





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA
AGRICULTURA (IICA)

32,911 palabras

**LA POLITICA DEL SECTOR
AGROPECUARIO FRENTE A LA
MUJER PRODUCTORA DE ALIMENTOS**

// **DIAGNOSTICO Y POLITICAS**

PANAMA

**Rosario Arias P.
Diciembre, 1992**

IICA
E14
R696
~~BY 2/10/06~~

00004153

INDICE

PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO

- I. Introducción**
- II. Contexto general**
 - 1. Los ajustes estructurales y el sector agropecuario**
 - 2. Las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias en las provincias de mayor producción de maíz y frijol de bejuco**
 - 3. Los granos básicos**
 - 1.1. Participación del pequeño y mediano productor en la producción de maíz**
 - 1.2. La producción de frijol de bejuco en pequeñas y medianas explotaciones**
 - 4. La cría de especies menores: gallinas**
- III. La población femenina**
 - 1. Las mujeres trabajadoras**
 - 2. El empleo femenino rural**
 - 3. Participación de la mujer en el sector agropecuario**
- IV. Características de la participación de la mujer en el sector agropecuario**
 - 1. Resultados de las encuestas**
 - 1.1. Características de las explotaciones**
 - 1.2. Producción de granos básicos**
 - 1.3. Cría de especies menores: gallinas**
 - 1.4. Aporte femenino a tareas agrícolas**
 - 1.5. Acceso al crédito agropecuario**
 - 1.6. Las mujeres jefas de hogar**
- V. Conclusiones y Recomendaciones**

SEGUNDA PARTE: LAS POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA DECADA DEL OCHENTA

- I. Introducción**
- II. Las políticas macroeconómicas de ajuste estructural en Panamá: el sector agropecuario y el pequeño productor**
- III. Políticas de crédito para el sector agropecuario**
 - 1. La política de crédito agropecuario del Banco Nacional de Panamá (BNP)**
 - 1.1. Criterios de selección de los beneficiarios**
 - 1.2. Evolución de la política de crédito agropecuario en la década del ochenta**
 - 1.3. La década del noventa (1990-1992)**
 - 2. El crédito en el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)**

- 2.1. Beneficiarios y criterios de selección
- 2.2. La política crediticia en la década del ochenta
- 2.3. La década del noventa (1990-1992)

- IV. Otros organismos de apoyo al pequeño productor a través del crédito y capacitación
 1. El movimiento cooperativo
 - 1.1. Participación de la mujer en cooperativas
 2. Las organizaciones no gubernamentales
 - 2.1. Instituto de Investigación y Educación para el Desarrollo (INEDESA)
 - 2.2. El Patronato Nacional de la Juventud Rural (PANAJURU)
 - 2.3. Departamento Nacional de Pastoral Social-CARITAS

V. Política de Asignación de Tierras

- VI. Programas estatales dirigidos a la mujer rural
 1. Los Clubes de Amas de Casa
 2. Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI)
 - 2.1. Proyecto Agroforestal para la habilitación social y económica de comunidades indígenas y campesinas
 3. Programa "Ayúdame a Crecer"

- VII. Otras políticas de apoyo al sector agropecuario
 1. Investigación agropecuaria
 - 1.1. Prioridades de investigación en los últimos años de la década del ochenta
 - 1.2. Selección de beneficiarios de las políticas de investigación
 - 1.3. Orientaciones de investigación agropecuaria para la década del noventa

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Anexo No. 1. Listado de políticas del sector agropecuario sobre pequeños y medianos productores

PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO

I. INTRODUCCION

El diagnóstico sobre la política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos pretende:

1. Establecer con mayor claridad la dimensión del aporte de la mujer a la producción de alimentos, así como evaluar dicho aporte, considerando su doble papel productivo y reproductivo; y
2. Establecer los factores que limitan o potencian dicho aporte.

En el caso de Panamá se ha valorado la utilización de la hipótesis regional, readecuando su tratamiento en función de las características de las provincias que más producen los granos básicos escogidos para el estudio. En este sentido, se parte del reconocimiento de que las causas del deterioro de las condiciones de vida de la población rural son el resultado de una combinación de factores, entre los cuales la aplicación de las medidas de ajuste es un elemento más que agudiza esta situación.

Otros factores que han contribuido a la profundización de la pobreza en el área rural se relacionan con el escaso dinamismo del sector agropecuario; con la estructura del empleo a nivel nacional, que privilegia las ocupaciones del sector terciario; y la existencia de una estructura de tenencia de la tierra que excluye, cada vez más, a los pequeños y medianos productores del agro. La consideración de estos elementos constituye el marco global utilizado para establecer algunas valoraciones sobre la participación de la población femenina en actividades agropecuarias.

Las cifras disponibles de los censos de población y vivienda indican que las mujeres, como porcentaje de la población económicamente activa ocupada, evidencian una participación relativamente baja en actividades del sector primario (menos del 5 por ciento de la población femenina ocupada a nivel nacional y 18 por ciento a nivel rural en 1990) en comparación con los hombres, aunque existen niveles de participación diferenciados entre las regiones del país. Allí donde las mujeres presentan mayores niveles de participación, está asociado a la prevalencia de también mayores niveles de pobreza. Es el caso de las provincias de Veraguas y Coclé donde, además, las mujeres se identifican como productoras y valoran la necesidad de su incorporación a las faenas agrícolas al lado de los hombres.

En otras regiones, donde se registra una escasa o débil participación de las mujeres en actividades agropecuarias, se puede asociar a elementos tales como una mayor diversificación y tecnificación de la producción, que se suma a patrones socioculturales de fuerte arraigo patriarcal que valoran la participación de la población femenina en actividades exclusivamente reproductivas (Los Santos).

Por último, en regiones de mejores condiciones agroclimatológicas (Chiriquí) y de mayor nivel de desarrollo agropecuario tecnificado se identifica una participación activa de las mujeres como productoras en actividades remuneradas.

La recolección de información primaria a través de una encuesta aplicada a 140 mujeres de cuatro provincias productoras de

maíz y frijoles sugiere una mayor participación de la población femenina en las distintas etapas de producción de estos rubros, principalmente en la preparación del terreno y siembra. De las respuestas obtenidas se pudo inferir que las mujeres aportan diariamente parte de su tiempo de trabajo a labores exclusivamente agrícolas (de 3 a 5 horas) y en promedio de 25 por ciento a 42 por ciento de un día a tareas productivas y el resto a labores reproductivas. La información de las encuestas también presenta niveles diferenciados de participación entre las provincias seleccionadas, resultando mayores en las provincias de Veraguas y Chiriquí.

II. CONTEXTO GENERAL

La economía panameña tiene un carácter terciario, concentrado principalmente, en la zona de tránsito, que integra la Región Metropolitana (Panamá y Colón). Esta forma de estructuración de la economía del país también ha condicionado el desarrollo de los sectores primario y secundario, de tal suerte que gran parte de la demanda interna de productos agropecuarios e industriales es cubierta con bienes importados.

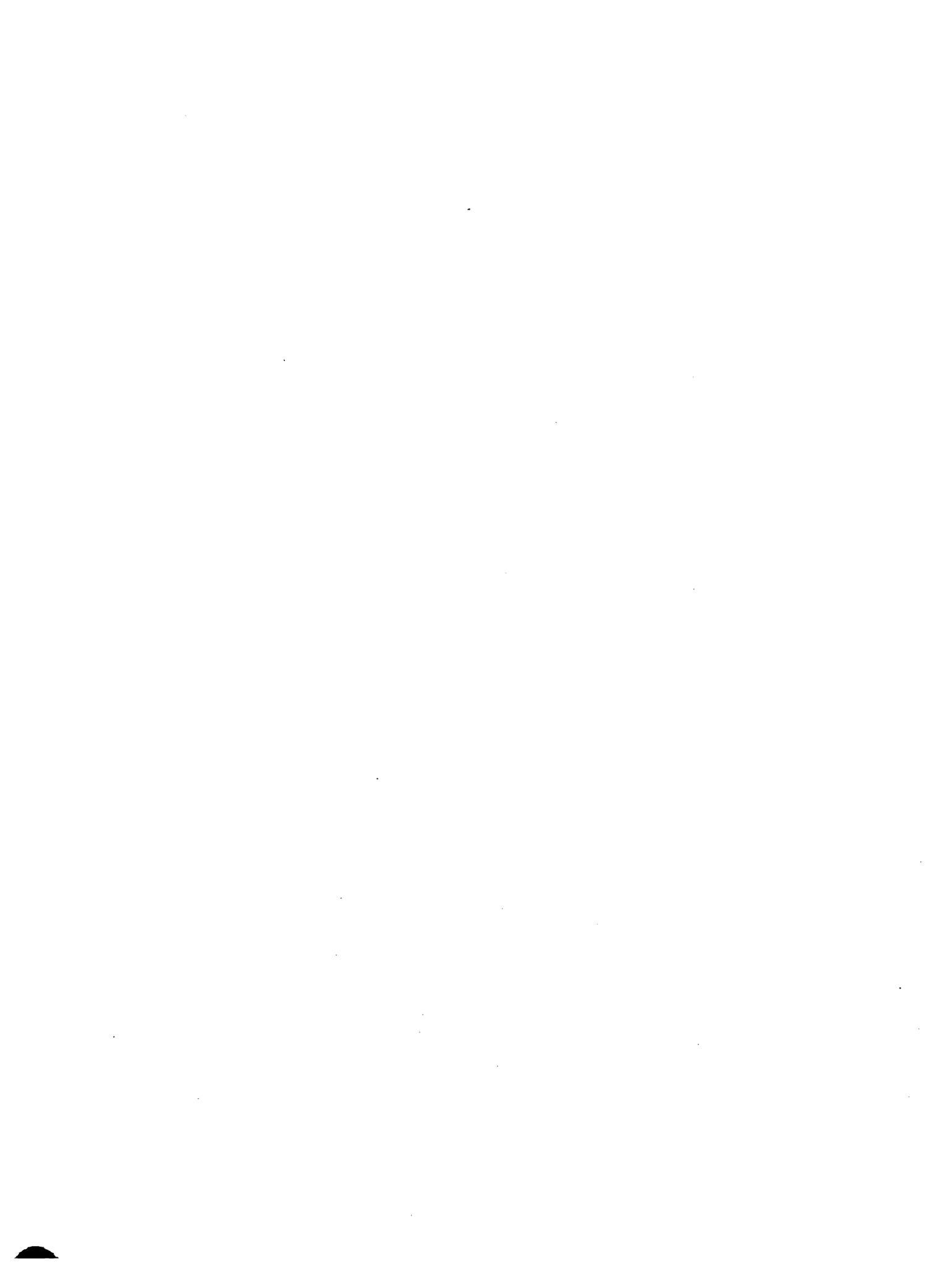
La vulnerabilidad y apertura de la economía, efecto de la temprana extranjerización de la misma y de los mecanismos de vinculación al mercado mundial, ha propiciado períodos de lento crecimiento y también de estancamiento del sector agropecuario. En efecto, en la década del ochenta el PIB del sector representaba, en promedio, sólo el 10 por ciento del total del país. En los últimos años de la década el aporte del PIB agropecuario reporta un

relativo crecimiento, que obedece más al estancamiento de los otros dos sectores que a un mayor dinamismo de las actividades agrícolas y pecuarias.

Los efectos del desarrollo económico del país a partir de la ruta de tránsito y el poco dinamismo del sector agropecuario, han motivado un acelerado proceso de migración de la población rural hacia las áreas urbanas y, consecuentemente, una disminución significativa del empleo agrícola. La población económicamente activa del sector primario se ha ido reduciendo de 50 por ciento en 1960 a 27 por ciento en 1990. En la última década, la distribución porcentual de la PEA evidencia, además una disminución de 45 a 43 por ciento en el área rural; esta tendencia se observa en ambos sexos. No obstante, la PEA ocupada en el área rural aumentó en la década de 43 a 49 por ciento, debido al incremento que se observa en la participación de las mujeres.

La reducción de la PEA agrícola responde a la forma como se ha estructurado el sector, donde es determinante la tenencia de la tierra, que ha inducido un modelo de desarrollo excluyente, concentrando "cada vez más en menos manos la riqueza social generada." (Quintero:1991).

Las cifras disponibles de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1981 y 1991 permiten medir la evolución de la tenencia de la tierra en la década del ochenta y confirmar la tendencia observada en las últimas décadas. Por un lado, la concentración de la propiedad del suelo en un sector minoritario de explotaciones con extensiones mayores de 50 hectáreas, que concentran más de 2/3 de



toda la tierra bajo explotación. Por otro lado, se observa un proceso de mayor fragmentación de las pequeñas parcelas en micro-parcelas (1/10 de hectárea o 0.1 hectáreas) que llegan a representar para 1991 aproximadamente el 30 por ciento de todas las explotaciones agropecuarias. Sin embargo, sólo ocupan el 0.08 por ciento de la tierra bajo explotación en toda la República.

El siguiente cuadro ilustra ese proceso que oscila entre la concentración de la propiedad del suelo en un reducido grupo de explotaciones mayores de 50 hectáreas y la fragmentación acelerada de las parcelas más pequeñas, ocupadas por campesinos pobres, jornaleros y trabajadores agrícolas eventuales.

CUADRO #1
PANAMA: NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS
EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS 1981 - 1991

TAMANO DE LAS EXPLOT.	1981				1991			
	NUMERO	%	SUPERFICIE	%	NUMERO	%	SUPERFICIE	%
TOTAL	151,283	100.0	2,276,297.14	100.0	213,895	100.0	2,941,582.77	100.0
MEHOS DE 0.1 HAS	31,036	20.5	1,304.99	9.06	62,155	29.0	2,461.5	0.08
0.1 - 4.9 HAS	68,342	45.2	89,626.51	3.9	90,793	42.4	120,087.9	4.1
5.0 - 9.9 HAS	13,836	9.1	88,582.47	3.9	16,172	7.6	103,986.4	3.5
10.0 - 49.9 HAS	27,726	18.3	591,741.56	26.0	31,615	14.8	682,400.8	23.3
MAYORES DE 50	10,343	6.9	1,595,041.5	66.1	13,160	6.1	2,032,645.9	69.1

FUENTE: Levantado en base a la información del IV y V Censo Nacional Agropecuario. Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

La tipología propuesta por CADESCA para definir a los productores agropecuarios sugiere que las pequeñas explotaciones menores de 4.9 hectáreas son ocupadas por "productores campesinos"

(en las menores de 2.9 se identifican los productores campesinos marginales y los submarginales en las de 3.0-4.9 has.). Una segunda categoría se refiere a los "productores intermedios", que serían aquellos con explotaciones de 5.0-49.9 has.; los que poseen entre 5.0-9.9 has. son considerados productores intermedios pequeños y de 10.0-49.9 intermedios medianos. En las explotaciones mayores de 50 has. se identifican los productores desarrollados.

De acuerdo con estos criterios los productores campesinos representaban en 1981 el 65.7 por ciento de las explotaciones y ocupaban una superficie de apenas 3.96 por ciento de toda la tierra explotable. Diez años más tarde, en 1991, se observa un incremento en el número de explotaciones menores de 5 hectáreas de 6 puntos porcentuales (71.4 por ciento); sin embargo, la cantidad de tierra de que disponían se mantuvo invariable (4 por ciento).

