por ser este un documento oficial de gobierno, responde sí a un sensible cambio sucedido en el proyecto político del país.

Un nuevo programa de gobierno ha tenido un impacto de importancia en el proceso de desarrollo de este país y además del frente internacional en el cual se ha recuperado nuestro principal recurso natural (el Canal de Panamá), en el frente interno se ha promovido una serie de transformaciones estructurales.

En la primera parte de este documento se tiene la intención de presentar una radiografía lo más precisa posible, de los principales indicadores de nuestra situación económica y social de forma a tener un marco comparativo para dimensionar el impacto de los programas y políticas del Estado, que se

describen en su parte segunda. Además se presenta el nuevo enfoque integrado de desarrollo rural y reforma agraria que prevalecerá en el diseño o implementación del denominado programa de desarrollo integral de áreas rurales.

La preparación de este documento ha estado bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de su Dirección Nacional de Planificación Sectorial con la colaboración de la asesoría que brinda la Fase II del Proyecto de Planificación Agrícola FAO-Gobierno de Panamá.

Además, se deja constancia de la estrecha colaboración brindada, fundamentalmente en aspectos de información por las Direcciones Nacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Social, además de todas aquellas otras instituciones del Sector Público cuya contribución ha sido de gran valor.

Santiago de Veraguas
junio, 1978.

1.1. Características de la información.....	9
1.1.1. Distribución geográfica.....	10
1.2. Movimiento migratorio.....	12
1.3. Relación entre la población.....	14
2. RELACION ENTRE LOS RECURSOS NATURALES Y HUMANOS	
2.1. Presión sobre la tierra.....	15
2.1.1. Ocupación del espacio.....	16
2.1.2. Relación entre población y la tierra.....	17
2.2. Estructura de propiedad de la tierra.....	17
2.2.1. Estructura de distribución de la tierra.....	17
2.2.2. Relación tenencia/uso.....	20
2.2.3. Régimen de tenencia de la tierra.....	22
2.3. Distribución del ingreso.....	23
2.3.1. A nivel del "Area Municipal" y el "centro del país".....	24
2.3.2. A nivel de la actividad económica.....	26
2.4. Estructura productiva.....	26
2.4.1. Organización social de la producción.....	26
2.4.2. Tecnología y productividad.....	31
2.4.3. Empleo.....	35

INDICE

CAPITULO 1	<u>Página</u>
1 - SITUACION Y PROBLEMAS DE ORDEN ECONOMICO Y SOCIAL	
1. ANTECEDENTES SOCIO-ECONOMICOS DEL PAIS	
1.1. Evolución del Desarrollo de Panamá.....	1
1.2. El Sector Agropecuario.....	4
2. RECURSOS NATURALES	
2.1. Potencialidad de tierras aptas para activi- dades agropecuarias.....	6
2.2. Uso actual de la tierra.....	6
2.3. Relación uso potencial/uso actual.....	7
3. RECURSOS HUMANOS	
3.1. Características de la Población.....	9
3.1.1. Distribución geográfica.....	10
3.2. Movimiento migratorio.....	12
3.3. Tendencias de la población.....	14
4. RELACION ENTRE LOS RECURSOS NATURALES Y HUMANOS	
4.1. Presión sobre la tierra.....	15
4.1.1. Ocupación del espacio.....	15
4.1.2. Relación entre población y la tierra.....	15
4.2. Estructura de propiedad de la tierra.....	17
4.2.1. Estructura de distribución de la tierra..	17
4.2.2. Relación tamaño/uso.....	20
4.2.3. Régimen de tenencia de la tierra.....	22
4.3. Distribución del ingreso.....	23
4.3.1. A nivel del "Area Metropolitana" y el "resto del país".....	23
4.3.2. A nivel de la actividad económica.....	26
4.4. Estructura productiva.....	28
4.4.1. Organización social de la producción.....	28
4.4.2. Tecnología y productividad.....	31
4.4.3. Empleo.....	36

II - POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO

1. ANTECEDENTES GENERALES DE LAS POLITICAS Y PROGRA- MAS APLICADOS	
1.1. Nuevo proyecto político del país.....	38
1.1.1. Principales transformaciones.....	38
1.1.2. Perspectivas hacia la consolidación....	39
2. OBJETIVOS Y POLITICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO RURAL	
2.2. Objetivos y Políticas Globales.....	40
2.2.1. Del Plan Nacional de Desarrollo.....	40
2.2.2. Del Plan de Desarrollo Agropecuario....	42
2.2.3. De la Estrategia Regional de Desarrollo	46
3. POLITICA DE REFORMA AGRARIA	
3.1. Antecedentes Generales.....	47
3.1.1. De 1963 a 1968.....	48
3.1.2. De 1969 a la fecha.....	49
3.2. Legislación Agraria.....	51
3.2.1. El Código Agrario de Panamá.....	51
3.2.2. Medidas legales de complementación del Código Agrario.....	53
3.3. Proceso de adquisición y adjudicación de la tierra.....	54
3.3.1. Las acciones hasta 1968.....	54
3.3.2. Las acciones de 1969 a la fecha.....	55
4. NUEVAS MODALIDADES DE ORGANIZACION	
4.1. Organización Político-Administrativa.....	58
4.1.1. Reorganización del Poder Legislativo...	58
4.1.2. Nuevas formas de Organización Empre- sarial del Agro.....	61
5. REESTRUCTURACION DEL MARCO INSTITUCIONAL	
5.1. Servicios de apoyo a la Producción.....	72
5.1.1. Crédito.....	73
5.1.2. Comercialización.....	76
5.1.3. Suministro de Insumos.....	79
5.1.4. Asistencia Técnica.....	80
5.2. Incidencia de la Integración Sectorial.....	82

6. CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION

6.1.	Consideraciones Generales.....	84
6.2.	Los Principales Servicios Sociales.....	84
6.2.1.	Salud y Servicios De Saneamiento del Medio.....	84
6.2.2.	Educación.....	86
6.2.3.	Vivienda.....	88

7. UN ENFOQUE INTEGRAL DEL DESARROLLO

7.1.	Antecedentes del Desarrollo Rural Integrado...	90
7.1.1.	Desarrollo del Programa.....	91
7.1.2.	Marco Institucional.....	92
7.2.	Definición Conceptual del Enfoque Integrado...	92
7.3.	Descripción del Enfoque Integrado.....	95
7.3.1.	Orientación del Enfoque.....	95
7.3.2.	Objetivos del Enfoque.....	96
7.3.2.	Ventajas que Proporciona el Enfoque...	99

1. Evolución del Desarrollo de Panamá

La evolución del desarrollo de Panamá se ha caracterizado por un crecimiento sostenido en el sector agrícola, especialmente en la producción de azúcar y caña de azúcar, que ha sido el motor principal del desarrollo económico del país. Este sector ha contribuido significativamente a la generación de divisas y al empleo de la mano de obra local.

País	Porcentaje del PIB por actividad en 1970	Porcentaje del PIB por actividad en 1975	Relación entre actividades productivas y sector agrícola y ganadero
Argentina	1,086	5.6	0.25
Brasil	737	8.8	0.40
Colombia	688	14.6	0.95
Costa Rica	632	10.6	0.46
Cuba	446	20.6	0.77
El Salvador	305	25.6	0.70
Guatemala	255	10.6	0.40
Honduras	197	35.1	0.99
Nicaragua	126	22.6	0.47

CAPITULO I

SITUACION Y PROBLEMAS

DE ORDEN

ECONOMICO Y SOCIAL

La evolución económica del país se ha caracterizado por un crecimiento sostenido en el sector agrícola, especialmente en la producción de azúcar y caña de azúcar, que ha sido el motor principal del desarrollo económico del país.

