

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.  
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

MIMEOGRAFIADO No. 145  
(VERSION PRELIMINAR)



# LAS EMPRESAS COMUNITARIAS CAMPESINAS EN PANAMA

MARIO SUAREZ MELO

IMPRESAS PANAMA TEL. 370850

BOGOTA, COLOMBIA



**IICA** **CIRA**

ABRIL, 1972

Este es uno de cinco informes parciales que constituyen el documento resultante de una investigación sobre "empresas comunitarias campesinas" realizada por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA) del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Para efectuar la investigación, el IICA contrató los servicios temporales del doctor Mario Suárez Melo, Especialista en Derecho Agrario. Este Consultor fue funcionario del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, iniciador de la Campaña Nacional de Organización Campesina en su país, Viceministro de Agricultura y, hasta fines del año pasado, funcionario del IICA-CIRA como Codirector del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria. La toma de datos se realizó en Panamá, Colombia, Chile y Venezuela.

El estudio produjo un volumen apreciable de datos, cuya interpretación y articulación requiere mas tiempo del que se previó para el esfuerzo inicial. La información que se ofrece en estos documentos resume los datos obtenidos con el propósito de ponerlos prontamente a disposición de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria que, con el auspicio del IICA, del Proyecto 206 de la Secretaría General de la OEA y del Gobierno de Panamá, se realizará en la ciudad de Panamá entre el 14 y el 20 de mayo de 1972.

Por su propia naturaleza preliminar, este informe no constituye aun un documento oficial del IICA. En consecuencia, las apreciaciones en él consignadas no representan necesariamente la posición oficial de la entidad.

El objetivo de estos informes preliminares es sólo presentar información descriptiva sobre estas nuevas formas asociativas de producción campesina y proporcionar elementos de discusión sobre las implicaciones económicas, sociales y políticas de estos tipos de empresa. Se trata, por tanto, de un inventario inicial elaborado con base en visitas cortas a los países estudiados, que servirá como punto de partida a investigaciones científicas de mayor profundidad y alcance que será preciso realizar en un futuro inmediato.

El carácter preliminar de esta versión indica que ella está sujeta a revisión, de acuerdo con las nuevas informaciones que se alleguen o con los criterios adicionales que surjan en las discusiones que se adelantarán en la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria.

En el caso concreto de Panamá el autor desea destacar la colaboración recibida del Director de la Comisión de Reforma Agraria, CRA, ingeniero Robledo Landero y del ingeniero Miguel Federido Herrero, Representante Oficial del IICA en Panamá.

## RESUMEN

El problema agrario panameño se agudizó en el decenio del 50 al 60, período en el cual se redujo el área total explotada por minifundistas, mientras que se duplicó el número de fincas superiores a 100 hectáreas, incrementándose el área ocupada por ellas en un 85% respecto a 1950.

A esta concentración de la tierra se agregó su subutilización. Según el censo de 1960, el área bajo cultivo sólo representó el 18% del área total cultivable, el 45% permaneció en pastos y el 37% totalmente en desuso. Por otra parte, el porcentaje de tierras cultivadas disminuyó en las explotaciones con título de propiedad, al tiempo que aumentó en las explotaciones bajo regímenes indirectos de tenencia. Una de las características especiales del problema agrario de Panamá es la falta de título sobre las fincas que se explotan. De 95.500 explotaciones censadas en 1960, 59.500 carecían de título y de éstas, 29.096 eran explotaciones menores de tres hectáreas. En desarrollo de lo anterior, se han señalado como beneficiarios de la reforma agraria los agricultores precarios que requieren la titulación de sus predios, los minifundistas y los agricultores sin tierra, grupos que en conjunto representan una meta numérica de 70.000 familias.

Las acciones adelantadas hasta ahora en materia de reforma agraria pueden dividirse en dos etapas:

1. La primera se inicia con la expedición del Código Agrario y comprende el período de 1963 a 1968. Se caracteriza por la realización de labores puramente preparatorias, como el censo de agricultores sin tierra propia y el catastro rural.

2. La segunda se inicia en 1969, bajo el gobierno revolucionario del General Omar Torrijos. Esta es una etapa de tipo operativo, que se caracteriza por las reiteradas manifestaciones sobre la necesidad de acelerar el proceso, utilizando como instrumento el Asentamiento, una forma de dotación colectiva de carácter transitorio.

Un análisis de las realizaciones de la Comisión de Reforma Agraria, llevaría a afirmar que si bien ha aumentado el otorgamiento de títulos sobre tierras públicas, el ritmo de beneficiarios sobre tierras privadas ha disminuido considerablemente. Como consecuencia de lo anterior, no se cumplieron las metas oficiales trazadas, según las cuales en 1971 se eliminaría el precarismo en tierras privadas. No obstante, esta disminución de actividades debe relacionarse con los factores limitantes que anota la Comisión de Reforma Agraria y con la disminución en las partidas presupuestales destinadas al sector agrario.

De otra parte, se anota que el ritmo de formación de asentamientos ha ido en aumento, mostrando aparentemente el desarrollo de una política que persigue promover

la consolidación de los actuales beneficiarios antes de iniciar nuevas acciones redistributivas.

Un examen sobre la importancia numérica de los asentamientos muestra que éstos han llegado a la cifra de 108 y que agrupan 4.665 familias.

Después de analizar las diferentes etapas que pueden distinguirse en el asentamiento, puede señalarse que las principales características del modelo son:

1. El asentamiento se planteó desde el principio como una forma transitoria de explotación común de las tierras de reforma agraria, mientras se hacía la entrega individual, para lo cual hay un término fijo de tres años prorrogable en casos especiales a cinco años.

2. El asentamiento carece de personería jurídica. La CRA ha llevado entonces la representación de los campesinos en todos los contratos que demanda la actividad económica de los asentamientos.

3. La selección de los asentados que van a ser posteriormente propietarios, se basa en un puntaje diferencial que se atribuye a cada uno según su capacidad para el trabajo de campo y su participación en actividades comunales.

4. Además de la parcela comunitaria, está prevista la adjudicación de una parcela individual para cuya extensión y uso no existen criterios claros.

5. El modelo de asentamiento panameño supone la participación plena de los campesinos en las actividades de la empresa incluyendo su orientación, desarrollo y manejo. Para lograr ésto se previó la formación de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria mediante un contrato entre los asentados y la CRA. Sin embargo, hasta el momento no se ha firmado uno solo de estos contratos, sin que se haya podido dar una razón válida para no hacerlo.

Por otra parte, un examen de los asentamientos, ya a nivel de su funcionamiento, nos suministra los siguientes datos:

1. No existe en las oficinas centrales de la CRA ni en sus oficinas provinciales, ni a nivel de asentamientos, un sistema contable que permita determinar en un momento dado el estado financiero de las empresas, aunque los asentados creen que la CRA lleva el control de sus operaciones.

2. Los datos de 10 asentamientos considerados como los mejores permiten afirmar que no se ha podido superar el estado de marginalidad económica de los campesinos. En estos asentamientos, el ingreso anual no ha llegado a los B/200, cifra que se tomó como base para determinar que quienes se encontraran por debajo de ella serían sujetos de reforma agraria.

3. La disponibilidad de crédito para los asentamientos ha sido notoriamente inferior a sus necesidades, convirtiéndose en la limitante más seria para el desarrollo y consolidación de los mismos. Una muestra de ésto, es que el promedio de superficie explotada por familia es apenas de 0.79 hectáreas.

Algunas consideraciones finales, extraídas de los temas tratados, pretenden dar algunos elementos de discusión:

1. No parece existir la necesaria coordinación institucional entre los organismos a los cuales debiera corresponder el desarrollo y consolidación de los asentamientos. Mientras se continúa estimulando normalmente la producción en el sector no reformado, el sector reformado afronta serias dificultades que lo sitúan en situación desventajosa. El querer radicar toda la responsabilidad de la reforma agraria en la CRA parece indicar que, contrariando las reiteradas afirmaciones del gobierno, la reforma agraria no ha sido tomada como un programa nacional. Sin embargo, parece existir un marco político propicio para la aceleración del proceso. En efecto, por una parte el gobierno ha recibido un gran apoyo del sector campesino y, por otra, no ha habido mucha resistencia de parte de los propietarios expropiados.

2. La falta de representación propia de los asentamientos mantiene a los beneficiarios en una forzosa dependencia de la CRA, lo que obstaculiza su capacitación empresarial. A ésto se agrega la falta de organización contable que no permite a los campesinos hacerse una imagen real de la situación económica de su empresa ni capacitarse en esta función administrativa.

3. Para lograr la capacitación y participación integral de los asentados estaba prevista la constitución de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria. La demora en su constitución está perjudicando notoriamente el desarrollo del proceso.

3. La inexistencia de criterios definidos sobre la proporción que deben guardar en el asentamiento las tierras destinadas a la explotación en común y las parcelas individuales puede ser un factor que favorezca el afianzamiento de los valores tradicionales, anulando las posibilidades del modelo. En efecto, en la medida en que las parcelas individuales adquieran mayor dimensión, absorberán mayor cantidad de mano de obra, de interés y de recursos, relegando a segundo término la explotación comunitaria.

Finalmente, a pesar de que el aumento de las explotaciones individuales y la permanencia de relaciones tradicionales en los aspectos externos de la empresa pueden reeditar la estructura agraria tradicional, dentro de los asentamientos se ha gestado un fuerte movimiento campesino de cuya evolución depende en gran medida el éxito del asentamiento como instrumento de cambio.

## CONTENIDO

## CONTENIDO

	<u>Pgs.</u>
Capítulo I	
<u>-El Problema Agrario</u>	1
Capítulo II	
<u>-Realizaciones</u>	3
Capítulo III	
<u>-Definición y Número de Asentamientos</u>	8
A. Definición	8
B. Número de Asentamientos	10
Capítulo IV	
<u>-Organización Jurídica de los Asentamientos</u>	12
A. Representación Jurídica	12
B. Principales Características del Asentamiento	13
C. Sociedad Agrícola de Reforma Agraria	16
D. Organización Contable	18
Capítulo V	
<u>-Aspectos Económicos de los Asentamientos</u>	22
A. Nivel de Ingresos	22
B. Crédito para los Asentamientos	27
C. Programas del IFE	28
Capítulo VI	
<u>-Aspectos Relacionados con el Funcionamiento de los Asentamientos</u>	31
A. Iniciativa para su Formación	31
B. Creencia Campesina sobre Régimen de Tenencia de la Tierra	31
C. Estabilidad de los Socios	31
D. Grado de Participación del Grupo en las Diferentes Actividades Comunes	35
E. Nuevos Comportamientos	35
F. Los Asentamientos y la Planificación Agrícola	38
Capítulo VII	
<u>-Aspectos Sociales y Políticos de los Asentamientos</u>	41

Pgs.

**Capítulo VIII**

<b><u>-Consideraciones Finales</u></b>	<b>45</b>
<b>A. Descoordinación Institucional</b>	<b>45</b>
<b>B. Marco Político Propicio</b>	<b>45</b>
<b>C. Dependencia de los Asentamientos</b>	<b>46</b>
<b>D. Mecanismos de Participación</b>	<b>46</b>
<b>E. Organización Contable</b>	<b>47</b>
<b>F. Explotación Individual vs. Explotación Comunitaria</b>	<b>47</b>
<b>G. La Nueva Estructura Agraria</b>	<b>47</b>
<b><u>-Bibliografía</u></b>	



CAPITULO I  
EL PROBLEMA AGRARIO

---

## EL PROBLEMA AGRARIO

---

El análisis de las formas asociativas de producción campesina en Panamá, forzosamente conduce al análisis de las realizaciones de la Reforma Agraria en ese país, puesto que estas nuevas formas asociativas se dan, precisamente, en los asentamientos, alternativa de dotación escogida en el proceso agrario de Panamá.

En consecuencia, los conceptos contenidos en este documento, aunque están dirigidos principalmente al análisis de los logros y limitaciones de las formas asociativas de producción, se refieren constantemente al proceso mismo de ejecución de la Reforma Agraria en Panamá.

Según la Comisión de Reforma Agraria/12 el problema agrario de Panamá se agudizó en el decenio comprendido entre 1950 y 1960, período durante el cual disminuyó el total del área explotada por minifundistas\*/10 mientras que se duplicó el número de fincas superiores a 100 hectáreas, incrementándose el área ocupada por ellas en un 85% respecto a 1950.

Por otra parte, el censo de 1960 permitió comprobar el uso ineficiente que se estaba dando a la tierra, pues el área bajo cultivo sólo representó un 18% del total de la superficie de las explotaciones, mientras que el 45% estuvo dedicada a pastos y el 37% se mantuvo sin uso, lo cual claramente configura una subutilización del recurso. Además, en Panamá como en otros países de América Latina, a medida que aumenta el tamaño de las fincas, disminuye la intensidad en la explotación, como se comprueba con las cifras citadas por la Comisión de Reforma Agraria. De la misma manera, los datos comparativos permiten afirmar que el porcentaje de tierras cultivadas disminuyó en las explotaciones propias, mientras que en el mismo período aumentó en las explotaciones bajo regímenes indirectos de tenencia/10.

