

pliar la producción agropecuaria.

En el pasado no se ha producido aumentos importantes de los rendimientos de los principales cultivos tomados en conjunto, tal cual se muestra a continuación:

Rendimiento de los principales cultivos a nivel nacional (Kg/Ha.)

Cultivos	1962/63/64	65/66/67	68/69/70
Arroz	1077	1123	1322
Maíz	832	789	850
Frijol	270	318	274
Caña de Azúcar	36183	39315	42774

Nota: Se han tomado promedios trienales.

Cabe destacar sin embargo que aunque dichos rendimientos son bajos en comparación con otros países latinoamericanos, (por ejemplo el arroz tiene un crecimiento en el año 70 para los países de Centro América de 2,070 kilos por ha.), y sin ser importantes los aumentos, los han habido y no solo en el arroz, tabaco y caña de azúcar sino que también en el banano, los cuales conviven con otros rubros que tienen tecnologías menos avanzadas, o francamente rudimentarias. Los mejores rendimientos se han presentado en productos que disponen de estímulos originados en sus posibilidades de industrialización o en el mercado externo. En todo caso, este último estaría indicando las posibilidades que existen en el país de mejorar la productividad de las tierras, si se generalizan los esfuerzos de difusión técnica, dentro de un marco de organización social de la producción que lo haga posible, y considerando las restricciones que impone el mercado interno y el empleo.

## ii) Sub-sector Pecuario

Para el subsector pecuario y en donde la actividad ganadera tiene un peso significativo la situación presente es la siguiente:

a) Producción de Carne:

Niveles Tecnológicos(1)	Hato Nacional	Has. en Pastos	Carga Animal	Producción carne en pie
4	0.3	0.1	2.3	0.6
3	13.6	5.4	2.6	26.3
2	14.1	6.6	2.3	21.1
1	15.9	6.4	2.6	19.0
0	23.7	53.7	0.5	17.5
Leche	32.8	27.7	1.2	15.5
T O Relativo	100.0	100.0		100.0
T A Absoluto	1,312,200	1,256,700	1.04	
L				

La producción de carne en Panamá, atendiendo a los niveles de producción sistematizadas se presenta con las siguientes características:

- i) Cerca del 54% del hectareaje con pastos organizan la producción mediante la aplicación de prácticas rudimentarias, soportando cerca del 24% del Hato Nacional y contribuyendo con 18% de la producción de carne del país.
- ii) Por otra parte se observa una no especialización productiva una vez que el ganado dedicado a producir leche retiene un 28% de los pastos, 33% del hato y aporta el 16% de la producción de carne.
- iii) Es reducida la participación y por ende el peso de los recursos destinados a la producción de carne que presentan una aplicación de prácticas culturales adecuadas para la actividad, ya que sólo reporta 0.6% a la producción de carne nacional.

De la situación detectado se puede concluir lo siguiente:

- i) La actividad ganadera para carne en forma general presenta

(1) Ver definición en Anexo.

una marcada aplicación de prácticas culturales rudimentarias que se refleja en una baja productividad de la actividad.

ii) A un cuando la ganadería asimila tierras con buena vocación e incluye tierras agrícolas la organización detectada le da una eficiencia no económica.

b) Leche:

Niveles Tecnológicos(1)	Hato Nacional	Has. en Pastos	Carga Animal	Producción
4	0.2	0.1	2.6	3.2
3	0.7	0.3	1.3	10.7
2	2.3	1.5	1.1	21.3
1	11.9	7.3	0.5	21.3
0	84.9	90.8	0.1	43.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		<b>100.0</b>
	<b>418,000 Has.</b>			

La organización de la producción lechera en el país se presenta atendiendo a la tecnología con que se ha sistematizado la producción, como marcadamente rudimentaria ya que el 85% del hato nacional con el 90.8% de los pastos genera el 44% de la producción-lechera, por otra parte el aporte a la producción de leche de la explotación que tienen una tecnología alta es sumamente reducida.

De lo cual se concluye que:

- i) La producción de leche en Panamá presenta un manejo marcadamente rudimentaria.
- ii) La productividad y la carga animal presenta indicadores en que la actividad es significativamente extensiva aún cuando la misma es exigente de técnicas a lo menos semi-extensivas.

(1) Ver definición en Anexo.

#### 4.4.3. Empleo:

El empleo agropecuario ha disminuido constantemente a partir de 1966, acentuándose esta tendencia desde 1970 en adelante. Después de llegar a ocupar alrededor de 168 mil personas en 1966 (año de máximo empleo agrícola a partir de 1960), el sector agropecuario solo proporcionó ocupación a poco más de 147 mil personas en 1975, cifra menor al valor alcanzado de 150,000 en 1960.

Esta disminución de la mano de obra en el sector, que aparentemente podría estar justificada por el mismo tipo de evolución que experimentaron los países desarrollados, se ha producido en Panamá a un ritmo superior a los acaecidos en aquellos, y con características distintas. Por una parte, el ritmo de migración rural en los últimos 15 años analizados, no ha permitido superar el problema ocupacional ya existente en las principales áreas urbanas, a pesar del significativo incremento que se produjo a nivel nacional en la creación de empleos. Por otra parte se estima que la mayor parte de la disminución de la mano de obra se originó no por un incremento de la productividad de las explotaciones de donde provino la migración, sino por las escasas oportunidades de empleo existentes en las mismas dado lo reducido de su tamaño, su escaso acceso al crédito y otros servicios, así como por la disminución de empleo en las explotaciones que se modernizaron.

Este proceso de disminución de la ocupación agropecuaria, ha estado acompañado por la característica de que una proporción significativa del crecimiento agropecuario se generó en una cantidad pequeña de las explotaciones medianas y grandes que se han ido modernizando y que han estado dedicadas a un reducido número de productos. En ellas, se concentraron, los incrementos de producción y productividad, quedando al margen de los beneficios del proceso, la mayoría de las explotaciones del país, las que tuvieron que debatirse en condiciones de autosubsistencia y mar

ginalidad. Este deterioro en la capacidad de empleo del sector, así como el mantenimiento de un importante sector de la población agrícola en condiciones de marginalidad y pobreza, son más bien producto de las características del patron de desarrollo agropecuario, y no del ritmo global de crecimiento de las actividades agropecuarias.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS Y PROBLEMAS

DEL

SECTOR PÚBLICO

# 1 - ANTECEDENTES GENERALES DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS APLICADOS.

## 1.1. Nuevo Proyecto Político del País

A partir de 1969, sucesivos cambios fundamentados en la realidad política del país, que a su vez condujo a replantear en forma responsable ciertas características del modelo de desarrollo vigente y por la vía de algunas reformas estructurales, abrió la perspectiva de enfrentar con mayores posibilidades al reto histórico que significa el desarrollo nacional.

Fue a partir de la situación y problemas de orden económico y social descritos en el artículo I de este documento, y a partir de una lucha generacional por la recuperación nacional de su principal recurso natural (el petróleo), que se generó una nueva política que privilegió el fortalecimiento de las actividades que han conducido a modificar considerablemente las condiciones de vida del total de la población, en especial de la zona rural.

### CAPITULO II

### POLITICAS Y PROBLEMAS

### DEL

### SECTOR PUBLICO

El cambio en la orientación del desarrollo a través de una política más equilibrada en todo lo que respecta a los sectores vitales de la economía:

#### 1.1.1. Principales transformaciones:

- 1) La creación de una nueva estructura de organización institucional del Estado, tomando del primer poder, a través de la cual se garantiza una amplia participación popular en el desarrollo socioeconómico del país. Esta nueva estructura permite incrementar una acción y mejor representatividad de todos los grupos sociales del país en la conducción política del Estado, tomando como ejemplo de la nueva Asamblea Nacional de Representantes de Corresponsables.

## 1 - ANTECEDENTES GENERALES DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS APLICADOS.

### 1.1. Nuevo Proyecto Politico del País

A partir de 1969, suceden cambios fundamentales en la conducción política del país, que a su vez condujo a replantear en forma responsable ciertas características del modelo de desarrollo vigente y por la vía de algunas reformas estructurales, habrió la perspectiva de enfrentar con mayores posibilidades el reto histórico que significa el desarrollo nacional.

Fue a partir de la situación y problemas de orden económico y social descritas en parte en el Capítulo I de este documento, y a partir de una lucha generacional por la recuperación nacional de su principal recurso natural (el canal de Panamá), que se generó una presión social por el cambio político que posibilitó, el encadenamiento de acontecimientos que han conducido a modificar sensiblemente las condiciones de vida del total de la población, en especial la del ámbito rural.

El cambio en la perspectiva del desarrollo a tenido una influencia considerable en casi todos los aspectos vitales de la vida nacional:

#### 1.1.1. Principales transformaciones:

- i) La creación de una nueva estructura de organización institucional del Estado, denominada del poder popular, a través de la cual se garantiza una amplia participación popular en el desarrollo socioeconómico del país. Esta estructura permite indiscutiblemente una mayor y mejor representatividad de todos los grupos sociales del país en la conducción política del Estado, tomando expresión en la nueva Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

- ii) La profundización y agilización del proceso de Reforma Agraria, a través de una mayor dotación del recurso tierra al sector campesino desprovisto de tierra o minifundista. Este cambio, acompañado por un esfuerzo de regularización en las condiciones de tenencia de la tierra en el campo, se ha convertido en fundamental para una más amplia perspectiva de desarrollo del ámbito rural, cuya expresión son los Asentamientos Campesinos y las Juntas Agrarias de Producción.
- iii) La formación de un sector empresarial Estatal que asume responsabilidades crecientes en la producción y prestación de los servicios en aspectos estratégicos para el país, con lo cual busca complementar la actuación de la iniciativa privada. (Ejem: Corporación La Victoria que produce derivados de la caña con énfasis en la exportación).
- iv) La integración de un sector salud que amplie ágil y progresivamente los servicios básicos de salud y sanidad a todos los rincones del ámbito rural (el sistema integrado de salud).
- v) La implantación de una reforma educacional que trata de adecuar la formación de recursos humanos no sólo a las condiciones objetivas de la realidad nacional, sino también dentro de una perspectiva de desarrollo que involucre el total de la población. (La educación Básica General).
- vi) La integración del sector público agropecuario en una sólo figura institucional, capaz de acometer coordinadamente los esfuerzos orientados a impulsar el desarrollo agropecuario. (El Ministerio de Desarrollo Agropecuario).