Los diferentes sectores económicos han contribuido de manera significativa al desarrollo del país. El sector agrícola ha sido el más importante, especialmente en la producción de azúcar y caña de azúcar, que ha sido el motor principal del desarrollo económico del país. Este sector ha contribuido significativamente a la generación de divisas y al empleo de la mano de obra local. Sin embargo, el sector agrícola ha enfrentado varios problemas, como la dependencia de la exportación de azúcar y la falta de diversificación económica. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que promuevan la diversificación económica y el desarrollo sostenible del país.

1.1. Evolución del Desarrollo de Panamá

La comparación del nivel de desarrollo del país con el correspondiente nivel de los otros países de América Latina se hace a través de los siguientes datos referidos al año 1970.

Países	PIB por habitante (dólares de 1970)	Participación porcentual del S. Agropec.	Relación entre productividad media de los empleados en el Sector Agrop. y en los otros sectores
Venezuela	1,086	6.6	0.25
Panamá	732	18.0	0.40
Argentina	688	14.8	0.95
Chile	622	10.4	0.46
Brasil	456	19.4	0.42
Uruguay	446	20.6	1.24
Colombia	308	29.5	0.70
Perú	256	18.4	0.40
Ecuador	223	31.2	0.59
Paraguay	197	34.1	0.67
Bolivia	126	22.9	0.42

Lo cual permite efectuar las consideraciones siguientes:

- i) Las diferencias en las tasas anuales de crecimiento de los sectores económicos acentúan más y más los fenómenos del dualismo sectorial. El sector terciario, teniendo un nivel de desarrollo bastante avanzado y una tasa de crecimiento alto, se destaca fuertemente de los otros sectores, causando una gran disparidad en los ingresos de la población que está involucrada en este sector y de la población involucrada en el sector primario. Resulta así, que mientras el PIB per-cápita en la población agrícola y no agrícola, estaba en el 1960 al nivel de 178 y 611 balboas, respectivamente, o sea en relación 1 a 3.4, en el año 1974 se calcula, respectivamente, en 304 y 928 con un ligero mejoramiento de la relación que es 1 a 3.1.

En lo que se refiere a la productividad del trabajo mientras en el año 1960 estaba a nivel de 588 y 1,858 balboas por persona económicamente activa en el sector agrícola y en los otros sectores, respectivamente, o sea en relación 1 a 3.16, en el año 1974 se calcula a 999 y 2,880 balboas, respectivamente, o sea en relación 1 a 2.88.

El mejoramiento más acentuado en la disparidad de la productividad del trabajo se debe más a la baja tasa de crecimiento de la población económicamente activa agrícola que el aumento de la capacidad productiva del sector agropecuario.

- ii) La concentración de los sectores más avanzados alrededor de las dos grandes ciudades del país, Panamá y Colón, conocidas como "Area Metropolitana" conduce a acentuados fenómenos de dualismo interprovincial. Se puede decir que todo el país se divide en dos partes, desde el punto de vista del nivel de desarrollo. El primero, que cubre 20% del área total y que incluye el 50% de la población, cuya actividad básica es los servicios", y el resto, que cubre el 80% del área total y que incluye el 80% de la población agrícola, con una población dispersa en pequeños pueblos, cuya actividad básica lo son las agropecuarias.

La falta de un sistema eficiente de freno controlado hacia el desarrollo del primero provocó la migración interna que refleja en el abandono del campo y concentración en las ciudades.

- iii) Como no es aconsejable el desarrollo de medidas que conduzcan a la disminución del crecimiento del sector, de los servicios dado que dicho crecimiento está determinado, en gran parte, por la posición geográfica del país y por factores pertenecientes al resto del mundo, y el cual está aportando el 55% del PIB y el 72% de las exportaciones en la Balanza de Pagos, es necesario dinamizar y di-

ferenciar las políticas de desarrollo de modo que favorezcan más al sector primario y que garanticen no solamente que el excedente de dicho sector quede al servicio del desarrollo del mismo, sino que permitan el traspaso del mismo, de parte del excedente del sector de servicios.

iv) El sector agropecuario, actividad destinada a producir los alimentos para toda la población, a sostener el 36% de la misma, a dar empleo al 35% de las personas económicamente activas y a contribuir con 77% a las exportaciones del Comercio Exterior y con 16% al PIB, se presenta, actualmente, como el sector más pobre de la economía, como demuestra el nivel de los ingresos per-cápita y el nivel de la productividad del trabajo. El mejoramiento de la sustitución económica del Sector no debe basarse solamente en el proceso de la disminución de la población y de la fuerza de trabajo agrícola; el traspaso de las personas en otros sectores, sin que las nuevas condiciones de trabajo y de ingresos sean mejores, no es solución del problema sino que una simple transferencia del mismo. En vista de la necesidad política de que el peso poblacional de Panamá aumente; del hecho que la creación de nuevos puestos de empleo en los sectores no agrícolas requerirán altos costos sociales en educación básica y profesional y en inversiones de estructura productiva; del hecho que al aumentar el nivel de desarrollo de dichos sectores disminuye el ritmo de requerimientos en mano de obra y que la actividad productiva agropecuaria admite técnicas determinadas por una deseada participación de la mano de obra, una vez que estas técnicas se encuadran en un sistema factible de utilización intensiva y racional de la tierra; se puede entender que el sector agropecuario debe considerarse como la única actividad que tiene la posibilidad de sostener y mejorar los ingresos y las condiciones de vida de una población del país en aumento, de satisfacer las necesidades de alimentos de la

sociedad panameña y de aportar más y más al proceso de generación de divisas, produciendo para exportar y para sustituir lo que actualmente se importa.

Dos condiciones se consideran necesarias. La primera debe considerar que el esfuerzo para el desarrollo económico del país no puede ser efectuado solamente a través de políticas determinadas por la búsqueda del más alto ritmo de crecimiento, porque esto implicaría necesariamente, concentrar los esfuerzos fuera del área problemática, motivando más el desarrollo de sectores ya desarrollados.

Se debe aceptar sacrificios al ritmo general de desarrollo para dinamizar más al sector atrasado. La segunda condición exige una mejor distribución de ingresos entre la población agrícola como factor importante para el desarrollo del mismo; esto implica, necesariamente, un sistema de intervenciones planificadas para mejorar las condiciones de tenencia y de explotación de la tierra, las condiciones técnico-económicas de utilización de la producción agropecuaria, las condiciones del ambiente social en que vive la población rural y para determinar las transferencias directas e indirectas de ingresos al sector agropecuario, indispensables, para un desarrollo más equilibrado y socialmente más justo.

1.2. El Sector Agropecuario

1.1.1. Evolución del PIBA.

El período 1960-1975, la agricultura, la ganadería la silvicultura y la pesca, estuvieron entre las actividades de mayor relevancia en la evolución de la economía panameña, ya que al finalizar dicho período aportaron alrededor del 16% del PIB y del 60% del valor de las exportaciones de bienes, ocupando el 32% de la mano de obra del País.

El PIBA tuvo una evolución decreciente en dicho período puesto

que su tasa de crecimiento fue de 6.7% en 1960-1965, 4% en 1965-1970 y 2.6% en 1970-1975. Para el período 1960-75 fué de 4.4%.