Las cifras anteriores demuestran, que el incremento total del área cultivada en el decenio (1950-1960) se debió, fundamentalmente, al esfuerzo campesino. Sin embargo, el esfuerzo campesino no produjo una mejora en la situación jurídico-social de la población rural de menores ingresos, puesto que ese incremento se realizó en las tierras trabajadas bajo regímenes indirectos de tenencia.

\* En efecto, en 1950 las explotaciones minifundistas ocupaban el 17.5% del área total del país y en 1960 el porcentaje del área ocupada por ella, sólo llegó al 12%.

Conviene, no obstante, resaltar una especial característica del problema agrario en Panamá: la mayoría de las explotaciones agropecuarias carecen de título que les garantice la propiedad de la tierra que han venido trabajando. En efecto, de 95.500 explotaciones censadas en 1960, 59.500 carecían de título y de éstas, 29.096 explotaciones eran menores de 3 hectáreas/23. Esta situación de los agricultores sin título es, frecuentemente, más grave de lo que aparenta a primera vista. La carencia de título ha hecho común un sistema de explotación conocido también en otras partes de América Latina, consistente en que los campesinos, a cambio de la utilización de la tierra, deben desmontarla, sembrar una o dos cosechas y devolverla empastizada a los propietarios.

Las informaciones anteriores han servido de base para señalar como beneficiarios potenciales del proceso de Reforma Agraria, a: (a) Los agricultores precaristas que requieren la titulación de sus explotaciones\*/26; (b) los minifundistas, y (c) los agricultores sin tierra. Estos tres grupos, con ingresos promedios inferiores a B/200\*\* al año, sumados, han permitido fijar en 70.000 familias la meta numérica de la Reforma Agraria panameña/5.

En la acción para solucionar el problema agrario descrito, claramente, pueden diferenciarse dos etapas en el proceso de Reforma Agraria en Panamá: (a) De 1963 a 1968, etapa que se inicia con la expedición del Código Agrario/25 y se concreta a labores simplemente preparatorias como la realización del catastro rural y del censo de agricultores sin tierra propia y (b) a partir de 1969, cuando bajo el Gobierno Revolucionario, se adopta un nuevo enfoque, que pretende imprimirle dinamismo al proceso mediante la creación acelerada de "asentamientos", forma provisional de explotación en común, concebida como una etapa previa para la dotación definitiva\*\*\*/12.

\* El artículo 216 del Código Agrario define en los siguientes términos a los ocupantes precarios: "se denominan ocupantes precarios aquellos que se encuentran ocupando tierras privadas o estatales sin que medie autorización expresa de los propietarios o autoridades competentes".

\*\* Un balboa B/ equivale a un dolar.

\*\*\* A partir de 1969 el Gobierno ha manifestado reiteradamente su decisión de ejecutar un auténtico proceso de reforma agraria. En febrero de ese año, en el Mensaje de los Presidentes a la Nación se lee: "Conceptuamos que el Gobierno Revolucionario que integramos, tiene el deber histórico de llevar a la práctica una reforma agraria que: resuelva definitivamente el problema de la ocupación precaria... que ponga fin al acaparamiento de las tierras... que reduzca o impida la existencia de tierras ociosas, incultas y deficientemente explotadas, en perjuicio de los intereses campesinos..., que facilite la elevación de los niveles de producción y productividad, y que imprima una nueva dinámica al desarrollo económico y social de la Nación".

CAPITULO II  
REALIZACIONES

---

## REALIZACIONES

---

La Comisión de Reforma Agraria, CRA, ha tenido dos líneas principales de acción: (a) La regularización de la tenencia de los ocupantes de tierras públicas, mediante la expedición del correspondiente título de propiedad y (b) la solución del problema de los precaristas en tierras privadas, para lo cual, en uso de las autorizaciones que le confieren las leyes agrarias, ha adquirido tierras privadas.\*

- A. En desarrollo del primer punto\*\*/26 hasta setiembre de 1971 se habían expedido 6.759 títulos sobre un total de 109.913 hectáreas, haciéndose notorio el aumento de esta labor en el último año. (Ver cuadro No. 1). Aunque es indudable que la regularización de la ocupación coloca en una mejor situación al precarista en tierras públicas, dándole seguridad y facilitándole la obtención de financiación, esta acción de la CRA, es simplemente, una labor de titulación que no crea ninguna nueva situación, sino que se limita a legalizar la ya existente.
- B. En cumplimiento de la segunda línea de acción, en los tres últimos años, se han adquirido\*\*\* 135 fincas con un total de 225.110 hectáreas, para beneficiar a 7.756 familias de las 15.934 que ocupaban tierras particulares, según el

\* Además de las dos líneas principales de acción anotadas, la CRA viene realizando estudios sobre planes de área; experiencias en riego; distribución de alimentos del Programa Mundial de Alimentos; construcción de algunas obras civiles y acciones de apoyo al desarrollo indígena.

\*\* La reglamentación sobre el particular se encuentra en el Capítulo II del Código Agrario.

\*\*\* Dentro de este concepto genérico se incluyen las fincas que han ingresado al patrimonio de la CRA por medio de las distintas formas de adquisición. Un análisis de las adquisiciones realizadas hasta octubre de 1971, revela que el total de la extensión adquirida, según las diferentes fórmulas jurídicas empleadas, se distribuyó así: por expropiación el 21.41%; por remate el 73.74%; por donación el 4.81%; por compra el 0.09% y por cancelación de títulos el 0.01%.

CUADRO No. 1 Títulos expedidos y superficie adjudicada en tierras públicas

AÑO	No. DE TITULOS	SUPERFICIE HAS.
1963 y 1964	121	1.951
1965	240	3.465
1966	698	11.658
1967	1.011	15.275
1968	794	12.402
1969	840	12.085
1970	990	15.987
1971	2.065	37.060
<b>TOTALES</b>	<b>6.759</b>	<b>109.913</b>

Fuente: Elaborado en base de informaciones de la Dirección de Planeamiento y Programación de la CRA.

"Registro de Agricultores sin Tierra Propia", realizado en 1963 por la Comisión de Reforma Agraria. En otras palabras, hasta el momento se ha solucionado el problema del precarismo en tierras privadas, reconocido como el problema fundamental del agro panameño, en un 48.6% (ver Cuadro No. 2), cuando se tenía previsto que para 1971 estaría solucionado totalmente\*/13.

Al comparar las cifras de los tres últimos años, se observa una disminución del ritmo en cuanto a superficie adquirida en tierras privadas y a familias beneficiadas. En efecto, partiendo de las realizaciones logradas en 1969, se observa que en 1971 sólo se adquirió un 3.6% de la superficie que había sido adquirida en 1969 y únicamente se benefició el 47.17% de las familias que habían sido favorecidas en el año base/1. Esta disminución de actividades seguramente se mantendrá en 1972, puesto que la CRA se ha propuesto adquirir para este año un total de 41 fincas con 75.500 hectáreas, para beneficiar 2.240 familias.

Las realizaciones anotadas en tierras de propiedad privada son sensiblemente inferiores al mínimo de 5.000 familias beneficiadas por año que se había calculado/5 y a las metas señaladas por la misma Comisión de Reforma Agraria /13.

Para contribuir a una apreciación objetiva de las causas que pueden haber impedido el logro de las metas de la reforma agraria, debe consignarse aquí un resumen de las dificultades que, según la CRA, inciden desfavorablemente en el proceso. Las principales dificultades mencionadas serían las siguientes: (a) Las deficiencias en el Registro de Propiedad, pues los títulos registrados no siempre coinciden con la realidad sobre propietarios, linderas, extensión o ubicación, presentándose el caso frecuente de dobles inscripciones; (b) la ausencia de un plan sectorial de desarrollo que ocasiona a su vez descoordinación institucional; (c) las dificultades financieras e institucionales para la construcción de vivienda y de obras de infraestructura física en el sector rural; (d) la escasez creciente de recursos económicos, de créditos para la producción campesina y de maquinaria agrícola para desmonte y preparación de tierras y (e) la falta de personal para la planeación y ejecución de la reforma agraria/13.

\* Al respecto en la Memoria de la Comisión de Reforma Agraria correspondiente a 1970 se lee: "Para 1971 se ha programado terminar con dicha situación anormal (la del precarismo en tierras privadas) adquiriendo la tierra que sea necesaria para darle solución al problema de 5.000 familias precaristas, restantes que, sumadas a las ya beneficiadas, darían por resultado la solución de este problema crónico que ha afectado a nuestro país por muchos años".

CUADRO No. 2 Superficie adquirida y familias beneficiadas en tierras privadas.

AÑOS,	No. DE FINCAS	%/1	SUPERFICIE HAS.	%/1	FAMILIAS	%/1
1969	44	100.00	181.663	100.00	4.460	100.00
1970	35	79.54	36.986	20.35	1.192	26.72
1971	56	127.27	6.551	3.60	2.104	47.17
TOTALES	135		225.200		7.756	

Fuente: Resumido del Cuadro "número de ocupantes de tierras particulares distribuidas por provincia (1) y superficie y fincas adquiridas y familias beneficiadas durante los años 1969, 1970, parte de 1971 y metas para 1972". Comisión de Reforma Agraria\*. Se habían calculado 5.000 familias beneficiadas por año.

Índice: año base 1969 número igual a 100.

Aunque las variaciones en el ritmo de la reforma agraria deberían ser analizadas con relación al conjunto de factores limitantes que se han señalado, el sector campesino empieza a manifestar su impaciencia, solicitando una aceleración de las acciones de reforma agraria tendiente a conseguir el objetivo de "profundizar el proceso revolucionario panameño en el sector rural\*\*".

\* Debe consignarse aquí una afirmación de los directivos de la CRA, según la cual aunque la superficie adquirida en tierras de propiedad privada ha disminuido en el último año, esto se debe a las características mismas del problema agrario panameño, pues la localización de grupos precaristas en fincas pequeñas ha hecho que el organismo de reforma agraria tenga que aumentar sus esfuerzos para adquirir fincas de pequeñas extensiones. Así, aun cuando el esfuerzo administrativo de la CRA en 1971 fue mayor en número de fincas adquiridas, esto no se tradujo en conjunto en una mayor superficie adquirida con relación a los años anteriores.

\*\* Entrevista con Julio Bermúdez, Secretario General de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC.



Se observa también que a pesar de las reiteradas declaraciones oficiales sobre la necesidad de ejecutar un auténtico proceso de reforma agraria, las asignaciones presupuestales para la Comisión de Reforma Agraria y para el sector agropecuario en general, han disminuído en relación con las inversiones en otros sectores, determinando una grave limitante económica que impide el cumplimiento de las metas señaladas. Para demostrar lo anterior bastaría comparar las partidas presupuestales asignadas en conjunto con el Ministerio de Agricultura en los presupuestos de 1970 y 1971. Así, mientras que en 1970, los recursos del Ministerio de Agricultura alcanzaron el 19.0% del presupuesto total, en 1971 sólo llegaron al 8.7%\*.

---

\* Sobre estas cifras pueden consultarse la "Distribución del Presupuesto de Inversión, según tipo", cuadros publicados por el Departamento de Planificación de Panamá.

### CAPITULO III

## DEFINICION Y NUMERO DE ASENTAMIENTOS

---

## DEFINICION Y NUMERO DE ASENTAMIENTOS

---

1 Como se mencionó en la introducción de este documento el "asentamiento" en Panamá representa la única experiencia que se está realizando en nuevas formas empresariales surgidas como consecuencia del proceso de reforma agraria.

Descontando los títulos expedidos en tierras públicas, los beneficiarios directos de la acción de reforma agraria en tierras privadas podrían dividirse, a su vez, en dos grandes grupos para efectos de este análisis:

-Aquellos que han recibido sólo el título de propiedad de la tierra que ocupaban como precaristas, continuando sus actividades por su propia iniciativa, sin ningún programa especial de apoyo estatal;

-los campesinos asentados que con el apoyo de la CRA y de otros organismos estatales han venido desarrollando nuevas formas empresariales de tipo comunitario.

El presente documento se referirá sólo a estos últimos.

### A. Definición

El "asentamiento" es entendido como una "etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, durante la cual se explotan las tierras de la reforma agraria con plena participación de ellos./15. El asentamiento se proyectó desde un comienzo como una forma provisional de explotación en común, mientras se efectuaba la entrega definitiva de la tierra.

En el proceso de constitución y operación del asentamiento se habían previsto 3 etapas\*/16.

---

\* El proceso de constitución y operación que se resume responde a la previsión teórica que había hecho la CRA. En la práctica muchos de estos pasos no se han cumplido, como se anotará más adelante.

1. La etapa de pre-asentamiento, con una duración de 2 a 3 meses, en el transcurso de la cual además de recolectar la información necesaria sobre los futuros beneficiarios, se desarrolla una labor de motivación y capacitación a la que se concede gran importancia en la conducta de los futuros asentados;

2. la etapa del asentamiento propiamente dicha, con una duración de 3 á 5 años, que se inicia con una asamblea constituyente. En esta asamblea, en la cual participan todos los ocupantes y trabajadores del predio, se suscribe el acta de constitución y se elige al Comité de Asentamiento, que se supone debe representar a los asentados ante la CRA/16.