El Cuadro # 1 refleja una reducción no sólo de la cantidad de productores intermedios, sino de la superficie que estos poseen. En efecto, el productor intermedio pequeño que representaba para 1981 el 9.1 por ciento del total de productores disminuyó en 1991, representando el 7.6 por ciento. También la superficie se redujo levemente de 3.9 por ciento en 1981 a 3.5 por ciento en 1991. El descenso más pronunciado lo presentan los productores intermedios medianos (de 10 a 49.9 has.). El número de explotaciones en esta categoría representó el 18.3 por ciento en 1981 y el 14.8 por ciento del total en 1991, disponían del 26 por ciento de toda la superficie agropecuaria en 1981 y diez años después ven reducida su superficie (23.3 por ciento) del total de tierra explotable.

En el otro extremo encontramos las explotaciones de los productores desarrollados (mayores de 50 hectáreas) que a pesar de representar el 6.9 por ciento de todas las explotaciones agropecuarias del país en 1981, ocupaban dos tercios de toda la superficie. El último censo agropecuario revela que estos productores disminuyen levemente su participación relativa en el número de explotaciones (6.1 por ciento en 1991), pero aumentan la superficie agropecuaria disponible llegando al 69.1 por ciento del total.

En estas condiciones, los productores desarrollados son los que explican una gran parte del incremento en la superficie agropecuaria experimentado en el período intercensal de diez años. El aumento de la superficie agropecuaria del país entre 1981-1991 fue de 665,286 hectáreas; el 80 por ciento de este incremento corresponde a los productores desarrollados, el 15 por ciento a los intermedios, mientras que a los productores campesinos sólo el 5 por ciento, a pesar de que son los responsables de más del 80 por ciento del incremento del número de explotaciones agropecuarias en el país en el mismo período. Aun considerando la explicación del último censo nacional agropecuario, que atribuye el crecimiento del número de explotaciones al aumento de las que cuentan con una superficie menor de 0.10 hectáreas ("debido a modificaciones introducidas en el empadronamiento"), las explotaciones de los productores campesinos de 0.10 - 4.9 has. son responsables de más de un tercio de ese incremento.

Lo cierto es que los favorecidos por el crecimiento de la superficie total explotable, como resultado de la expansión de la frontera agrícola fueron las explotaciones agropecuarias mayores de 50 hectáreas.

Esta forma de distribución de la superficie explotable y la utilización de la misma, que hace énfasis en los rubros de exportación (banano, café, ganadería), es el resultado de una estructura económica que tiene como eje la prestación de servicios a nivel internacional que limita la producción de alimentos del sector agropecuario para el mercado interno.

1. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL SECTOR AGROPECUARIO

En medio de la situación que presenta el sector agropecuario, particularmente la producción de granos básicos, se ha intensificado durante la década de los ochenta la aplicación de los programas de ajuste estructural.

Con el primer Programa de Ajustes (1983) se avanza en la reducción el papel del Estado en el sector. Se cierra el Ingenio Felipillo, Corporación Bananera Nacional (COBANA), y la Corporación Bananera del Pacífico (COBAPA); lo más importante en términos de los granos básicos, fue la reducción en un 8 por ciento del precio sostén del arroz. Además, se inició, a partir de ese año, una reducción de los fondos para préstamos del Banco de Desarrollo Agropecuario, lesionando con ello a pequeños y sobre todo a medianos productores de arroz, maíz, frijol de bejuco y sorgo.

Con el segundo Programa de Ajuste Estructural (1986) se continúa con la política de cierres de empresas estatales (Empresa

Nacional de Semilla -ENASEM, Ingenio Azucarero Las Cabras) y de desinversión, como es el caso de Cítricos de Chiriquí y del Ingenio Azucarero de Alanje. Una de las medidas que afecta directamente al sector agropecuario es la eliminación gradual de las funciones del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA). Entre otras cosas, esto significó el reemplazo de las cuotas de importación de algunos rubros por tarifas específicas.

La Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización de la Economía (1990) continúa la dirección de aplicar las medidas de ajuste estructural para el sector: en el caso de los granos básicos (arroz en cáscara, maíz y sorgo) se ha elaborado un calendario para cambiar el sistema de cuotas por aranceles decrecientes a partir de Julio de 1993.

El poco dinamismo del sector agropecuario, las medidas de ajuste descritas forman parte del contexto dentro del cual se insertan los objetivos del estudio para determinar y valorar la participación de las mujeres en la producción de alimentos.

2. LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LAS PROVINCIAS DE MAYOR PRODUCCION DE MAIZ Y FRIJOL DE BEJUCO

La comparación de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1981 y 1991, reflejan una escasa variación en cuanto a la superficie que disponen las pequeñas y medianas explotaciones en las provincias bajo estudio. Aquí se excluye la provincia de Panamá por ser la región más urbana del país y se incluye la provincia de Coclé, por

tratarse de una región que registra una mayor participación de la población femenina en el sector primario, en comparación con Panamá.

En base a la tipología de CADESCA se escogieron las cuatro provincias donde se concentra la mayor producción de maíz y frijol de bejuco (excluyendo a Panamá, por las razones expuestas), y se observaron cuáles fueron las variaciones más significativas que presentaron las pequeñas y medianas explotaciones, en función del número y superficie que ocuparon en el período 1981-1991. En estas provincias se concentra el 65 por ciento de las explotaciones de 0.1-49.9 has. a nivel nacional y les corresponde el 19.5 por ciento de la superficie agropecuaria de todo el país, según cifras de 1991.

En la Provincia de Coclé, los productores campesinos (0.1-4.9 has.) registraron un crecimiento relativo del número de explotaciones, pasando de 50.4 por ciento en 1981 a 52.4 por ciento en 1991. Ese incremento también se concretó en la superficie que estos productores ocuparon para el mismo período, ya que pasaron de 7.2 a 9.4 por ciento. Es evidente que estos productores, a pesar de representar un poco más de la mitad del número de explotaciones sólo ocupan menos de una décima parte del total de la superficie agropecuaria que tiene esta provincia.

CUADRO #2

PANAMA: NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS, SEGUN PROVINCIA Y TAMAÑO 1980-81 Y 1990-91

PROVINCIA Y TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES	EXPLOTACIONES (NÚMERO)		PORCENTAJE		SUPERFICIE (HAS.)		PORCENTAJE	
	1980/1981	1990/1991	81/81	90/91	1980/1981	1990/1991	80/81	90/91
COCLE	21,779	20,513	100.0	100.0	230,781.30	237,362.65	100.00	100.0
Menos de 0.1	3,200	5,503	15.0	19.5	164.62	257.77	9.07	0.1
0.1- 4.9	10,909	14,977	50.4	52.5	16,760.44	22,350.20	7.2	9.4
5.0- 9.9	2,671	2,943	12.3	10.4	17,015.90	18,534.45	7.3	7.8
10.0-49.9	4,053	4,222	18.6	14.0	79,677.94	82,391.41	34.5	34.7
50 y más	786	780	3.6	2.7	117,164.37	113,028.70	50.7	47.9
CHIRIQUÍ	33,033	40,534	100.0	100.0	419,496.27	430,101.93	100.00	100.0
Menos de 0.1	0,464	16,854	25.6	34.7	346.61	635.65	0.08	0.1
0.1- 4.9	15,906	21,040	48.3	45.0	17,752.81	26,215.74	4.2	6.1
5.0- 9.9	2,233	2,930	6.7	6.1	14,699.53	19,300.81	3.5	4.5
10.0-49.9	4,547	5,050	13.7	10.4	99,125.40	100,090.95	23.6	25.3
50 y más	1,003	1,036	5.4	3.0	207,671.74	175,959.60	68.5	63.9
LOS SANTOS	13,399	16,057	100.0	100.0	295,129.65	307,972.29	100.00	100.0
Menos de 0.1	1,403	3,150	11.1	10.6	45.51	92.23	0.01	0.02
0.1- 4.9	5,722	7,163	42.7	42.5	0,145.50	9,940.75	2.0	3.2
5.0- 9.9	1,257	1,396	9.4	8.3	0,197.14	9,259.96	2.7	3.0
10.0-49.9	3,105	3,344	23.7	19.0	73,343.42	76,799.65	24.9	24.9
50 y más	1,752	1,004	13.1	10.7	205,390.00	211,079.70	69.6	60.0
VERAGUAS	25,365	34,602	100.0	100.0	512,095.11	570,990.21	100.00	100.0
Menos de 0.1	2,001	6,127	8.2	17.6	80.95	210.16	0.01	0.03
0.1- 4.9	11,643	15,297	45.9	44.1	17,895.01	23,484.00	3.4	4.1
5.0- 9.9	3,071	3,520	12.1	10.2	19,529.12	22,624.26	3.0	3.9
10.0-49.9	6,415	7,270	25.3	21.0	137,997.64	154,302.13	26.8	26.7
50 y más	2,155	2,452	8.5	7.1	330,292.39	370,191.66	66.0	65.3

FUENTE: IV y V Censos Nacionales Agropecuarios. Características de las explotaciones agropecuarias, 1981 y 1991. Contraloría General de la República.

Con respecto a los productores intermedios pequeños, éstos disminuyen su participación porcentual desde la perspectiva del número de explotaciones que ocupan. En 1981 representaban el 12.3 por ciento y en 1991 el 10.4 por ciento del total. Sin embargo, la superficie que ocupaban casi no varió (7.3 y 7.8 por ciento, respectivamente en el periodo en estudio). El número de productores intermedios medianos también disminuye, pero más que el

grupo anterior (casi en cuatro puntos porcentuales), sin que se registraran cambios en el porcentaje de la superficie que ocupaban con relación al total (34 por ciento).

En términos generales, los productores intermedios en Coclé representaban en 1991 menos del 25 por ciento del número total de productores. Es la única provincia donde los productores intermedios disponen de una magnitud importante de superficie agropecuaria (42 por ciento del total de la región).

El número de explotaciones de productores campesinos en Chiriquí pasó de representar el 48.3 por ciento en 1981 a 45 por ciento en 1991. La superficie agropecuaria de estas explotaciones registró un incremento relativo de dos puntos porcentuales en ese período (de 4.2 a 6.1 por ciento).

En cuanto a los productores intermedios pequeños se mantuvo casi invariable el número de explotaciones que poseían en la década (6 por ciento del total) y aumentó de 3.5 a 4.5 por ciento la superficie agropecuaria que ocupaban. El grupo de productores intermedios medianos disminuyó el número de explotaciones en 3 puntos porcentuales (de 13.7 a 10.4 por ciento del total), sin afectar la superficie utilizada para actividades agropecuarias que poseían la cual aumentó de 23.6 a 25.3 por ciento. El 16 por ciento de los productores intermedios utilizan aproximadamente el 30 por ciento de la superficie agropecuaria de acuerdo con el último censo agropecuario, mientras que los productores desarrollados aprovechaban el 64 por ciento de toda la superficie.

Contrario a lo que ocurre en las provincias de Coclé y Chiriquí, en Los Santos las explotaciones de los productores campesinos representan porcentajes más bajos con respecto al total (42 por ciento en el período); la superficie que ocupan también es relativamente menor que la de los productores de este tipo de las otras provincias (aproximadamente 3 por ciento de la superficie agropecuaria). Con relación al número de explotaciones, los productores intermedios de Los Santos representaban un porcentaje superior al nacional y al de las provincias de Coclé y Chiriquí en 1981 (un tercio de las explotaciones), aunque se observó igual tendencia a disminuir en la década (28 por ciento en 1991), aunque mayor entre los medianos. Con relación a la superficie de estas explotaciones, no se verificó ningún cambio en cuanto al porcentaje de tierra que ocupaban. En este grupo los productores intermedios pequeños sólo ocupan, en promedio el 3 por ciento de la superficie agropecuaria y los medianos el 25 por ciento.

En Los Santos, de acuerdo a los datos censales, se observa que el proceso de concentración de la tierra en un número reducido de productores es más agudo que en las otras provincias del estudio. Esto implica que tanto los productores campesinos como los intermedios disponen de una menor cantidad de superficie agropecuaria para desarrollar sus actividades. Habría que considerar que hay zonas en esta región del país donde las características de la tierra son relativamente precarias. Los Santos no aparece como una de las provincias mejor dotadas en suelos del país.

En la provincia de Veraguas, los pequeños productores representan aproximadamente el 45 por ciento de las explotaciones y sólo ocupan en promedio el cuatro por ciento de la superficie agropecuaria. Las explotaciones de los productores intermedios representan aproximadamente el 31 por ciento y ocupan igual porcentaje del total de la superficie agropecuaria de la provincia de acuerdo al V Censo Nacional Agropecuario de 1991, lo que presenta una situación cuantitativa similar a la de los productores de este tipo en Los Santos, y significativamente distinta a los de Coclé. A pesar de que los productores intermedios pequeños cuentan con un porcentaje de explotaciones similar al de los de Coclé (10.2 por ciento), la superficie agropecuaria que ocupan es relativamente menor (4 por ciento).

Igual que en el resto de las provincias del estudio, la participación relativa de las explotaciones de los productores intermedios medianos disminuyó en Veraguas (de 25 a 21 por ciento del total), sin que se modificara el porcentaje de superficie agropecuaria de que disponían en 1981 (27 por ciento).

En términos generales, mientras que para 1991 los productores campesinos e intermedios, que representaban tres cuartos de las explotaciones, sólo disponían de un tercio de la superficie, los productores desarrollados (sólo el 7 por ciento de las explotaciones) contaban con dos tercios de la superficie agropecuaria de la provincia de Veraguas.

Con respecto a la integración de la población femenina en actividades que se despliegan dentro de las explotaciones de

productores campesinos e intermedios, el V Censo Nacional Agropecuario ofrece datos que permiten una primera aproximación sobre el espacio donde se vinculan las mujeres con tareas de las fincas, a pesar de que la fuente registra el 75 por ciento de las mujeres residentes en las fincas como inactivas. La mayoría de las residentes que se declaran como trabajadoras realizaron alguna actividad en explotaciones menores de 50 hectáreas.

En Los Santos el 90 por ciento de las mujeres que trabajaron dentro de la explotación lo hicieron en fincas menores de 50 has.; un 33 por ciento trabajaron en explotaciones menores de 0.5 has.

En Chiriquí, igual que en Los Santos, sólo el 11 por ciento de las mujeres residentes se registraron como trabajadoras. El 41 por ciento de las que trabajaron dentro de la parcela y el 61 por ciento de las que se vincularon en trabajos fuera de la finca lo hicieron en explotaciones menores de 0.5 hectáreas.

En Veraguas se obtuvo un registro de 13 por ciento de mujeres que realizan trabajos dentro de la explotación y de 8.5 por ciento fuera. El 53 por ciento de las que trabajaron dentro de las fincas, lo hicieron en explotaciones menores de 5 has.

Para las tres provincias observadas, el trabajo desplegado por la población femenina dentro de las parcelas se concentra en explotaciones pequeñas.

1. LOS GRANOS BASICOS

Los productos alimenticios representan un componente significativo en las importaciones del país. En 1980, el 8 por ciento del valor de las importaciones constituían productos

alimenticios. Los datos sobre importación de maíz y frijoles en la década del ochenta revelan que ambos rubros representaban el 6 por ciento del valor de las importaciones de alimentos del país en 1981 y el 8 por ciento en 1986. El incremento es mayor en el caso del maíz, que pasa de 5 a 6 por ciento en las importaciones de alimentos en los mismos años.

La producción interna de maíz durante la década del ochenta sólo ha cubierto dos terceras partes del consumo nacional; con motivo de la crisis (1987-1989) la producción interna cubrió en términos promedio el 80 por ciento de las necesidades del consumo interno. Con respecto al destino de la producción, se observa una tendencia de la producción hacia el mercado. En efecto, para el año agrícola 1989-1990 el 52 por ciento de la producción tenía como meta el mercado, y para el siguiente año agrícola, 1990-1991, aumentó hasta 57 por ciento.