El crecimiento del sector en el período 1970/1975 fué afectado fundamentalmente por la notoria pérdida de dinamismo del sub-sector bananero y en menor medida por el estancamiento, en términos absolutos, de la ganadería.

1.1.2. Evolución del Comercio Exterior

Las importaciones, incluyendo los productos primarios y agroindustriales, expresados en términos de su volumen físico a precios de 1975, se incrementaron en 218% en el período 1960/1975, mientras la producción nacional creció entre los mismos años sólo en un 79%. En esta forma, el volumen físico de productos importados por habitante es actualmente un 108% mayor que el que existía en 1960. Igualmente, cabe señalar que, a pesar de que el país incrementó su capacidad para importar en los últimos 10 años, la proporción de recursos externos utilizados en la importación de productos agropecuarios ha tendido a mantenerse en alrededor de un 11% en todo el período.

2 - RECURSOS NATURALES

2.1. Potencialidad de tierras aptas para actividades agro-pecuarias:

El país posee una superficie total de 7,708,200 has., de las cuales 7,246,565 has. se encuentran clasificadas atendiendo a la capacidad agrológica de las tierras.

La clasificación efectuada de las tierras para Panamá indica que el país puede utilizar 3,998,810 has. en actividades agropecuarias, distribuidas de la forma siguiente: 1,516,207 has. con vocación para cultivos y 2,477,603 has. (62.0%), para pastos.

Si bien este resulta el potencial a largo plazo de la superficie para explotación agropecuaria debe señalarse que en el país existen 1,728,697 has. cuya incorporación en el corto plazo se vislumbra difícil por problemas de accesibilidad y falta de capital social fijo. Por esta razón la tierra potencial de uso se reduce a 2,265,000 has.^{1/}, aproximadamente de este total, atendiendo al tipo de uso que soportan se desagregan en 872,200 has. para cultivos y 1,392,900 has. (61%) para pastos.

La superficie potencialmente disponible se localiza principalmente en las provincias de Panamá, Chiriquí y Veraguas, lo cual representa el 63% del total.

2.2. Uso actual de la Tierra

La superficie agropecuaria bajo explotación durante el año agrí

^{1/} Excluyendo las provincias de Darién (956,087 has.), Bocas del Toro (358,575 has.), Panamá Oriente (269,235 has.) y Colón-Distrito de Donoso (144,800 has.).

cola 1973-1974, fue de 1,776,700 has.^{1/}. De ellas se utilizó el 71% en pastos y el resto en cultivos.

Las provincias que participan en mayor proporción del uso de las tierras bajo explotación, son Chiriquí, Veraguas y Los Santos ^{2/}, que utilizaron el 60.2% del total.

Analizando el uso, atendiendo al tipo de actividad, las tierras usadas en cultivos se localizan, basicamente, en orden de importancia, en las provincias de Veraguas y Chiriquí (45.8% de la superficie total bajo cultivo), mientras que las tierras usadas en pastos se encuentran en Chiriquí, Veraguas y Los Santos, las que en conjunto utilizan el 63% del total de las tierras bajo dicho uso.

2.3. Relación uso potencial/uso actual:

Las tendencias de mayor relevancia acontecidas en la ampliación de la superficie bajo explotación agropecuaria en Panamá en el período 1960-1973 se detallan a continuación:

Tipo de Uso	Uso Potencial (Has.)	Uso Superficie (Has.)	Año 1973 Grado Utili.	Cambio 1960=100
Cultivos	872.2	524.1	60.0	95
Pastizales	1392.9	1256.7	90.2	154
Subsector agropecuario	2265.1	1780.8	79.0	130
Subsector forestal	3252.8	410.0	12.6	94

Atendiendo a las tierras potenciales dentro de la actual frontera agrícola el país presenta un grado alto de utilización de las mismas, destacandose un mayor peso en la utilización de tierras en pastos.

1/ Incluye las tierras dejadas en descanso.

2/ Los Santos participa en las tierras potenciales con 5.7% y en el uso con 14.7%.

Ello se explica al analizar las tendencias en la incorporación de nuevas tierras a la superficie agropecuaria en explotación, la cual se ha caracterizado por:

- i) Incremento del subsector agropecuario con respecto al año de 1960 en 130. Ello estuvo acompañado por la disminución de los suelos en cultivos y un marcado incremento de los pastos, los cuales justificaron el crecimiento de este subsector.
- ii) Disminución significativa de las tierras clasificadas en bosques.

Lo analizado deja entrever que los pastos se ampliaron usando tierras para cultivos y bosques, además de incorporar nuevas tierras agropecuarias a la superficie bajo explotación.

Hecho manifiesto en las provincias de Chiriquí, Herrera y Los Santos en donde la relación de uso potencial y uso actual de las tierras para pastos presentan los siguientes índices, en el mismo período de análisis:

Provincia	Uso potencial Pastos	Uso actual Pastos	Indice
Chiriquí	309,111	314,300	102
Herrera	89,111	113,800	128
Los Santos	143,163	231,500	162

La provincia en donde la relación uso potencial-pastos/uso actual-pastos, resulta alta es en Los Santos con un índice de 162. Al aplicar dicha relación a la superficie total con vocación agropecuaria el índice es 115. Ello está significando que en la provincia se hace un uso total de la tierra con potencial agropecuario y, que el proceso de ampliación de la superficie bajo explotación agropecuaria se efectúa incorporando tierras de uso forestal.

Lo expuesto denota que el incremento de la superficie bajo explotación agropecuaria esta acompañado por dos situaciones distintas pero que se complementan:

- i) La subutilización de tierras potenciales para cultivos y,
- ii) una sobre explotación de tierras para usos forestales con la consecuente degradación, sedimentación y erosión de las tierras.

De las cifras analizadas por provincia se desprende que existe poco margen de ampliación de las tierras bajo explotación dentro de la actual frontera agropecuario, situación crítica para Coclé y Veraguas tal como se muestra a continuación:

Provincias	Grado de utilización	
	Cultivos	Pastos
Coclé	84	81
Veraguas	81	78
País	57	90

Es decir, la relación potencialidad/uso para estas provincias se encuentra cerca a la disponibilidad del recurso tierra.

3 - RECURSOS HUMANOS

3.1. Características de la Población

La población total del país registrada en el año de 1970 era de 1,428,082 habitantes y el potencial de trabajo disponible que esa población ofrecía para la producción de bienes y servicios era de 488,688 personas.^{1/} Con el objeto de identificar las principales características de la población y para fines de análisis se realizarán cortes tanto de orden geográfico como por tipo de actividad, de forma a orientar las perspectivas al ámbito rural.

^{1/} Concepto censal de población económicamente activa que incluye población de 10 años y más.

A continuación se señalarán algunas características de importancia a nivel nacional;

- i) la edad mediana de la población es de 18.4 años,
- ii) la población económicamente activa representa un 50% de la población total,
- iii) la población económicamente activa dedicada a actividades agrícolas es un 37% de la total.
- iv) la población rural es una proporción de 53% de la población total.

3.1.1. Distribución Geográfica

Las características de mayor relevancia de la distribución geográfica de la población puede sintetizarse de la forma siguiente:

Una marcada concentración poblacional en dos de las nueve provincias del país es decir, Colón y Panamá que representan;

- i) el 50% de la población total del país.
- ii) el 77% del total de población urbana
- iii) el 53% de la población económicamente activa nacional
- iv) el 73% del total de población económicamente activa dedicada a actividades no agrícolas.