#### 1.1.2. Perspectivas hacia la consolidación

- i) El Estado se aboca al establecimiento de una red de elec-

trificación que constituirá la base sobre la cual podrá generarse un proceso de agro-transformación de productos agropecuarios y silvícolas.

- ii) Como lineamiento e instrumento/<sup>de</sup> estrategia la acción del gobierno, con tal de generar un desarrollo en las áreas rurales en forma autosostenida, emprende un programa mediante el cual la acción de transformación del agro se efectue con instrumentos y enfoques planificados que unifique la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural en un solo instrumento de política: El Desarrollo Integral de Areas Rurales.

Estos cambios enumerados, entre otros, son los que permiten encarar los esfuerzos históricos de desarrollo en las últimas décadas en dos etapas claramente diferenciadas, antes y después de 1969. Así en la segunda parte de este documento se trata de dimensionar el esfuerzo estatal para enfrentar una situación social y económica dada, y se trata además de explicar en mejor forma lo acontecido.

## 2 - OBJETIVOS Y POLITICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO RURAL

### 2.2. Objetivos y Políticas Globales

#### 2.2.1. Del Plan Nacional de Desarrollo

El objetivo sobre el cual se orienta la política de gobierno en Panamá es la de lograr el Desarrollo Integral del país a un bajo costo social.

Ese objetivo general involucra lo siguiente:

- i) Un proceso de transformación nacional que incida en: las instituciones del país, la economía, la relaciones

sociales, en la integración física territorial y en el sistema jurídico.

- ii) Una mayor y mejor organización de todo el pueblo para participar activamente en todos los aspectos de la vida nacional con tal que la población mejore su nivel material, cultural y espiritual

Ello deriva dos tipos de objetivos atendiendo al sujeto de que se trate, pero que guardan integratividad y correspondencia, constituyendo elementos del objetivo general antes citado.

Es decir, se distinguen en objetivos materiales para la población y en objetivos estratégicos para el gobierno.

- i) Los materiales de la población son: participación activa en la vida nacional, una efectiva identidad nacional, igualdad de oportunidades y libertad integral y efectiva.
- ii) Los objetivos estratégicos del Gobierno quedan enmarcados por: Consolidación de la independencia, soberanía y autodeterminación efectiva del país; integración de todo el territorio nacional; comunicación y contacto con todas las naciones; convivencia pacífica y fraternal con todos los pueblos del mundo.

Con la orientación de estos objetivos se han definido las políticas globales, de las cuales las siguientes inciden en una forma u otra en la vida de las áreas rurales del país.

Las políticas globales son las siguientes:

- i) Política de distribución y participación que Involucra: Elevación del potencial de desarrollo de la persona humana con especial énfasis en los grupos más marginados; creación de fuentes generadoras de nuevos empleos más permanentes para todos los panameños; mejoramiento de la infraestructura

y la organización para la producción y aumento de la productividad; creación y distribución de riqueza nueva y de propiedad, de nuevo capital físico, el cual en las áreas rurales se efectúa a través de los programas de Reforma Agraria.

- ii) Política de crecimiento económico diseñado para efectuar un pleno aprovechamiento de la posición geográfica, los recursos naturales y los recursos humanos, mediante inversiones públicas y privadas rentables, desde el punto de vista económico, financiero y social. Entendiendo que en sí, esta política es un medio a través del cual se facilita y permite una participación de la población en la obtención de mejores niveles de vida.
- iii) Política de Desarrollo Regional: Busca dirigir el crecimiento de la región metropolitana para que no absorba recursos en una magnitud que impida el desarrollo del resto del país, con tal que se establezca una relación y balance entre el desarrollo integral de áreas rurales y el fortalecimiento de los centros urbanos del país; creando mecanismos para aprovechar y explotar los recursos naturales de los distintos espacios geográficos y coordinar las acciones del Estado mediante mecanismos integradores.

### 2.2.2 Del Plan de Desarrollo Agropecuario

El problema central del desarrollo del país, es el desarrollo agropecuario, dada la importancia del sector en el conjunto de la economía, como por el atraso relativo de la agricultura en comparación con los demás sectores.

Atraso que viene identificado por los siguientes problemas:

- Bajos niveles de producción e ingreso.
- Técnicas de producción tradicionales.
- Subutilización de la mano de obra disponible y de los recursos naturales.
- Baja productividad.
- Existencia de acentuados fenómenos de dualismo económico de carácter sectorial y regional.

- Bajo nivel de autoabastecimiento nacional en muchos productos y creciente déficit de la balanza comercial.

Los que encuentran su causal en un deficiente sistema de estructura de tenencia y explotaciones agropecuarias del país. De ahí que el objetivo primordial sea satisfacer en mayor grado, las necesidades humanas y el bienestar social, de los cuales se derivan los siguientes objetivos y políticas orientadas a lograrlo:

Las que se definen de la forma siguiente:

- i) Crecimiento más rápido y sostenido de los ingresos agropecuarios, el cual se puede lograr por medio de:

- Dinamización de la demanda de productos agropecuarios a través de la promoción y diversificación de las exportaciones, el aumento del gasto privado per-cápita destinado al consumo de alimentos y de la redistribución del ingreso.
- Mejoramiento de la base productiva agropecuaria, lo cual implica la racionalización del uso de los recursos actualmente empleados, el ajuste y ampliación de los servicios de apoyo, mejoramiento de los niveles tecnológicos y en uso racional de los recursos.

- ii) Aumento del nivel de empleo y la productividad del sector, lo cual conlleva a:

- Aumentar la producción agropecuaria en función de una expansión del área cultivada o de la intensificación de su aprovechamiento, utilizando técnicas de producción con alto coeficiente de mano de obra.
- Cambiar la composición de la actividad agropecuaria.
- Aumentar el nivel de elaboración de los productos agropecuarios primarios.
- Mejorar la base social y productiva de los agricultores adoptando medidas que facilitan la disponibilidad de tierra para los productores económicamente débiles.

- iii) Participación más activa del sector al financiamiento del desarrollo: a través de la promoción y diversificación de las exportaciones y de un autoabastecimiento nacional para sustituir importaciones y ahorrar divisas.
- iv) Suavización de las diferencias inter-regionales en los aspectos económicos-sociales, con miras a disminuir las migraciones urbano-rurales y a promover un mayor grado de integración económica-social del espacio del país. Lo cual se conseguirá por medio de:
  - Una adecuada localización de las metas de producción:
  - Mejoramiento de la organización social de la producción
  - Integración de la población rural al mercado
  - Adaptación del programa de inversiones públicas en infraestructura a las prioridades establecidas por el Plan de Desarrollo Agropecuario.

En el marco de la estrategia sectorial la función del sector público se encamina a:

- i) Dirigir/<sup>y</sup>encauzar el desarrollo, perfeccionando los sistemas de planificación agrícola, y modificando la distribución del gasto público de manera que refleje la alta prioridad del sector agrícola.
- ii) Reestructurar la organización del agro.  
Esta opción estratégica es el instrumento que permite una participación efectiva de la población y una distribución de los resultados obtenidos en el crecimiento del sector. Razón por la cual una de las acciones contempladas es la reforma agraria, la cual se concibe dentro de un consenso de transformación estructural integral en el desenvolvimiento socio-económico del campesino, a través de un proceso de titulación teniendo presente que la tierra constituye una herramienta efectiva de distribución de propiedad productiva.

La Constitución Política de la República de Panamá, en cuanto al régimen agrario, le confiere las siguientes responsabilidades y orientación jurídicas al Estado:

- a- Velar por una distribución racional del suelo, de modo que se asegure su uso más productivo y el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa.
- b- No permitir la existencia de áreas incultas improductivas u ociosas y regular las relaciones de trabajo en el agro, fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios.
- c- Se dará especial atención a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.
- d- La ley regulará el correcto uso de la tierra agrícola de conformidad con su clasificación ecológica a fin de evitar sub-utilización y la disminución de su potencial productivo.

Para tales fines el Estado desarrollará las siguientes actividades:

- a- Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesaria y regular el uso de las aguas.
- b- Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y sobre todo de los grupos de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención al pequeño y mediano productor.
- c- Poner medidas para asegurar mercados estables y precios equitativos a los productores e impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo.
- d- Establecer medidas de transporte y comunicación para conectar las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.

- e- Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de las mismas.
  - f- Brindar asistencia técnica y fomentar la organización, capacitación, protección y tecnificación para estimular el desarrollo del sector agropecuario.
  - g- Efectuar estudios de la tierra con el fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.
- iii) Organizar los productores: Esto resulta imprescindible no sólo como parte de un esquema de reestructuración del aparato productivo sino también porque permite fluidez y eficacia a las relaciones con el Estado y los servicios de apoyo.
- iv) Promover los recursos humanos: Contribuir a aliviar los problemas del desempleo rural, adoptar medidas para mejorar las técnicas de producción y la capacitación de la mano de obra rural.

### 2.2.3. De la Estrategía Regional de Desarrollo

Los objetivos pueden ser expresados de la forma siguiente:

- i) Modificación del patrón de asentamientos humanos, de manera de tender a una estructura más concentrada y eficiente.
- ii) Una mejor accesibilidad e integración entre áreas rurales y urbanas.
- iii) Modificar la estructura de tenencia de la tierra.

Sobre esta base la estrategia plantea:

- i) Incrementar la responsabilidad del Estado en el desarrollo regional: Al estado y a sus instituciones le corresponde promover el desarrollo regional creando instituciones adecuadas y otorgándole incentivos realmente atractivos que

permite impulsar la actividad gerencial del Estado, al cual el sector privado debe hacerle una contribución significativa, pero dentro de las orientaciones señaladas por el Estado.