Para el caso del frijol de bejuco, se observa una tendencia distinta. Cada vez más los productores de este rubro destinan su producción al autoconsumo y en menor medida al mercado. Así en el año agrícola 1989-1990 la producción para la venta alcanzó el 40 por ciento, mientras que en el siguiente año agrícola 1990-1991 la producción para la venta de ese rubro cayó a 37 por ciento.

El principal proveedor de maíz y frijoles es Estados Unidos de América; para el caso del maíz, este país es responsable del 99 por ciento de las importaciones. Sólo un país de la región centroamericana (Guatemala) mantuvo algún nivel de intercambio con Panamá en la venta de este producto.

1.1. PARTICIPACION DEL PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR EN LA PRODUCCION DE MAIZ

Las cifras disponibles en los Censos Agropecuarios y en el boletín anual sobre producción agropecuaria, no permiten determinar el aporte de los productores de maíz de acuerdo al tamaño de la finca. En el caso del boletín anual, la información sobre producción se presenta dividida en fincas menores y mayores de 10 hectáreas. Las cuatro provincias del estudio produjeron el 67 por ciento de la producción nacional de maíz en 1991, y fueron responsables del 68 por ciento de las ventas locales de ese rubro en toda la república.

CUADRO 13
PANAMA: MAIZ. EXPLOTACIONES Y CANTIDAD COSECHADA EN LAS PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS Y VERAGUAS: AÑOS AGRICOLAS 1980/1981 Y 1990/1991

PROVINCIAS	EXPLOTACIONES		%VAL.	EXPLOTACIONES		%VAL.
	1980	1981		1990	1991	
TOTAL	57,541	1,212,755	100.0	73,695	2,967,115	100.0
COCLE	9,353	67,649	5.5	11,931	59,136	4.7
CHIRIQUI	7,566	162,339	13.3	11,329	398,938	14.9
LOS SANTOS	5,944	379,462	31.2	6,667	727,246	35.1
VERAGUAS	16,512	221,693	18.2	29,495	246,762	11.9

FUENTE: IV y V Censos Nacionales Agropecuarios. Producción Agrícola. Contraloría General de la República.

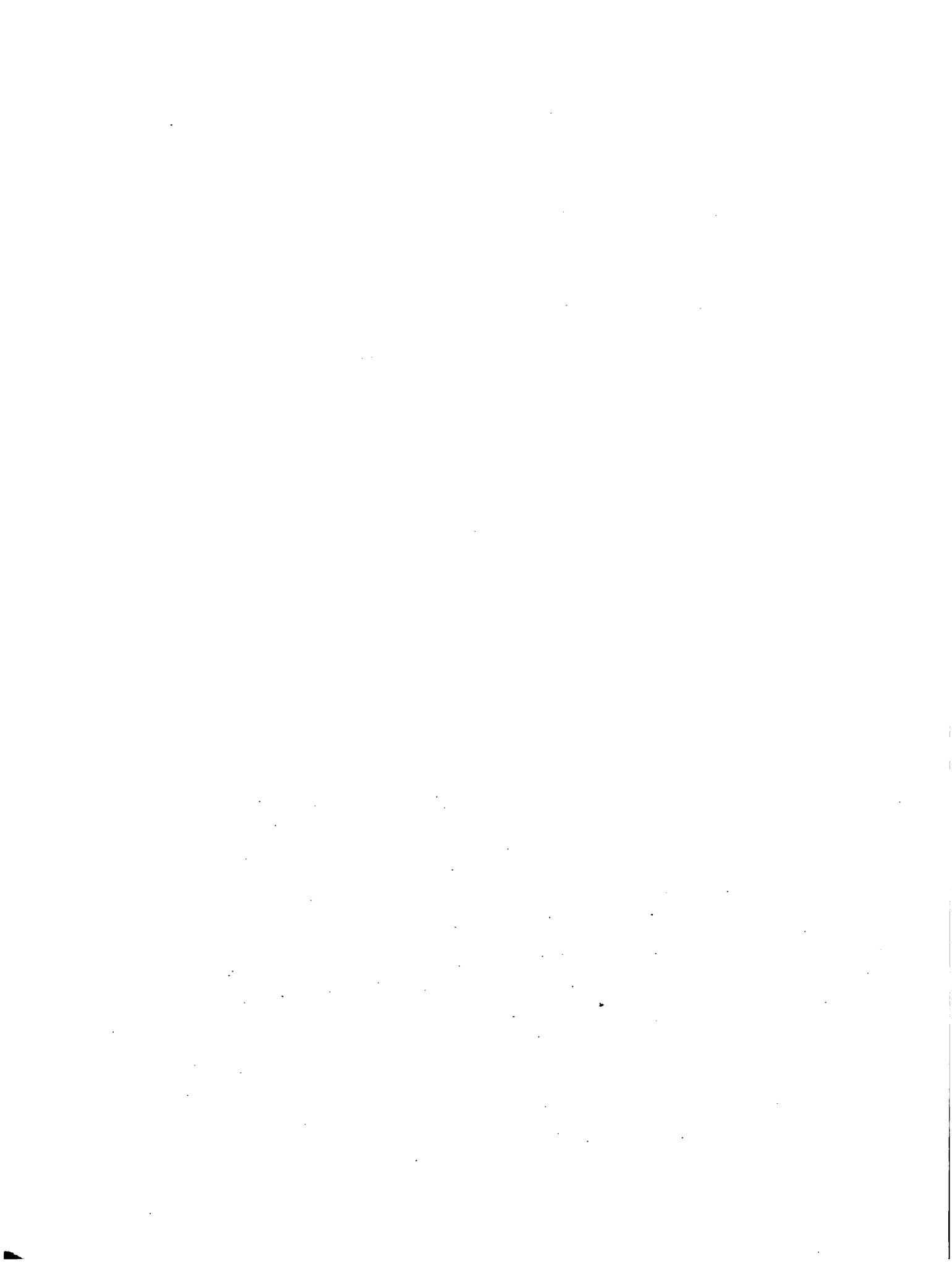
En 1981 había 5,994 explotaciones en la provincia de Los Santos que cosecharon 374,462 qqs. en grano de maíz. Para ese mismo año el 26.2 por ciento de las explotaciones colocaron en el mercado 249,211 qqs., es decir el 65 por ciento del total de la producción. Diez años más tarde 6,667 explotaciones cosecharon 727,246 qqs. de maíz, que representó el 35.1 por ciento de la producción nacional de ese grano. El 79 por ciento de esa cosecha



fue destinado a la venta por el 31.8 por ciento de las explotaciones que cultivaron maíz. De las cuatro provincias del estudio, Los Santos es la que más producción de maíz destina a la venta; aportó el 46 por ciento y 49 por ciento de las ventas nacionales de maíz en 1981 y 1991, respectivamente. Esto es indicativo de la clara orientación hacia el mercado que tiene la producción de este rubro en la provincia en comparación de otras regiones productoras de maíz. Aquí prevalecen altos niveles de mecanización en las labores de preparación del suelo y siembra, lo que provoca una escasez de equipo agrícola en el período de despliegue de estas tareas (BDA, IICA, CADESCA: 1990).

En el Cuadro #5 se observa que las explotaciones menores de 10 hectáreas que sembraban maíz, cosecharon el 82.2 por ciento del total de la producción de la provincia de Los Santos en 1981, mientras que las mayores de 10 has. sólo aportaban el 17.8 por ciento. Para 1990 se verifica un cambio significativo en cuanto a la procedencia de la producción por tamaño de las explotaciones; ahora las fincas medianas y grandes (mayores de 10 has.) aportan el 49.2 por ciento de lo cosechado. Estas fincas presentaron un rendimiento de 65.3 quintales por ha., que representa el rendimiento más alto del país en el año agrícola 1989-1990. Las fincas menores de 10 has. obtuvieron un rendimiento de 29.1 qqs.

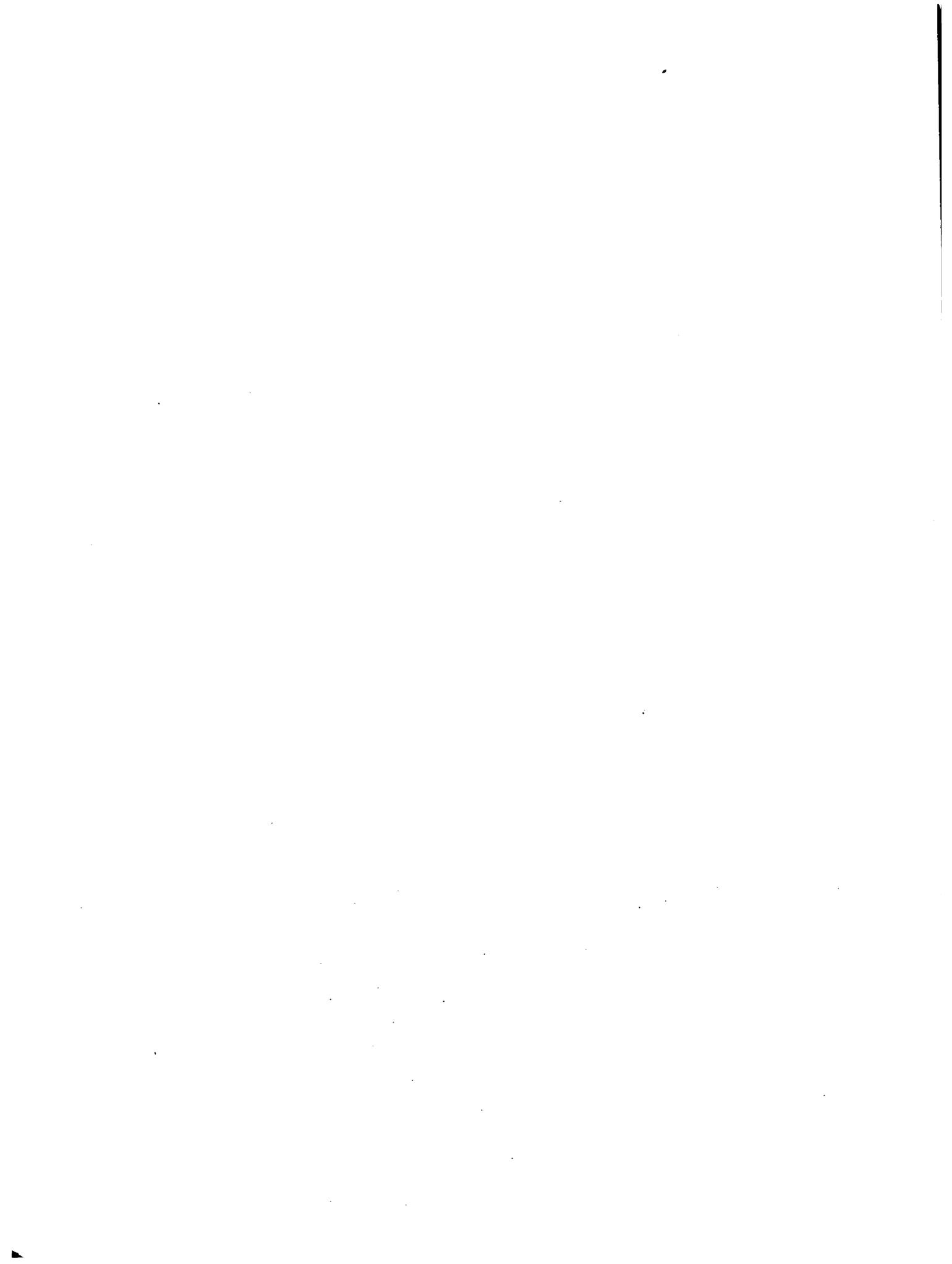
La provincia de Chiriquí aportó el 15 por ciento de la producción nacional de maíz en 1991 y el 14 por ciento de las ventas a nivel nacional. Para el año agrícola 1980/81 esta provincia tenía 7,556 explotaciones que cosecharon 162,339 qqs. de



maíz en grano. En ese mismo período, el 27.6 por ciento de esas fincas colocaban en el mercado aproximadamente el 46 por ciento de su producción. En 1990-1991 las fincas que sembraban maíz aumentaron hasta llegar a 11,320 explotaciones, con una cosecha de 308,038 qqs.; el 31.6 por ciento de las explotaciones destinaban para la venta el 52.5 por ciento del total de maíz cosechado.

Para esta provincia, en los predios agrícolas menores de 10 hectáreas se cosechó el 80.1 por ciento de la producción en 1981-1982 y las explotaciones mayores de 10 has. sólo aportaron el 19.9 por ciento. El año agrícola 1989-1990 mostró para esta provincia un incremento de 5,000 nuevas hectáreas cosechadas de maíz. En este período las fincas menores de 10 hectáreas aumentaron su peso relativo al cosechar el 84.4 por ciento del total cosechado de ese grano. Las fincas mayores de 10 hectáreas contribuyeron con el 15.6 por ciento de la cosecha, las cuales presentan los más altos rendimientos por hectárea en esa provincia con 50.6 quintales por hectárea.

En el cuadro #3 se observa que en 1980-1981 había en la provincia de Veraguas 16,512 explotaciones que cosechaban el 18.2 por ciento de la producción nacional de maíz. Sin embargo, solamente 2,946 explotaciones destinaban parte de su cosecha al mercado, con el 11.3 por ciento de la producción de toda la provincia, menor que las otras provincias del estudio. Evidentemente, la mayoría de la producción es consumida en el hogar del productor.