Esta situación se ve fortalecida y consolidada por los niveles de concentración y especialización funcional de la economía nacional y obedece a razones históricas ligadas al recurso natural de mayor importancia en el país; el canal interoceánico.

En contraposición a lo anterior existen dos provincias (Bocas del Toro y Darién) que prácticamente pueden calificarse de es

pacios vacíos en cuanto a la variable población, tal como lo muestra la siguiente información:

- i) 6.6% del total de población rural del país, y;
- ii) 9.7% del total de población económicamente activa agrícola.

Este último indicador asume esas dimensiones debido fundamentalmente, a la fuerza de trabajo que utiliza la compañía bananera que tiene localizadas parte de sus plantaciones en la provincia de Bocas del Toro.

Las restantes cinco provincias (Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas) son predominantemente de población rural, además de ser la actividad agrícola la base económica de las mis - mas. Algunos indicadores que justifican la afirmación anterior son:

- i) Reunen el 70% de la población rural del país.
- ii) A lo interno de ellas la población rural como proporción de la total es más que significativa, variando entre 70% y 90%.
- iii) En conjunto disfrutan del 65% de la población económica - mente activa agrícola, lo cual les posibilita poseer el potencial humano necesario a su desarrollo.
- iv) Las provincias de Veraguas y Chiriquí presentan la mayor concentración de población tanto rural como económicamente activa agrícola, aún sin entrar en consideraciones respecto a sus superficies geográficas. Estas dos provin - cias totalizan el 41% de la población rural del país y un 43% del total de la PEA agrícola.
- v) Existe una marcada dispersión geográfica en el asentamiento de la población rural, visto a través de la distribu -

ción de los lugares poblados según tamaño. Las consideraciones expuestas permiten concluir que aunque a nivel nacional la población presenta características que puedan situar al país como de prevalencia urbana, ellas están sesgadas por efecto del proceso de concentración que se identifica en la región metropolitana.^{1/}

Sin embargo, la no uniforme distribución espacial de los recursos permite identificar que el "resto del país" ^{2/} posee características muy marcadas de orden rural, tal como se demuestra en el cuadro siguiente;

Provincias	Total Nº	Rural %	Urbano %	Económicamente Activa			
				Total Nº	Agríc. (2) %	No Agríc. (2) %	
Panamá (1)	576,645	20.0	80.0	215,038	11.0	76.0	
Colón (1)	134,286	48.0	52.0	43,575	26.0	60.0	
Resto provincias	717,151	78.0	22.0	230,055	64.0	30.0	
Total	1,428,082	53.0	47.0	488,668	37.0	53.0	

(1) Contiene áreas metropolitana

(2) No incluye los desocupados.

3.2. Movimiento Migratorio

El proceso de migración interna fundamentalmente rural-urbano, es una variable orientativa en torno a la dinámica poblacional e indica la capacidad de soporte y retención que las áreas rurales poseen en relación a sus recursos humanos.

En el caso panameño las principales características de este proceso han sido;

^{1/} La región metropolitana comprende las provincias de Panamá y Colón excluyendo los distritos de Chepo y Chimán en la primera y Donoso en la segunda. Incluye las dos áreas metropolitanas de mayor importancia en el país, las ciudades de Panamá y Colón.

^{2/} Ver cita anterior.

- i) solo dos provincias (Bocas del Toro y Panamá) tuvieron saldos migratorios positivos en el período 1965-1970. En el caso de Panamá representó un aumento de 6.5% de su población total a 1970 y por poseer gran parte del área metropolitana representa el mercado de trabajo mejor organizado y de mayor envergadura en el país. Para el caso de Bocas del Toro debe considerarse que el saldo positivo se debió fundamentalmente a la atracción que significan las actividades de la compañía bananera.
- ii) Las restantes siete provincias obtuvieron saldos negativos de migración, en donde las provincias de Chiriquí, Veraguas y Los Santos presentaron los saldos mas significativos.
- iii) Las provincias de Darién, Los Santos, Herrera y Veraguas fueron las que proporcionalmente a su población total de 1970, presentaron mayores índices de emigración con un promedio en torno a los 13%.

En resumen el flujo migratorio puede calificarse de considerable (10% del promedio de población del país durante el período 1965-70); en relación al tamaño del país y en cuanto a su orientación casi que exclusivamente unidireccional en el sentido de la región metropolitana. El cuadro siguiente muestra las afirmaciones efectuadas:

Provincias	Saldos migratorios (1)
Bocas del Toro	(+) 2,759
Panamá	(+) 37,847
Chiriquí	(-) 10,834
Veraguas	(-) 9,713
Los Santos	(-) 6,494

(1) Emigración menos inmigración período 1965-70.

3.3. Tendencias de la Población

En el período inter-censal 1960-70 la población del país creció a una tasa de 3.3% anual, la cual puede clasificarse como de las más altas de América Latina.

Dentro de ese marco global, algunas de las principales características de la tendencia fueron:

- i) La población del país en el período intercensal aumentó en 32.8%, siendo que solo dos provincias (Panamá y Bocas del Toro) alcanzaron porcentajes superiores. En contraposición provincias como Los Santos, Veraguas y Herrera observaron porcentajes de crecimiento muy por abajo del porcentaje nacional, con 2.5%, 15% y 17%, respectivamente.
- ii) La tasa de crecimiento anual de la población urbana fue dos veces mayor de la correspondiente a la población rural (4.0% y 2.2%), hecho coherente con el proceso migracional identificado. Lo anterior significa que de mantenerse los ritmos señalados, la población urbana necesita 18 años para duplicarse.
- iii) En cuanto la población rural representaba en 1960 el 58.5% de la población total, en 1970 esa proporción pasó al 52.4%, habiendo estimaciones de que para el año de 1980 disminuirá a menos del 50%.
- iv) En consecuencia la población económicamente activa agrícola creció en menor proporción que la no agrícola pasando ambos índices de crecimiento con respecto a 1960 a 110% y 172% respectivamente.

4 - RELACION ENTRE LOS RECURSOS NATURALES Y HUMANOS

4.1. Presión sobre la Tierra

4.1.1. Ocupación del Espacio

El país en su conjunto posee una densidad poblacional relativamente baja, 18.9 habitantes por Km², promedio influido por las áreas prácticamente vacías que aún no se han ocupado.

Si el indicador de densidad se desagrega geográficamente se tendrá una visión más real en cuanto a la forma de ocupación del espacio, algunas características de la misma son:

- i) Las provincias de Bocas del Toro y Darién presentan densidades muy por debajo del promedio nacional y son precisamente las que más influyen en él, sus densidades son de 4.9 y 1.4 habitantes por Km², respectivamente.
- ii) Las provincias de Panamá, Herrera, Chiriquí y Coclé en orden de magnitud, poseen densidades por encima del promedio nacional y que tienen un rango de variación desde 51.1 hasta 23.4 habitantes por Km².
- iii) El resto de las provincias se acercan mucho al promedio nacional, donde sólo Veraguas baja hasta 13.7 habitantes por Km².

4.1.2. Relación entre la población agrícola y el recurso tierra agropecuaria disponible y utilizado.

La presión sobre la tierra de uso agropecuario, en este caso se observa a través de la proporcionalidad entre la población económicamente activa agrícola y el recurso tierra potencial y utili-

zado bajo supuestos de homogenidad tanto en su distribución como en las características productivas de la tierra. Conforme los indicadores de tierra potencial por hombre y tierra bajo explotación por hombre tengan valores que se aproximen, asimismo la capacidad del recurso tiende a llegar a una situación límite, arriba de la cual puede identificarse una presión cada vez mayor de la población sobre el recurso tierra. Factores como la distribución de la tierra y el funcionamiento del sector, agravan la situación aumentando la presión sobre el recurso más allá de la aproximación gruesa que aquí se intenta.