En el acta de constitución, los campesinos adoptan el reglamento interno del asentamiento y autorizan a sus representantes para que dentro de los 30 días siguientes a la asamblea, firmen con la CRA un contrato de sociedad para adelantar la explotación comunitaria del predio, según las modalidades que más adelante se mencionan. En cumplimiento de este contrato, se acuerda y desarrolla el plan de producción del asentamiento.

Está previsto también que paralelamente al desarrollo del asentamiento, se realicen los estudios sobre necesidad y localización de obras de infraestructura y sobre la determinación de las unidades económicas de explotación para cuando se produzca la asignación definitiva.

3. La etapa posterior al asentamiento, prevé que transcurridos de tres a cinco años, éste termine "con la entrega definitiva de las tierras en propiedad a los asentados" en parcelas individuales. Esta entrega beneficiará sólo a aquellos que durante el asentamiento hayan resultado seleccionados y se hará mediante un "título definitivo de propiedad para cada asignatario". Se supone, además, que hecha la asignación de tierras, subsista una cooperativa que permita unificar los esfuerzos de los campesinos, una vez concluida la etapa del asentamiento.

Las etapas descritas confirman el concepto inicialmente expresado sobre que el asentamiento está concebido como una etapa transitoria; en definitiva, como un ensayo provisional de explotación en común, mientras que se seleccionan los beneficiarios definitivos y se subdivide la tierra.

No cabe duda sobre que la intención inicial de la Comisión de Reforma Agraria fue la de subdividir la tierra en parcelas individuales al término del asentamiento; como demostración de lo anterior en la Memoria de 1970/13 se consigna textualmente la siguiente apreciación: "Se ha llegado a la conclusión que es preferible organizar los grupos en asentamientos, capacitarlos y orientarlos en el programa empresarial, para finalmente, adjudicarle la tierra en forma individual, en vez de utilizar el camino inverso, o sea el de parcelar la tierra,

adjudicarla y después organizarlos en empresa". Este carácter transitorio del asentamiento determina el mantenimiento de expectativas de carácter individualista respecto a la propiedad de la tierra y limita de hecho la posibilidad de surgimiento de otras motivaciones a lo largo del proceso.

Sin embargo, la intención inicial tendrá que ser seguramente variada por la misma solicitud de los dirigentes de los asentamientos que no quieren hacer la subdivisión de los asentados en parcelas individuales; así se evidencia en varias de las resoluciones del Segundo Congreso de Asentamientos Campesinos y en las afirmaciones de los directivos de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC.

#### B. Número de Asentamientos

Las familias campesinas vinculadas a los asentamientos llegan a 4.566, distribuidas en 108 grupos comunitarios, con un promedio de 43,2 familias por asentamiento. Se observa en este aspecto un incremento de las acciones de la CRA, pues el número de familias integradas en los asentamientos, tomando como año base 1969, aumentó en un 12.6% en 1970 y en un 46.5% en 1971. (Ver Cuadro No. 3 y Gráfico No. 1).

Si se analiza este aumento de familias asentadas en relación con la disminución antes anotada en los mismos años sobre número total de familias beneficiadas y superficie adquirida, se podría llegar a concluir que la Comisión de Reforma Agraria ha preferido concretar su actividad en la consolidación de una parte de sus actuales beneficiarios, en lugar de aumentar la cantidad de tierra privada adquirida y el número de familias precaristas beneficiadas.

CUADRO No.3 Asentamientos constituidos y familias organizadas por Provincia: años 1969, 1970 y 1971

Provincia	1969		1970		1971		Total	
	No. de Asentam.	Flias Organiz.	No. de Asentam.	Flias. Organiz.	No. de Asentam.	Flias Organiz.	No. de Asentam.	Flias. Organiz.
Coche	6	270	1	26	7	207	14	503
Colón	4	182	3	126	6	176	13	523
Chiriqui	2	99	8	533	8	355	18	1.007
Herrera	4	130	-	-	5	168	9	298
Los Santos	1	30	2	43	2	49	5	122
Panamá*	6	298	6	408	10	451	22	1.157
Veraguas	10	290	4	268	13	498	27	1.056
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>1.299</b> 100%	<b>24</b>	<b>1.404</b> 112.62%	<b>51</b>	<b>1.904</b> 146.57%	<b>108</b>	<b>4.666</b>

\* Dos organizaciones en la provincia de Panamá que representan 239 familias dejaron de ser Asentamientos, por la condición semiurbana que adquirieron.

Fuente: Elaborado con base en las últimas informaciones disponibles en la Dirección de Planeamiento y Programación de la Comisión de Reforma Agraria.

CAPITULO IV  
ORGANIZACION JURIDICA DE LOS  
ASENTAMIENTOS

---

## ORGANIZACION JURIDICA DE LOS ASENTAMIENTOS

---

Para presentar una visión del modelo del asentamiento que se ha venido desarrollando en Panamá, deben mencionarse los aspectos relacionados con (a) su representación jurídica; (b) sus principales características; (c) el tipo de sociedad cuya constitución se ha previsto para su administración, y (d) su organización contable. Analizando separadamente los temas mencionados, tendríamos:

### A. Representación Jurídica

Por el mismo carácter provisional que se ha asignado a los asentamientos no se ha previsto que éstos tengan personería jurídica que les permita, por sí mismos, ejercer derechos y contraer obligaciones. Es frecuente la opinión a nivel de funcionarios y de campesinos, de que los "asentamientos carecen de respaldo legal". Esta opinión, sin embargo, no se ajusta totalmente a la realidad. Ciertamente nada se opondría en la práctica a que los asentamientos obtuvieran personería jurídica como sindicatos o como cooperativas y a que, con base en ella, pudieran contratar con la CRA o con terceros. Podrían por tanto, conseguir respaldo legal en cualquiera de estas formas o, si se quisiera adoptar una alternativa distinta, podrían formarse entre los campesinos asentados sociedades de tipo civil o mercantil con el objeto de explotar la tierra que la CRA va a suministrarles.

El Código Agrario, por ejemplo, incluye entre sus disposiciones, 110 artículos\*/26 destinados a reglamentar los diferentes tipos de sociedades cooperativas de tipo agrario, a las cuales se les concede personería jurídica.

En consecuencia, no hacen falta instrumentos jurídicos para que los asentamientos puedan llegar a conseguir su propia personería, de acuerdo con las distintas posibilidades enunciadas. La realidad, sin embargo, es que se ha decidido no darle personería a una etapa provisional, como es el asentamiento. Esto, a su vez, ha determinado que la CRA tenga que representar a los campesinos en todos los contratos cuya celebración demanda la actividad empresarial de los asentamientos, manteniéndolos así en una permanente dependencia que obstaculiza el proceso de desarrollo de los grupos campesinos.

---

\* Código Agrario, Título VII. Artículos 242 a 352.



Esta tendencia a mantener los asentamientos con un carácter de transitoriedad, sin personería jurídica, se refleja en un proyecto de Decreto del Gabinete elaborado por la CRA, que actualmente se encuentra en una etapa de consulta con los mismos asentamientos. Así, aunque en los considerandos del proyecto se reconoce la necesidad de que los asentados tengan una "representación legal que les permita contratar con terceros", no se propone otorgarles como era de esperarse, personería jurídica, si no que se establece un mecanismo para probar la existencia del asentamiento, lo cual se supone dará una seguridad jurídica a quienes deseen contratar con el asentamiento/25.

En efecto, en los artículos 49, 50 y 51 del mencionado proyecto se establece que la Secretaría General de la Comisión de Reforma Agraria llevará un registro especial de los asentamientos, en el cual se inscribirán obligatoriamente las actas de constitución de los mismos. Estas actas, debidamente refrendadas por el Secretario General, se convierten en instrumentos públicos, es decir, en plena prueba de la existencia de los asentamientos. En esta forma, los particulares que deseen contratar con el asentamiento, pedirán la exhibición de la copia del acta de constitución, debidamente refrendada por el Secretario General de la CRA.

El Segundo Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos aprobó por unanimidad una resolución señalando al Gobierno la "necesidad impostergable de reglamentar los asentamientos campesinos como entes jurídicos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones"/3. Los considerandos de la mencionada resolución permiten apreciar la inconformidad campesina ante las dificultades crecientes a que se han enfrentado por falta de personería jurídica, circunstancia que entorpece su labor empresarial y su actuación permanente como se verá más adelante, al tratar de los recursos financieros destinados a los asentamientos\*.

## B. Principales Características del Asentamiento

Aunque propiamente no existe un "pacto social" en la formación del asentamiento, los campesinos al firmar el acta de constitución acogen un reglamento interno que ha sido elaborado por la Comisión de Reforma Agraria. Este reglamento, que ha sido aceptado en todos los asentamientos constituídos hasta la fecha, contiene como cláusulas principales las siguientes:

1. Integrantes del asentamiento: Son asentados quienes vivan y trabajen en las fincas y firmen el acta de constitución. Si algún campesino se considera injustamente excluido, puede reclamar ante el funcionario regional de la CRA y en segunda y última instancia, ante el Comité del Asentamiento que decidirá en definitiva sobre su admisión. (Art. 7; literal (c) y art. 11).
2. Requisitos: Para ser considerado como asentado deben reunirse los siguientes:

\* Según informaciones pendientes de verificación, se ha iniciado la preparación de un nuevo proyecto de reglamentación para los asentamientos que daría personería jurídica a estas organizaciones, con lo cual se eliminarían algunos de los aspectos mencionados como negativos para el éxito del modelo. Desafortunadamente, en el momento de terminar esta versión preliminar no se había hecho público el mencionado proyecto.

- a. Ser panameño\*.
  - b. Tener la agricultura como actividad principal.
  - c. Trabajar directamente la tierra.
  - d. Ser jefe de familia o tener personas a cargo.
  - e. No ser propietario de tierra o serlo sólo de una superficie inferior a la unidad económica de explotación.
  - f. Trabajar dentro de las tierras (públicas o privadas) donde va a realizarse el asentamiento.
  - g. Residir y/o trabajar en la parcela con una anterioridad no menor de seis meses a la fecha en que pretenda incorporarse al asentamiento (Art. 15).
3. Nuevos integrantes: pueden ingresar al asentamiento con posterioridad a su constitución, quienes se encuentren en una de las siguientes situaciones:
- a. El familiar que reemplace al asentado que murió o que resultó impedido. Si dos o más familiares reclaman este derecho resolverá en definitiva el funcionario regional de la CRA con la asamblea de asentados.
  - b. Quienes adquirieron la condición de "jefes de familia" durante el asentamiento y sólo les faltaba este requisito en la fecha de constitución, pero continúan trabajando comunitariamente en él.
  - c. Quienes no hayan resultado seleccionados por falta de tierra en otros asentamientos o sean trasladados de otra zona por la CRA (Art. 13).
4. Derechos: Los derechos del asentado son: la preferencia para ser seleccionado como propietario, y la participación con su familia en las actividades del asentamiento. (Art. 17).
5. Obligaciones.
- a. Tener vivienda en sitio próximo que le permita la explotación personal de las tierras.
  - b. Participar en forma activa en las organizaciones del asentamiento.

\* Esta condición no se ha exigido en la práctica, pues muchos precaristas son originarios de países limítrofes, que han venido ocupando los predios durante varios años.

c. Respetar y cumplir el reglamento interno (Art. 18).

6. **Sociedad Agrícola:** Se consigna simultáneamente como derecho y como obligación de los asentados pertenecer a la sociedad agrícola que para la explotación del predio, se debe formar entre los asentados y la Comisión de Reforma Agraria, sociedad cuyas condiciones se analizan posteriormente (Arts. 17 y 18).

7. **Prohibiciones:** Se establecen como prohibiciones la contratación de asalariados en forma directa, salvo casos excepcionales, y el comercio de bebidas alcohólicas (art. 19).

8. **Sanciones:** Las violaciones graves del reglamento pueden dar lugar a la expulsión, decisión que corresponde al funcionario regional de la CRA, "de común acuerdo con la asamblea general de asentados" (Art. 20).

9. **Selección:** El sistema de selección de los asentados que van a ser posteriormente propietarios, se basa en un puntaje diferencial que se atribuye a cada uno, según su capacidad para trabajos de campo (6 puntos) y según la participación que hayan tenido en actividades comunales (4 puntos). La calificación la hacen los propios asentados con la participación de un funcionario de la CRA. Quienes no estén de acuerdo con ella, pueden reclamar ante la asamblea general de asentados. Debe anotarse que cuando un campesino tenga menos de 3 puntos en capacidad para trabajos de campo o menos de 2 en participación de actividades comunales, quedará excluido del asentamiento. (Arts. 21 a 26). Es de anotar que este sistema de selección que incluye un puntaje por participación en actividades comunales presenta ciertas contradicciones respecto a la definición de asentamiento. En efecto, si la meta explicitada es la dotación individual, evidentemente no se están creando las condiciones objetivas que motivan al individuo a una actividad comunal.

10. **Pérdida de la calidad de asentado:** la calidad de asentado se pierde por:

a. Terminación del asentamiento.

b. Renuncia escrita presentada al funcionario regional de la CRA y aceptada por éste.

c. Muerte del asentado.

d. Por cualquier hecho que lo inhabilite absolutamente.

e. Por ser expulsado del asentamiento, de acuerdo con las normas del reglamento.

f. Por dejar de pertenecer a la sociedad agrícola que explota el predio. (Art. 32).