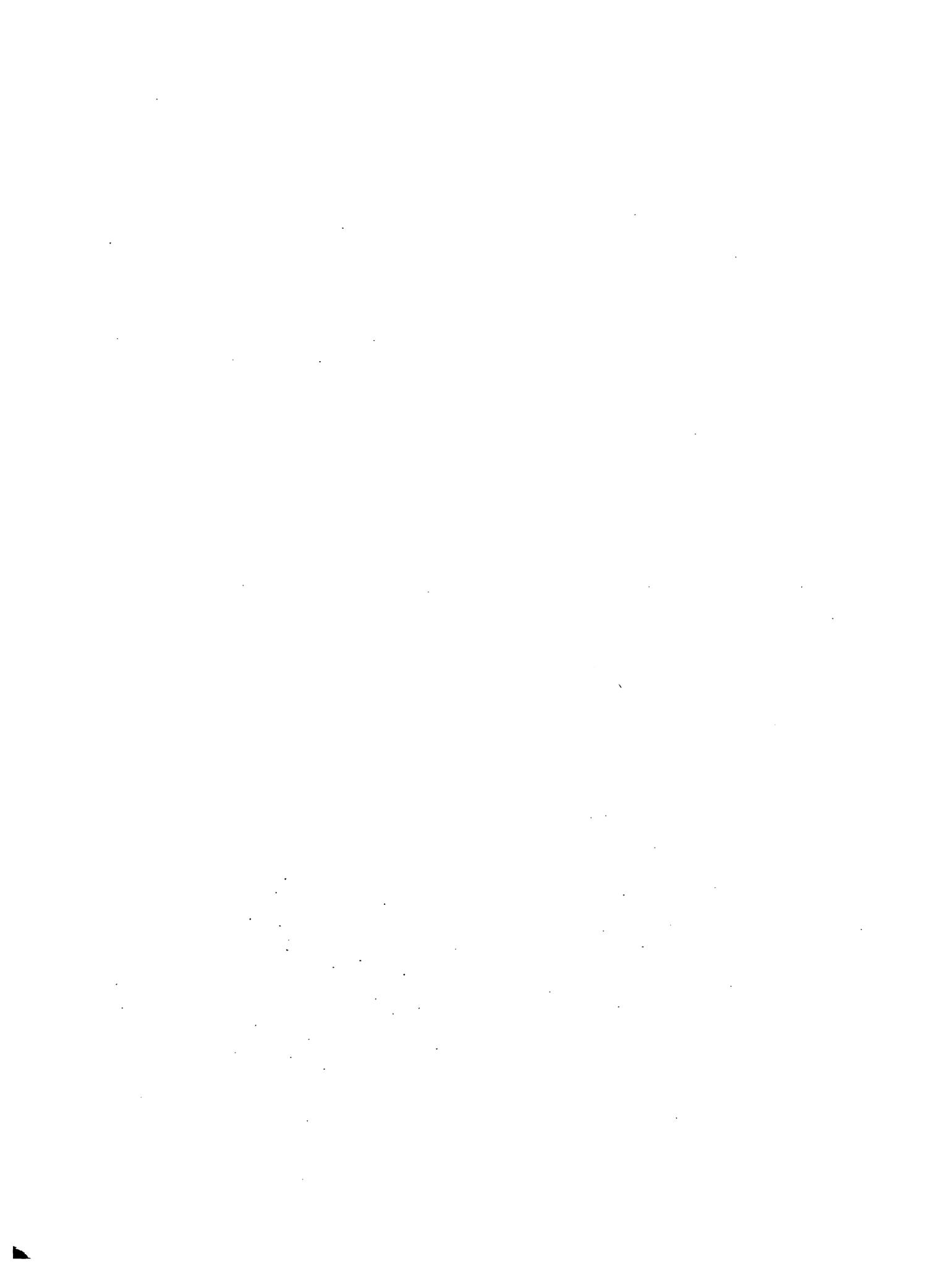
En el año agrícola 1990-1991 se concentraron en Veraguas el 28 por ciento de las explotaciones productoras de maíz del país. Las 20,495 fincas de la provincia que produjeron maíz disminuyeron su aporte a la producción nacional, aunque aumenta el porcentaje destinado a la venta en comparación con el período 1980-1981. Las fincas menores de 10 hectáreas fueron responsables de la totalidad de la producción de maíz en el año agrícola 1984-1985, sin que se aprecien cambios significativos cinco años después. Estas fincas reflejan un bajo nivel tecnológico ya que el 95.5 por ciento de la cosecha obtenida era sembrada a chuzo en el año agrícola 1989-1990.

CUADRO # 4
PANAMA: MAÍZ. EXPLOTACIONES Y CANTIDAD VENDIDA EN LAS PROVINCIAS DE COCLÉ, CHIRIQUÍ,
SANTOS Y VERAGUAS: AÑOS AGRÍCOLAS 1980/1981 Y 1990/1991

PROVINCIAS	1980 / 1981				1990 / 1991			
	EXPLOTACIONES	%	VENTA (qqs.)	%	EXPLOTACIONES	%	VENTA (qqs.)	%
TOTAL	13,216	22.9	542,644	44.7	19,349	24.5	1,181,730	57.1
COCLÉ	879	9.3	12,518	18.5	1,207	19.9	25,304	25.5
CHIRIQUÍ	2,094	27.6	74,614	45.9	3,586	31.6	162,729	52.5
LOS SANTOS	1,562	26.2	249,211	65.6	2,125	31.8	574,638	79.0
VERAGUAS	2,946	17.8	25,987	11.3	3,759	18.3	39,830	16.1

FUENTE: IV y V Censos Nacionales Agropecuarios. Producción Agrícola. Contraloría General de la República.

La provincia de Coclé sólo aportó el 5 por ciento de la producción nacional de maíz en 1990-1991. Esta región del país se caracteriza por la prevalencia de la producción de arroz, caña de azúcar y ganadería extensiva. De 9,353 explotaciones que



produjeron 67,649 qqs. de maíz en 1980-1981 sólo el 9.3 por ciento colocaron el 18 por ciento de la producción de este grano en la provincia. Diez años más tarde, el aporte de la producción de maíz al total del país se mantuvo invariable, a pesar de que aumentó el número de explotaciones productoras. No obstante, aumentó relativamente el porcentaje de cosecha destinado a la venta de 18 a 25 por ciento de la producción en el período 1981-1991.

CUADRO # 5

PANAMA: MAIZ. SUPERFICIE SEMERADA, COSECHA, SEGUN TAMAÑO. PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS, Y VERAGUAS: AÑOS AGRICOLAS 1981/82 Y 1989/1990

PROVINCIA Y TAMAÑO DE EXPLOTACION	1 9 8 1 / 1 9 8 2			1 9 8 9 / 1 9 9 0		
	SUPERFICIE (HAS.)	COSECHA (qqs.)	%	SUPERFICIE (HAS.)	COSECHA (qqs.)	%
TOTAL	60,380	1,256,000	100.0	75,080	1,989,600	100.0
COCLE*	3,710	62,900	5.0	5,920	98,400	4.9
Menos de 5.0 has.	3,650	61,300	97.5	5,780	91,600	93.0
5.0 has. y más	60	1,600	2.5	140	6,800	7.0
CHIRIQUI	9,040	135,700	10.8	14,460	324,200	16.3
Menos de 10.0 has.	8,090	108,700	80.1	13,460	273,600	84.4
10.0 has. y más	950	27,000	19.9	1,000	50,600	15.6
LOS SANTOS	12,460	374,900	29.8	15,960	640,100	32.2
Menos de 10.0 has.	11,060	308,200	82.2	11,140	325,200	50.8
10.0 has. y más	1,400	66,700	17.8	4,820	314,900	49.2
VERAGUAS**	13,840	197,000	15.7	12,600	270,300	13.6
Menos de 10 has.	13,740	195,800	99.4	12,390	257,900	95.4
10.0 has. y más	100	1,200	0.6	210	12,400	4.6

FUENTE: Contraloría General de la República. Boletines de producción agropecuaria: 1981/82 y 1989/90.

* La información no aparece con explotaciones menores y mayores de 10 has.

** Se refiere al período 1984/1985



En Coclé, fueron las explotaciones menores de 5 has. las que aportaron el 97.5 por ciento de la producción total de maíz en 1981 y en 1991 el 93 por ciento, siendo estas fincas las que presentan los niveles más bajos de rendimiento promedio en comparación con las otras provincias consideradas, con sólo 15.8 qqs. por hectárea.

1.2. LA PRODUCCION DE FRIJOL DE BEJUCO EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EXPLOTACIONES

En el Cuadro #6 se presenta la producción de frijol de bejuco de las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas, las que aportaron aproximadamente el 73 por ciento de la producción nacional en los años 1981 y 1991. Otra característica de este grano en Panamá es su relativamente escasa producción para la venta; en 1991, solamente fue colocado en el mercado el 37.5 por ciento del total cosechado. Además, resalta el hecho que solamente en el 5.7 por ciento de la superficie sembrada se utilizó la máquina como método de siembra en 1989-1990, de acuerdo a cifras del boletín agropecuario de ese año. A partir del destino de la producción, se puede inferir que la mayoría de productores de este rubro son pequeños, con excepción de la provincia de Chiriquí, donde un porcentaje significativo de la cosecha de pocos productores relativamente tecnificados se destina al mercado.

La provincia de Chiriquí es la que presenta el mayor porcentaje de producción nacional (47.9 por ciento) y de cosecha para la venta, el 52.9 por ciento de la cosecha en 1991 que provino de sólo el 18 por ciento de las explotaciones que produjeron frijol



de bejuco en la provincia en ese mismo año. Fue, además, la única que durante la década del ochenta incrementó significativamente la producción.

CUADRO # 6
PANAMA: EXPLOTACIONES, COSECHA Y VENTA DE FRIJOL DE BEJUCO EN LAS PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS Y VERAGUAS: 1981 Y 1991

PROVINCIA	EXPLOTACIONES		COSECHA (QOS.)		EXPLOTACIONES		VENTA (QOS)	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
TOTAL	22,726	33,248	58,707	95,003	3,091	4,153	19,478	35,691
COCLE	2,533	3,701	3,593	4,553	214	252	601	895
CHIRIQUI	3,766	6,701	17,896	45,561	794	1,151	9,036	24,125
LOS SANTOS	1,716	1,798	5,740	3,911	288	304	2,024	1,595
VERAGUAS	7,593	9,149	15,286	15,957	734	797	2,129	1,757

FUENTE: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. IV Y V CENSOS NACIONALES AGROPECUARIOS.

En la provincia de Veraguas se registra el mayor número de explotaciones que se dedican a la siembra de frijol de bejuco. En 1981 y 1991 representaban el 33.4 y el 27.5 por ciento del total de explotaciones a nivel nacional. A diferencia de la provincia de Chiriquí, Veraguas sólo destinó para la venta el 11.3 por ciento de su producción en 1991.

A pesar de que la provincia de Los Santos destinó para la venta el 38.5 por ciento de su producción de frijol de bejuco en 1991, sólo aportó el 4.1 por ciento a la producción nacional que fue menor a lo producido en 1981; fue la única provincia considerada que redujo sustancialmente la producción en la década.

La provincia de Coclé también disminuyó su aporte al total nacional en el período 1981-1991. Aquí, el 80 por ciento de la cosecha se destina al consumo del hogar del productor.

2. LA CRÍA DE ESPECIES MENORES: GALLINAS

La cría de gallinas es una actividad presente en la mayoría de las explotaciones agropecuarias del país. Tres cuartos de las explotaciones a nivel nacional poseen gallinas (Cuadro #7), donde son las mujeres las principales articuladoras del proceso de crianza. En algunas provincias como Veraguas, Los Santos y Coclé las explotaciones con existencia de gallinas promedian el 80 por ciento y más.

Sólo un porcentaje reducido de las explotaciones con existencia de gallinas realizan ventas; a nivel nacional ese porcentaje aumentó de 15.8 por ciento en 1981 a 18.9 por ciento en 1991, aunque hay provincias como Los Santos donde más de un tercio de las explotaciones con existencia de gallinas colocaban una parte en el mercado.

En la provincia de Panamá se concentran las tres agroindustrias que controlan la cría y comercialización de aves en el mercado metropolitano. Es por ésto que aquí se registra uno de los porcentajes más bajos de explotaciones que realizan ventas y una concentración de las existencias de gallinas de más de la mitad del total nacional (54.2 por ciento en 1991). En 1981 el 81.3 por ciento de las existencias de esta provincia fue destinado al mercado y en 1991 se incrementó hasta 85.7 por ciento.

CUADRO # 7
EXPLOTACIONES Y EXISTENCIA DE GALLINAS EN LAS PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS, VERAGUAS Y PANAMA: AÑOS AGRICOLAS 1980/1981 Y 1990/1991

PROVINCIAS	EXPLOTACIONES CON GALLINAS (%)		EXISTENCIA DE GALLINAS (%)		% DE EXPLOTAC. CON VENTAS	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991
TOTAL	78.8	73.4	100.0	100.0	15.8	18.9
COCLE	84.0	80.0	14.0	8.9	9.6	12.5
CHIRIQUI	73.6	69.8	11.2	8.3	11.3	16.5
LOS SANTOS	86.1	80.0	7.3	7.4	34.4	33.3
VERAGUAS	91.8	85.8	11.8	19.0	16.5	21.0
PANAMA	67.3	58.9	43.3	54.2	9.7	12.7

FUENTE: IV y V Censos Nacionales Agropecuarios. 1981 y 1991.
 Contraloría General de la República.

En el resto de las provincias consideradas, la producción destinada a la venta no alcanzó en promedio el 5 por ciento de las existencias de gallinas, lo cual indica que en estas regiones la cría de esta especie menor está relativamente más ligada a las necesidades de consumo del hogar del productor.

CUADRO # 8
VENTA DE GALLINAS COMO PORCENTAJE DE LA EXISTENCIA EN LAS PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS, PANAMA Y VERAGUAS: 1981 Y 1991

PROVINCIA	PORCENTAJE DE PARTICIPACION	
	1981	1991
TOTAL	100.0	100.0
COCLE	5.8	4.2
CHIRIQUI	2.2	0.3
LOS SANTOS	0.9	2.9
PANAMA	81.3	85.7
VERAGUAS	1.9	2.9

FUENTE: IV y V Censos Nacionales Agropecuarios.CGR.

III. LA POBLACION FEMENINA

En esta sección se pretende determinar, en base a las fuentes secundarias de información disponibles, la participación de la mujer en el sector agropecuario. Para tal fin se inició con un análisis del nivel más general de información, determinando la población femenina y su distribución por área, hasta llegar a la identificación de las mujeres en actividades agropecuarias en las provincias escogidas.

Durante la última década se ha mantenido invariable el porcentaje de población femenina en el país, con relación a la masculina. En efecto, los Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990 revelan que las mujeres representaban el 49.3 y el 49.4 por ciento, respectivamente, de la población total en esos años. En 1990 la población del país ascendió a 2,329,329 habitantes.

La población femenina rural, mantuvo su participación relativa con relación al total rural en la década representando el 46.9 por ciento de la misma, pero disminuyó de 47 por ciento a 44 por ciento con respecto a la población femenina nacional en 1990.

En términos de la distribución femenina rural por grupo de edad se dieron pocos cambios en el período. Sólo en el grupo que integra a las mujeres menores de 15 años se presenta la variación más significativa, con una disminución de 45 a 41 por ciento del total, evidenciándose igual comportamiento en el área urbana.

CUADRO # 9
POBLACION FEMENINA POR GRUPOS DE EDAD EN LA REPUBLICA,
SEGUN AREA: 1980, 1990
(porcentaje de la población total)

GRUPOS DE EDAD	URBANA		RURAL	
	1980	1990	1980	1990
Menores de 15	33.4	29.7	44.9	40.6
15-24	22.8	21.6	18.1	19.6
25-34	16.4	17.7	12.9	13.7
35-44	10.3	12.4	9.3	9.4
45-54	7.0	7.7	6.4	7.1
55 y más	10.0	10.9	8.1	9.4

FUENTE: CGR. Censos de Población y Vivienda. 1980 y 1990.

Las causas de esta disminución, presente también a nivel de toda la población, están asociadas a la baja en la tasa de fecundidad que, según proyecciones demográficas de la Contraloría General de la República (CGR) habría variado de 3.46 en 1980-1985 a 3.14 en los últimos cinco años de la década del ochenta. Como efecto de esta situación se registró un cambio en la edad mediana de la población de 19.8 años en 1980 a 22 años en 1990.

A nivel de las provincias escogidas para este estudio, sólo en Veraguas se observa un comportamiento similar al del área rural con respecto a la población femenina menor a los quince años de edad. En las otras provincias, la disminución en este rango de edad fue mayor a la observada tanto en el área urbana como en la rural. En la provincia de Los Santos el porcentaje de mujeres menores de quince años es menor al del resto de las provincias en 1990 (27.9 por ciento de la población femenina) y al promedio nacional. La edad mediana en esta provincia es de 27 años, la más alta del país, según el último censo de 1990.

CUADRO # 10
PANAMA: POBLACION FEMENINA POR GRUPOS DE EDAD Y PROVINCIA: 1980 Y 1990
(PORCENTAJES)

GRUPOS DE EDAD	COCLE		CHIRIQUI		LOS SANTOS		VERAGUAS	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Menores de 15	45.0	38.7	42.5	37.5	34.0	27.9	45.5	40.7
15-24	17.1	19.3	20.2	20.8	18.7	18.3	17.7	18.1
25-34	12.5	13.5	13.3	14.9	14.5	15.3	11.7	13.1
35-44	9.6	9.7	9.3	10.1	11.4	12.5	9.8	9.4
45-54	6.4	7.7	6.4	7.1	8.5	10.2	6.9	8.0
55 y más	9.4	11.0	8.2	9.6	12.8	15.8	8.4	10.7

FUENTE: Censos de Población y Vivienda. Contraloría General de la República. 1980 y 1990.