A nivel del país y dentro de la actual frontera agrícola puede afirmarse que hay un estrecho margen entre la proporción de tierra potencial y la explotada, ambas entre la PEAA (12.1 y 9.7 has./hom.), lo que indica que la presión va en aumento, aunque aún existe un margen de recurso que puede aliviar la misma, vía aumento de la superficie bajo explotación, incorporando tierras con vocación agropecuaria. Las conclusiones que puedan extraerse de la información nacional, tienen a su vez una composición provincial, en donde, el problema presenta contrastes marcados, como son:

- i) Queda en evidencia la falta de población para explotar los recursos potenciales de las provincias de Bocas del Toro y Darién;
- ii) la provincia de Los Santos es la que presenta el mayor índice de presión sobre la tierra, al exceder la proporción de tierra bajo explotación por hombre a la potencial (17 y 14.9 Has./hombre), con lo cual la presión poblacional lleva a la incorporación de tierra no apta para uso agropecuario.
- iii) Existen provincias como Herrera, Chiriquí, Coclé y Veraguas en orden de importancia que poseen niveles moderados de presión aunque están con un estrecho margen de explotación potencial del recurso tierra.

A continuación se muestra la situación a partir de la cual se efectuó el análisis.

Provincias	SAP(1) PEAA	SBEA(2) PEAA	Indice 2/1
Bocas del Toro	33.3	3.2	9.6
Coclé	11.4	9.3	82.0
Colón	16.5	9.0	54.5
Chiriquí	12.5	10.2	82.0
Darién	160.2	3.8	2.4
Herrera	11.5	11.1	96.5
Los Santos	14.9	17.0	114.0
Panamá	16.7	11.0	65.9
Veraguas	12.7	10.1	80.0
Total del país (3)	12.1	9.7	80.4

- (1) Superficie Agropecuario Potencial, entre la población económicamente activa agrícola.
- (2) Superficie Bajo Explotación Agropecuaria total entre población económicamente activa agrícola.
- (3) Excluye la superficie de Bocas del Toro y Darién de difícil acceso, si se incluyese el índice sería de 44.4

4.2. Estructura de Propiedad de la Tierra

4.2.1. Estructura de Distribución de la Tierra

La forma como está distribuido el recurso tierra establece una relación determinante con las modalidades que asuma su utilización y más aún con las condiciones económicas, sociales, cultural y políticas que prevalecen en el sector agropecuario.

En el país, la distribución de la tierra presenta características de desigualdad, mostrando una estructura polarizada en cuyos extremos aparecen situaciones contrapuestas fruto de un proceso de concentración del control de la tierra.

Para el año de 1970, el 1.2% (1.172, explotaciones con tamaño de 200 has. y más) del total de las registradas en el país disponían del 34.2% de la tierra (717,716 has), con un promedio de tamaño por finca de 613 has.. En contraposición el 33.8% (31,062 explotaciones con tamaño de 0.5 a 2.9 has.) cubren el 1.9% de la tierra (40,076 has.) en donde, la finca promedio posee una superficie de 1.2 has., que es 510 veces menor al promedio de las grandes explotaciones. Si se analizan las explotaciones hasta 10 has. estas representan el 60% del total y apenas retienen el 7.9% de la tierra con lo cual, aunque los estratos intermedios sean significativos en cuanto a superficie que ocupan (58% del total), el problema del escaso tamaño de la mayoría de las explotaciones incide en las posibilidades económicas del sector.

En el período 1960-1970 la situación de la estructura de distribución de la tierra se agravó, caracterizándose por un dinámico proceso concentrador en el cual, las explotaciones grandes (200 has. y más) absorbieron más de la mitad de la ampliación de la superficie bajo explotación y tendieron a desplazar en proporción significativa al minifundio (0.5 a 2.9 has.), a las explotaciones pequeñas (3.0 a 9.9 has.) y a las medianas pequeñas (10.0 a 49.9 has.). Algunas de las características de ese período que corroboran lo afirmado fueron:

- i) La ampliación experimentada en la superficie explotable total (16%), fue absorbida por explotaciones de 10 has. y más, en donde, las de tamaño de 200 has. y más controlaron el 54% de dicha ampliación (156,701 Has.), aumentando su número de explotaciones en un 32% y en 30% la superficie que controlaban;
- ii) el minifundio (0.5 a 2.9 has.) aumentó en cuanto al número de explotaciones en 7%, con el hecho curioso que su superficie disminuyó en proporción de 7.5% con lo que su tamaño promedio por finca tendió a disminuir.

- iii) ante la dinámica del proceso concentrador fueron las explotaciones pequeñas (3.0 a 9.9 has.) las que sufrieron un desplazamiento más significativo: su número de explotaciones y su superficie disminuyó en un 27%.
- iv) Por la vía de la comprobación empírica, se constata que son explotaciones de escasos tamaños las que avanzan sobre tierras marginales de vocación forestal. Eso indica que aún manteniendo una cierta proporcionalidad entre explotaciones y superficie, parte significativa de ellas son desplazadas geográficamente, poniendo en peligro la conservación de los recursos naturales renovables.

En el cuadro siguiente, en función del análisis efectuado, se muestra la distribución porcentual del número de explotaciones y la superficie ocupada, según algunas clases de tamaño:

Clases de Tamaño (en has.)	Año Agríc. 1960-61		Año Agríc. 1970-71	
	Explot. Agrope. % (1)	Superfi. Explota. % (1)	Explot. Agrope. % (1)	Superfic. Explotac. % (1)
0.5 a 2.9	30.5	2.3	33.8	1.9
3.0 a 9.9	34.2	9.4	26.2	6.0
200 Has. y más	1.0	31.0	1.2	34.2

- (1) Como porcentaje del total de explotaciones agropecuarias en el país y del total de superficie explotable.

Si lo sucedido durante el período se desagrega geográficamente la situación tiene contrastes más graves, como los que se muestran a continuación:

- i) Gran parte de la ampliación de la superficie bajo explotación que se dió en el período, (el 44%) fué en la provincia de Veraguas. En ella, se incrementó tanto el número como la superficie de las explotaciones minifundarias en 11% y 10% respectivamente, las explotaciones pequeñas disminuyeron en proporción de 33% tanto en número

como en superficie. Sin embargo las explotaciones de 200 has. y más crecieron en número (36%) y en superficie (60%) de donde, la extensión promedio por finca pasó de 591 a 685 has.

- ii) En las provincias de Coclé y Los Santos, el problema tuvo dimensiones similares a Veraguas, con el agravante de que la ampliación de la superficie en explotaciones de 200 has. y más fué mayor, un 51% y un 40% respectivamente.
- iii) En la provincia de Darién, cuyas principales características son: ser de colonización y poseer el 25% del potencial de tierras para uso agropecuario del país, el proceso concentrador de la propiedad de la tierra fué considerable en su escala. Disminuyeron tanto en número como en superficie las fincas menores a 50 has., siendo que tanto las minifundiarias como las pequeñas se redujeron en más del 50%, en cambio las explotaciones de 200 has. y más aumentaron su superficie en un 25%.