11. **Expulsión:** quien pierda la condición de asentado debe desocupar el predio, cancelar sus deudas o la parte proporcional que le corresponda, conservando la facultad de obtener indemnización en proporción a su derecho.

### C. Sociedad Agrícola de Reforma Agraria.

Como anteriormente se anotó, en el acta de constitución del asentamiento, los campesinos firmantes acogen el reglamento interno y nombran un Comité de Asentamientos para que, dentro de los 30 días siguientes a la asamblea, celebren un contrato de sociedad con la CRA para la explotación comunitaria del predio. Igualmente, se mencionó que la participación en esta sociedad no es voluntaria para los asentados, pues se considera como un derecho y como una obligación formar parte de la misma y se consagra como causal de expulsión del asentamiento el dejar de pertenecer a ella.

El surgimiento de la sociedad, era, según lo proyectado en la política de reforma agraria, un paso casi simultáneo a la constitución del asentamiento, que serviría para formalizar la plena participación de los campesinos y permitiría su capacitación progresiva en las actividades empresariales. Sin embargo, hasta el momento no se ha firmado ningún contrato de sociedad en los 108 asentamientos que están funcionando. No se presentan argumentos realmente valederos para justificar esta omisión. Se invoca como principal razón el hecho de que los asentamientos carecen de personería jurídica para realizar con ellos el contrato de sociedad; argumento que es fácilmente desvirtuable porque los asentados pueden obrar como personas naturales para celebrar este contrato. Precisamente, por ésto está previsto que en el acta de constitución otorguen un mandato a los miembros del Comité del Asentamiento, a fin de que éstos en uso del poder conferido, puedan comprometer a todos los asentados en la sociedad.

Pero, además, al asentamiento no se le otorga personería jurídica precisamente porque al surgir la sociedad en el tiempo previsto, esta adquiriría su propia personería, haciendo inútil la primera. En otras palabras, el asentamiento debe funcionar a través de la sociedad. En la práctica, sin embargo, no se da personería al asentamiento porque la representación la llevará la sociedad y no se constituye la sociedad, porque el asentamiento carece de personería jurídica. En esta forma, se está incurriendo reiteradamente en un círculo vicioso que incide desfavorablemente en el desarrollo de los grupos campesinos.

A pesar de que aún no se ha firmado ninguno de estos contratos de sociedad, parece conveniente, a efecto de aportar mayores elementos de juicio, presentar las cláusulas que la Comisión de Reforma Agraria tenía previstas para que éstos se efectuaran/17.

1. El objeto de la sociedad sería la explotación agropecuaria de las tierras del asentamiento, de propiedad de la CRA (Art. 2).

2. Los socios serían por una parte, la CRA y por la otra, todos y cada uno de los asentados. La calidad de socio se perdería al dejar de ser asentado (Arts. 5 y 6).

3. Los aportes serían: (a) por parte de los asentados, su trabajo personal y el de sus familiares y cuando fuera necesario, sus animales, elementos de trabajo y las mejoras realizadas por ellos en el predio; (b) por parte de la CRA, el uso y goce de las tierras que comprendieran el asentamiento y la asistencia técnica en aspectos agrícolas, administrativos, contables, comerciales y sociales (Arts. 7 y 8).

4. La CRA además, y sin que esto formara parte del aporte, proporcionaría financiamiento a la sociedad para insumos y para gastos de subsistencia de los asentados. Estas sumas se deducirían anualmente del producto bruto de la sociedad. En las mismas condiciones, la CRA suministraría en arrendamiento a la sociedad equipos, ganados e implementos (Arts. 8, 9, 10, 11, y 12).

5. Las obras de infraestructura y mejoras permanentes hechas por los asentados en los terrenos que comprendiera el asentamiento se considerarían como servicios que la sociedad prestaría a la CRA y serían retribuidos por ésta (Art. 13).

6. El funcionamiento y administración de la sociedad estaría a cargo de: (a) La Asamblea General; (b) el Consejo de Administración y (c) los Comités Ejecutivos. (Art. 14).

7. La Asamblea General sería el organismo superior, estaría formado por todos los socios campesinos y tendría como funciones las siguientes: (a) Aprobar el plan anual de explotación; (b) elegir a los miembros del Consejo de Administración, controlarlos y destituirlos y (c) proponer las modificaciones que considere conveniente introducir al contrato de sociedad. Sus acuerdos se adoptan por mayoría de votos (Arts. 15, 16, 17, y 18).

8. El Consejo de Administración representaría y administraría la sociedad; estaría formado por un representante de la CRA y por 3 representantes de los asentados si éstos son menos de 15 ó por 5, si son más de 15. Se elegirían en votación secreta para un año agrícola y de entre los elegidos, se nombraría el presidente del asentamiento. Las decisiones se tomarían por mayoría, con el voto favorable del representante de la CRA, lo cual en la práctica se traduciría en un poder de veto a favor de la CRA (Arts. 19, 20, 21, y 22).

9. Los Comités Ejecutivos tendrían una responsabilidad operativa y se encargarían del cumplimiento de las tareas específicas que se les encomendaran (Arts. 23, 24 y 25).

10. La representación de la sociedad y el uso de la razón social correspondería al Consejo de Administración (Art. 26).

11. El plan de explotación sería de obligatorio cumplimiento para todos los socios (Arts. 27 y 28).

12. Sería obligatorio dedicar parte de las tierras del asentamiento a una parcela comunal, cuya extensión y ubicación la decidiría la Asamblea General. Igualmente, la Asamblea decidiría anualmente el tamaño y localización de las parcelas individuales (Arts. 29, 30 y 31). Como se ve, no existen criterios claros sobre la extensión y el uso de la parcela individual. Esto puede dar lugar a que el interés por la parcela individual supere el interés por el trabajo comunitario, reforzando entonces los valores tradicionales y anulando las posibilidades del modelo.

13. El Consejo de Administración determinaría, anualmente, teniendo en cuenta el Plan de Explotación, el número de días que, como mínimo, tendrían que trabajar en la explotación comunal los socios campesinos, con su distribución mensual. El mismo Consejo señalaría las tareas específicas que cada uno tendría que ejecutar (Arts. 32 y 33).

14. La comercialización de los productos la haría la sociedad con la asesoría de la CRA. No habría distribución de dineros sin el visto bueno del representante de la CRA en el Consejo de Administración (Art. 34).

15. La distribución de utilidades se haría así: el 95% para los campesinos y el 5% para la CRA. Entre los campesinos se distribuiría a prorrata de los días trabajados por cada uno en la explotación comunitaria o en tareas comunes. Los socios recibirían adelantos a cuenta de las utilidades esperadas según las reglamentaciones del Consejo de Administración.

16. Las sanciones que el Consejo de Administración puede aplicar comprenderían: la suspensión de los derechos como miembros de la Asamblea hasta por 6 meses y la imposición de multas, quedando reservada a la Asamblea General la posibilidad de expulsar un socio.

#### D. Organización Contable

Es un hecho que no existe en las oficinas centrales de la Comisión de Reforma Agraria, ni en sus oficinas provinciales, ni en los propios asentamientos, un sistema contable que permita determinar en un momento dado el estado financiero de las empresas. Ocasionalmente, se ha encargado a uno de los Comités Ejecutivos o al Presidente del Asentamiento la recolección de informaciones contables. Los datos incompletos que se llevan se limitan sólo a la suma de los jornales aportados y a la relación de algunos insumos adquiridos con crédito. Estas informaciones son resumidas por un contador regional de la CRA, con el único objeto de llevar un control del movimiento del crédito concedido a cada asentamiento.

Lo cierto es que, no obstante lo anterior, la mayoría de los asentamientos creen que la CRA lleva la contabilidad de sus operaciones. En efecto, según el cuadro No. 4, el 93% de los asentamientos cree que el organismo de reforma agraria les está llevando

la contabilidad. Por otra parte, un 6.2% dice llevar su propia contabilidad, aunque el contador sea una persona ajena a la empresa.

Hasta el momento ningún asentamiento ha presentado un balance de sus operaciones, circunstancia que impide determinar el estado financiero de los mismos. Se hace evidente, por tanto, la necesidad de adoptar un sencillo sistema contable a nivel de asentamiento y de preparar un formulario para recolectar la información contable que debe estar en las oficinas regionales y centrales de la CRA para permitir la evaluación permanente del proceso.

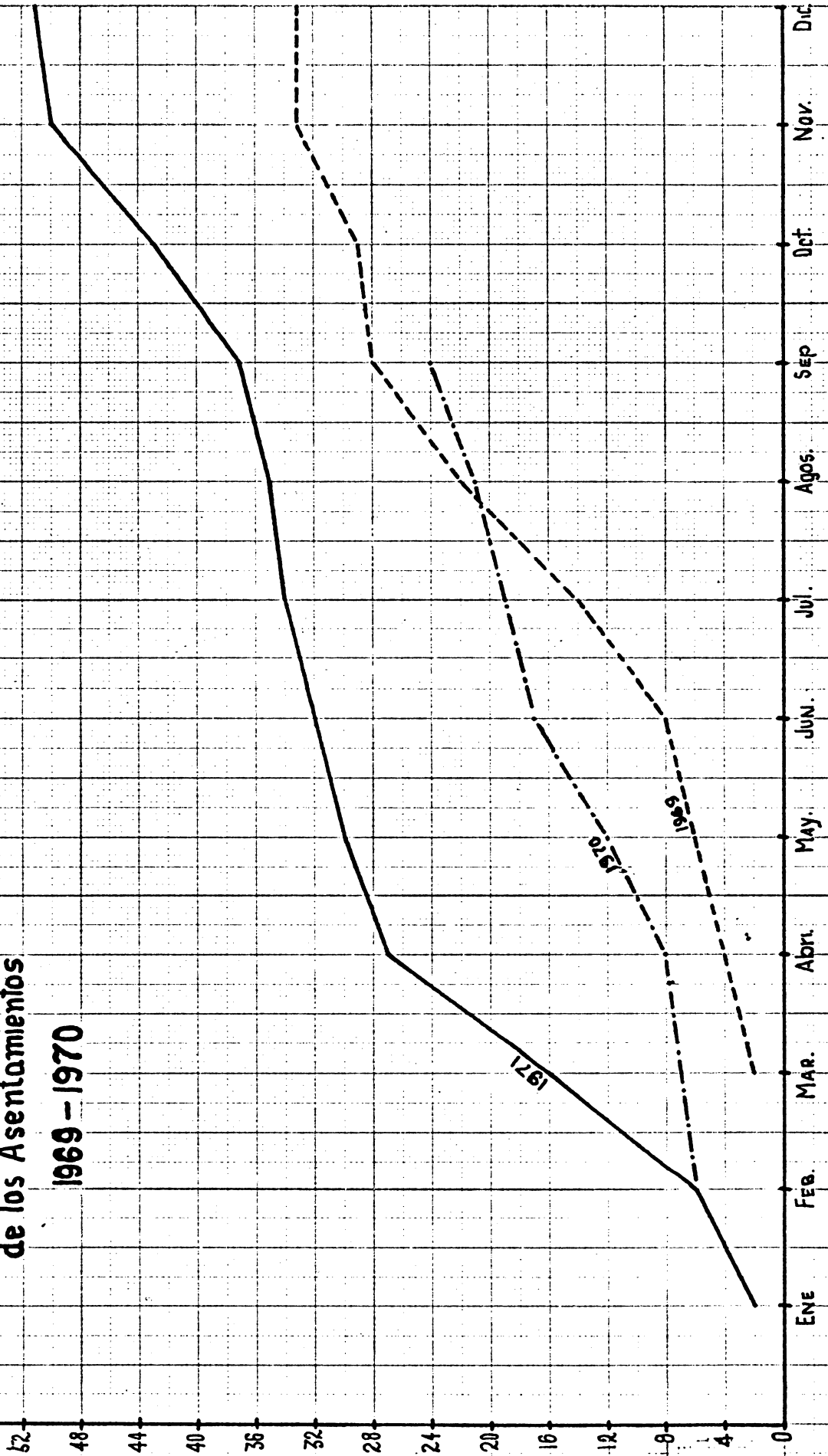
CUADRO No. 4 Organización Contable

Provincias	Lleva la Empresa su contabilidad		Es el contador Socio de la empresa		Cuien lleva la Contabilidad Organ. R. A.
	Si	No	Si	No	
COCLE	6.2	12.4		6.2	12.3
CHIRIGUI		24.8			24.8
PANAMA		12,4			12.4
COLON		18.6			18.6
VERAGUAS		18.6			18.6
HERRERA		6.2			6.2
LOS SANTOS *		- -			- -
Total	6.2%	93.0%		6.2%	93.%

Fuente: Tabulaciones iniciales estudio IICA-PRACA sobre Empresas Cumpesinas Multifamiliares en el Istmo Centroamericano.

\* No se obtuvo esta información.

# Gráfica del Ritmo de Formación de los Asentamientos 1969 - 1970





CAPITULO V  
ASPECTOS ECONOMICOS DE LOS  
ASENTAMIENTOS

## ASPECTOS ECONOMICOS DE LOS ASENTAMIENTOS

Como ya se anotó, no existe información suficiente sobre el estado financiero de los asentamientos ni sobre la tendencia en el nivel de ingresos de los asentados. Realmente no se ha hecho ninguna evaluación sobre este punto\*. Por lo tanto, los comentarios que aquí se consignan tienen forzosamente un carácter preliminar, quedando condicionados a los resultados de las investigaciones que tendrán que realizarse sobre estos aspectos en un inmediato futuro.