- ii) Aprovechar y reforzar la participación popular: De manera tal que se reduzca al mínimo las diferencias de apreciaciones y los consiguientes conflictos entre las comunidades y las agencias técnicas del gobierno.
- iii) Establecer una interrelación y balance entre el desarrollo integral de áreas rurales y el fortalecimiento de los centros urbanos de crecimiento y de servicios: Se busca fortalecer el crecimiento económico de algunas ciudades como mecanismo para alcanzar un desarrollo geográfico más equilibrado. Así como combinar armoniosamente la expansión de las actividades en los centros urbanos desarrollados en el interior del país, con la creación de nuevas actividades en zonas no incorporadas y donde existen amplios recursos naturales no explotados.

### 3 - POLITICA DE REFORMA AGRARIA

#### 3.1. Antecedentes Generales

La política de reforma agraria desde 1963 hasta la fecha, ha tenido como marco de formulación común, un instrumento legal denominado Código Agrario, el cual en última instancia regula las modalidades que debe asumir la transformación agraria que se propugnada.

Además del Código Agrario, la política durante el período ha sido homogénea en cuanto a sus principales orientaciones como son:

- i. La eliminación del precarismo en el campo, a través de la realización de esfuerzos en cuanto a la titulación de tierras y;

- ii. la modificación en los grados de concentración de la propiedad de la tierra, mediante la adquisición y adjudicación de tierras a campesinos que, o no la poseían o lo hacían en términos de minifundio.

Sin embargo al interior del período considerado (1963-1977) pueden identificarse a su vez subperíodos o etapas que se distinguen claramente una de otra, en cuanto a:

- i. Diversos enfoques en la aplicación de la legislación agraria y;
- ii. diferencias en el desarrollo de aspectos institucionales en la ejecución de las acciones de reforma agraria.

Esas diferenciaciones han tenido una influencia decisiva en la dinámica del proceso y fundamentalmente en la aproximación hacia tornarlo integral, a través de una preocupación mayor por la creación de una nueva estructura agraria, en todos los aspectos que ello implica.

Así puede hacerse referencia a diversos enfoques de política que son de gran utilidad para analizar el proceso agrario y que lógicamente acompañan el acontecer político nacional. Los subperíodos claramente diferenciados son:

### 3.1.1. De 1963 a 1968

Las características fundamentales en cuanto a las orientaciones de política agraria y dinámica del proceso fueron:

- i. Priorización del problema del precarismo sobre el de concentración de tierras. Con lo cual tendió más bien a reforzarse la estructura agraria que se deseaba transformar, consolidando jurídicamente grandes áreas de minifundio: Lo anterior se comprueba al ver que las tierras adquiridas para adjudicación apenas fueron un 21% de las tituladas;

- ii. aún dentro de los aspectos de titulación de tierras, se atendió marginalmente el problema, dado que sólo se tituló el 9.7% del total de solicitudes recibidas;
- iii. la modalidad de adquisición de tierras para el fondo agrario fué básicamente la compra directa de las mismas, dándose apenas un sólo caso de expropiación;
- iv. la forma de adjudicación de tierras se resumió exclusivamente a la parcelación individual.

En resumen, este sub-período mostró un ritmo lento en la ejecución de acciones de reforma agraria y no promovió los necesarios cambios institucionales para adecuar el aparato del Estado al proceso de transformación que se deseaba provocar. Fruto de esa rigidez institucional, se descuidó en gran medida la formación y consolidación de una nueva estructura agraria, más funcional a los objetivos de desarrollo buscados.

### 3.1.2. De 1969 a la fecha

Concordante con el cambio en el proyecto político del país, la reforma agraria asumió una importancia mayor, convirtiéndose en uno de los puntos básicos del programa de gobierno. Es así como las características principales de este sub-período han sido:

- i. El privilegiar la solución del problema de la concentración de la tierra por sobre la titulación de tierras, sin significar eso que este último problema fue <sup>se</sup>descuidado en lo mínimo. Lo anterior se observa analizando que el total de tierra titulada representó un 30% de la tierra adquirida para fines de adjudicación;
- ii. las modalidades de adquisición de tierras para fines de reforma agraria variaron en cuanto al énfasis que se le daba a la compra como única vía en el período anterior. Así la

adquisición por remate<sup>1/</sup> público prevaleció (53% del total de tierra adquirida) seguida por las modalidades de expropiación y compra (21 y 20% del total de la tierra adquirida);

- iii. dentro de la adquisición de tierras para fines de reforma agraria, asumió una gran importancia la adquisición de tierras de alto potencial productivo de empresas privadas extranjeras en las cuales se presentaron problemas sociales agudos;
- iv. en las formas de adjudicación de tierras, se introduce la entrega de tierras a campesinos organizados en formas asociativas de producción, denominados asentamientos campesinos y Juntas Agrarias de Producción. Esta nueva forma de adjudicación ha cubierto el 40% y el 18%, del total de familias beneficiadas y superficie adjudicada respectivamente;
- v. se promovió la formación de organizaciones campesinas a nivel nacional y regional, que velen a nivel político del desarrollo de sus unidades de base (los asentamientos campesinos y las juntas agrarias).
- vi. se promovió la formación de empresas estatales en el sector agropecuario, en rubros considerados estratégicos para el país.

En resumen, se dio una mayor dinámica y profundización del proceso de reforma agraria, considerando que se tituló 3.5 veces más superficie que en el sub-período previo y se adquirió para fines de reforma agraria una superficie que fué 50 veces mayor que la adquirida anteriormente.

---

<sup>1/</sup> Obtención de un bien con un alto índice de morosidad en el pago del impuesto de inmueble. Decreto de Gabinete Nº 35 del 6/2/1969.

### 3.2. Legislación Agraria

#### 3.2.1. El Código Agrario de Panamá

Las acciones tendientes al mejoramiento de las estructuras agrarias, se iniciaron desde 1962, con la aprobación del Código Agrario, que entró en vigencia el 1º de marzo de 1963 (Ley Nº 37 del 21 de septiembre de 1962). El citado código crea un organismo interministerial, denominado Comisión de Reforma Agraria (C.R.A.)<sup>1/</sup> para "planear y desarrollar la distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra y su explotación racional".

El Código Agrario persigue tres objetivos fundamentales: (i) Asegurar al campesino de una distribución equitativa de la tierra y tenencia de la tierra, (ii) incorporar al campesino al desarrollo económico, político y social de la nación, y (iii) aumentar la producción y productividad agrícola y pecuaria.

Con respecto a las tierras de propiedad privada, el código establece que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieran tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales vigentes. Para que sea definido el cumplimiento de la función social de la tierra, el código establece que se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando: (i) Cultivada en pastos, se ocupe con ganado vacuno o caballos en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno, (ii) Se siembre y manten-

---

<sup>1/</sup> En el año 1973 se creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual centraliza todas las actividades del Sector Agropecuario. Por consiguiente la Comisión de Reforma Agraria pasa a formar parte de este nuevo Ministerio, dando su posición a la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

ga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras partes (2/3) de su extensión, (iii) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras (2/3) partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente; y (iv) Se conviertan en áreas urbanas, conforme a disposiciones legales vigentes". Igualmente establece como contrario al principio de la función social; la existencia de fincas incultas y ociosas y los sistemas indirectos de cultivo de la tierra basados en la explotación del trabajo del hombre, como el arrendamiento o aparcerías, salvo el caso de arrendamiento temporal por razones de interés social urgente, plenamente justificadas.

Por mandato constitucional y legal, se afectan las tierras de propiedad privada cuando están incultas u ociosas, cuando sus propietarios no cumplen la función social de la propiedad, cuando por ley se hubiere declarado de utilidad pública un Proyecto de Reforma Agraria y las tierras necesarias para el mismo fueren de propiedad privada y cuando existan ocupantes precarios en tierras de propiedad privada.

El Código Agrario contiene además disposiciones relativas a las Cooperativas, Vivienda Rural, Crédito Agrícola, Asistencia Técnica, Comercialización de los productos, Contratos Agrícolas, Contratos Agroindustriales y de Trabajo, Catastro General de Tierras y Aguas, Recursos Naturales, Régimen de Aguas, Reservas Forestales, Quemadas, Valorización Integral.

A lo largo del período en que ha estado vigente el Código Agrario, se ha identificado que presenta ciertas rigideces para irse adecuando a una realidad cambiante y en continuo proceso de transformación. Es así como se prevee su revisión y adecuación a una nueva perspectiva de política agraria en la cual se busca brindarle al proceso un papel cada vez más actuante.

### 3.2.2. Medidas legales de complementación del Código Agrario

Independiente de su revisión total, el Código Agrario ha necesitado de ser complementado y actualizado con un conjunto de decretos ejecutivos que a partir de 1969 se tornaron imprescindibles para agilizar el proceso de reforma agraria. Los decretos ejecutivos en referencia conforman un esfuerzo estatal en el segundo sub-período de la aplicación de la reforma agraria, para adecuar la legislación agraria a las nuevas condiciones políticas del país.

Se legisló ejecutivamente en torno a los siguientes aspectos:

- i. La agilización en los trámites de los expedientes de adjudicación cuyos procedimientos legales y administrativos que inicialmente eran establecidos en el Ministerio de Hacienda y Tesoro pasarón a la jurisdicción de la Comisión de Reforma Agraria para sus trámites y resolución;
- ii. se le dieron facultades a la Comisión de Reforma Agraria para adquirir inmuebles rústicos de dominio privado en remates, sacados en subasta pública por deudas de sus propietarios;
- iii. se previó las indemnizaciones por expropiación de predios rústicos, a través de la emisión de bonos agrarios de la deuda pública, los cuales devengan un interés del 1% y son redimibles en un plazo de 40 años;
- iv. se crea la figura y se le otorga personería jurídica a los asentamientos campesinos, emitiendo disposiciones que reglamenten la formación y funcionamiento de los mismos;
- v. a través de la integración del sector público agropecuario, se transfieren las responsabilidades de la Comisión de Reforma Agraria a una dirección nacional del Ministerio de

Desarrollo Agropecuario, a la cual se le otorgan ciertas facultades especiales, que agilizan la aplicación de la legislación agraria. Además se reorienta el enfoque de suministro de los servicios estatales de apoyo a la producción, con lo cual se complementa técnicamente y se tiende a consolidar un naciente sector reformado en la agricultura nacional. Es a través de esas medidas institucionales que se concretiza una concepción integral del proceso de reforma agraria.