A nivel de todo el país, los hogares con mujeres como principal sustento aumentan menos de un punto porcentual en el período analizado (de 21.4 a 22 por ciento), que obedece a la variación observada en el área urbana. En el área rural se mantiene en 15.5 por ciento este indicador, de acuerdo a cifras de los Censos de Población y Vivienda. Las Encuestas de Hogares (EdeH) de 1989 registran un porcentaje de hogares con mujeres jefes de hogar en la región metropolitana de 24.7 por ciento y para el resto del país (no necesariamente rural) de 20.9 por ciento.

CUADRO # 11
PANAMA: MUJERES JEFAS DE HOGAR, POR AREA: 1980, 1990
(porcentajes)

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	21.4	26.2	15.5
1990	22.2	27.4	15.5

FUENTE: CGR. Censos de Población y Vivienda. 1980, 1990.

1. LAS MUJERES TRABAJADORAS

La estadística panameña ofrece la siguiente definición de Población Económicamente Activa (PEA): "son las personas de diez años y más de edad que suministran la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios en el país, clasificados en ocupados y desocupados." De acuerdo a esta definición, la mujeres representan un poco más de un cuarto de la PEA nacional, significativamente menos que los hombres, lo cual se explica por la consideración censal de incluir como población no económicamente activa a una gran cantidad de mujeres que declaran que no trabajan o que no buscan empleo al momento de realizarse los censos. En esta categoría se incluyen las amas de casa.

No obstante, la tasa de actividad de la población femenina se ha venido incrementando significativamente en las últimas décadas, sobre todo en el área urbana que es donde se concentran las actividades económicas que tradicionalmente han demandado una mayor cantidad de mano de obra femenina, en función del carácter terciario de la economía. En el área urbana, hay efectivamente, un mayor registro de PEA femenina, que se mantiene estable (38 por ciento) en la década, mientras que la rural aumentó del 14 por ciento a 17 por ciento. En el caso de los hombres, la PEA urbana es menor (61 por ciento) que la rural (83 por ciento) donde disminuye en tres puntos en la década del ochenta. Esto significa que ahora hay más mujeres en edad de trabajar en el área rural que bien pudieran provenir de las consideradas antes como inactivas.

CUADRO # 12
PANAMA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR SEXO Y AREA
1980 Y 1990
(porcentaje de la PEA)

AÑO	MUJERES	HOMBRES
NACIONAL		
1980	27.9	72.1
1990	29.2	70.8
URBANO		
1980	38.3	61.7
1990	38.6	61.4
RURAL		
1980	13.7	86.3
1990	16.8	83.2

FUENTE: CGR. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1980, 1990.

De acuerdo a las mismas fuentes, en términos de desempleo, es evidente que tanto hombres como mujeres son afectados por la contracción económica del período. No obstante, las mujeres han mantenido una tasa de desempleo superior a la de los hombres, lo que significa que, atendiendo la estructura del empleo en Panamá, hay una tendencia que refleja una menor participación de las mujeres en actividades económicas remuneradas a nivel nacional.

CUADRO # 13
PANAMA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO, SEGUN SEXO Y AREA
1980 Y 1990
(porcentaje de la PEA)

	1980	1990
Desempleo masculino nal.	6.97	10.45
Desempleo femenino nal.	12.30	14.68
Desempleo masculino rural	5.18	7.94
Desempleo femenino rural	14.02	15.34

FUENTE: CGR. Censos de Población y Vivienda 1980, 1990.

2. EL EMPLEO FEMENINO RURAL

Los efectos de la crisis económica también se reflejan en el comportamiento del empleo rural. Aquí se evidencia un mayor nivel de desempleo estructural en el género femenino, y aunque aumenta en el período en estudio, este incremento es menor que el desempleo masculino.

Al revisar los datos sobre empleo femenino que por categoría de ocupación ofrecen los censos del período, se aprecian diferencias sustanciales entre las áreas rural y urbana. En efecto, contrario a lo que sucede a nivel nacional y en el área urbana, el empleo eventual se reduce en las zonas rurales; en ambas áreas también se reduce el empleo permanente pero es mayor la contracción en la rural que el promedio nacional y el urbano. Esto significa que en la década, el desempleo afecta más a la mujer rural que a la urbana.

Adicional a esto, es importante señalar que las categorías de ocupación por cuenta propia y otras no asalariadas están más presentes en la población femenina rural. Las cuentapropistas aumentaron significativamente de 18 por ciento en 1980 a 30 por ciento de las ocupaciones rurales en 1990. También se registró un aumento de 2 puntos porcentuales en la categoría de trabajadoras familiares no remuneradas, lo que indica que existen mayores dificultades para las mujeres en su vinculación con empleos asalariados.

No obstante, el comportamiento del empleo descrito, no es exclusivo del género femenino. De acuerdo a las mismas fuentes,



también se observaron disminuciones en la participación de los hombres tanto en empleos permanentes como eventuales del área rural. A pesar de que hay una mayor participación de los hombres en ocupaciones por cuenta propia que las mujeres (44 y 50 por ciento del total de ocupaciones en 1980 y 1990), es superior el incremento registrado en el empleo femenino en esta categoría y como trabajadoras familiares no remuneradas. En este sentido, es más evidente el desplazamiento de las mujeres rurales de fuentes de empleo asalariado.

Como quiera que las no asalariadas no aparecen en las fuentes de información secundaria por rama de actividad económica, se afectan las estimaciones realizadas con respecto a la participación en la mujer en actividades productivas.

La inserción de la población femenina a otras actividades distintas de las permanentes y eventuales podría estar vinculado a la necesidad que tienen las familias rurales de obtener recursos por cualquier vía, producto del deterioro de las condiciones de subsistencia.

CUADRO # 14
PANAMA: POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS Y MAS DE EDAD, POR CATEGORIA
DE OCUPACION, SEGUN AREA: 1980, 1990
(porcentajes)

CATEGORIA DE OCUPACION	TOTAL		RURAL		URBANA	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Eventual	14.9	17.3	20.5	19.8	13.5	16.5
Permanente	74.3	63.9	53.4	40.9	79.6	71.4
Cuenta Propia	7.9	15.3	18.4	30.0	5.3	10.5
Trab. familiar	1.9	2.4	6.3	8.3	0.8	0.6
Patrono o dueño	0.8	1.0	1.2	0.9	0.9	1.0
Socio de coop.	0.1	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0

FUENTE: CGR. Censos de Población y Vivienda. 1980, 1990.

A nivel de las provincias escogidas para el estudio, el comportamiento de las ocupaciones asalariadas acusa diferencias con relación al promedio nacional. Sólo en Chiriquí la disminución es mayor que el total del país. En Los Santos y Coclé el empleo asalariado disminuyó más que el promedio nacional y en Veraguas no disminuyen las ocupaciones femeninas permanentes y eventuales.

CUADRO # 15
PANAMA: POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS Y MAS DE EDAD, POR CATEGORIA DE OCUPACION
EN PROVINCIAS ESCOGIDAS: 1980 Y 1990
(PORCENTAJES)

CATEGORIA DE OCUPACION	TOTAL		CHIRIQUI		LOS SANTOS		COCLE		VERAGUAS	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Eventual	14.9	17.3	15.7	17.2	17.3	17.8	16.7	19.8	19.6	21.8
Permanente	74.3	63.9	70.4	50.6	61.6	54.9	62.2	57.7	51.8	52.3
Cuenta Propia	7.9	15.3	10.9	22.4	18.1	25.0	15.0	17.3	16.2	18.7
Trab.Familiar	1.9	2.4	1.4	8.6	1.8	1.2	4.4	4.0	11.1	6.3
Patrono	0.8	1.0	1.3	1.1	1.1	1.1	1.6	1.1	0.8	0.6
Socio Coop.	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.4	0.2

FUENTE: Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990. Contraloría General de la República.

En Chiriquí también se registra el mayor aumento en ocupaciones por cuenta propia y trabajadoras familiares no remuneradas. En todas las provincias aumenta la población femenina en ocupaciones por cuenta propia.

Las cifras disponibles no permiten realizar señalamientos en el sentido de que la situación descrita se debe a un incremento en el número de hogares donde las mujeres constituyen la única fuente de ingresos, pero sugieren, como en efecto señalan los estudios de



caso, que algunas mujeres anteriormente identificadas como inactivas se están incorporando a diversas actividades de sobrevivencia que les permiten generar ingresos.

3. PARTICIPACION DE LA MUJER EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

Como se señaló, en la década del ochenta, los censos de población y vivienda dan claras evidencias del deterioro de las posibilidades de inserción de la PEA al mercado laboral formal. Está claro, además, que la PEA femenina tiene un mayor nivel de desempleo en las áreas urbana y rural.

Interesa destacar aquí la evolución de la participación de las mujeres en actividades agropecuarias en la década del ochenta. La hipótesis general del estudio regional indica que en la década del ochenta se verifica una suerte de "feminización" del agro, debido a la agudización de la pobreza que es, además, motivada por la aplicación de las medidas de ajuste estructural.

Sin embargo, la revisión de las fuentes secundarias de información disponibles no permite precisar que se haya incrementado significativamente la participación de la mujer rural en actividades del sector agropecuario. En el caso de la República de Panamá se ha privilegiado el uso de la información de los Censos de Población y Vivienda, con todas las limitaciones que pueda tener, a efecto de contar con datos que permitan establecer la evolución del fenómeno en la década, sobre todo en aquellas provincias que más contribuyen a la producción de los granos básicos escogidos para el estudio. Solamente los censos presentan la información a este nivel de desagregación, mientras que las

Encuestas de Hogares (EdeH) sólo permiten establecer comparaciones a nivel de regiones. Una de las limitaciones más visibles que tienen las EdeH es la de considerar dentro de la misma región a provincias con diferencias marcadas en la estructura agropecuaria, que, además, están fuertemente influenciadas por los patrones culturales prevaletentes (por ej. Región Central -Provincias de Los Santos, Veraguas, Herrera y Coclé).

Así se tiene que a nivel de la república se ha mantenido en menos de 5 por ciento la población femenina ocupada en actividades agropecuarias, de acuerdo a las cifras de los Censos de Población y Vivienda 1980-1990 y la Encuesta de Hogares de 1989. (García H.: 1987). En el caso de las familias con mujeres como jefes de hogar, las EdeH de 1989 determinaron que de 111,774 familias en esa condición en sólo 8,120 había miembros ocupados en actividades agrícolas (7.26 por ciento), que podrían ser mujeres u hombres.

Varios son los estudios de caso realizados en Panamá que intentan determinar la participación de la mujer en el sector agropecuario, enfatizando el empleo asalariado. En la mayoría de ellos se concluye que efectivamente existe una participación femenina en tareas agropecuarias superior a la registrada en las fuentes oficiales de información, pero que siempre es inferior a la del hombre y diferenciada en base a las regiones donde se mida.

El más relacionado con el proyecto que nos ocupa fue realizado por Maaïke van Hoeflaken, "El empleo femenino rural en Panamá" (PREALC, : 1989), quien a través de una encuesta intenciona la identificación de la mujer, desde su propia perspectiva, en

actividades económicas remuneradas. Parte de una crítica a la forma de medición del empleo femenino rural, destacando que generalmente que no se incluyen todas las actividades económicas (que producen ingresos) realizadas por las mujeres por ser consideradas como tareas domésticas, o porque a juicio de la propia mujer su responsabilidad en la familia es ser ama de casa y todas las actividades que desarrolla se ubican dentro de ese papel. Al respecto señala: "ninguna de las medidas de la actividades económicas femenina mide todo el aporte femenino a la economía, ya que queda fuera de nuestro alcance su aporte a la reproducción de la misma fuerza de trabajo por medio de su trabajo doméstico."

Entre las principales conclusiones a las que arriba este estudio se tiene que, en base a la encuesta, sólo el 14.1 por ciento del total de las horas de trabajo de las mujeres en áreas rurales es dedicado a actividades agropecuarias. Como lo señala Van Hoeflaken, "no importa de qué manera se mida la tasa de actividad femenina en el área rural, resultan menores a las masculinas. Dedicán en promedio 15 por ciento de su tiempo de trabajo en actividades remuneradas y parte de esas actividades son muy mal pagadas." De las tres provincias de la muestra, Chiriquí es la que mayor porcentaje de participación de empleo femenino rural remunerado presenta debido a que "tiene un porcentaje alto de hogares de la clase de empleados con tierra y tiene todos los hogares permanentes de la muestra."

Señala, además, que entre los factores que inciden en la baja participación de la mujer en actividades agropecuarias remuneradas



se identificaron: a) expulsión de mano de obra del sector agropecuario panameño; b) es en las áreas urbanas donde se concentra una mayor oferta de empleo femenino, aspecto limitado por los efectos de la crisis de los últimos años de la década del ochenta; c) la sociedad tipo patriarcal donde hay predominio del "machismo"; d) pese a los esfuerzos de superación de la mano de obra femenina, la educación no es garantía para obtener empleo remunerado.

Otra conclusión importante de este estudio es la consideración de que a pesar de los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales por brindar asistencia a la mujer rural a través de algunos proyectos, éstos tienen deficiencias debido a la falta de información básica sobre todas las actividades que realizan las mujeres en las áreas rurales.

En otro estudio realizado por Daniel Martínez (Notas sobre el empleo femenino en el área rural centroamericana, PREALC, 1990), se basó en una comparación de las encuestas de hogares de Guatemala (1988), Honduras (1987) y Panamá (1987), para desarrollar un análisis de la estacionalidad del empleo femenino y masculino, atendiendo la demanda de mano de obra de ambos géneros en cada una de las actividades económicas.

De este estudio se concluye que "el tiempo que destinan las mujeres del área rural a las actividades económicas es, en promedio, el 25 por ciento del total disponible, lo que indicaría un 75 por ciento de inactividad. En Panamá la tasa de inactividad se incrementa entre diciembre y marzo, cuando el tiempo dedicado

por las mujeres a actividades económicas reporta un 20 por ciento."

Para el caso de los granos básicos, Martínez señala que "la producción de arroz y maíz, principalmente, demanda la mayor cantidad de trabajo, tanto masculino como femenino, en los meses de abril a octubre en Panamá."

Por último plantea que "la estacionalidad del mercado laboral rural afecta por igual al hombre y a la mujer, por lo tanto, la estacionalidad laboral es única," ya que "la estacionalidad del empleo femenino en el sector agropecuario está condicionada, igual que la del hombre, por la estacionalidad biológica de la actividad."

Guillermo García Huidobro, también de PREALC, en el capítulo II de La Estructura de la Fuerza de Trabajo Agropecuaria en Panamá, realiza un planteamiento sobre el empleo agropecuario de las mujeres. Señala que "la composición del empleo agropecuario por género (sexo) arroja una bajísima participación relativa de la mujer (5.5 por ciento)". Afirma que esta constatación hace necesario que se refinan los instrumentos de medición pues es probable que las mujeres registradas como inactivas estén desarrollando actividades económicas productivas.