### A. Nivel de Ingresos

Algunas opiniones a nivel campesino concuerdan en que se está produciendo un aumento en los ingresos de los asentados. El Secretario General de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC\*\*, afirma que en algunos asentamientos ubicados en la zona de Barú, provincia de Chiriquí, el jornal está siendo pagado a B/8.75 cuando el ingreso diario que se obtenía en la misma zona era de B/2.50 en calidad de asañados, y de sólo B/1.50, cuando se trabaja en la propia parcela.

Estas afirmaciones están respaldadas por las opiniones expresadas por los integrantes del asentamiento "Lajas Adentro", en la provincia de Chiriquí. Durante la visita que se realizó a este asentamiento, los asentados manifestaron que algunos de ellos trabajaban esporádicamente en fincas grandes de la misma zona porque el asentamiento aun no les da ocupación total, pero hacen notar que el salario que reciben en esta tarea sólo llega a B/2 por jornada de 8 horas de trabajo, mientras que los jornales que aportan al asentamiento les resultan remunerados en B/11,60, siendo valorada la hora de trabajo en B/1.45.

Actualmente la Oficina del IICA en Panamá está iniciando la recolección de informaciones para realizar una evaluación de los asentamientos. Aunque las informaciones tienen un carácter provisional, hemos realizado algunas tabulaciones que permiten obtener algunas primeras conclusiones sobre la marcha de los asentamientos.

\* Existen algunas tabulaciones iniciales de un "Estudio Evolutivo de Empresas Campesinas Multifamiliares del Istmo Centroamericano", investigación aun no terminada, que ha venido adelantando el IICA-PRACA, bajo la dirección de Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz y que aportará informaciones preliminares sobre estos aspectos.

\*\* Organización de segundo grado que agrupa a todos los asentados y que viene funcionando desde marzo de 1970.

Tomando como muestra los 17 asentamientos sobre los cuales se posee información para 1970, se observa, como aparece en el Cuadro No. 5 que sólo un 26.2% de la superficie adquirida por CRA es superficie agrícola y que de ese porcentaje, sólo se explota un 21.4%. Visto de otro modo, puede afirmarse, de acuerdo con estas informaciones, que de la superficie adquirida por la Comisión de Reforma Agraria, en 1970, sólo se explotó un 5.6%. Esta situación se atribuye por los funcionarios de la CRA, principalmente a la falta de recursos para financiar las actividades productivas y el desmonte.

Si, de otra parte, se analizan con base en las mismas informaciones preliminares los datos sobre ingresos disponibles obtenidos durante la cosecha de 1970, en los 10 asentamientos que presentan un mayor volumen de ingresos, se observará que sólo en un asentamiento se produjo un ingreso ligeramente superior a B/200 por año, siendo el promedio de ingresos de B/108 por año. (Cuadro No. 6).

Al tomar esta cifra como ingreso al año por familia asentada, debe anotarse que corresponde a los rendimientos de la parcela comunal y que no aparecen aquí cuantificados los ingresos de las parcelas individuales, ni otros ingresos obtenidos por jornales fuera del asentamiento.

Si se compara el ingreso disponible obtenido con la cifra de B/200, que se toma como base para determinar que quienes estuvieran por debajo de ella, eran sujetos de reforma agraria, se llega a la conclusión de que el esfuerzo en los asentamientos no está superando el estado de marginalidad económica de los campesinos. Sin embargo, si se toma en cuenta que el ingreso de B/108 se obtiene con un promedio de superficie trabajada de solo 0.79 hectáreas por familia, se obtiene una proporción aceptable y se puede afirmar que bastaría aumentar la cantidad de superficie trabajada para aumentar, en la misma proporción el ingreso. No es, por otra parte, difícil lograr este objetivo porque, como ya se anotó, de la superficie agrícola que ya la CRA tiene en su patrimonio, sólo se explota un 21.40%. Así, fácilmente se podría multiplicar por 4 ó 5 la superficie explotada, sin que la disponibilidad de tierra sea una limitante.

Sin embargo, los ingresos promedios de los asentamientos en Panamá son considerablemente inferiores a la cifra que se anotó para los 10 mejores asentamientos en cuanto a volumen de ingresos. De una muestra tomada para el "Estudio Evaluativo de Empresas Campesinas Multifamiliares del Istmo Centroamericano" que ya se mencionó, se deduce que el 71.2% de los asentados tienen ingresos anuales inferiores a B/25 y que sólo un 0.5% de los mismos perciben ingresos superiores a B/100 (Ver cuadro No. 7). Estos ingresos se refieren también solo a la parcela comunal, sin incluir otros ingresos provenientes o de la parcela individual o de jornales fuera del asentamiento.

CUADRO No. 5 Utilización actual y potencial de la tierra de los asentamientos campesinos. 1970

Asentamientos*	Superficie	Superficie Agrícola**		Superficie trabajada	
		Total	% del total	Total	% del total
Nuevo San José	9.525	609.60	6.40	70	0.73
El Florentino ***	2.059	1.214.18	59.00	258	12.53
Buena Vista					
Llano Largo					
Rio Hato Sur	3.331	832.70	25.00	45	1.35
El Retiro	102	102.00	100.00	85	83.33
San Isidro	180	180.00	100.00	30	16.67
Los Higos	353	353.00	100.00	8	2.27
Palo Verde	657	26.30	3.99	65	247.13
El Lirón	1.044	647.30	62.00	150	23.17
Lajas Adentro***	799	524.20	65.61	200	38.15
Santa Cruz					
Sajalices					
El Espave***	1.262	353.30	27.99	102	28.87
La Cresta					
Los Potreros	142	56.80	40.00	30	52.81
Las Lajas	376	300.80	80.00	70	23.27
<b>Total</b>	<b>19.830</b>	<b>5.200.18</b>	<b>26.22</b>	<b>1.113</b>	<b>21.40</b>

Fuente: Con base en tabulaciones iniciales de la evaluación sobre asentamientos que viene dirigiendo Federico Herrero, Representante Oficial del IICA en Panamá.

\* Se han tomado como muestra sólo los 17 asentamientos sobre los cuales hay disponible información.

\*\* Dentro de esta denominación se incluyen tierras aptas para cultivos anuales hasta con prácticas intensivas de conservación (clases agrológicas de I a IV). Aparte de estas tierras, un porcentaje no cuantificado puede ser utilizado en cultivos permanentes y en ganadería.

\*\*\* Los datos de estos asentamientos se presentan globales comprendiendo mas de un asentamiento, porque forman parte de fincas adquiridas como una unidad y la información no se ha recolectado haciendo la diferenciación del caso.

CUADRO No. 6 Estimación de Ingresos disponibles en diez (10) asentamientos para 1970

Asentamientos	Valor Bruto de la Producción por Has. <u>por familia</u>	Insumos y serv. <u>financ.</u>	Ingresos estimados <u>Total</u> <u>por familia</u>	No. de flías.	Superficie total trabajada
Santa Cruz	16.476	5.758	10.718	52	72
Once de Octubre	9.956	3.396	6.560	34	44
El Brigadier	6.345	1.497	4.848	26	20
La Victoria	3.783	693	3.090	36	16
Palo Verde	4.197	1.459	2.739	53	40
Lajas Adentro	11.464	4.706	6.757	72	70
Sajalices	4.860	1.213	3.647	63	20
Las Bocas y el Plonal	3.126	1.423	1.704	25	22
Cresta	2.542	419	2.123	29	10
Los Potreros	2.408	295	2.112	21	12
<b>Total</b>	<b>65.157</b>	<b>20.859</b>	<b>44.298</b>	<b>411</b>	<b>326</b>

Fuente: Con base en tabulaciones iniciales de la evaluación sobre asentamientos que viene dirigiendo Federico Herrero, Representante Oficial del IICA en Panamá

CUADRO N.º 7 Valor de los ingresos percibidos por los socios durante el año agrícola.

Provincia	0	0.1 - 25	25.1 - 50	50.1 - 75	75.1 - 100	100.1 - 125	125.1 - 150	150 y más	Total								
Cocle	0	100-	82.6	12-	9,9	9-	7,5		121								
Chiriqui		51-	100%						51								
Panamá	1-	2,4	28	62,2	12-	26,6	4-	8,8	45								
Colón	1	0,8	120	63,8	52	27,6	12	6,3	3	1,5	188						
Varaguas		20	67,7	10	33,3				30								
Herrera	3	3,7	55	68,7	5	6,2	6	7,5	6	7,5	2	2,5	2	2,5	1	1,4	80
Los Santos	5	9,0	30	58,2	15	27,3	3	5,5									55
Total	10	406	106	34	9	2	2	0.2	0.2	0.1	0.1	99.6 ap.	100.0%				

Fuente: Tabulaciones iniciales estudio IICA-PRACA sobre Empresas Campesinas Multifamiliares en el Istmo Centroamericano.

Podría desprenderse una aparente contradicción al comparar el reducido nivel de ingresos anuales que se anotó, con las afirmaciones de los campesinos sobre los altos jornales que se están liquidando. Sin embargo, esta situación se explica porque a pesar de que los jornales son altos, la reducida extensión incorporada a la explotación comunitaria, no proporciona ocupación permanente. Así, en el asentamiento "Lajas Adentro", por ejemplo, los campesinos expresaron que el asentamiento sólo les demanda 4 jornales en el mes, teniendo que emplearse el resto del tiempo en sus parcelas individuales o como jornaleros de fincas vecinas. En igual sentido se expresan los dirigentes de la Confederación de Asentamientos Campesinos, quienes anunciaron como propósito de los asentamientos para este año rechazar los planes de producción que no proporcionarían una mayor ocupación a los campesinos \* /3.

Existiendo tierras agrícolas disponibles para ensanchar las explotaciones, la mayor limitante para que esto no se realice con la velocidad requerida, según la opinión de los funcionarios directivos de la CRA, es la falta de crédito para financiar el proceso productivo en los asentamientos. Por esto, se ha creído conveniente hacer un análisis sobre la situación del crédito para los asentamientos.

#### B. Crédito para los Asentamientos

La disponibilidad de crédito para los asentamientos ha sido notoriamente inferior a las necesidades de éstos, convirtiéndose en la limitante más seria para el ensanchamiento y consolidación de los mismos.

Podrían clasificarse las fuentes de crédito para los asentamientos en oficiales y privadas. Dentro de las primeras, la Comisión de Reforma Agraria ha otorgado préstamos utilizando: (a) sus propios recursos presupuestales; (b) recursos ordinarios del Ministerio de Agricultura y (c) recursos del Instituto de Fomento Económico, IFE\*\*. La financiación privada ha consistido, en cambio, en créditos que las industrias de maquinaria agrícola y de insumos han dado a los asentamientos.

La Comisión de Reforma Agraria prestó de su presupuesto ordinario a los asentamientos en 1969, la suma de B/8.653 y hasta setiembre de 1970, había prestado B/57.817.05, suma que incluye los préstamos anotados para 1969 /13.

La CRA ha canalizado también hacia los asentamientos recursos crediticios provenientes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en cuantía de B/43.030

\* Entrevista con Julio Bermudez, Secretario General de la CONAC, afirmación que aparece respaldada implícitamente en varias resoluciones del Segundo Congreso de Asentamientos Campesinos.

\*\* Entidad autónoma, descentralizada especializada en actividades de fomento agropecuario, especialmente a través del crédito y del mercadeo en materia de granos.

Ante la imposibilidad de seguir comprometiendo sus recursos ordinarios de operación en programas de crédito, la CRA gestionó un acuerdo con el Instituto de Fomento Económico para obtener de éste un préstamo con destino a los asentamientos. En efecto, en julio de 1969 se firmó un contrato entre el IFE y la CRA mediante el cual la primera institución prestaba a la CRA B/50.000 al 6% de interés, siendo garante el Gobierno Nacional, para que se otorgaran créditos a las explotaciones comunitarias de los asentamientos al 7% de interés, excluyendo el crédito de subsistencia.

En diciembre de 1970 la CRA firmó un nuevo contrato con el IFE hasta por la suma de B/150.000, incluyendo dentro de este cupo, los primeros B/50.000 que ya había recibido la CRA. En esta forma se constituyó en la práctica un fondo rotatorio de crédito a órdenes de la CRA.

A los créditos anteriores, debe sumarse la financiación que otorgó la empresa privada para la adquisición de insumos que ascendió a B/117.591.60 /22.

Aunque llama la atención el hecho de que la Comisión de Reforma Agraria y el Ministerio de Agricultura estén desempeñando la función de entidades financiadoras, el personal directivo de la CRA explica esta situación por los sistemas anticuados de crédito que no le permiten al IFE cubrir esta necesidad, afirmando además que las condiciones de los préstamos internacionales que ha recibido el IFE le impiden financiar a los campesinos asentados por la Reforma Agraria.

La misma opinión es compartida por los dirigentes de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC, quienes expresan que el IFE "no llega al agricultor marginado" y que "la estructura de sus programas de crédito no se adapta a la nueva estructura de la producción agraria", pues se exigen garantías que el campesino no puede dar.