4.2.2. Relación tamaño/uso

En cuanto al uso que se le dá al recurso tierra a nivel nacional en los distintos estratos de tamaño, se observa que las actividades agrícolas se concentran de forma significativa en los tamaños hasta 50 has. y los pastos de forma más acentuada aún, en tamaños mayores a 50 has. especialmente de 200 has. y más. Lo anterior sumado a indicadores que muestran un mayor grado de utilización de las tierras en explotaciones menores a 3.0 has. (87%) que en las de 200 has. y más (70%), dan como resultado un patrón extensivo del uso del recurso tierra que se orienta a consolidar conforme la tendencia que presenta la distribución. A continuación se muestran algunas características del patrón de uso conforme tamaños de las explotaciones:

- i) Las fincas menores de 2.9 has. dedican el 79.2% de su superficie a cultivos, que en un alto proporción, la producción es auto-consumida,
- ii) las fincas mayores de 50 has, en cambio, hasta 200 has. dedican el 64% de su superficie a pastos y de 200 has. y más lo hacen en una proporción del 63%, lo que representa en conjunto el 73.4% de la superficie en pasto del país,
- iii) los estratos de 0.5 hasta 49.9 has. son responsables del 64% de la superficie con cultivos temporales en el país y un 60% de los permanentes, fundamentalmente es el estrato de 10 a 49.9 has. que cumple el papel de mayor importancia aunque en su interior esa actividad sólo represente un 12.4% del uso que realiza de su superficie,
- iv) casi el 60% de las tierras clasificadas como en descanso, se localizan en explotaciones hasta 50 has., fundamentalmente de 10 has. y más, lo cual es muestra de una incidencia de tierras degradadas, con pendientes acentuadas y cuya capacidad de producción se agota rápidamente,
- v) las explotaciones mayores de 200 has. reúnen casi la mitad de la superficie total en bosques y montes, en donde, gran parte de ese tipo de uso se refiere a superficie nunca cultivada o rastrojos de cultivos anteriores.

El siguiente cuadro resume en porcentajes el uso que se le dá a la tierra según estrato de tamaño de las explotaciones:

Tipo de uso	Estratos de tamaño				
	0.5-2.9	30-9.9	10-49.9	50-199.9	200 y más
Cultivos	78.2	46.3	18.5	9.3	9.1
Pastos	6.9	22.5	45.6	63.5	62.3
En descanso, bosques y montes y otras tierras	14.9	31.2	35.9	27.2	28.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.2.3. Régimen de Tenencia de la Tierra

La estructura de distribución de la tierra siempre va acompañada de un análisis de las relaciones jurídicas que se establecen entre el recurso y quién hace usufructo de su uso. El país muestra una muy alta incidencia de la falta de propiedad legal sobre la tierra y asimismo una proporción significativa de ella que se explota indirectamente por medio de una relación de arrendamiento. Lo anterior puede explicar un relativamente lento proceso de capitalización del agro que ha coadyuvado a mantener los niveles de desarrollo actuales.

A continuación se mostrarán las características más sobresalientes que ayudan a comprender la situación:

- i) El 70% del total de explotaciones del país no poseen título de propiedad sobre la tierra que explotan, llegando a cubrir el 45% de la superficie explotada. Del total de esas explotaciones el 63% poseen tamaños que van de 0.5 a 10 has. lo cual junto con el tamaño se convierte en una traba más que dificulta su desarrollo productivo.
- ii) Sólo el 12.3% de las explotaciones con un 26% de la superficie explotada poseen títulos de propiedad, las cuales se concentran en tamaños de 10 a 50 has. aunque también representan el 40% de las explotaciones de 200 has. y más. En cuanto a superficie titulada es casi la mitad de la controlada por grandes explotaciones y apenas un 10% en las fincas de hasta 10 has.
- iii) En el caso de arrendamiento de tierras, el 12% de las explotaciones que cubren el 11% de la superficie en uso se encuentran siendo explotadas de forma indirecta. Son los estratos de tamaño de 0.5 a 10 has. los que proporcionalmente tienen mayor cantidad de fincas y mayor superficie, que se utiliza retribuyendo el uso del recurso, en especies o en forma monetaria.

- iv) El 20% de las explotaciones mayores de 200 has. con una superficie que representa el 44% de la que retiene ese estrato son manejadas por un administrador remunerado, lo que da una idea del problema del ausentismo en el campo.

Las proporciones anotadas en el análisis se observan en mayor medida en el siguiente cuadro que muestra el número de explotaciones agropecuarias y la superficie que ocupan por tenencia de la tierra y según algunos estratos para 1970, en términos porcentuales.

Estrato de tamaño (en has.)	Con título de propied.		Tomadas en Arrendamien.		Sin título de propiedad		Régimen mixto (1)	
	Nº de Expl.	Superficie	Nº de Expl.	Superficie	Nº de Expl.	Superficie	Nº de Expl.	Superficie
0.5 - 2.9	9.8	9.4	9.7	9.0	72.1	71.0	8.4	10.6
3.0 - 9.9	10.4	10.8	2.7	2.3	75.4	75.0	11.5	11.9
200 y más	38.0	42.6	3.5	7.2	19.1	17.7	39.4	32.5

- (1) El régimen mixto contempla, en un 37% de su superficie y en un 50% de sus explotaciones, fincas arrendadas, sean propias sin título

4.3. Distribución del Ingreso (1)

4.3.1. A nivel del "Area Metropolitana" y el "resto del país"

En Panamá la distribución del ingreso se presenta con las siguientes características:

- i) Una alta concentración de los ingresos personales refleja-

- (1) En base al estudio "algunos aspectos sobre la distribución del ingreso en Panamá" publicado en el Boletín Nº 572 de las Estadísticas Panameñas" Contraloría General de la República.

da en un coeficiente de concentración de los mismos de 0.5636 para el país. (2)

- ii) El "resto del país" que es predominantemente rural (3) presenta un coeficiente de concentración de los ingresos de 0.5638, el cual para el "Area Metropolitana" es de 0.5128. Lo cual denota que en el primero se da una mayor concentración de los ingresos.
- iii) El ingreso medio personal anual es de 1,561 balboas (4) para el país, mientras que en el "Area Metropolitana" es de 2,155 balboas y para el "resto del país" de 881 balboas. Estableciendose una relación entre ambos de 1 a 2.5 veces.
- iv) El "Area Metropolitana" concentra el 74% de los ingresos obtenidos por los individuos en el país (concentrando el 53% de los perceptores), mientras que el "resto del país" recibe el 26% (teniendo el 47% de los perceptores).