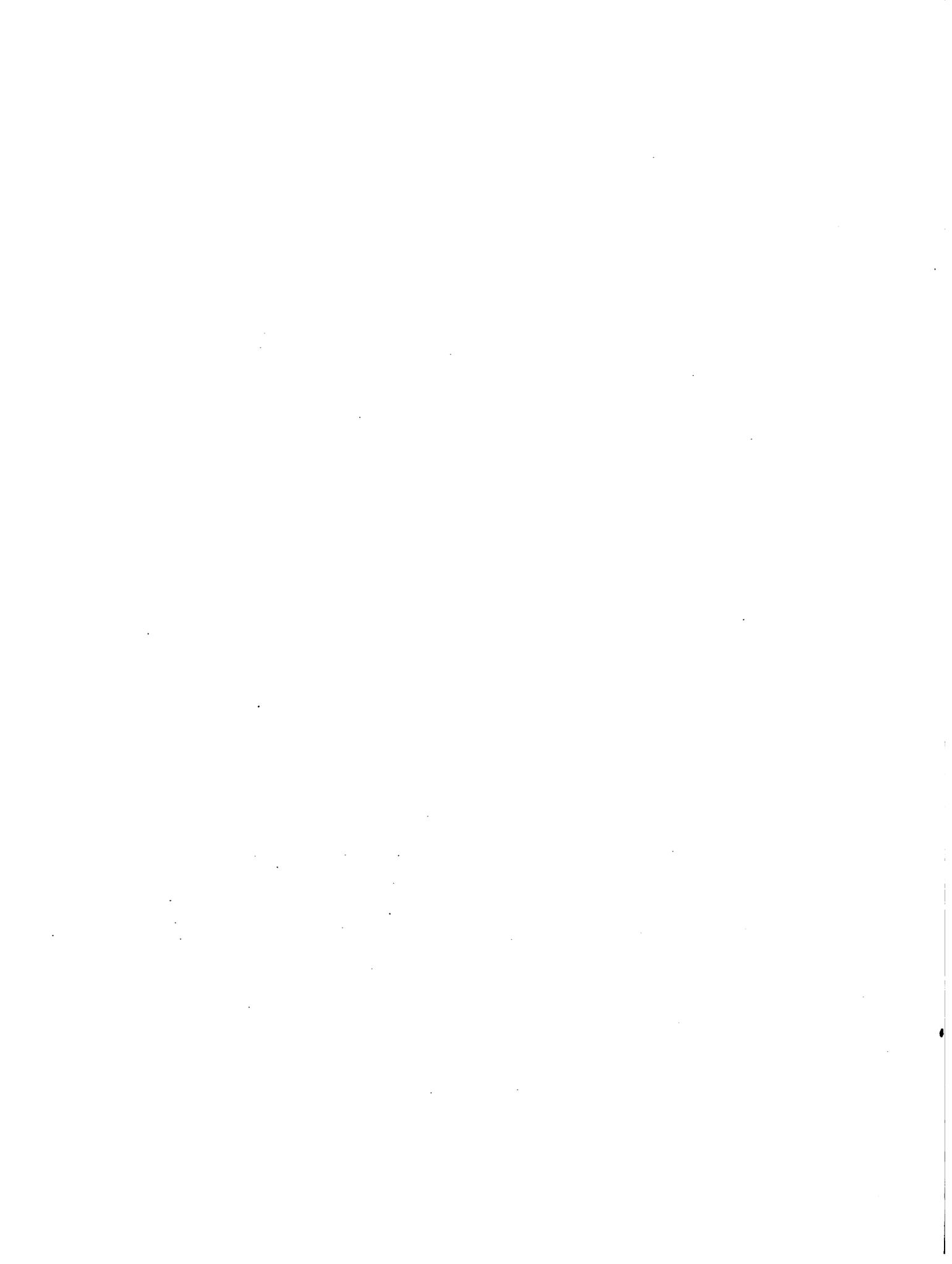
En un estudio sobre Los Cultivos no tradicionales de Exportación en Panamá, Jurger Weller (OIT/PREALC: 1991) se identifica la participación de la mujer en el proceso productivo de algunos de los rubros no tradicionales. El autor plantea que "en dos cultivos (melón y flores) hay mano de obra asalariada femenina, en los otros cultivos los asalariados son exclusivamente hombres.

Sin embargo, parece que en ningún cultivo prevalece el empleo de mujeres".

En el caso de los cultivos donde hay presencia de mano de obra femenina, las actividades de las mujeres son diferentes; en el caso del melón se trata de un trabajo temporal concentrado en el empaque, mientras que en las flores hay un predominio del trabajo permanente en las diferentes fases de la producción. Aquí se identifica a un grupo significativo de estas mujeres trabajadoras como aquellas que en algún momento se presentaban como inactivas (amas de casa o que nunca habían trabajado). Sin embargo, "casi la mitad de las entrevistadas ya anteriormente trabajaba fuera de la casa o en actividades agropecuarias o (en mayor grado) en actividades no agropecuarias".

En cuanto a la participación de la mujer en las tareas agropecuarias, Ferreira Irmao (PREALC: 1988) señala que hay "una baja participación de la mujer en la actividad de producción agropecuaria". A juicio del autor hay dos elementos causales que podrían estar explicando esa baja participación de la mujer: a) puede estar subestimado por el proceso de recolección estadística, y b) en efecto, las observaciones de campo confirman que, a excepción del café, la participación de las mujeres en las labores agrícolas es relativamente pequeña.

Es importante señalar que históricamente, debido a la estructura de la economía y a elementos de tipo cultural que determinan la inserción de las mujeres a las actividades económicas, han prevalecido, para este género, las ocupaciones de



servicios y otras del sector terciario. Así, en 1990 el 53 por ciento de las mujeres ocupadas se dedicaban a alguna actividad de servicios. Las encuestas de hogares no sugieren un comportamiento distinto al anotado (56 por ciento de empleo femenino en actividades de servicios en 1989).

CUADRO # 16
PANAMA: POBLACION FEMENINA OCUPADA DE 10 AÑOS Y MAS DE EDAD, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA: 1980 Y 1990
(PORCENTAJES)

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL		CHIRIQUI		LOS SANTOS		COCLE		VERAGUAS	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agricultura, Casa, silvicultura y pesca	4.31	4.77	0.77	29.70	3.75	1.97	0.59	6.42	23.53	11.73
Explotación de minas y canteras	0.93	0.94	0.05	0.00	0.05	0.23	0.02	0.15	0.02	0.19
Industria manufacturera	0.55	10.82	6.45	6.28	19.54	12.91	9.99	19.44	4.97	5.89
Electricidad, gas y agua	0.52	0.78	0.97	0.66	0.67	0.64	0.64	0.72	0.26	0.39
Construcción	0.96	0.28	1.50	0.14	0.47	0.09	0.59	0.06	0.21	0.03
Comercio, hoteles y restaurantes	17.33	18.95	29.93	19.54	16.29	19.16	14.17	15.29	19.80	13.24
Transportes	3.56	2.87	1.88	1.38	2.38	2.21	2.16	1.70	1.45	1.26
Establecimientos financieros	5.60	5.42	2.77	2.46	1.93	2.75	2.12	2.31	1.19	2.90
Servicios comunales, sociales y personales	54.44	53.35	55.44	46.45	62.74	57.70	69.21	59.57	56.50	61.92
Otras no bien especific.	1.54	3.01	1.24	3.32	1.24	3.20	1.44	3.33	1.19	3.42
Area del Canal	2.36		0.95		0.92		0.24		0.95	

FUENTE: Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

Contraloría General de la República.

Al comparar la participación de las mujeres en actividades del sector agropecuario entre las áreas urbana y rural (Cuadro #16) se aprecian diferencias significativas. Así para 1980, la población

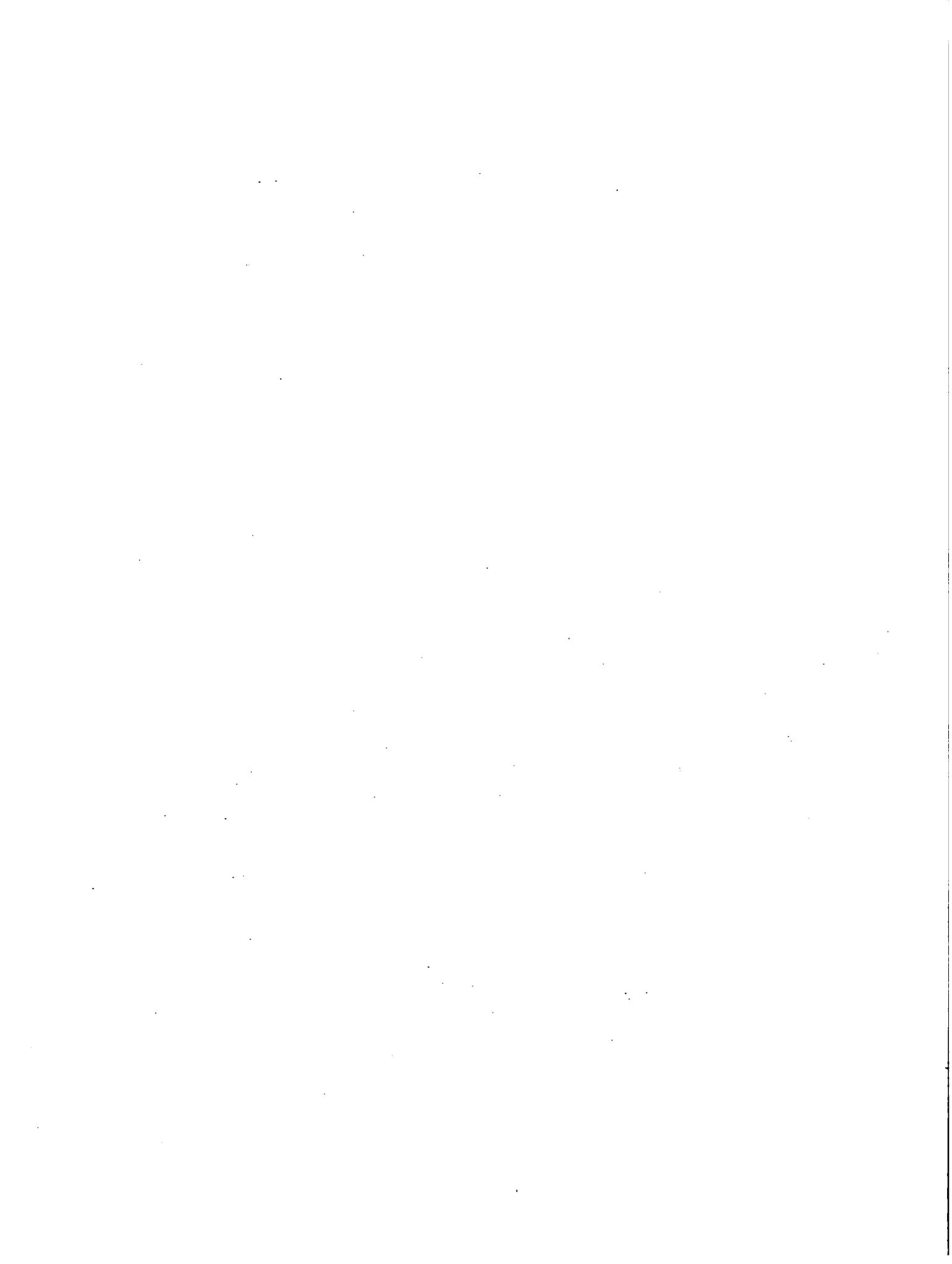
femenina económicamente activa ocupada en actividades de agricultura, ganadería caza y pesca en el área rural representaba el 15.3 por ciento del total, mientras que la urbana sólo 1.5 por ciento. Diez años más tarde, las mujeres del área rural activas ocupadas en el sector agropecuario representan 18 por ciento del total. La principal ocupación de la población femenina en esta área sigue siendo el servicio doméstico que representa aproximadamente el 24 por ciento del empleo de las mujeres.

CUADRO #17
POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS Y MAS OCUPADA EN AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA, SEGUN AREA: 1980-1990

AREA	1980	%	1990	
PEA FEM. OCUPADA				
TOTAL NACIONAL	134,134	100.0	209,286	100.0
URBANA				
OCUPADA TOTAL	107,046	79.8	158,182	75.6
OCUPADA AGRIC.	1,643	1.5	935	0.6
RURAL				
OCUPADA TOTAL	27,088	20.2	51,104	24.4
OCUPADA AGRIC.	4,136	15.3	9,046	17.7

FUENTE: Censos de Población y Vivienda, CGR. 1980 y 1990.

En las cuatro provincias que más producen maíz y frijoles se observa un comportamiento similar al promedio nacional, en lo que se refiere a la ocupación de las mujeres en actividades del sector terciario.



CUADRO # 18
PANAMA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE 10 AÑOS Y MAS DE EDAD
DEL SECTOR PRIMARIO *: 1980 y 1990
(PORCENTAJES DE LA PEA)

PROVINCIA	1980			1990		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	27.6	95.9	4.1	27.4	95.4	4.6
COCLE	49.9	97.2	2.8	43.6	97.5	2.5
CHIRIQUI	48.0	95.7	4.2	45.8	90.2	9.8
LOS SANTOS	52.7	98.7	1.3	46.7	96.9	0.4
VERAGUAS	65.1	94.5	5.5	57.3	99.6	3.1

FUENTE: Censos de Población y Vivienda. Contraloría General de la República. 1980 y 1990.

*Actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca.

Sin embargo, la situación del empleo femenino varía sustancialmente, al revisar la evolución de su inserción en actividades del sector agropecuario Cuadro #17), atendiendo los niveles de pobreza y a los patrones culturales prevalecientes. En las provincias de Veraguas y Chiriquí se presentan los mayores niveles de participación.

CUADRO # 19

PANAMA: POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS Y MAS DE EDAD
OCUPADA EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS: 1980, 1990

PROVINCIA	% DE PARTICIPACION EN ACT. AGROP.	
	1980	1990*
TOTAL	4.31	4.65
CHIRIQUI	8.77	20.75
LOS SANTOS	3.75	1.07
PANAMA	1.14	0.40
VERAGUAS	23.53	11.45
COCLE	8.59	6.42

FUENTE: CGR. Censos de Población y Vivienda. 1980, 1990.
 * En 1990 se excluye la PEA ocupada en pesca.

En el periodo 1980-1990 se dio un leve incremento en la participación de la PEA femenina en actividades del sector agropecuario. Sin embargo, de las cuatro provincias analizadas, sólo una registró aumentos sustanciales; en las tres restantes, se redujo.

En el caso de la Provincia de Veraguas la disminución es muy marcada. Adelantando algunas valoraciones sobre este fenómeno, se podrían atribuir las causas a la incorporación masiva en la última década de tecnología más avanzada que originó, entre otros factores, la expulsión de mano de obra de la región. Algunos indicadores sobre el empleo de maquinaria agrícola en la provincia muestran algunas variaciones significativas; tal es el caso de los tractores de rueda que pasaron de 151 en 1981 a 430 en 1991. Así mismo, el uso de cosechadoras se incrementó de 25 unidades a 136 en 1981-1991.

Veraguas, además, es reconocida como una de las regiones tradicionalmente expulsoras de población. Este hecho se confirma en el último censo, en el que se determinó que el nivel de expulsión más alto, incluyendo hombres y mujeres, lo registró esta provincia. En el caso de las mujeres emigrantes, en el periodo 1985-1990, las de Veraguas representan el mayor porcentaje del país (21 por ciento), mientras que también los hombres de esta región presentaron el mayor porcentaje de migrantes de la república (18 por ciento). El 53 por ciento de las mujeres que emigran de Veraguas se ubican en el grupo de edad de 15 a 24 años de edad.