### 3.3. Proceso de Adquisición y Adjudicación de la tierra

El reajuste del patrón de desarrollo agropecuario experimentado en el pasado se inicia a través de la reconversión paulatina de la economía tradicional y de autosubsistencia, vía modificación de la estructura de tenencia, uso y explotación de la tierra, dando énfasis al problema que representaba la presencia de 16,000 familias campesinas precaristas en tierra privada. El resultado de esta política se puede apreciar en el hecho de que a fines de 1973, se encontraba en parte resuelto en el territorio de la República los problemas de precaristas en tierras privadas. La Reforma Agraria se dirige a eliminar las formas de explotación que obstaculicen el desarrollo del sector agropecuario, tales como latifundios improductivos y el uso irracional de la tierra.

#### 3.3.1. Las acciones hasta 1968

Entre 1963, año en que entra a regir el Código Agrario y 1968 se realizaron acciones más bien de carácter organizativos, tales como la cuantificación de áreas rurales más pobladas del país, y de los agricultores sin tierras. Para estos fines se realizó el "Registro de Agricultores sin tierras" y el "Levantamiento del Catastro Rural de Tierras y Aguas". Para lograr la solución del precarismo se expidieron 2,864 títulos de propiedad sobre una su

perficie de 44,700 has. y se adquirieron para fines de Reforma Agraria 14 fincas con una superficie de 11,000 has.. La modalidad de adjudicación, fue la parcelación individual.

### 3.3.2. Las acciones de 1969 a la fecha

A partir de 1969 las acciones de Reforma Agraria se caracterizan, por su marcado dinamismo en el proceso de titulación y adjudicación de tierras. En el período enero 1969-diciembre 1977, se adquirieron con fines de Reforma Agraria 730 fincas con una superficie de 490,784 has.. Además se expidieron 10,693 títulos de propiedad sobre una superficie de 164,107 has..

En este período se pone especial interés en la adquisición de tierras con alto potencial productivo de empresas que han presentado problemas sociales. Entre esos casos se tiene:

- i. La afectación de las tierras de la Chiriquí Land Co. que abarcó la totalidad de tierras que poseían 42,392 has. brindándoles posteriormente bajo la modalidad de arrendamiento en plazos de cinco (5) años prorrogables 17,700 has. para la continuación de sus operaciones en la actividad del banano.
- ii. Toda el área de la compañía norteamericana Cítricos de Chiriquí (3,992 has.).
- iii. Adquisición de 400 has. y en proceso de negociación las restantes 4,600 has. de la compañía A sterdam S.A.
- iv. Adquisición de 150,000 has. de la Coconut Boston Company en el sector de Mariato.

La afectación de las tierras enumeradas asumieron diversas modalidades que van desde el pago de mejoras efectuadas en los predios, hasta el remate público en los cuales el Estado fué el mejor postor.

A diferencia del período anterior se introduce la modalidad de adjudicación de tierras a nuevas modalidades de organización empresarial del agro que posteriormente se detallarán.

Las acciones efectuadas en los últimos nueve (9) años significan que:

- i. El 98% de las tierras afectadas en la república de Panamá son efectuadas durante estos años.
- ii. Cerca de 42% de la superficie afectada pertenecía en propiedad a empresas multinacionales que las mantenían bajo sub-utilización, siendo el resto afectaciones a tierras con ocupantes precaristas y declaradas latifundios improductivos o que no cumplieran su función social.
- iii. Surgen modalidades distintas de adjudicación de las tierras adquiridas.

Por lo cual las acciones de reforma agraria en su conjunto puede ligarse a lo actuado en los últimos 9 años.

Desde 1963 al 31 de diciembre de 1977, las acciones de Reforma Agraria se pueden sintetizar mediante el cuadro adjunto:

Provincias	Fincas Afectadas		Familias Beneficiadas		Superficie Afectada	
	Nº	%	Nº	%	Has.	%
Bocas del Toro	148	19.9	82	0.4	26,416	2.3
Coclé	23	3.1	1286	2.1	11,748	2.3
Colón	68	2.1	1813	9.9	49,844	40.0
Chiriquí	148	19.9	1666	2.1	33,230	6.6
Darién	7	0.9	372	2.1	18,202	3.6
Herrera	88	11.8	623	3.1	6,658	1.32
Los Santos	5	0.7	32	0.2		0.04
Panamá	127	17.1	7851	43.0	187,380	37.34
Veraquas	130	17.5	4535	24.8	198,032	39.0
<b>Total</b>	<b>744</b>	<b>100.0</b>	<b>18260</b>	<b>100.0</b>	<b>501,792</b>	<b>100.0</b>

La cual se puede resumir de la siguiente manera:

- a) Afectación de un total de 744 fincas con 501,792 has. que representan el 6.5% del territorio nacional.

Los beneficiarios directos de la Reforma Agraria con tierras adquiridas y distribuidas, se estiman en alrededor de 18,200 familias del Sector Agropecuario, que comprenden unas 91,000 personas; de esas familias, 7,200 o sea alrededor del 40% se encuentran organizadas bajo formas asociativas de producción; las 12,000 familias restantes las constituyen pequeños y medianos productores que usufructúan sus parcelas individuales y que en algunos casos están organizados en diferentes tipos de cooperativas.

- b) Adjudicación en plena propiedad de 208,888 has. mediante 13,557 títulos individuales. Sumando a estos beneficiarios los 18,200 anteriores, obtenemos un total de 31,800 familias beneficiarias de las acciones de Reforma Agraria y cuyo impacto en número de personas es 159,000.

- c) El total de tierras afectadas, 501,792 fue distribuido de la siguiente manera:

- 18% (90,323 has.), para asentamientos campesinos, juntas agrarias de producción, ciclos básicos, juntas comunales y otros.
- 9% (45,161 has.), en empresas estatales y corporaciones de desarrollo.
- 57% (286,021 has.), para pequeños y medianos productores.
- 16% (80,287 has.), en otros usos (reservas de bosques, pantanos, etc.).

#### 4 - NUEVAS MODALIDADES DE ORGANIZACION

##### 4.1. Organización político-administrativa

##### 4.1.1. Reorganización del poder legislativo

En el marco de los objetivos contenidos en el programa de gobierno a partir de 1972 se redefine la base sobre la cual se fundamenta la organización político-administrativa del país dándole una nueva configuración al poder legislativo. Se reconoce al corregimiento como la unidad de base, mediante la cual se organizó políticamente al país.

Mediante este mecanismo el poder legislativo queda constituido por: La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y el Consejo Nacional de Legislación.

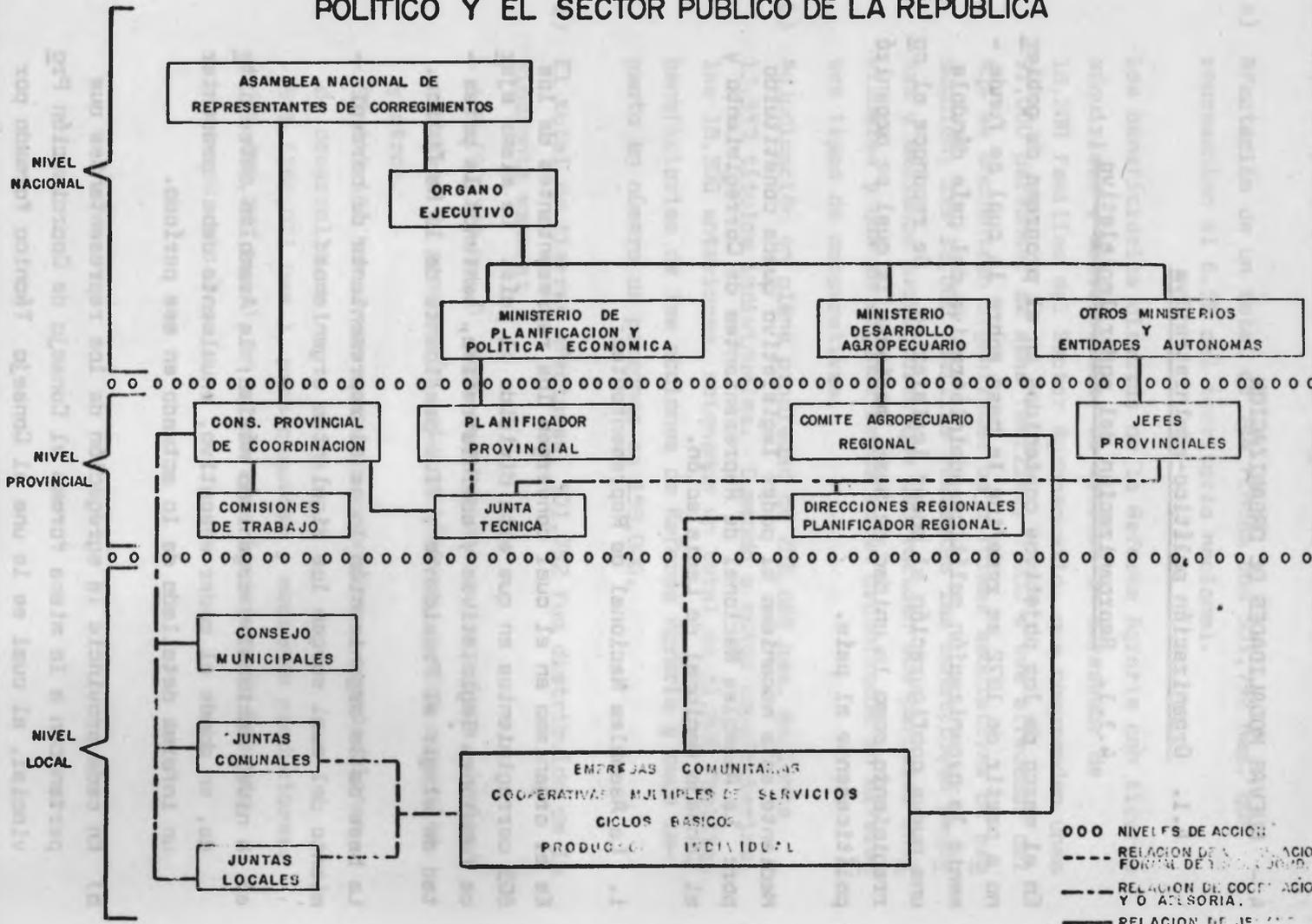
##### i. La Asamblea Nacional de Representantes:

Es el organismo en el cual convergen los representantes de los 505 corregimientos en que está dividido el país. La misma ejerce funciones legislativas y administrativa, teniendo la potestad de elegir al Presidente y Vice-presidente de la República.