Como consecuencia de lo anterior, en noviembre de 1971 sólo habían recibido crédito 68 asentamientos; el promedio de crédito por familia asentada ha sido hasta ahora muy bajo. En 1970, sólo llegó a B/40 al año por familia asentada /13 cifra que aparece, - además confirmada en el Cuadro No. 5, pues tomando como base esos asentamientos que, como ya anotamos, pueden considerarse como los mejores, el promedio de crédito por familia al año alcanzó a B/50.

### C. Programas del IFE

Sin embargo, contrariando la opinión general de los funcionarios de la CRA y de los dirigentes campesinos, el personal directivo del Instituto de Fomento Económico (IFE), sostiene que no existe ningún impedimento para otorgar a los campesinos asentados, el crédito que estos requieran para el desarrollo de sus explotaciones\*. Incluso, algunas reglamentaciones especiales de los organismos internacionales financiadores, lejos de disminuir la posibilidad de acceso al crédito de los campesinos de la reforma agraria, la

\* Entrevista con el doctor Fernando Amado, Gerente de Economía y Finanzas del IFE.



aumentan considerablemente, pues señalan un "tope patrimonial" que no debe sobrepasar al prestatario, circunstancia que según los funcionarios del IFE, "evita la concentración de recursos y permite la democratización del crédito".

En efecto, de acuerdo con la misma fuente, los diferentes préstamos que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha hecho al IFE, señalan las siguientes condiciones generales:

1. Préstamo No. 109 firmado en 1965 por B/2'500.000 para personas cuyo patrimonio neto sea inferior a B/5.000, no pudiendo exceder cada préstamo de B/2.500.
2. Préstamo No. 240, firmado en 1970 por B/3'300.000 para agricultores cuyo patrimonio bruto sea inferior a B/20.000. Tratándose de actividades ganaderas, el patrimonio bruto del prestatario debe ser inferior a B/30.000. La financiación, en todo caso, se dirige a agricultores o ganaderos que explotan más de 5 hectáreas, sean o no propietarios de las tierras, y para evitar el fraccionamiento improductivo de los recursos, cada préstamo debe ser superior a B/500.
3. Préstamo No. 241, firmado en 1971 para agricultores cuyo patrimonio bruto no pase de B/40.000, o de B/50.000, si, en este último caso, el crédito se destina a la ganadería. Además, se incluyeron las mismas condiciones del préstamo No. 240 en cuanto al tamaño de la explotación y a la cuantía máxima de cada préstamo.
4. Préstamo No. 13, que fué el primero en firmarse, en 1962, por B/2'900.000, sin ninguna de las limitaciones anteriormente anotadas.

En adición a los préstamos ya mencionados, el IFE maneja un programa, el 124, con recursos propios y con el producto de algunos reintegros, programa especialmente destinado a financiar aquellos cultivos excluidos por el BID de la política de fomento por considerar que de ellos existen excedentes en el mundo (café, cacao, etc.)

En desarrollo de lo anterior, el IFE ha distribuido los recursos disponibles para atender a los diferentes niveles de productores, no teniendo ningún impedimento para suministrar crédito a los pequeños campesinos. Es más, para los préstamos hasta B/2.500,00 no se exige garantía real, ni margen de balance. Por tanto, basta la sola firma del prestatario aunque no sea propietario\*. Con este sistema, los funcionarios del IFE no ven obstáculo para que en lugar

\* Esta opinión aparece confirmada en el Instituto de Fomento Económico. Panamá. Reglamento de préstamo de Inversiones, aprobado por decreto ejecutivo No.46 del 9 de septiembre de 1969. Panamá, IFE, 1969, cuyo artículo 303 dice: "El financiamiento se otorgará a personas que sean o no propietarias de tierras donde van a realizarse las inversiones. Cuando el solicitante no sea propietario de las tierras donde van a realizarse las inversiones, para recibir el préstamo debe probar, conforme a derecho, la legalidad del arrendamiento, del usufructo, de la posición o su condición de nuevo tenedor de las tierras, con una fecha de término que no sea inferior a la del plazo del préstamo". De acuerdo con el artículo transcrito, una certificación de la CRA sobre la calidad del asentado que tenga el solicitante, sería prueba suficiente para la concesión del crédito.

de señalar cupos de crédito a la CRA, que tienen forzosamente que ser limitados y aun en ausencia de personería jurídica de los asentamientos, cada campesino haga individualmente su solicitud hasta obtener por medio de las solicitudes sumadas, la totalidad de lo que necesita el asentamiento para financiar el plan de producción aprobado. En esta forma, se requería un deudor principal y un fiador por cada cupo de hasta B/2.500. Desde luego, un problema ajeno al IFE sería el mecanismo que se adopte para hacer efectiva la responsabilidad de todos los campesinos del asentamiento, puesto que el IFE, en caso de incumplimiento, haría efectivas las obligaciones a quienes aparezcan como deudores principales y a sus fiadores, sin entrar a considerar a los otros campesinos que a pesar de beneficiarse con el crédito, no asumieron una responsabilidad directa frente a la institución\*.

Es más, el "Reglamento de Préstamos e Inversiones" del IFE incluye un capítulo especial destinado a regular los "préstamos para agricultores marginales\*\*", estableciendo mayores facilidades en cuanto a la tramitación de las solicitudes, permitiendo la financiación de gastos de subsistencia del prestatario y mencionando expresamente que en préstamos a mediano plazo, el IFE aceptará como garantía suficiente certificados expedidos por la CRA.

Sin embargo, los funcionarios del IFE, afirman que la concesión de los créditos estaría condicionada a los cupos que anualmente se señalan para cada cultivo y reconocen que la dificultad real estaría en que el Instituto no ha desarrollado un mecanismo, un sistema propio de crédito supervisado, aspecto que, según el IFE, correspondería a la Comisión de Reforma Agraria.

De lo expuesto, surge claramente la ausencia de una política unificada que comprometiéndolo a todas las instituciones oficiales vinculadas al sector rural, permita la consolidación de las nuevas formas asociativas de producción campesina.

\* El artículo 602 del reglamento ya citado, establece que la fianza personal, se aceptara como garantía para préstamos, a corto plazo hasta por dieciocho (18) meses y por una suma que no exceda de B/2.500.00

\*\* Reglamento de Préstamos e Inversiones. Capítulo VIII. Artículos 8.00 a 8.07 inclusive.

CAPITULO VI

ASPECTOS RELACIONADOS CON EL  
FUNCIONAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS

---

## ASPECTOS RELACIONADOS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS

---

De las tabulaciones iniciales del "Estudio Evaluativo de las Empresas Campesinas Multifamiliares del Istmo Centroamericano" que bajo la dirección de Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz ha venido realizando el IICA-PRACA, se pueden obtener algunas conclusiones en relación con la formación de los asentamientos, su organización interna y sus implicaciones a nivel del comportamiento.

### A. Iniciativa para su Formación.

En relación con este punto, el 55.5% de los entrevistados afirman que la iniciativa para la formación de los asentamientos partió de los propios campesinos, mientras que un 27.6% sostiene que la Comisión de Reforma Agraria tomó esta iniciativa. (Cuadro No. 8) En realidad, en la mayoría de los casos la Comisión de Reforma Agraria actúa en función de las solicitudes de los grupos campesinos, iniciando la etapa del preasentamiento que ya hemos mencionado. La labor de motivación y capacitación que la CRA realiza en este período es tomada por muchos como si la iniciativa de formación del asentamiento partiera de la CRA.

### B. Creencia Campesina sobre Régimen de Tenencia de la Tierra

Según el cuadro No. 9, el 50.0% de los campesinos sabe que tiene la tierra en usufructo y que, consecuentemente, carece en el momento de título de propiedad. En cambio, el 38.8% creen tener derecho de propiedad sobre la tierra, aunque aceptan que el título que respalda ese derecho no es individual sino colectivo.

### C. Estabilidad de los socios

La estabilidad de los socios es bastante alta si se tiene en cuenta no solo el hecho de que es una forma nueva de organización para la explotación de la tierra sino también el carácter de transitoriedad que oficialmente se le ha dado. El 74.5% de los socios permanece en los asentamientos (Cuadro No. 10). De

CUADRO No. 8 Antecedentes de organización: de quién partió la iniciativa?

Provincias	C.R.A.	Campeños	Sin resp.	Total
Cocle	16.6	--	--	16.6
Chiriqui	--	22.2	--	22.2
Panamá	--	11.1	--	11.1
Colón	5.5	11.1	--	16.6
Veraguas	5.5	5.5	5.5	16.6
Herrera	--	5.5	5.5	11.1
Los Santos	--	--	5.5	5.5
<b>Total</b>	<b>27.6</b>	<b>55.5</b>	<b>16.6</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Estudio evaluativo de Empresas Campesinas multifamiliares del Istmo Centroamericano IICA-PRACA realizado por Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz.

CUADRO No. 9 Creencia campesina sobre régimen de tenencia de la tierra de la empresa y título

Provincias	Propiedad	Usufructo	Sin resp.	Total	Título		Sin respuesta	Total
					Colectivo	No hay título no es régimen de propiedad		
Cocle	--	16.6	--	16.6	--	16.6	--	16.6
Chiriqui	22.2	--	--	22.2	22.2	--	--	22.2
Panamá	--	11.1	--	11.1	--	11.1	--	11.1
Colón	--	16.6	--	16.6	--	16.6	--	16.6
Veraguas	16.6	--	--	16.6	16.6	--	--	16.6
Herrera	--	5.5	5.5	11.0	--	5.5	5.5	11.0
Los Santos	--	--	5.5	5.5	--	--	5.5	5.5
<b>Total</b>	<b>38.8</b>	<b>50.0</b>	<b>11.0</b>	<b>100.0</b>	<b>38.8</b>	<b>50.0</b>	<b>11.0</b>	<b>100.0</b>
				ap.				ap.

Fuente: Estudio evaluativo de Empresas Campesinas multifamiliares del Istmo Centroamericano IICA-PRACA realizado por Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz.

CUADRO No. 10 Estabilidad de los Socios

Provincia	Socios Asentados		Total	Socios Retir.	% Socios Retir.	Socios actuales	% Socios actuales
	Fundadores	Nuevos Ingr.					
Cocle	175	24	199	73	36.6	126	63.4
Chiriqui	300	36	336	59	17.5	277	82.5
Panama	129	--	129	64	49.	65	51.
Colon	243	36	279	87	31.2	192	68.8
Veraguas	126	8	134	27	20.1	107	79.9
Herrera	76	4	80	--	--	80	100
Los Santos	48	7	55	--	--	55	100
<b>Total</b>	<b>1.097</b>	<b>115</b>	<b>1.212</b>	<b>310</b>	<b>25.5</b>	<b>902</b>	<b>74.5</b>

Fuente: Estudio evaluativo de Empresas Campesinas multifamiliares del Istmo Centroamericano IICA-PRACA realizado por Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz.

los que se retiraron, 38.8% fueron expulsados; 16.6% por interés en otra forma de explotación; 5.5% por bajos salarios, 5.5% por causas fortuitas y 22.2% no tienen información (Cuadro No. 11). En otras palabras, sólo el 22.1% se retira voluntariamente por considerar en alguna forma disfuncional la organización.

#### D. Grado de Participación del Grupo en las Diferentes Actividades Comunales

Por otra parte, el grado de participación del grupo en las diferentes actividades comunales es bastante alto. Los asentamientos de las provincias de Coclé y Veraguas parecen en este sentido los más integrados, a diferencia de los situados en las provincias de Panamá y Herrera que presentan los más bajos índices de participación, como se observa en el Cuadro No. 12. Sería interesante precisar en una investigación de campo, las variables que inciden en las diferencias anotadas; la falta de mayores informaciones no permite adelantar ningún juicio al respecto.

#### E. Nuevos Comportamientos

Algunos datos específicos logrados durante la visita al asentamiento "Lajas Adentro" permiten ver formas y comportamientos nuevos que quizá pudieran utilizarse como canales de participación popular dentro de una concepción nueva y funcional para el logro de cambios a nivel estructural.

Por ejemplo, este asentamiento ha constituido por su propia iniciativa un fondo de ahorros comunal con cuyos recursos ya han comprado una parte de su equipo agrícola comunitario: un tractor con su rastra, un arado y un trailer. Otra cosa a observar es que las directivas del asentamiento no se han aislado del grupo ni han adoptado los signos tradicionales de "prestigio". Permanecen perfectamente integrados y sus funciones no tienen carácter exclusivo. Muchas labores administrativas son confiadas a campesinos que no tienen cargos directivos lo que permite la participación y capacitación de todos, haciendo viable la rotación en los cargos directivos e impidiendo la "elitización" y "burocratización".

Por otro lado, a nivel institucional se ha comenzado a reconocer el asentamiento como unidad clave en el proceso de cambio. Una demostración de ésto es que el Instituto de Fomento y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) otorga las becas para bachillerato -30 mensuales- a través de los asentamientos, los que se encargan de hacer la selección de los beneficiarios. Es clara la diferencia con el sistema tradicional, según el cual las becas se adjudicaban a un diputado para que las repartiera entre sus amigos políticos.