Otro elemento causal está relacionado con los niveles de pobreza de esta parte del país. Los estudios levantados en base a

los censos de 1980 identificaba a 9 de los 11 distritos de la provincia en los niveles bajo y muy bajo de satisfacción de necesidades básicas. Una década después, la población en condiciones de pobreza se incrementa en toda la república, afectando la mitad de los habitantes. Efectivamente, Veraguas sigue ostentando un desafortunado lugar entre las primeras regiones de pobreza del país.

En la provincia de Coclé, la disminución relativa de la vinculación de la mujer en actividades agropecuarias está asociada a una situación similar a la de Veraguas: migración femenina vinculada a servicios domésticos en áreas urbanas y una mayor tecnificación en algunas fincas (productoras de arroz, principalmente). Los niveles de pobreza en Coclé también son significativos; 4 de los 6 distritos de la provincia se ubicaron dentro de las categorías baja y muy baja de satisfacción de necesidades básicas (Herrera: 1984).

En la provincia de Chiriquí, el aumento que reflejan los censos de población y vivienda podría atribuirse a una mayor incorporación de las mujeres en actividades agropecuarias, como asalariadas, en virtud del mayor grado de desarrollo del sector agropecuario en la década. Por otra parte, se pudo incrementar la demanda de mano de obra familiar a partir de la diversificación de la producción, con mayor énfasis en cultivos no tradicionales (flores, cardamomo y ají) o por la expansión de actividades tradicionales (tabaco) a finales de la década del ochenta. (Véase García Huidobro: 1987).

En las otras dos provincias (Los Santos y Panamá) no sorprende la disminución registrada en los censos de población, en la medida en que no son reconocidas como regiones que absorben cantidades significativas de población femenina en actividades agropecuarias. En la primera, debido a la cultura tradicional de la región, de fuerte arraigo conservador, que no valoran suficientemente la potencialidad femenina en tareas agropecuarias.

Panamá es la provincia más urbana del país, donde se concentran las actividades de servicios y no tiene una trayectoria de desarrollo de actividades agropecuarias con participación femenina. En Chiriquí y Panamá una parte significativa de la producción agropecuaria proviene de explotaciones altamente tecnificadas.

IV. CARACTERISTICAS DE LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL SECTOR AGROPECUARIO

De acuerdo con los datos hasta aquí revisados, se observa una participación diferenciada de la población femenina en edad de trabajar en tareas productivas del agro a nivel de las provincias, con una evolución durante la década que no revela cambios globales significativos en este aspecto.

Los elementos que estarían determinando los niveles diferenciados de participación en las provincias seleccionadas son: la situación de pobreza que prevalece en la región; la modalidad de concentración de la tierra; los niveles de tecnificación de la producción; los vínculos de esa producción con el mercado; los niveles de organización alcanzados por las mujeres para desarrollar



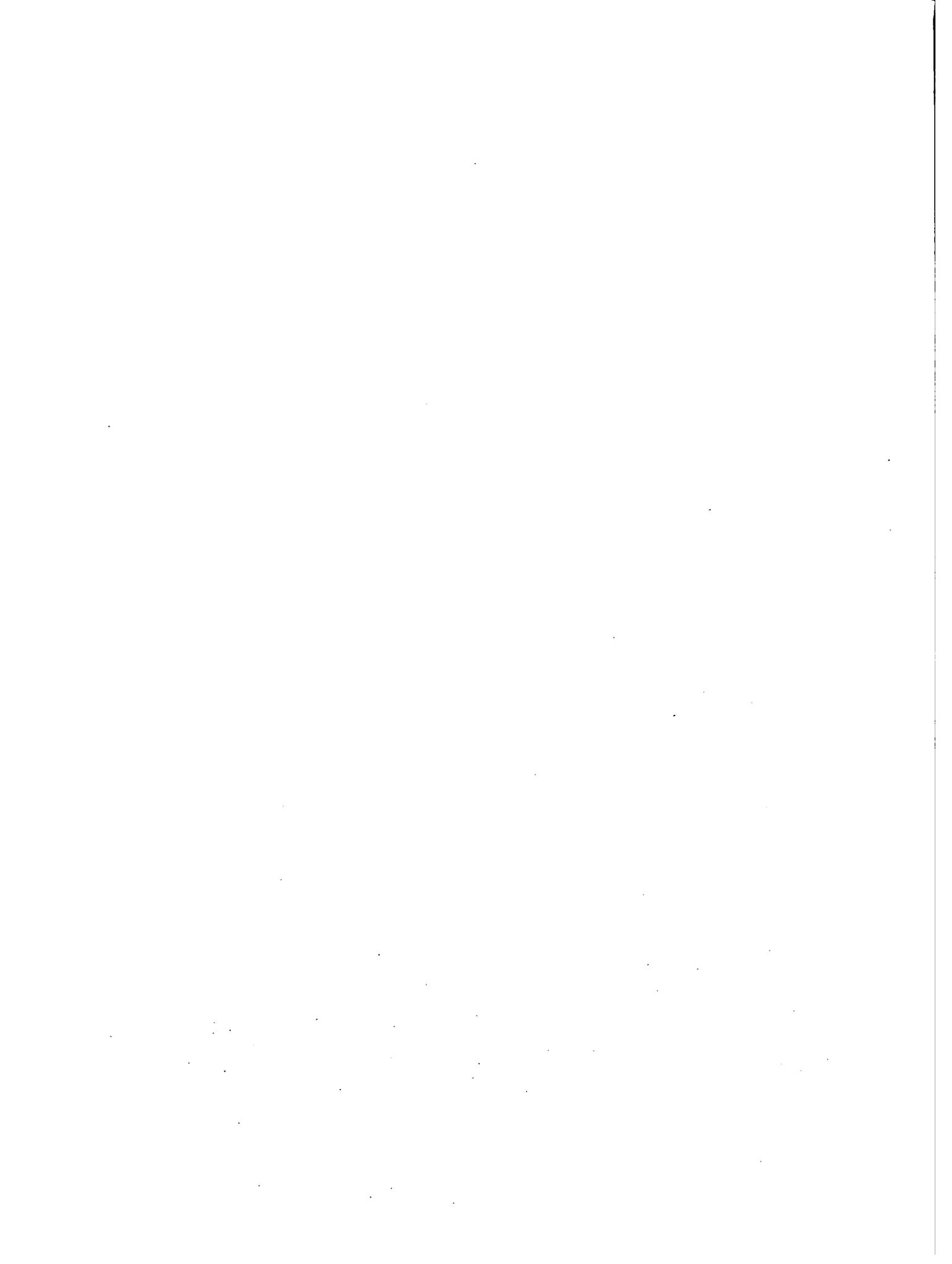
proyectos productivos; y las características socioculturales de la región.

En regiones de mayores niveles de pobreza, la mujer asume e identifica su participación en labores del sector agropecuario, que no es una situación reciente en el área rural panameña.

En este caso, ni las fuentes secundarias ni las primarias (encuesta) permiten precisar que la participación de la mujer (en la última década) en tareas productivas agropecuarias sea un efecto de las medidas de ajuste. Lo que sí se ha podido determinar es que estas medidas han afectado la incorporación de mano de obra masculina y femenina al mercado laboral agrícola remunerado.

Reconociendo que los mecanismos de recolección de información usualmente utilizados no son suficientes para caracterizar la participación de la mujer en labores agropecuarias, se aplicó una encuesta a 140 mujeres no asalariadas de las provincias seleccionadas (40 en Veraguas y Coclé y 30 en Chiriquí y Los Santos), tomando como criterios el aporte de estas regiones a la producción de granos básicos y las diferencias de niveles de pobreza que presentan.

Es importante señalar que los resultados obtenidos sólo permiten hacer algunas inferencias sobre la participación de la población femenina en actividades agropecuarias. Las principales limitaciones a considerar en su uso son: el pequeño tamaño de la muestra en comparación con el universo femenino de las provincias donde fue aplicada, la falta de capacitación agronómica de los encuestadores y su vinculación anterior con las entrevistadas a



través de la asistencia técnica que brindan a las regiones visitadas.

1. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

En términos de edad, la mayoría de las entrevistadas se ubicaron entre los grupos de 23-34 y de 35-44 años de edad. En cuanto al estado civil, de 140 mujeres, 58 se declararon casadas, 51 en condiciones de unión libre, 19 solteras y 7 viudas. En la muestra prevalecen las mujeres sin instrucción y primaria incompleta (57 del total), lo que refleja un recurso humano potencialmente descalificado para funciones productivas que requieren cierto nivel de calificación formal, tomando en consideración la edad promedio de las entrevistadas. Esta característica se registró mayormente en la provincia de Veraguas (más de la mitad de las 40 mujeres entrevistadas), lo que se puede asociar a la prevalencia de mayores niveles de pobreza en comparación con las otras provincias. También es significativa la cantidad de mujeres con primaria completa (54).

La migración femenina, de acuerdo a la muestra, está más relacionada con la necesidad de las familias rurales de ir en búsqueda de otras fuentes de ingresos, siendo más recurrente en las provincias de Veraguas y Coclé. Esta situación se ajusta a lo que registran las fuentes secundarias revisadas, en cuanto a los mayores porcentajes de migración de la población femenina que presentan estas dos provincias. La mayoría de las respuestas señalaron como causa de la emigración de las mujeres en los últimos tres años, la búsqueda de trabajo y en segundo lugar los estudios

La mayoría de las encuestadas se identificaron como productoras independientes. De 135 respuestas obtenidas, sólo 9 señalaron que pertenecen a cooperativas como socias; 16 integran clubes de amas de casa y 5 son socias de asentamientos campesinos. En Veraguas se obtuvo la mayoría de las respuestas de mujeres organizadas (11 de 40), y en segundo lugar las de Coclé (8 de 40).

1.1. CARACTERISTICAS DE LAS EXPLOTACIONES

De acuerdo al tamaño de la explotación, la mayoría de las mujeres de la muestra se ubican en la categoría de productores campesinos (76 de 134 respuestas) con parcelas menores de 5 has.; 49 de éstas corresponden al tipo "productor marginal" y 27 al de "subsistencia." Cincuenta de las entrevistadas señalaron que el tamaño de las fincas donde residen cuenta con superficies de 5-49.9 has., lo que las ubica como "intermedias" (30 intermedias medianas y 20 pequeñas). De las 76 explotaciones de la muestra identificadas como de "productores campesinos", 27 se ubicaron en la provincia de Coclé. Las explotaciones más grandes de la muestra están en la provincia de Los Santos.

La mayoría de las entrevistadas declaró que en sus fincas se aplican escasos niveles de tecnología, (67 mínima tecnología y 32 mínima tecnología con agroquímicos), lo que es indicativo del tipo de productores identificadas en la muestra, y que efectivamente se ajusta a las características de los pequeños productores de las provincias de Veraguas y Coclé que fueron las que presentaron mayor frecuencia en estas respuestas.

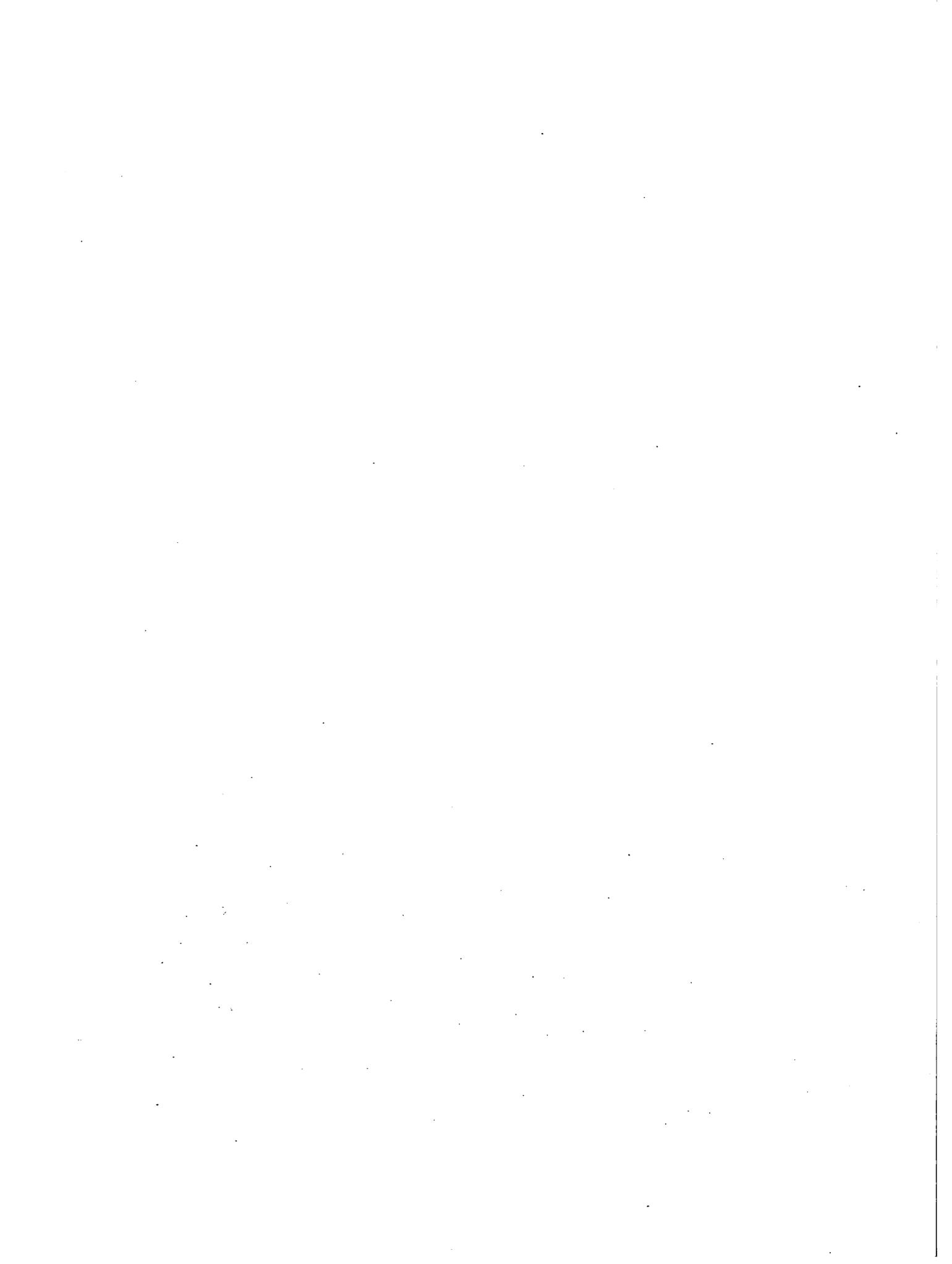
En el caso de Chiriquí y Veraguas, a pesar de que un número

igual de entrevistadas (19) viven en explotaciones menores de 5 has., el número de fincas que declararon estar más tecnificadas fue superior en Chiriquí (8 como tecnificadas y tecnificadas) que en Veraguas (sólo 2 en ambas categorías de tecnificación). En Coclé ninguna entrevistada señaló contar con fincas tecnificadas.

En cuanto a la propiedad de las fincas, de 135 respuestas, 60 mujeres señalaron que éstas son propias, 38 que las mantienen en usufructo, 20 prestadas, 16 alquiladas y 1 bajo otro régimen. En Veraguas y Coclé se presentó la mayoría como propias, lo que está asociado con las características de la titulación de tierras en el país y a una de las formas tradicionales como se adquiere la propiedad del suelo (herencias) que además es un fenómeno que incide en la fragmentación de las pequeñas explotaciones. También en estas dos provincias, la mayoría de las fincas está registrada a nombre del hombre (42 de las 73 que respondieron); 31 a nombre de la mujer.