La base de la organización lo es el representante de corregimiento del cual surgen los siguientes organismos:

- a) A nivel nacional y organismo máximo, la Asamblea antes citada, en donde el poder ejecutivo, anualmente debe presentar un informe detallado de lo actuado en ese período.
- b) En cada provincia la agregación de los representantes que pertenecen a la misma forman el Consejo de Coordinación Provincial, al cual se le une el Consejo Técnico formado por

## ESQUEMA DE LA ORGANIZACION Y VINCULACION ENTRE EL NIVEL POLITICO Y EL SECTOR PUBLICO DE LA REPUBLICA



los representantes del poder ejecutivo a nivel provincial en donde se integra las necesidades locales que son evaluadas y priorizadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica.

- c) Los Consejos Municipales, expresan la organización de los representantes que pertenecen a un determinado distrito dentro de una provincia.
- d) La Junta Comunal, es el organismo que forma el representante de corregimiento en su comunidad. El representante esta facultado para organizar las Juntas Locales que van a constituir la organización de los caserios, barrios, etc, dándole integralidad funcional al corregimiento.

Los representantes de corregimientos son elegidos por votación popular en cada uno de sus lugares de residencia cada 6 años, período que dura la gestión de los mismo.

La Asamblea Nacional de Representante de Corregimiento se reúne anualmente por un período de un (1) mes. La primera comenzó a funcionar el 11 de octubre de 1972, fecha en la cual aprobó la constitución Nacional de la República que actualmente constituye la base del sistema jurídico en Panamá.

Esta medida ha significado lo siguiente:

- a) Una mayor y más organizada participación de la población en la conducción de la vida política y socio-económica del país.
- b) Creciente influencia en las alternativas de organización económica, social, cultural y política de la población a nivel de base, los corregimientos.

- c) Amplía las posibilidades de madurar y consolidar la participación de la población transfiriéndole mayores atribuciones a la Asamblea, como la designación en pleno del poder ejecutivo.
- d) Incrementar las posibilidades de participación real de la población de las áreas rurales y básicamente de la población campesina y trabajadora del país.

#### ii. Consejo Nacional de Legislación

El mismo es definido por la Constitución de 1972, como el organismo responsable de expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado, exceptuando los que ejerce la Asamblea Nacional.

Este organismo está compuesto por las siguientes personas:

El presidente, vice-presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, los Ministro de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación.

#### 4.1.2. Nuevas formas de organización empresarial del agro

##### i. El Asentamiento Campesino y Juntas Agrarias de Producción:

Poco se había avanzado en Panamá en materia de asentamientos campesinos, juntas agrarias de producción hasta el año 1968. Es a partir de ese año que se emprende la tarea de organizar a los campesinos en fincas, proporcionadas por la Reforma Agraria, en las cuales el trabajo se desarrolla en comunidad, donde los campesinos reciben todo el impulso del Estado para elevar sus condiciones sociales, económicas y políticas.

Uno de los problemas más serios que presentaba el asentamiento era que carecía de personería jurídica. Durante el año 1972, 1/

---

1/ Decretos Nº 50/24.2.72 y 64/4.4.72.

el gobierno dictó dos decretos destinados a solucionar este problema. Se definió que los Asentamientos son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, se fijaron los requisitos que deben cumplir para otorgarles la personería jurídica según el marco legislativo, y se denominó por Asentamiento Campesino aquella organización empresarial, tendiente a promover la explotación racional de la tierra y elevación cultural de sus miembros. Los asentamientos campesinos se consideran como entidades de utilidad pública e interés social y que constituidos conforme a los reglamentos aprobados por el Organo Ejecutivo, serán personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. Desde el punto de vista tributario, sus entradas o ahorros les sirven para elevar sus condiciones de vida y para su inversión en maquinaria y equipo, esas entradas no pagan impuestos mientras dure el asentamiento. Sus objetivos son: promover la explotación racional de la tierra y preparar y capacitar a sus miembros para que asuman, al término del asentamiento, las responsabilidades de socios de una cooperativa.<sup>1/</sup> Pasan a integrar el asentamiento, los campesinos que viven y trabajan en las fincas y firman el Acta de constitución del Asentamiento. Para que uno sea considerado como asentado, debe reunir los siguientes requisitos: ser panameño, tener la agricultura como actividad principal, trabajar directamente la tierra, ser jefe de familia o tener personas a su cargo, no ser propietario de tierras o serlo de una superficie inferior a la unidad económica de explotación, trabajar dentro de las tierras públicas o privadas donde va a realizarse el asentamiento, residir y/o trabajar en la finca, con una anterioridad no menor de seis meses a la fecha de constitución del asentamiento.

El funcionamiento y administración del asentamiento está a cargo de la Asamblea General, la Junta Directiva y los comités

---

<sup>1/</sup> En la actualidad el Asentamiento Campesino se vislumbra, como una modalidad definitiva de organización empresarial.

o comisiones. Cada asentamiento debe formular y ejecutar un plan de explotación. Durante el primer año se procura no cambiar los cultivos tradicionales del predio. En la ejecución de los planes, los asentados aportan su trabajo personal y el Estado a través del MIDA, aporta la tierra, y el conjunto de los servicios de apoyo, a través del Banco de Desarrollo Agrópecuario, el financiamiento.

En base a la legislación agraria para los Asentamientos Campesinos se organizarón las juntas agrarias de producción las cuales originalmente se concibieron con una organización que distinguián tres formas alternativas: El primero (A), se ajusta a los agricultores con tenencia de la tierra y tiene como objetivo facilitar, en forma cooperativa, las labores de cultivo, cosecha, compra de insumos. el segundo, (B), se ajusta a los agricultores que no poseen tierras y estén dispuestos a trabajar en forma comunitaria, conjuntamente con la posesión de una pequeña parcela individual; el tercer, (C), se forma con agricultores sin tierra, ubicados en las categorías de semi-jornales y jornaleros agrícolas y es el de mayor significación en el sector agropecuario, tanto por el tipo de personas que la forman como por el número de las mismas que se encuentran en plena actividad, es esta última manera la que asumió una alternativa real de organización.

Asímismo se organizará' juntas de mercadeo que se ajusta al tipo descrito en (A).

El número de organizaciones existentes y el número de familias se detallan en el cuadro adjunto.

Provincia	Nº de Organiz. Camp.				Nº Fami. Organizad.			
	A.C.	J.A.P.	J.M.	Total	A.C.	J.A.P.	J.M.	Total
Bocas del Toro	--	2		2	-	27		27
Coclé	18	10		28	345	138		483
Colón	26	8		33	346	125		471
Chiriquí	43	7	2	52	1658	222	608	2488
Darién	7			7	146	-		146
Herrera	12	15		27	297	392		689
Los Santos	7	5	2	14	160	71	65	296
Panamá	30	9		39	636	151		787
Veraquas	70	1		71	1804	22		1826
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>273</b>	<b>5392</b>	<b>1148</b>	<b>673</b>	<b>7213</b>

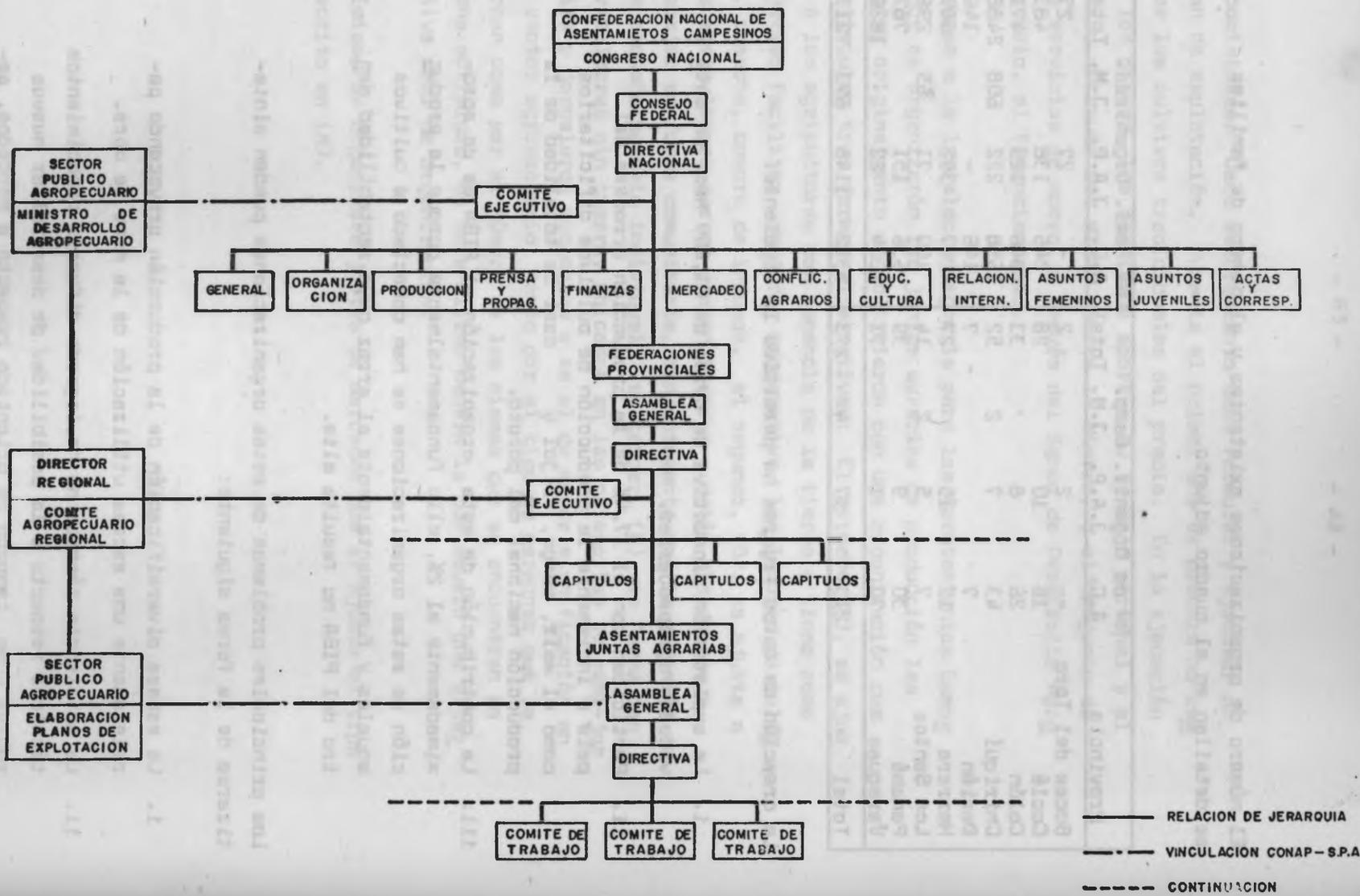
La creación de estas figuras ha permitido la siguiente:

- i. La explotación productiva de cerca de 61,609 has. en actividades agropecuarias.
- ii. Participan con el 17.4% de la producción arrocerá del país e incrementa la producción de cultivos deficitarios como el maíz, sorgo, frijol y casi la totalidad de la producción nacional del poroto.
- iii. La contribución de esta organización al PIBA es de aproximadamente el 2%, ello fundamentalmente porque la producción de estas organizaciones se han conectado a cultivos anuales y fundamentalmente el arroz cuya rentabilidad dentro del PIBA no resulta alta.

Los principales problemas de estas organizaciones pueden sintetizarse de la forma siguiente:

- i. La escasa diversificación de la producción provocando paralelamente una escasa utilización de la mano de obra.
- ii. La asistencia técnica no ha logrado difundir conocimientos técnicos respecto a la posibilidad de desarrollar nuevos rubros como tampoco ha orientado respecto a mercados, se-

# ESQUEMA DE LA ORGANIZACION Y VINCULACION ENTRE EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO Y LA CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS



gueros y rentables.

- iii. Problemas de comercialización, entre los que se destacan los de acopio y almacenamiento, inestabilidad en los pre cios, pagos tardíos de la producción, etc. y problemas relacionados con la dispersión geográfica de los asenta mientos.
- iv. Todo lo cual se agrava por el poco papel que asumió, en el proceso de reforma agraria, la promoción y capacita - ción campesina que en una u otra forma a frenado el proce so de consolidación de las empresas organizadas.

Aun cuando en la práctica se han generado fallas y errores, los resultados económicos y sociales se conceptúan positivos. Entre los principales resultados sociales de carácter positi vo se tienen:

- i. Del proceso de transformación se ha generado una organiza ción institucional solida de los campesinos organizados lo cual asume un papel orientador y formador de cuadros de promoción y de dirigencia campesina.
- ii. La solidez que presenta la Confederación Nacional de Asen tamiento Campesino (CONAC)<sup>1/</sup> le ha permitido a sus dirigen tes participar activamente en los diferentes organismos de decisiones que operan en las instituciones del sector público agropecuario.
- iii. Incorporar en forma organizada a parte import tante de los campesinos anteriormente bajo la coordinación de ocupantes precaristas a la vida económica y a el proceso socio-po- lítico del país. .

ii) Cooperativa Agropecuaria

Por último, otro importante sector a través del cual el Gobier no ha promovido el mejoramiento de la situación económica y so-

---

<sup>1/</sup> La CONAC es la organización a nivel nacional de los Asenta mientos y Juntas Agrarias, la cual tiene organizados federa ciones en todas las provincias del país.

cial de la población rural es el de las Cooperativas Agropecuarias, las que pueden llegar a convertirse en un importante factor de cambio en el sector agropecuario.

Las Cooperativas Agropecuarias han venido aumentando en forma sostenida, lo cual indica la importancia de las mismas en el desarrollo económico del medio rural. En 1972 había 31, en 1974, 45 y en 1975, 50; el número de socios pasó de 5879 en 1972, a 7229 en 1974 y 7799 en 1975.

Dichas cooperativas pertenecen al sector agropecuario y ofrecen sus servicios a los agricultores de quienes provienen sus socios.

Con respecto al total de cooperativas del país, 305, las agropecuarias eran el 16.4%; dicho porcentaje viene creciendo en los últimos años (1972 a 1975). Otro tipo de cooperativas (ahorro y crédito) son el 50% del total. En lo que hace al porcentaje de socios, las cooperativas agropecuarias representan alrededor del 15% del total de socios de todas las cooperativas.

Los cambios ocurridos entre 1972 y 1975, tanto en el Nº de cooperativas como de socios, son fiel reflejo de que el movimiento cooperativo agropecuario está recorriendo su fase de formación.

En general, las cooperativas agropecuarias presentan bajo nivel administrativo, y escasa capacidad organizativa, la cual limita los servicios ofrecidos a los socios; en cuanto a la actividad productiva de las mismas, no existen datos que cubran esta área de acción. Las cooperativas de producción colectiva no solo presentan escasa diversificación (básicamente arroz y maíz) sino que además, representando el 30% de los socios, solo poseen el 6.4% de la superficie, lo cual conduce a que mientras en las

cooperativas de producción individual la superficie por socio sea de 11.7 has. en las de producción colectiva solo llega a 1.9 has.

iii) Las Empresas Estatales

Esta forma de gestión le da un nuevo papel al Estado, transformándolo en este productivo. Varias son las líneas en que el Estado ha incursionado bajo una orientación de complementación de la actividad productiva del sector privado agropecuario. Las principales líneas productivas se han organizado para atender rubros con posibilidades de colocación en el comercio exterior.

Bajo esta orientación el Estado ha constituido empresas para la producción de: Azúcar, Banano, Cítricos y otros cultivos en menor escala.

Este tipo de gestión tiene las siguientes contribuciones en la vida económica del país,

- i. generó empleo en 1977 para 6,100 personas, es decir 4.2% del número de personas ocupadas en el sector agropecuario en 1977 (145,619 personas).
- ii. contrinuyó al PIBA con el 7.1%,
- iii. a incrementado la posibilidades de exportación teniendo el peso en la exportación de azúcar, ya que la producción en su totalidad tiene como destino el mercado externo, Además el Estado efectua la exportación total de cítricos que el país realiza y en los últimos años asume la responsabilidad de cerca del 9% de la producción exportada de banano en el país,
- iv. este tipo de gestión a posibilidad la exportación de rubros nuevos en la agricultura panameña como la okra y el melón.

Además, la empresa estatal ha abierto las puertas en forma marcadamente significativa para la producción de rubros que exigen una organización administrativa fuertemente estructurada.

Así se dan y existe la perspectiva real de organizar la actividad frutera del país en las líneas de frutas tropicales y las oleaginosas. La instalación de complejos verticalmente organizados para efectuar proceso agrotransformadores. Ampliar la producción de Bananos con la participación en la gestión de organizaciones campesinas y, finalmente, organizar la actividad cañera del país mediante sistemas productivos en donde la pro - ducción de azúcar sea una parte de un proceso más diversificado de utilización de la caña de forma integral.