CUADRO No. 11 Causa principal de retiro

Provincia	Interés en otra forma explotación	Bajos salarios Búsqueda de otra oportun.	Descontento p/insuf. Manejo empres.	Causas Fortuitas	Expulsión	Sin resp.	Total
Cocle			5.5	--	11.1	--	16.6
Chiriqui	11.1	5.5	--	--	5.5	--	22.2
Panamá	5.5	--	5.5	--	--	--	11.1
Colón	--	--	--	5.5	11.1	--	16.6
Veraguas	--	--	--	--	11.1	5.5	16.6
Herrera	--	--	--	--	--	11.2	11.2
Los Santos	--	--	--	--	--	5.5	5.5
<b>Total</b>	<b>16.6</b>	<b>5.5</b>	<b>11.1</b>	<b>5.5</b>	<b>38.8</b>	<b>22.2</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Estudio evaluativo de Empresas Campesinas multifamiliares del Istmo Centroamericano IICA-PACCA realizado por Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz.

CUADRO No. 12 Grado de participación en las actividades comunales de la empresa

Provincia	Trabajo en la explotac. Colectiva	%	Elección de Dirig. %	Aprobación del Presup. y del plan de trabajo %	Total Socios	Año en que se inició el presentam- iento	
Cocle	91	72.22	84.1	106	84.1	126	1968
Chiriquí	176	63.5	80.5	163	58.8	277	1969
Panamá	18	26.4	26.4	18	26.4	68	1969
Colón	170	88.5	84.8	117	60.9	192	1969
Veraguas	91	85.0	100.0	107	100.0	107	1968
Herrera	20	25.0	25.0	20	25.0	80	1968
Los Santos	---	---	---	---	---	55	---

Fuente: Estudio evaluativo de Empresas Campesinas multifamiliares del Istmo Centroamericano IICA-PRACA realizado por Leopoldo Sandoval y Fernando Cruz.

Los asentados dicen no haber recibido la capacitación necesaria, aunque difieren en el contenido que debería implicar. Unos piden, por ejemplo, instrucción sobre técnicas de cultivo y mecanización agrícola, mientras que otros quisieran cursos sobre reforma agraria, organización campesina y aspectos sociales, lo que podría analizarse como el paso de una posición meramente reivindicativa a una toma real de conciencia política. Esto parece confirmarse con la afirmación que los asentados hicieron respecto a que ya no pertenecen a ninguno de los partidos tradicionales y que ahora "solo les preocupa la revolución". Desafortunadamente no se cuenta con información suficiente que permita analizar la tendencia.

#### F. Los Asentamientos y la Planificación Agrícola

Sería conveniente examinar también de qué manera los asentamientos que se vienen creando en desarrollo de la reforma agraria, puedan articularse dentro de una política agrícola a nivel nacional. En Panamá está planteada una política en función de los niveles de autoabastecimiento, de las posibilidades de industrialización, del plan de sustitución de importaciones y de las posibilidades de exportación por cultivo./11.

En una clasificación tentativa de los diferentes renglones de la producción agropecuaria se pueden distinguir tres grupos de productos que requieren un tratamiento diferencial en la política agrícola:

1. Productos que autoabastecen el mercado interno pero que no tienen perspectivas inmediatas de exportación. En esta área se requiere entonces un aumento en la productividad que haga posible la disminución de las áreas cultivadas.
2. Productos deficitarios que se han venido estimulando, a fin de que logren alcanzar un nivel que garantice el autoabastecimiento.
3. Productos cuyos excedentes encuentran un mercado de exportación rentable.

Tomando solo el segundo renglón de productos para efecto de este análisis, puede verificarse que, según las cifras incluidas en el Cuadro No. 13, los 14 productos deficitarios, asumiendo que se mantenga el actual nivel de tecnología demandarían la incorporación de 6.380 nuevas hectáreas en 1971 para saldar el déficit de producción existente. Comparando los requerimientos de nuevas áreas dedicadas a estos cultivos con la superficie agrícola de los diez asentamientos tomados como muestra (Ver cuadro No. 5) que dispone en conjunto de 5.200 hectáreas de superficie agrícola, se concluye que, efectivamente, existe la

disponibilidad de tierra suficiente para utilizar los asentamientos como instrumentos de ejecución dentro de una planificación agropecuaria global\*.

Desde luego, en la práctica no resulta tan simple la ejecución de una política que depende de otra serie de factores y sobre todo, de la coordinación de un buen número de instituciones. Sin embargo, sigue siendo validera la observación de que la dimensión alcanzada en conjunto por los asentamientos, que en número llegan ya a 108, los habilita como mecanismos de ejecución de una política agrícola global, siempre y cuando se conjuguen exitosamente los otros factores conexos.

---

\* Aunque lo deseable sería establecer relaciones basadas en la disponibilidad de superficie agrícola de la totalidad de los asentamientos, no existen estas informaciones.

CUADRO No. 13 Productos deficitarios - Volumen y Superficie a sembrar, según proyección para 1971

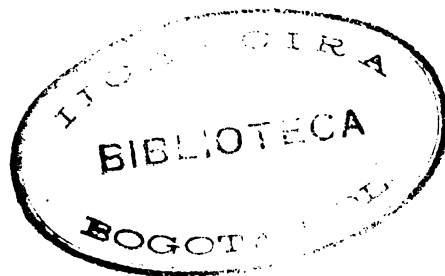
Producto	Déficit (QQ)	Estimación de Hectáreas a sembrar	Déficit en Has. según Prod. -Prom. QQ/Ha.	Prod. Promedio QQ/Ha.*
Frijol (Migna)	47,000 qq.	1,871	9 Has.	25
Poroto	28,179	1,409		20
Guandú	12,845	429		30
Papa	43,464	124		350
Ajo	6,526	37		180
Cebolla	15,000	39		400
Repollo	14,610	--		--
Piña	14,366	34		425
Aguacate	14,161	--		--
Naranjas	91,704	--		--
Tabaco	9,857**	218		45
Algodón (en rama)	40,000**	1,000		40
Maíz	33,733	844		40
Ajonjolí	5,500	40	326	15
<b>Totales</b>	<b>576,945 qq.</b>	<b>6,045 Has.</b>	<b>335</b>	

\* Asumiendo el nivel de tecnología disponible en la actualidad.

\*\* Estimaciones.

Fuente: Pacheco, J.L., Quirós, A.N. -Proyecciones de la Producción y de la Demanda de los Productos Agropecuarios, MAG ... 1969. s.p.

CAPITULO VII  
ASPECTOS SOCIALES Y POLITICOS DE LOS  
ASENTAMIENTOS



---

## ASPECTOS SOCIALES Y POLITICOS DE LOS ASENTAMIENTOS

---

Los objetivos asignados a los asentamientos en Panamá fueron sin duda más amplios que los señalados a este mismo tipo de dotación en Chile. Ciertamente, mientras que el asentamiento chileno ha puesto un mayor énfasis en los aspectos internos de la organización y en el funcionamiento de las unidades productivas como tales, el asentamiento panameño ha sido tomado como núcleo de la organización de la población rural y como un instrumento para "educar al campesino, hacerle llegar la ayuda del Estado y hacerlo participar en la solución de sus problemas"/13. En desarrollo de lo anterior, entre los objetivos asignados a los asentamientos se encuentran los siguientes:

"... c) Orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad, promoviendo la preparación, creación y fortalecimiento de sus cooperativas y organizaciones de base necesarias para el proceso...

... e) Eliminar todas las formas paternalistas de las relaciones humanas que obstruyen la marcha de un auténtico proceso de reforma agraria en el país...

... h) Lograr una auténtica promoción y participación del campesino en el proceso mismo..."/19.

Aunque no existen investigaciones que permitan medir precisamente el cumplimiento de estos objetivos y aunque algunas características de los asentamientos podrían favorecer el surgimiento de una nueva clase de propietarios rurales con los mismos valores tradicionales, que en lugar de romper la estructura la refuerzan, dentro de los mismos se ha gestado un fuerte movimiento campesino de cuya evolución depende el éxito del asentamiento como instrumento de cambio. Los asentamientos se han convertido en el medio de participación de la clase campesina en la vida nacional. En efecto, la creación de la Confederación de Asentamientos Campesinos, CONAC, durante el Primer Congreso de Asentamientos Campesinos, reunido en octubre de 1970, tuvo por finalidad dar voz al campesino en la orientación y ejecución del proceso de reforma agraria.

En la "Declaración de Principios y Aspiraciones"/4 que antecedió al Primer Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos, los representantes de los asentamientos expusieron como sus principales objetivos el lograr la integración activa "en el proceso socio-económico y político del país"; "participar más activamente en la creación y aumento de la riqueza nacional" y "obtener una mejor redistribución de los ingresos en el sector rural".

En consonancia con lo anterior, en el mencionado Congreso de Asentamientos, se aprobaron 44 resoluciones, entre las cuales, pueden destacarse algunas que permiten apreciar la orientación inicial de este movimiento de organización campesina que se ha venido desarrollando; como antes se mencionó, con base en los asentamientos.

Los campesinos, por ejemplo, han señalado desde un principio que su enfrentamiento no debe ser con el mediano propietario sino con el latifundista tradicional; por ésto, al mismo tiempo que atacan a los propietarios de grandes extensiones de tierras incultas (Resolución No. 16) y exigen al Gobierno Revolucionario una acción más drástica en contra del latifundio (Resolución No. 17), incluso revisando y modificando la legislación agraria existente (Resolución No. 13), proclaman su alianza con los medianos propietarios, rechazando así algunos intentos dirigidos a producir un enfrentamiento entre estos dos sectores (Resolución No. 4).

Además de las solicitudes normales para cumentar y mejorar la prestación de los servicios estatales en el sector rural, los beneficiarios de la reforma agraria organizados en la CONAC, han querido desde el comienzo darle al movimiento una posibilidad de participación en la vida nacional y con ella, asignarle una dimensión política a la clase campesina organizada. En efecto, entre las resoluciones adoptadas en el Primer Congreso, se encuentran las siguientes: (a) Apoyar al Gobierno Revolucionario, rechazando los intentos de sustituirlo (Resolución No. 3); (b) exigir representación de la CONAC en la Comisión de Reforma Agraria (Resolución No. 7); (c) impulsar el movimiento de organización campesina " para convertirlo en elemento de poder político" y (d) solicitar la reestructuración de los programas de educación nacional dándole a ésta un contenido reivindicativo (Resolución No. 25).

Los asentamientos han sido, sin duda alguna, una escuela de capacitación para los dirigentes campesinos. Al movimiento campesino, se han ido incorporando nuevos líderes, surgidos de los asentamientos, que cada vez reclaman mayor autonomía y mayor participación, llegando incluso a producirse situaciones de enfrentamiento a propósito de la autonomía e independencia del movimiento campesino, entre los dirigentes de la CONAC y los funcionarios de la CRA, como sucedió en el Segundo Congreso de Asentamientos Campesinos, realizado en Panamá del 7 al 9 de enero de 1972. Por otra parte, los asentamientos campesinos han amenazado con rechazar los planes de producción programados para 1972 porque, con excepción del Barú, en la Provincia de Chiriquí, no han tenido participación en su elaboración\*.

\* Entrevista con Julio Bermúdez, Secretario General de la CONAC.



Al parecer los campesinos organizados en un poco más de un año de actividades, han ido precisando los objetivos de su movimiento y adquiriendo una clara conciencia del papel que les corresponde cumplir y de la fuerza que representan en el actual panorama político de Panamá. Para comprobarlo bastaría con examinar algunas de las resoluciones adoptadas por los representantes de los asentamientos reunidos en el Segundo Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos; en este evento que por sí sólo constituyó una demostración del avance político de la clase campesina, se aprobaron entre otras, las declaraciones que se sintetizan a continuación conservando las expresiones que se utilizaron originalmente para dar una idea exacta del grado de desarrollo del movimiento: \*

- a. "Corresponde a la CONAC la iniciativa de promover la organización campesina con independencia frente al Estado.
- b. Establecer y fortalecer una Alianza obrero-campesina para acelerar la revolución.
- c. Hacer un frente unido con los sectores populares y estudiantiles.
- d. Exigir al Gobierno Revolucionario agilizar el proceso de reforma agraria, dándole un plazo de dos meses, a partir de la fecha del Congreso, para solucionar el problema de los pre-asentamientos y asentamientos ya constituidos que carecían de tierra.
- e. Solicitar financiación para el establecimiento de complejos agro-industriales que permitan procesar la producción de los asentamientos.
- f. Demandar del Gobierno Revolucionario la expedición de un nuevo Código Agrario que fomente "la producción cooperativista y socializada" y que sea preparado con la participación de los campesinos organizados.
- g. Protestar por la disminución de las partidas asignadas en el Presupuesto Nacional al sector agrario, y por la forma antipopular como se dividió el presupuesto sin consultar las organizaciones existentes.
- h. Exigir el cambio en los sistemas de crédito actualmente vigentes, a fin de amoldarlos a las necesidades del sector reformado.

---

\* Las conclusiones que se anotan han sido tomadas del "Programa Agrario" aprobado por el Congreso y de las diferentes resoluciones adoptadas en el mismo.