Los indicadores utilizados son el reflejo de situaciones tales como:

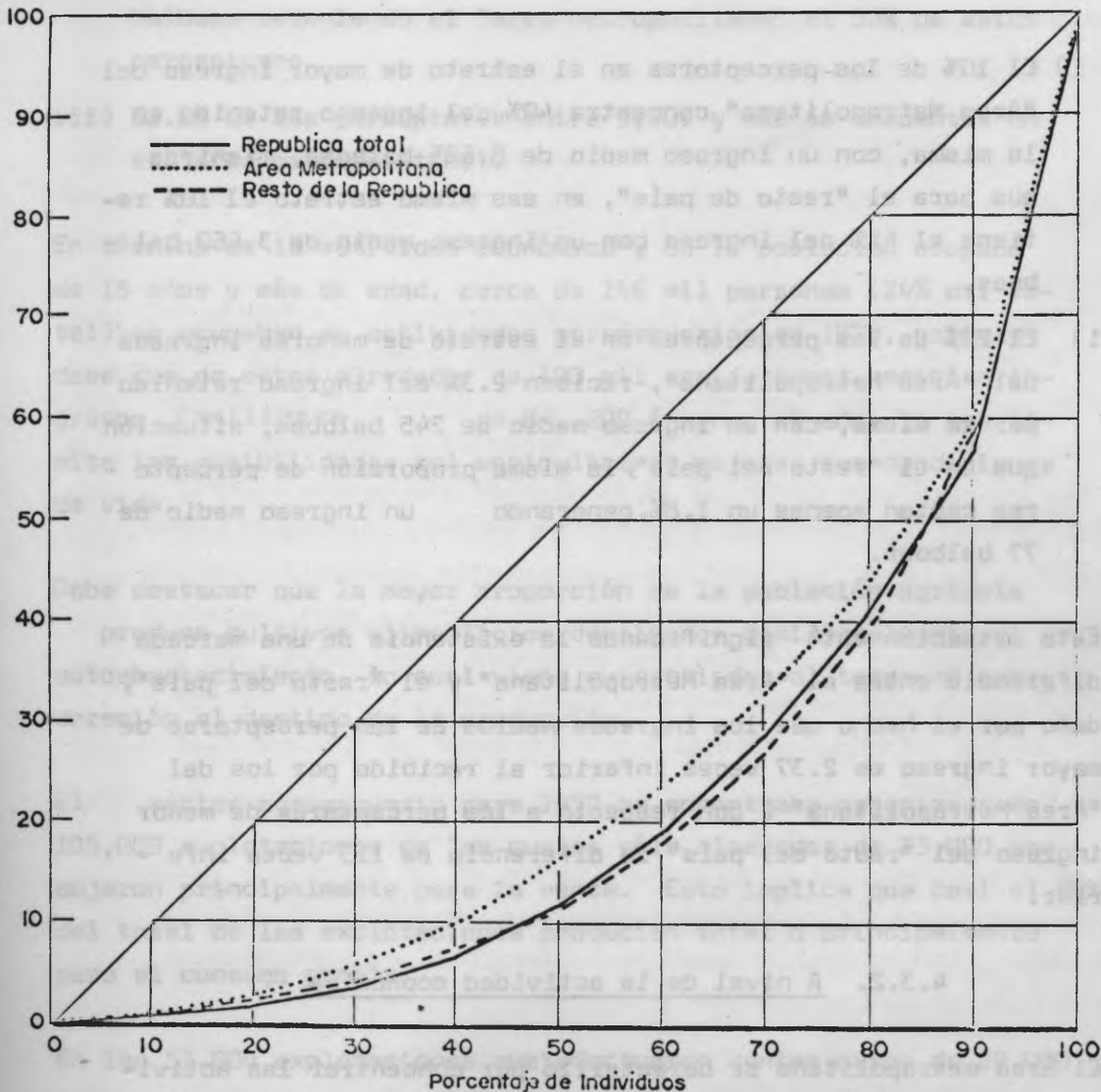
- i) 43% del total de los ingresos es recibido por el 10% de los perceptores, quienes registran un ingreso promedio de 6.719 balboas.
- ii) 20% del total de perceptores reciben 1.6% de los ingresos totales, con un ingreso medio de B/. 123.00.

Puede concluirse que el 10% de los perceptores reciben un ingreso medio (4) cuatro veces superior al ingreso medio nacional y

-
- (2) Este coeficiente de concentración varía entre 0.48 a 0.58 en los países latinoamericanos en base al Documento "La Distribución del Ingreso en América Latina" de Naciones Unidas, significando que a medida que se acerca a cero la distribución es mas equitativa.
 - (3) El "resto del país" solo contiene el 20% de la población urbana del país.
 - (4) Equivalente al dolar estadounidense.

INGRESOS TOTALES DE LOS INDIVIDUOS: AÑO 1970 (1)

Porcentaje de Ingresos



(1) TOMADO: ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN PANAMA.

(55) cincuenta y cinco veces superior al registrado por el grupo señalado en (ii).

A nivel del país la distribución del ingreso entre el "Area Metropolitana" y el "resto del país" se presenta con la característica siguiente:

- i) El 10% de los perceptores en el estrato de mayor ingreso del "Area Metropolitana" concentra 40% del ingreso retenido en la misma, con un ingreso medio de 8,685 balboas, mientras que para el "resto de país", en ese mismo estrato el 10% retiene el 42% del ingreso con un ingreso medio de 3,660 balboas.
- ii) El 20% de los perceptores en el estrato de menores ingresos del "Area Metropolitana", reciben 2.3% del ingreso retenido por la misma, con un ingreso medio de 245 balboas, situación que en el "resto del país", la misma proporción de perceptores captan apenas un 1.8%, generando un ingreso medio de 77 balboas.

Esta situación está significando la existencia de una marcada diferencia entre el "Area Metropolitana" y el "resto del país", dado por el hecho que los ingresos medios de los perceptores de mayor ingreso es 2.37 veces inferior al recibido por los del "Area Metropolitana" y con respecto a los perceptores de menor ingreso del "resto del país" la diferencia es 113 veces inferior.

4.3.2. A nivel de la actividad económica

El área metropolitana se caracterizó por concentrar las actividades de mayor dinamismo dentro de la economía nacional tales como los servicios, la construcción y la manufactura, mientras que el "resto del país" se caracteriza por tener como actividad básica y motora la agricultura, la cual para el país se presentó como la actividad menos dinámica.

Condición que explica en parte la situación siguiente:

- i) 33.5% de la población total del país subsiste con 200 o menos balboas al año de los cuales 82% pertenecen al "resto del país".
- ii) 45.4% de la población total recibe ingresos de 201 a 1,000 balboas reteniendo el "area metropolitana" el 53% de estos perceptores.
- iii) 82.6% de los perceptores entre 1,001 y más se encuentra en el "area metropolitana".

En término de la actividad económica y de la población ocupada de 15 años y más de edad, cerca de 146 mil personas (24% del total) se ocupaban en actividades agropecuarias en 1970, estimándose que de estos alrededor de 100 mil agricultores recibían ingresos familiares de B/. 200 ó menos al año, lo que limita las posibilidades del agricultor de mejorar sus condiciones de vida.

Cabe destacar que la mayor proporción de la población agrícola produce cultivos alimenticios destinados casi totalmente al autoabastecimiento, lo cual viene evidenciado al tomar en consideración el destino de la producción.

El sector agropecuario para 1970 se encontraba organizado en 105,000 explotaciones de las cuales sólo alrededor de 23,000 produjeron principalmente para la venta. Esto implica que casi el 80% del total de las explotaciones producían total o principalmente para el consumo propio.

En las 53,000 explotaciones que efectuaron ventas cerca de 29,000 las realizaron por valor inferior a 100 balboas. Si se agregan a las explotaciones que tuvieron ventas por menos de 100 balboas,

las que sólo produjeron para el consumo doméstico, se observa que existían más de 80,000 explotaciones en un nivel de autosubsistencia. De estas 80,000 explotaciones, alrededor de 50,000 poseían menos de 5 has. de superficie. Es en estas 50,000 explotaciones donde se concentra la mayor pobreza rural, las que equivalen aproximadamente a 50,000 familias, siendo a la vez el estrato de población menos favorecido con la actual distribución de los ingresos.