## 5 - REESTRUCTURACION DEL MARCO INSTITUCIONAL

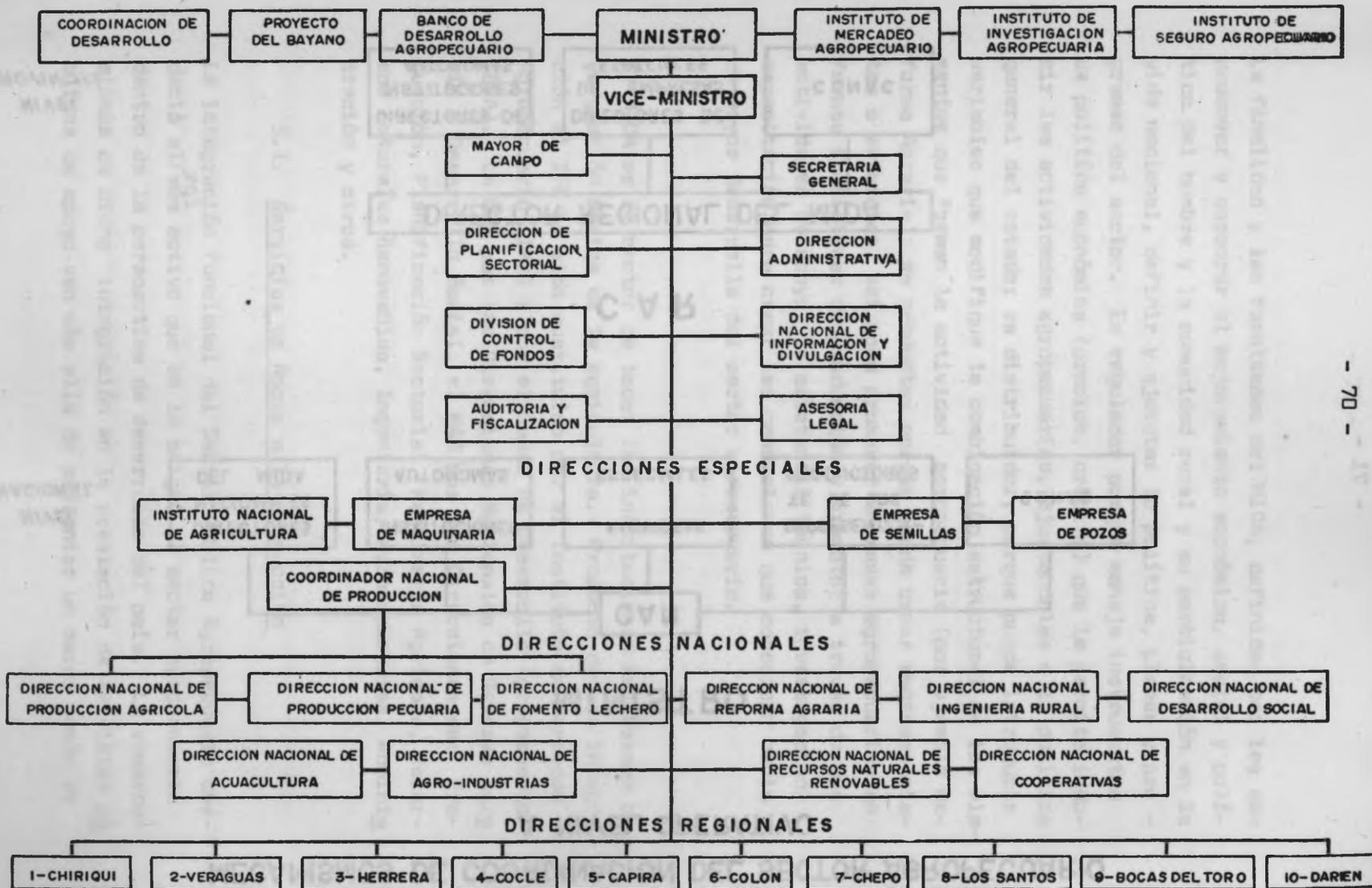
El sector agropecuario fué atendido hasta 1970 por el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias y desde 1971 hasta finales de 1972 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La función primordial de ésta institución era la de prestar asistencia técnica a los productores. Paralelamente existió el Instituto de Fomento Económico (IFE), responsable del financiamiento, asistencia técnica y comercialización, (era el organismo responsable de mantener en existencia los productos básicos de la alimentación de la población). Por otra parte, operaba la Comisión de Reforma Agraria (CRA) responsable de aplicar el Código Agrario y trazar la política al respecto.

Sin embargo el gobierno actual, frente a la gran prioridad asignada al sector agropecuario, sintió la necesidad de integrar mediante una sola institución la acción del sector público en la actividad agropecuaria evitando duplicaciones y aumentando su eficiencia. Es así que se crea en 1973 el MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) <sup>1/</sup>, figura que logra la unidad de las intervenciones del sector público en el contexto de la actividad productiva agropecuaria.

---

<sup>1/</sup> Ley Nº 12 del 25 de enero de 1973.

# MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO



# MECANISMOS DE COORDINACION DEL SECTOR AGROPECUARIO A NIVEL OPERATIVO

**MINISTRO**

**CAN**

**DIRECTORES  
NACIONALES  
DEL MIDA**

**INSTITUCIONES  
AUTONOMAS**

**EMPRESAS  
ESPECIALES**

**REPRESENTAN-  
TE DE LOS  
PRODUCTORES**

**CONAC**

**NIVEL  
NACIONAL**

**C A R**

**DIRECTOR REGIONAL DEL MIDA**

**DIRECTORES DE  
INSTITUCIONES  
AUTONOMAS**

**DIRECTORES DE  
DE EMPRESAS  
ESPECIALES**

**CONAC**

**NIVEL  
PROVINCIAL**

La finalidad y las facultades del MIDA, definidas por ley son promover y asesorar el mejoramiento económico, social y político del hombre y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, definir y ejecutar la política, planes y programas del sector. Es regulador porque maneja instrumentos de política económica (precios, crédito) que le permite inducir las actividades agropecuarias, ajustandolas a la política general del estado; es distribuidor, porque puede introducir variables que modifique la combinación estructural de los elementos que forman la actividad agropecuaria (por ejemplo Reforma Agraria); es productor porque puede crear empresas mixtas o estatales, así como promover empresas agropecuarias en formas asociativas de producción y promotor a través de sus actividades de apoyo, la asistencia técnica, investigación, capacitación para crear las condiciones que conduzcan hacia un mayor desarrollo del sector agropecuario.

El MIDA es el rector de todas las instituciones del Estado cuya gestión básica es la agricultura. Producto de esa integración el IFE ha sido sustituido por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) y por el Bando de Desarrollo Agropecuario (BDA). La CRA por las Direcciones Nacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Social; el MAG por las Direcciones de: Producción, Planificación Sectorial, Maquinaria Agrícola, Recursos Naturales Renovables, Ingeniería, Agroindustrias, Administración y otros.

### 5.1. Servicios de Apoyo a la Producción

La integración funcional del Sector Público Agropecuario obedió al/más <sup>rgl</sup> activo que se le asignó al sector agropecuario dentro de la perspectiva de desarrollo del país. La repercusiones de dicha integración en la prestación de servicios públicos de apoyo van más allá de presentar un marco común de

coordinación y llegan hasta imprimir variaciones considerables en la concepción y enfoque de la responsabilidad pública ante el desarrollo rural.

Los principales servicios de apoyo a la producción y algunas características del impacto provocado en ellos por la integración del Sector Público se pueden describir a continuación:

#### 5.1.1. Crédito

El crédito dentro del sector público agropecuario (SPA) es suministrado por el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), creado en 1973 <sup>1/</sup> y que se concibe como una empresa estatal que tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta a la orientación del órgano ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). El BDA es quién ejecuta la política de crédito del MIDA y entre sus funciones esta la de conceder financiamiento para el desarrollo de actividades agropecuarias y agroindustriales fundamentalmente a:

- i. Organizaciones campesinas y cooperativas;
- ii. Pequeños y medianos productores del sector;
- iii. Proyectos agroindustriales promovidos por el MIDA;
- iv. Municipios y juntas comunales que desarrollen actividades agropecuarias.

En cambio entre figuras institucionales que financian la actividad del sector, se reflejó en un esfuerzo mayor de apoyo a los sectores menos favorecidos lo que significó un mayor acceso al crédito por parte de los mismos. La ampliación en la cobertura del servicio puede observarse claramente a través de las cifras que a continuación se muestran en millones de balboas.

---

<sup>1/</sup> Ley Nº 13 del 25 de enero de 1973.



Sector Agropecuario	Instituciones de financiamiento				Diferencial en el volumen de préstamos Otorgados
	Instituto de Fomento Econ. (1969-1972)		Banco de Desarrollo Agropecuario (1973-1976)		
	Volúmen	%	Volúmen	%	
Sub-sector agrícola	12.2	43	75.5	72	63.3
Sub-sector pecuario	15.7	57	29.2	18	13.5
Total	27.9	100	104.7	100	76.9
Promedio anual de préstamos formalizados al sector	6.3	-	21.8	-	-

La reestructuración institucional del crédito significó ampliar en 3.8 veces el volumen de préstamos formalizados al sector agropecuario y elevar en 3.5 veces sus promedios anuales, y por esa vía se incrementó el papel del Estado dentro de las fuentes de financiamiento al sector. Por otra parte otro indicador del aumento de importancia del servicio se puede apreciar que en 1960 el porcentaje sobre el PIBA constituido por los préstamos al sector era de 6.4%, en 1965, 9.6%, en 1970, 21.4%, y 48.7% en 1976. Parece bastante clara que el volumen de financiamiento no es un escollo global para el desarrollo sectorial; más bien la carencia de acceso al financiamiento aún de un gran número de explotaciones es una de las causas principales que retiene un potencial tan grande en condiciones de auto consumo.

En lo que respecta a la participación del sector en el total de financiamiento del sector interno, se mantuvo alrededor del 7% entre 1960 y 1975, cifra muy debajo de su participación en el PIB que es de 16% en 1975.

Existen todavía una serie de deficiencias estructurales del sector agropecuario que han obstaculizado la actividad del financiamiento. En primer lugar la tenencia de la tierra, dado que es un prerequisite para la concesión de préstamo a largo y mediano plazo, el título de propiedad.

En segundo lugar el tamaño de las explotaciones ya que un número grande de explotaciones (el 25% tiene menos de 20 has.) que por no tener acceso al Sistema Bancario privado, deberían ser atendida por el BDA, para el cual es imposible atender una clientela numerosa. En tercer lugar el grado de comercialización de la producción agropecuaria ya que un 74% de las explotaciones producen para el auto consumo o no tienen un nivel de ventas que le permitan recuperar cualquier tipo y tamaño de préstamos, quedando por lo tanto fuera del financiamiento institucional.