- i. **Cambiar los métodos de educación campesina por un sistema que esté en función de los problemas propios del campo y que lo capacite efectivamente para su liberación."**

**Es de anotar que los asentamientos además de señalar unos objetivos precisos, han adoptado una estrategia para lograrlos. Así, al verificar la disminución del ritmo de la reforma agraria, hacen una sutil distinción para respaldar al Gobierno como tal, y atacar a los funcionarios ejecutores de la reforma /13.**

**Por otra parte, la adhesión de los asentamientos campesinos al actual gobierno y, concretamente, al General Omar Torrijos, cobra importancia ante la proximidad de lo que promete ser el mayor acontecimiento político para el futuro inmediato del país: la celebración de una asamblea de delegados de corregimientos para elegir Presidente de la República en agosto de 1972. Según los cálculos de los dirigentes campesinos, los asentamientos obtendrán la representación en 80 de los 500 corregimientos que tienen derecho a acreditar delegados. De cumplirse esta aspiración, no quedaría ninguna duda sobre el poder político creciente de la clase campesina, que como antes se anotó, se ha ido formando y consolidando con base en los asentamientos campesinos, forma transitoria de explotación colectiva surgida dentro del proceso de reforma agraria que se adelanta.**

CAPITULO VIII  
CONSIDERACIONES FINALES

## CONSIDERACIONES FINALES

Aunque no existen evaluaciones empíricas sobre los resultados económicos, sociales y políticos de los asentamientos hasta el momento, se han consignado, a lo largo de este documento algunas apreciaciones generales sobre la organización misma de los asentamientos y sobre diversos aspectos de su funcionamiento, que permiten tener una idea de conjunto sobre la forma como se ha desarrollado este modelo provisional de dotación colectiva y sobre las principales limitantes para su consolidación.

Sólo con el propósito de presentar una serie de temas que podrían ser objeto de discusión al analizar el asentamiento panameño, se mencionan a continuación algunas consideraciones finales, extraídas de los temas ya descritos.

#### A. Descoordinación Institucional

No parece existir una suficiente coordinación institucional entre los organismos a los cuales debiera corresponder el desarrollo y consolidación de los asentamientos. El pretender radicar la responsabilidad total de esta tarea en la Comisión de Reforma Agraria, entendiendo el problema de la reforma agraria como un problema cuya solución compete sólo a los funcionarios de la CRA, sugiere que la reforma agraria pudiera no haber sido tomada como un programa nacional en todos los niveles del gobierno. Lo anterior puede ser consecuencia directa de no haber definido claramente prioridades en la política agraria. Así, mientras que se continúa estimulando normalmente la producción del sector no reformado, el sector reformado afronta serias dificultades que lo sitúan en una posición de desventaja. Simultáneamente, y para hacer más gravosa la situación, las asignaciones presupuestales para el sector agrario disminuyen en comparación a las asignaciones de los otros sectores de la actividad nacional, configurándose un marco que no responde a las reiteradas afirmaciones del más alto nivel de gobierno de acelerar el proceso de reforma agraria y de profundizar la revolución en el sector campesino.

#### B. Marco Político Propicio

No obstante las circunstancias desfavorables mencionadas, la labor desarrollada a partir de 1969 y el estímulo a la organización campesina con base en los asentamientos, han producido un indudable respaldo campesino al actual Gobierno Revolucionario.

Por otra parte, los propietarios tradicionales no han asumido frente al Gobierno Revolucionario una actitud beligerante en contra de las acciones de la Reforma Agraria, lo que ha permitido a la CRA obrar con agilidad en la expropiación de tierras privadas. Así, a pesar del trámite jurídico dilatado que siguiendo la tradición latinoamericana, se ha consagrado también en la legislación agraria panameña, en la práctica la adquisición de tierras constituye un ejemplo de celeridad, sin que hasta el momento ningún propietario expropiado haya intentado los recursos que la ley le da en defensa de sus intereses.

En resumen, existe un marco propicio para acelerar el proceso de cambio en el sector rural y para consolidar la nueva estructura agraria en el sector reformado, objetivos que han sido expresamente señalados por el gobierno en repetidas oportunidades, como antes se anotó.

### C. Dependencia de los Asentamientos.

Formuladas las apreciaciones generales anteriores, es necesario consignar algunos comentarios sobre el mismo modelo del asentamiento. Se aprecia, por ejemplo, que la falta de representación propia de los asentamientos mantiene a los beneficiarios de la reforma agraria en una forzosa dependencia de la CRA, impidiéndoles adquirir experiencia en la obtención y utilización de factores y situaciones que configuran el marco externo de la respectiva explotación agropecuaria. Resulta fácilmente previsible que al continuar la CRA consiguiendo directamente los recursos de crédito que necesitan los asentamientos, haciendo la mayor parte de la provisión de insumos e interviniendo en el mercadeo de la producción generada, los beneficiarios no van a adquirir a corto plazo la capacitación empresarial que el asentamiento pretende proporcionar.

### D. Mecanismos de Participación.

El modelo del asentamiento en Panamá, supone la participación de los beneficiarios no sólo en la ejecución de la actividad productiva y en las utilidades de la empresa, sino, fundamentalmente, en su orientación, desarrollo y manejo. Precisamente para lograr este último aspecto de la participación, se previó la formación de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria que, al no ser constituídas, dejan sin cumplimiento uno de los postulados esenciales del modelo. Al carecer los asentados, en la práctica, de un mecanismo institucionalizado permanente que les permita adquirir la experiencia necesaria en la organización interna de su empresa, podría presentarse una desorganización de las empresas al determinarse la etapa provisional del asentamiento. Se hace necesario, por tanto, adoptar previsiones para remediar la situación anotada, pues de lo contrario el período del asentamiento podría resultar inútil para la capacitación empresarial que se incluye como uno de los principales objetivos.

### E. Organización Contable

Unido a lo anterior puede advertirse el peligro de que los asentamientos, al carecer de un sistema de contabilidad, puedan formarse impresiones equivocadas sobre su estado financiero e incluso llegar a distribuir utilidades que en realidad no existen, originando la descapitalización progresiva de sus respectivas empresas.

Uno de los puntos que requerirían preferencial atención en esta etapa del proceso de reforma agraria, es, justamente, el diseño de un sistema de contabilidad interna para los asentamientos que permita tanto a los dirigentes campesinos como a los funcionarios estatales, tomar decisiones acertadas con base en la realidad financiera de cada empresa.

### F. Explotación Individual vs. Explotación Comunitaria

No parecen existir criterios totalmente definidos sobre la proporción que en cada asentamiento debe guardar la extensión de tierras destinadas a la explotación comunitaria en relación con parcelas destinadas a la explotación individual por los asentados. Incluso en algunos casos, como se constató en la visita practicada al asentamiento "Lajas Adentro", algunos asentados ceden a otros, bajo diferentes modalidades, la explotación de su parcela individual. Esta situación puede llegar a invertir el orden de importancia de los dos tipos de explotaciones que coexisten en el asentamiento. En efecto, se supone que el núcleo de la empresa esté constituido por la explotación del área comunal, circunstancia que determinaría el carácter comunitario del asentamiento. Las parcelas individuales estarían destinadas dentro de esta concepción, a cultivos de subsistencia y tendrían por tanto un carácter de complemento a la subsistencia del asentado. Sin embargo, si las parcelas individuales adquieren mayor dimensión y simultáneamente un asentado está en posibilidad de explotar directamente, por acuerdo entre particulares, más de una parcela, la explotación individual absorberá la mayor cantidad de mano de obra, de atención y de recursos, quedando relegada a un segundo plano la explotación comunitaria que dejará entonces de ser el aspecto principal para ocupar un lugar subsidiario en la actividad empresarial campesina, desvirtuándose la finalidad comunitaria del modelo.

### G. La Nueva Estructura Agraria.

Aún no puede determinarse si el asentamiento en Panamá va a producir los mismos resultados que el asentamiento chileno, respecto a la reafirmación de los criterios individualistas que el proceso de reforma agraria trataba de cambiar. Los objetivos más amplios asignados en Panamá a este tipo de dotación y el movimiento de organización campesina que se ha venido desarrollando con base en los asentamientos, parecen disminuir esta posibilidad. En cambio, el aumento de las explotaciones individuales y el uso del mismo tipo de relaciones en los aspectos externos de la empresa, pueden reeditar en el sector reformado la misma estructura agraria tradicional.

De la conducción política que se de al proceso en un futuro inmediato y de la participación y evolución del movimiento campesino dependerá, en definitiva, que el asentamiento alcance los objetivos planteados y se convierta en el punto de partida de una nueva estructura para el sector agrario de Panamá.

## BIBLIOGRAFIA



## BIBLIOGRAFIA

1. ACUÑA, A. Estudio sobre crédito otorgado a los asentamientos. s.n.t.
2. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en América Latina; Panamá. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1965. 45 p.
3. CONGRESO NACIONAL, 2o., CONFEDERACION NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS, PANAMA, 7, 8 y 9 ENERO 1971. Programa agrario; por el rescate de la soberanía nacional y la liberación campesina. Panamá, 1971. 11 p.  

Mimeografiado.
4. CONGRESO NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS, PANAMA, 2,3,4 OCTUBRE 1970. Memoria. Panamá, Dirección de Desarrollo Campesino, 1970. pp. 3-
5. FRANCO, A. Programación de la reforma agraria de Panamá. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 1(2):157-167. 1969.
6. INSTITUTO DE FOMENTO ECONOMICO, PANAMA. Comentarios al programa de desarrollo de los programas del Departamento de Crédito, Noviembre 1971. Panamá, IFE, Departamento de Economía y Finanzas, 1971. 12 p.
7. \_\_\_\_\_. Operaciones del Departamento de Crédito. Panamá, IFE, 1970. 11 p.
8. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diciembre 1969. Panamá, IFE, 1969. 43 p.
9. LAGROTTA, R.A. Características generales de las condiciones económicas y sociales de la República de Panamá, por regiones. Panamá, Comisión de Reforma Agraria, 1969. 30 p.
10. PANAMA. COLEGIO DE INGENIEROS AGRONOMOS. Informe de la Comisión encargada de formular cambios en la política y estructura de los organismos del sector agropecuario; proposiciones para una política del sector agropecuario. Panamá, 1970. 42 p.

11. PANAMA. COMISION DE REFORMA AGRARIA. Informe anual; 1965.  
Panamá, CRA, 1966. 38 p.
12. \_\_\_\_\_. Memoria, 1969. Panamá, CRA, 1969. pp. 9-11.
13. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_, 1970. Panamá, CRA, 1970.
14. \_\_\_\_\_. Normas para el programa de crédito orientado. CRA. Dirección de Planeamiento y Programación. Documento Técnico no. 6. 1970. 14 p.
15. PANAMA. COMISION DE REFORMA AGRARIA. Documento de trabajo no. 1. Panamá, CRA, s.f. p.1.  
  
Mimeografiado.
16. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ no. 2. Panamá, CRA, s.f. pp. 4,8.
17. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ no. 10. Panamá, CRA, s.f.
18. \_\_\_\_\_. Plan Chitre área no. 2 de reforma agraria. Panamá, Dirección de Planeamiento y Programación, 1970. 79 p.
19. \_\_\_\_\_. Reglamento de asentamiento; artículo 2o. s.n.t.
20. \_\_\_\_\_. Proyecto "Hato de Jesús", asentamientos; El Florentino, Buena Vista, San Cristóbal, Los Castillos, Llano Largo. Panamá, CRA, 1969. 210 p.
21. \_\_\_\_\_. DIRECCION DE DESARROLLO CAMPESINO. SECCION DE ORGANIZACION CAMPESINA. Anteproyecto de estatutos; Federación Provincial de Asentamientos Campesinos. Panamá, CRA, s.f. 12 p.
22. \_\_\_\_\_. DIRECCION DE DESARROLLO CAMPESINO. Informe de actividades realizadas (Enero-Octubre 1971) Panamá, CRA, 1971. 26 p.
23. PANAMA. DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO. Panamá en cifras; compendio estadístico; años 1964 a 1968. Panamá, 1969. p.34.
24. PANAMA. DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA PRESIDENCIA. Informe económico; primera parte. Panamá, Departamento de Planificación, 1967. 87 p.

25. PANAMA. LEYES, DECRETOS, etc. Decreto de gabinete, por el cual se reglamentan los asentamientos campesinos. Panamá, Junta Provisional de Gobierno, 196 ? p. 2.

Mimeografiado.

26. \_\_\_\_\_. Ley número 37 de 21 de Septiembre de 1962 por la cual se aprueba el código agrario de la República. Comisión de Reforma Agraria. Serie Legal no. 1. 1963. 134 p.
27. PANAMA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION Y EXTENSION AGROPECUARIA. COMISION NACIONAL. Plan nacional de educación, investigación y extensión agropecuaria, 1971-1976. Panamá, 1971. 26 p.
28. PANAMA. DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION. Organización administrativa del sector agropecuario de la República de Panamá. Panamá, IICA. Zona Norte, 1971. 70 p.
29. PROGRAMA DE la sección de organización campesina. Panamá, s.e., s.f. 125 p.
30. REUNION DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA DEL ISTMO CENTRO-AMERICANO; 5a., MANAGUA, NICARAGUA, 23 al 7 DE NOVIEMBRE DE 1970. Memoria. Managua, Instituto Agrario de Nicaragua, 1970. pp. iii-4.2-iii.4.3.