4.4. Estructura Productiva

4.4.1. Organización Social de la Producción

La organización social de la producción se analiza a través de las formas de propiedad del recurso tierra predominantes en el campo, de la manera como se distribuye la propiedad del recurso y de las modalidades de gestión empresarial derivadas de ambas. En la década 1960-1970 la producción agropecuaria comercial se generó a través de productores individuales en pequeñas, medianas y grandes explotaciones, las cuales coexistían con una proporción apreciable de campesinos sin tierra y minifundistas. Estos últimos son calificados de ocupantes precaristas, sea por la escasa proporción del recurso tierra con que cuentan o por la relación jurídica incierta que establecen con las explotaciones que ocupan.

Lo anterior conlleva a distinguir dentro de la estructura productiva, dos tipos de gestión empresarial:^{1/} la caracterizada por un sector tradicional de empresas comerciales y la definida a partir de un sector moderno de empresas.

i. Empresas Tradicionales

Dentro de este sector son claramente identificables las formas

^{1/} El concepto se liga, independientemente del tamaño físico al tipo de tecnología y uso de la tierra y la mano de obra.

de explotación conocidas como latifundio y minifundio que guardan una relación estrecha entre sí y se condicionan mutuamente.

El latifundio se caracteriza por hacer un uso extensivo y degradante de los suelos, con lo cual subutilizan en gran medida el recurso tierra, una vez que también en gran parte de los casos no hacen corresponder el uso potencial del recurso que poseen con la utilización al cual lo destinan. Los incrementos de producción que obtienen se debe más que todo a la expansión de tierra bajo explotación y no a la incorporación de mejores formas de manejo de los suelos, ni de la aplicación de prácticas culturales eficientes.

Este tipo de explotación generalmente se conecta a la ganadería de carne no demandante de un número significativo de mano de obra, pero que necesita la existencia de la misma, a medida que la actividad se expande. Esa necesidad de mano de obra es almacenada en explotaciones reducidas, cuya expresión funcional la es el campesino denominado "ocupante precarista". El campesino bajo esta condición casi en su totalidad opera tierras forestales que siembra con cultivos para su propia alimentación en lo que comúnmente se denomina en Panamá roza (2).

El minifundio es un concepto más claramente identificado con el tamaño de las explotaciones y limita considerablemente las posibilidades económicas de desarrollo productivo si a la vez también se considera, que generalmente ocupa tierras marginales desde el punto de vista productivo. En este tipo de explotaciones las posibilidades de incorporar adelantos tecnológicos son mínimas, la utilización de la mano de obra sufre más las fluctuaciones periódicas, propias de la agricultura y en gran parte de los casos se excede la capacidad de utilización plena de la mano de obra familiar sin existir posibilidades de incorporación de asalariados.

(2) Explotación con practicas culturales rudimentaria de tala y quema, cuya capacidad agrologica no soporta la agricultura.

En general las actividades que estan ligadas a esas dos modalidades del tipo de gestión descrito, presentan rendimientos productivos bajos, fundamentalmente en granos básicos y producción de carne. Se ha detectado que en la actualidad el 23% de la superficie bajo explotación es decir, 500,000 has. se encuentra degradadas o en proceso de deterioro, localizando esa superficie, en las provincias que presentan como tipo de gestión precisamente la relación en términos cualitativos latifundio-minifundio.

ii) Empresas modernas

En este tipo de gestión se genera parte importante del volumen del PIB agrícola y por lo tanto de la contribución que el sector hace al PIB nacional.

El rasgo por excelencia de las empresas que pueden clasificarse dentro de este tipo de gestión es la introducción de una aplicación alta de agro-químicos acompañados por prácticas culturales en promedio aceptables para los rubros que producen.

Este sector estuvo representando desde un inicio por la actividad Bananera y la caña de azúcar. La primera organizada en la forma de empresa verticalmente integrada bajo la orientación de la United Fruit Company, que para los efectos de sus operaciones en Panamá, se denomina Chiriquí Land Company. La producción obtenida en su totalidad se comercializa en el mercado internacional. Su producción aportó 27% al PIBA, en el año de 1970. La segunda esta organizada mediante el sistema de ingenios, siendo su producción para el abastecimiento nacional, basicamente, tanto en la producción de azúcares como de alcoholes.

Durante la última década a las dos modalidades que definen este tipo de empresa se ha ido integrando pequeños, medianos y grandes productores, los que a través de un proceso centralizado en la mecanización, producen algunos rubros, cuyo destino es el consumo nacional. Este número de explotaciones es pequeña en relación al

total que registró el censo de 1970. Existe una marcada diferencia cuando el proceso de mecanización se analiza por rubro. Así, es en el arroz donde se presenta con mayor fuerza dicho proceso aún cuando se concentra en un número reducido de explotaciones localizándose geográficamente en las provincias de Chiriquí, Coclé y Veraguas. Por otra parte, la producción de primores (básicamente papa), hortalizas en las tierras altas de Chiriquí y el tomate en la región de Azuero (Herrera-Los Santos) y en Coclé, ha generado un proceso modernizador en las explotaciones pequeñas y medianas, condicionada su expansión por la demanda de este tipo de producto. Asimismo se observa que el proceso^{se} ha ido introduciendo en forma tímida en rubros pecuarios como la ganadería de carne y leche, avícola y porcina, esta última marcadamente centralizada en la provincia de Panamá.

Si bien se ha generado este proceso modernizador en ciertos rubros, el mismo ha estado acompañado por la introducción de paquetes tecnológicos, en muchos de los casos, no correspondientes a la dotación de recursos con que cuenta. Situación que agrava el papel expulsador de mano de obra que se refleja en el creciente proceso de migración rural-urbana que tiene su centro final de atracción el "área metropolitana" integrándose al modelo de desarrollo que histórico estructuralmente a conducido el desarrollo de Panamá.

4.4.2. Tecnología y Productividad

i) Sub-sector agrícola

En términos generales la actividad agrícola se presenta con una tecnología promedio baja, la cual se incrementa para un número reducido de cultivos y en una pequeña proporción de explotaciones.

Para el subsector agrícola la situación tecnológica prevalecien

te resulta, para los principales cultivos la siguiente:^{1/}

Cultivos	Participación de cada nivel tecnológico en el conjunto de cada cultivo.				
	Bajo (1)	Alto (2)	Medio (3)	Alto (4)	Todos los niveles
Arroz	55	-	35	10	100
Maíz	65	-	20	15	100
Frijol	75	-	15	10	100
Ñame	80	-	15	5	100
Papa	20	50	5	25	100
Caña	50	-	20	30	100
Tomate	20	20	40	20	100
Cebolla	20	50	20	10	100
Banano	10	30	20	40	100

Con lo cual se puede concluir lo siguiente:

- i) El banano como cultivo de exportación presenta el más alto nivel de tecnología, la cual por la forma de organización que presentan no se difunden en el resto de las actividades del sector.
- ii) El resto de los cultivos tiene como destino el consumo nacional, en donde prevalece un porcentaje alto de cultivos ejecutados con bajos niveles de tecnología y en donde un porcentaje reducido de la producción se efectúa mediante la aplicación de técnicas modernas, pero difícil de difundir como resultado de la organización que prevalece en la estructura agraria panameña.

En el caso de la productividad física de las tierras, ésta se puede medir a través de la producción obtenida por unidad de este recurso empleado.

Se estima que el país no ha utilizado suficientemente las posibilidades de incrementar la productividad de la tierra, para im-

(1) Tomada del estudio de las perspectivas de desarrollo agropecuario de Panamá, 1975. Los niveles tecnológicos utilizados se definen en el anexo estadístico de este documento.