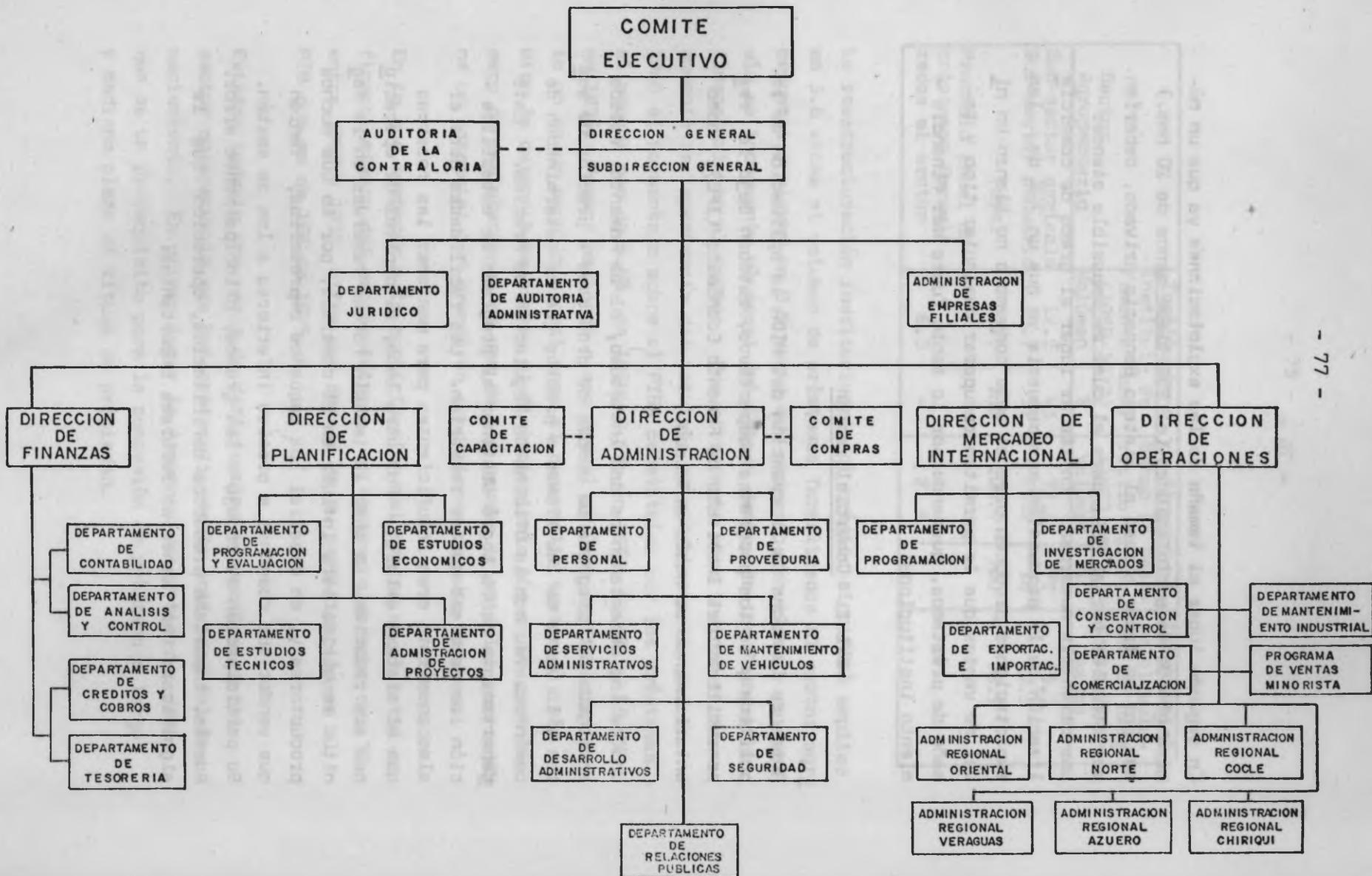
#### 5.1.2. Comercialización

Antes de la fecha de la creación del MIDA la aplicación de la política y de los programas respectivos, estaban bajo la responsabilidad del Instituto de Fomento Económico (IFE), como anteriormente se había señalado.

Uno de los departamentos del Instituto, el de Fomento, estaba encargado del programa de compra de productos a precios de sosten y la venta de las mismas a precios que se determinaban de común acuerdo con la Oficina de Regulación de Precios. Este departamento nunca logró destinar al programa de estabilización los recursos que se requerían. Las facilidades para el almacenamiento eran insuficientes para mantener las reservas que el sistema exigía. Por otro lado, el capital de operaciones era reducido, lo cual le impedía formar reservas en la magnitud requerida para influir en el comercio, por lo que muchos productores y, en especial los pequeños empresarios, tenían que vender sus cosechas a precios inferiores a los de sostén. Su participación se redujo a los granos, principalmente arroz. Además, importaba productos deficitarios, operación que le significaba una fuente de recursos importantes.

# INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO

## ORGANIGRAMA GENERAL



Con la nueva concepción institucional adoptada en 1973 se da un impulso especial a la comercialización, para lo cual se da atribuciones especiales al Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA). La fijación de precios de sostén de productos agrícolas pasa al Intituto con lo que se inició una nueva era en el desarrollo del proceso de comercialización agrícola.

Las atribuciones y funciones establecidas por la Ley están orientadas a robustecer el sistema de comercialización como el medio efectivo de mejorar el abastecimiento interno haciéndolo extensivo a toda la población; y aumentar la participación de la agricultura nacional. Teniendo en cuenta la forma en que se venía abasteciendo el consumo nacional, con una fuerte dependencia del mercado internacional, se trataba de romper el sistema tradicional para darle oportunidad a la producción del país. Esta nueva modalidad requería de medidas que incentivaran al productor, al mismo tiempo que satisficiera las exigencias de la población consumidora.

Es así como a partir de 1973, los precios de sostén se elevaron en forma significativa a la vez que se amplió el poder comprador oficial. En el establecimiento de dichos precios se tuvo en consideración la pérdida de poder adquisitivo que habían experimentado los productos agrícolas a consecuencia de la inflación.

La participación del Estado se hace necesaria como un medio de controlar las acciones especulativas que tienen lugar en un mercado de alimentos poco competitivos, como lo es el de Panamá, al igual que los de otros países en desarrollo, así como promover el mejoramiento de los sistemas de comercialización y prever y moderar los efectos negativas que las crisis periódicas, tanto internas como externas.

La mayor actividad del Instituto de Mercadeo Agropecuario en cuanto a la prestación de servicios de almacenamiento y procesamiento de productos, recae en los granos básicos, si se tiene en cuenta que en el año 1975/76 manejó alrededor del 40% de los granos comercializados en el país. Además debe mencionarse que participa en la comercialización de un 53% de la producción Nacional de la Cebolla.

La intervención del Estado en la comercialización del resto de los productos tales como: leche, papa, etc., se limita a la regulación y control.

### 5.1.3. Suministro de Insumos

En lo que respecta al abastecimiento de insumos, éste se realiza a través de una federación de cooperativas agropecuarias (COAGRO), fundada en 1969 y que reunía a 1975 30 cooperativas.

Cabe destacar que este servicio se presta con el firme apoyo del Gobierno Nacional, tanto en el financiamiento como en recursos humanos, trasladando funcionarios del MIDA para efectos de apoyo técnico.

Los principales objetivos de esta federación son: (i) Facilidad de servicios a los socios para desarrollar sus actividades (servicios técnicos, financieros, etc. (iii) Suministro a las cooperativas afiliadas o no, de insumos y equipo necesario para la producción agropecuaria, lo mismo que los elementos de consumo humano. (iii) Elaboración industrial y comercialización de los productos agropecuarios. (iv) Fomento e integración de las cooperativas agropecuarias.

Para tener una idea del volumen de venta de insumos de esta federación cooperativa, se presenta información que cubre los años 1974 y 1975.

Productos Vendidos	Miles de Balboas		Miles de Balboas	
	1974	1975	1974	1975
Fertilizantes	4,716	5,202.4	70	78
Pesticidas	943	352.0	14	5
Ferretería Maquina- ria y Eq. Agrícola	404	179.9	6	3
Ingredientes y Alim.	303	560.2 <sup>(a)</sup>	4	8
Otros	371	383.4 <sup>(b)</sup>	6	6
<b>Total</b>	<b>6,737</b>	<b>6,677.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(a) Insumos varios

(b) Semilla

En 1974 las cantidades suministradas se calculan en 16,000 toneladas y representan alrededor de 30% del consumo total del país. Del valor de las ventas realizadas, el 69% estaba referido a clientes que no eran asociados.

La evolución de las ventas realizadas por COAGRO durante los últimos años se presentan sumamente dinámica, dado que de 345 miles de balboas en el año 1971, aumentaron a 6.7 millones de balboas en 1974 y 1975.

El elevado incremento de las ventas de la Federación, ha hecho que la misma participe en un 45% del total comercializado de insumos en el país, lo cual es un porcentaje significativo.

#### 5.1.4 Asistencia Técnica

Este servicio comenzó a institucionalizarse en la década de 1940, con la creación de las oficinas denominadas "Fomento Agrícola". Entonces se circunscribió prácticamente a hacer demostraciones de métodos y resultados de prácticas recomendadas en parcelas estatales; y dar consejos individuales a quienes los solicitaban en la agencia. La investigación agropecuaria no se había institucionalizado, sino que se practicaba como una función más por funcionarios interesados en el Instituto Nacional de Agricultura de Divisa (INA), fundado a inicios

de la década de 1940. El crédito individual se ofrecía a los pequeños y medianos productores en el también recién creado Banco Agropecuario, pero no se vinculaba este crédito con la asistencia técnica del "Fomento Agrícola. En la década de 1950 se estableció el Servicio de Divulgación Agrícola de Panamá (DAP), bajo un patrón de organización y funcionamiento importado, que se mantuvo operando hasta fines de la década de 1960.

Bajo el DAP se formalizó en mayor grado del servicio de asistencia técnica, la cual tendía a hacer del Agricultor y su familia una unidad eficiente desde los puntos de vista productiva y social, dentro de las estructuras vigentes. Para ello fundó a nivel local, provincial y nacional los clubes, asociaciones y federaciones, tanto de Agricultores, como de Amas de Casa y de Jóvenes (Clubes-4-S). Cada agricultor mantenía su propiedad, posición y trabajo individual.

La asistencia técnica durante la década de 1960 transcurrió prácticamente bajo las mismas estructuras, objetivos, métodos y contenidos de trabajo del DAP antes citado, con la consiguiente expansión a prácticamente toda la República.

A partir del año 1970, el Estado promueve la asistencia técnica hacia los campesinos marginados y pequeños productores, a través de nuevas formas asociativas de producción como son los Asentamientos Campesinos y las Juntas Agrarias de Producción, lo cual ha estado acompañado de políticas de dotación de tierras, a través de la implementación de la Reforma Agraria, de donde surge una re-estructuración en el sistema de entrega de la asistencia técnica orientada a los beneficiarios de este proceso, que se inicia en el sector reformado.

A principios de la década de 1970 conviven paralelamente los sistemas tradicional de asistencia técnica, suministrado por