1.2. PRODUCCION DE GRANOS BASICOS

En cuanto a la superficie cultivada con maíz, 120 de las entrevistadas respondieron, lo que es indicativo de la frecuencia de este cultivo en la mayoría de las explotaciones pequeñas. Se determinó un promedio de 1.925 has. cultivadas entre las cuatro provincias. En Los Santos se aprecia el mayor promedio de hectáreas cultivadas (5.3 has.) de este rubro, lo que está asociado al mayor tamaño de las explotaciones de la muestra y/o efectivamente confirma el comportamiento registrado en los censos agropecuarios, en el sentido de que se trata de la provincia con



mayor producción de maíz. En las provincias de Coclé y Veraguas se registraron, de acuerdo a las mujeres entrevistadas, los promedios más bajos de hectáreas cultivadas.

Con relación a la producción de frijoles, la información de la encuesta sugiere que se trata de una producción típica de pequeñas explotaciones campesinas, a pesar de que menos de la mitad de las mujeres entrevistadas respondió (60 DE 140). El promedio de hectáreas cultivadas en las cuatro provincias es de 0.50 ha. En Chiriquí se obtuvo el mayor promedio de has. cultivadas de frijol igual que el número máximo de superficie en comparación con las otras provincias. Las encuestas sugieren una mayor participación de la mujer en esta actividad asociado a un mayor conocimiento de la misma. La mayoría de las mujeres encuestadas de esta provincia respondió la pregunta (24 de 30). En Los Santos sólo 3 mujeres contestaron.

1.3. CRIA DE ESPECIES MENORES: GALLINAS

Es evidente que en la mayoría de las explotaciones encuestadas la cría de gallinas es una actividad frecuente; 106 de las entrevistadas respondieron la pregunta que intentó determinar la existencia de esta especie menor en las fincas. El promedio de existencia de gallinas y pollos en las cuatro provincias se estableció 65 aves, con un mínimo de 10 y un máximo de 3,000. Todas las mujeres entrevistadas de Veraguas confirman que en sus fincas se crían gallinas y pollos; esta provincia es la que presentó en mayor promedio de producción, mientras que el menor correspondió a Coclé.

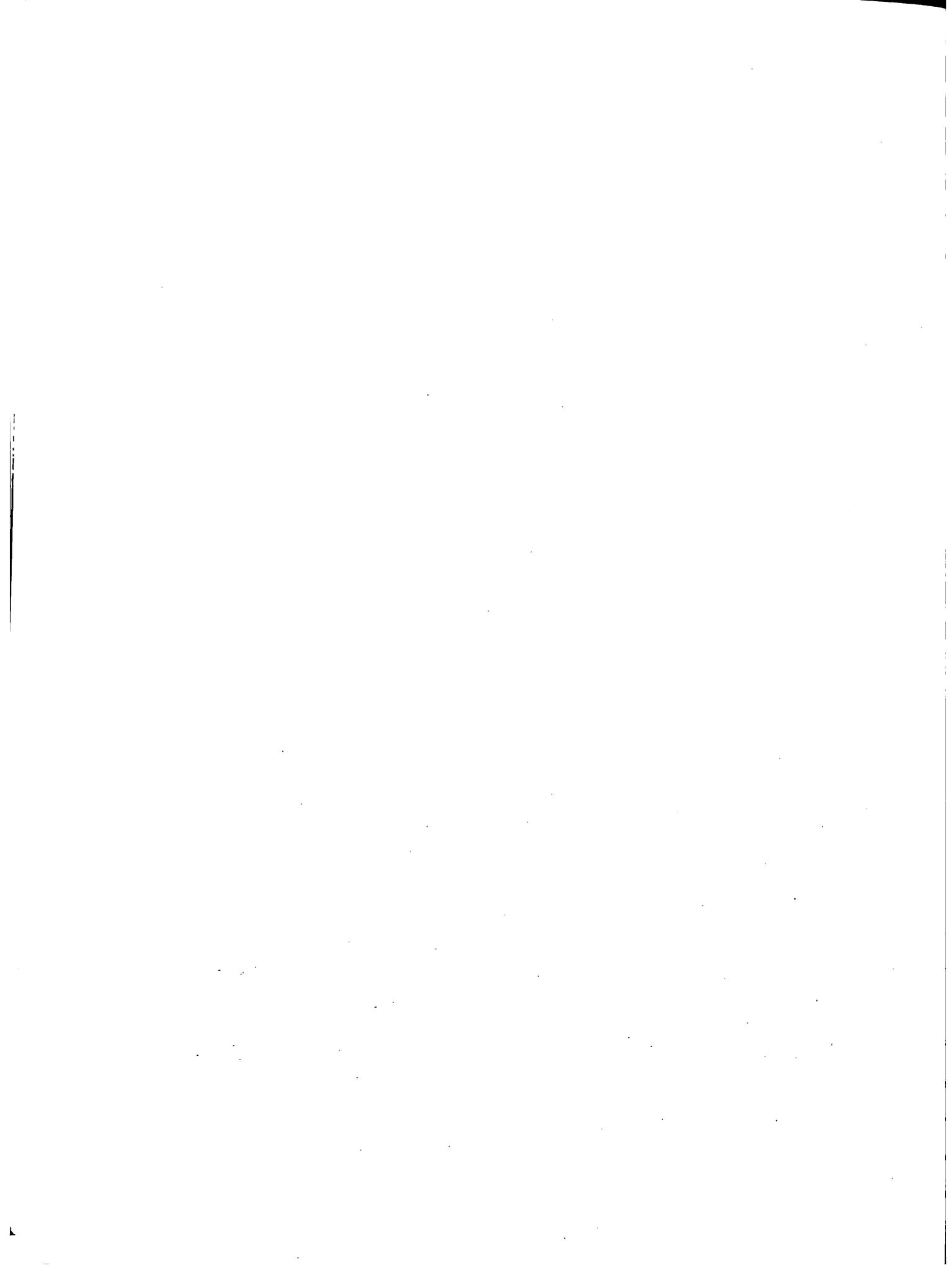
En cuanto al sistema de crianza prevaleciente, en las cuatro provincias se declaró que la mayoría de las aves se mantienen en soltura (92 de 102 respuestas), lo que sugiere que se trata de una actividad principalmente de autoconsumo. Esto se confirma al considerar la pregunta referida al destino de la producción, inclusive en Veraguas. Sólo en Los Santos 7 de las 19 respuestas obtenidas indican algún nivel de venta de pollos a intermediarios.

1.4. APOORTE FEMENINO A TAREAS AGRICOLAS

Los resultados obtenidos de las preguntas que indagaron el aporte de las mujeres en las etapas de producción de maíz y frijol presentan promedios superiores a los "stándares" técnicos calculados por el MIDA para los hombres. Esto podría sugerir dificultades en cuanto a la inexperiencia y falta de conocimientos en el cálculo de aspectos técnicos como las jornadas por hectárea que aportan las mujeres en el proceso productivo.

De la información obtenida se puede únicamente inferir las etapas de los procesos productivos en las que más se involucra la mujer rural. Los porcentajes de aporte identificados en las 15 etapas consideradas para el proceso de producción/comercialización de maíz revelan diferencias en las cuatro provincias, como efectivamente registran las fuentes secundarias de información.

En la provincia de Veraguas la limpieza del terreno, deshierbe, siembra y cosecha fueron consideradas como las etapas en que mayor participación tienen las mujeres. De las cuatro provincias consideradas, Veraguas es la que presentó un mayor porcentaje de aporte femenino en estas tareas.



Las mujeres entrevistadas en Los Santos consideraron que su aporte más significativo se ubica en tareas de deshierbe, cosecha, transporte y secado. En Chiriquí las etapas de mayor integración son el acarrero interno (en finca), limpia, almacenaje y siembra. En Coclé las mujeres señalaron que se vinculan más con el deshierbe, desgrane, limpia y cosecha.

En el caso de los frijoles varía más la participación de las mujeres. Aquí aparece con porcentajes relativamente significativos la aplicación de agroquímicos en dos provincias (Los Santos y Veraguas) y en una (Coclé) la venta de la producción.

En Veraguas las mujeres se vinculan más a la preparación del terreno, la cosecha, fertilización y siembra. En Los Santos, también se presenta la preparación del suelo, siembra y aplicación de químicos. En Chiriquí, la preparación del terreno, siembra, cosecha y desgrane son las etapas de mayor participación de las mujeres entrevistadas. Por último, en Coclé, la venta aparece con el mayor porcentaje de participación, seguida por la limpieza del terreno, cosecha y secado. En esta provincia se aprecian porcentajes de participación más distribuidos en las diversas etapas consideradas.

De acuerdo con estos resultados, es evidente que las labores de preparación del terreno y cosecha de maíz son las que demandan mayor participación de la mujer rural y que las tareas vinculadas a la comercialización no son identificadas como propias. En el caso del frijol varía relativamente la participación, aunque también aparece limitada la vinculación de la mujer en las etapas

de comercialización. En ambos casos, esto también podría sugerir que es relativamente escasa la relación que mantienen con el mercado las familias entrevistadas.

Lo cierto es que esta participación femenina en labores agrícolas, aunque desvinculada del mercado, no es considerada en las cifras de empleo y ocupación femenino que ofrecen los censos nacionales.

Para obtener una aproximación al tiempo que dedican las mujeres entrevistadas a tareas productivas y reproductivas en sus fincas se elaboró una pregunta que contenía un listado de labores distribuidas en un día de trabajo.

De las respuestas proporcionadas se puede señalar que el tiempo que dedican las mujeres a tareas productivas es significativo y que, además, mantiene diferencias entre las provincias consideradas. En Chiriquí y Veraguas se presentan los mayores porcentajes de participación (42 por ciento y 30 por ciento del tiempo, respectivamente). El menor porcentaje de participación se obtuvo en Los Santos.

En todas las provincias, las mujeres entrevistadas consideraron que dedican parte de su trabajo diario a labores exclusivamente agrícolas (de 3 a 5 horas).

CUADRO #20
DISTRIBUCION DEL TIEMPO DE LA MUJER EN UN DIA DE TRABAJO

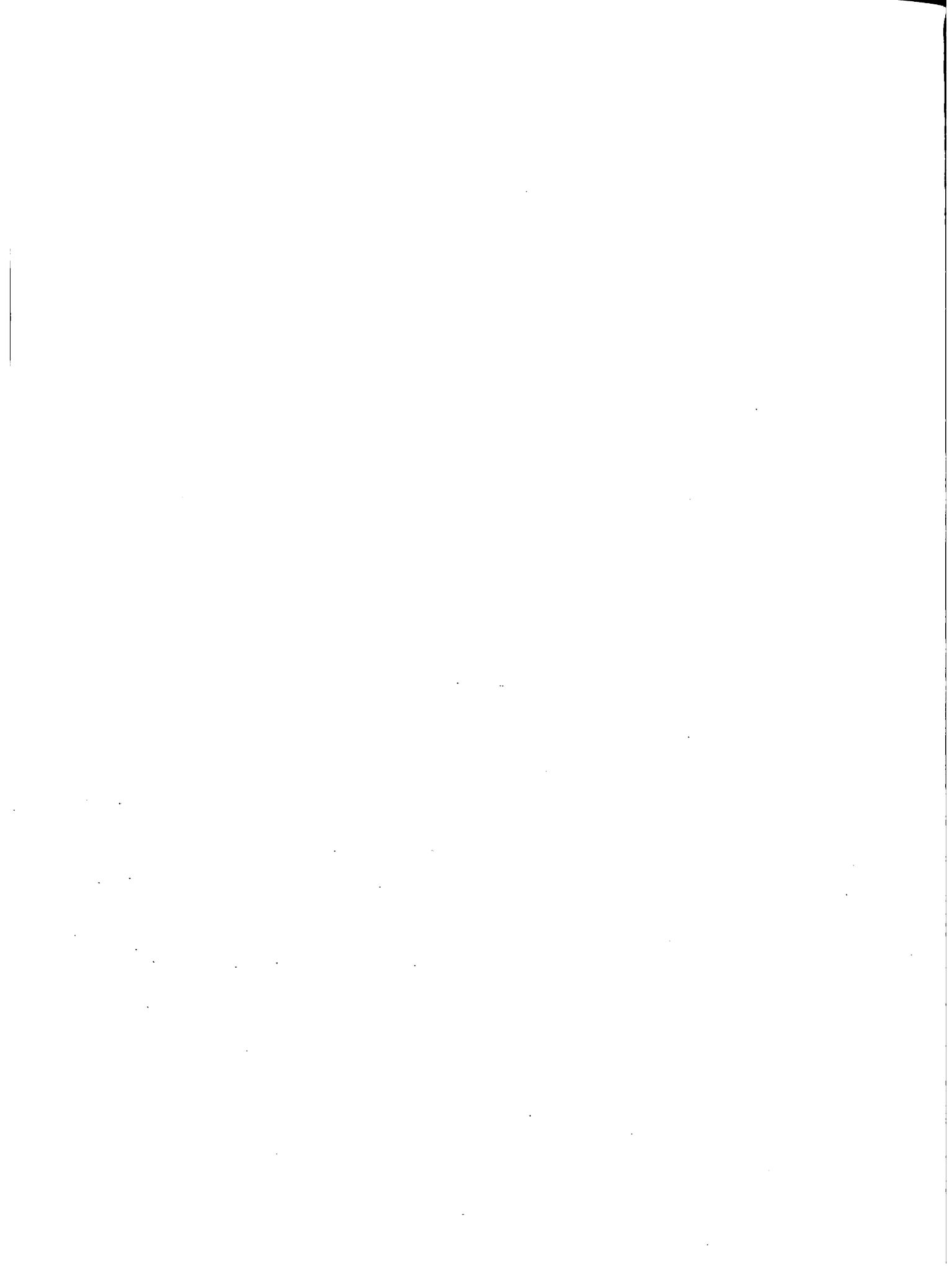
LABORES	VERAGUAS	LOS SANTOS	CHIRIQUI	COCLE
Cocinar	4.3	4.6	2.6	4.15
P -> Cuidar pollos	0.6	0.5	2.0	0.87
Acarreo leña	0.3	0.4	0.07	0.50
P -> Ordeñar	0.02	0.07	0	0.03
Acarreo agua	0.2	0.03	0.03	0.33
-> Labores agrícolas	5.2	3.13	4.73	2.78
Limpiar casa	1.47	1.43	1.40	1.58
-> Cuidar patio	0.15	0.33	0.50	0.98
Cuidar hijos	0.92	0.40	2.00	0.85
P -> Otras crías	0.05	0.70	0.03	0.13
Ventas	0	0.03	0	0.40
Act. artesanales	0	0	0.03	0.22
Otras	6.5	7.10	3.77	6.78
TOTAL HORAS	20.15	19.12	17.16	20.00
Actividades Prod/ Hras. trabajadas	30%	25%	42%	26%

FUENTE: En base a encuesta aplicada a mujeres productoras de alimentos. IICA. 1992

1.5. ACCESO AL CREDITO AGROPECUARIO

A la pregunta que precisaba quién ha recibido préstamos, sólo contestaron 53 mujeres, lo que sugiere escaso acceso al crédito. De esta cantidad sólo 23 mujeres y 30 hombres fueron receptores del financiamiento. La mayoría de las respuestas fueron obtenidas de las provincias de Veraguas y Los Santos.

En cuanto a las fuentes de crédito, la mayoría identificó a los bancos estatales (BNP y BDA) y las cooperativas como los que más préstamos proporcionan. Las respuestas de fincas beneficiadas con créditos provenientes de cooperativas fueron más frecuentes en las provincias de Chiriquí y Coclé. La principal razón para la solicitud de créditos es la producción de granos. Los principales



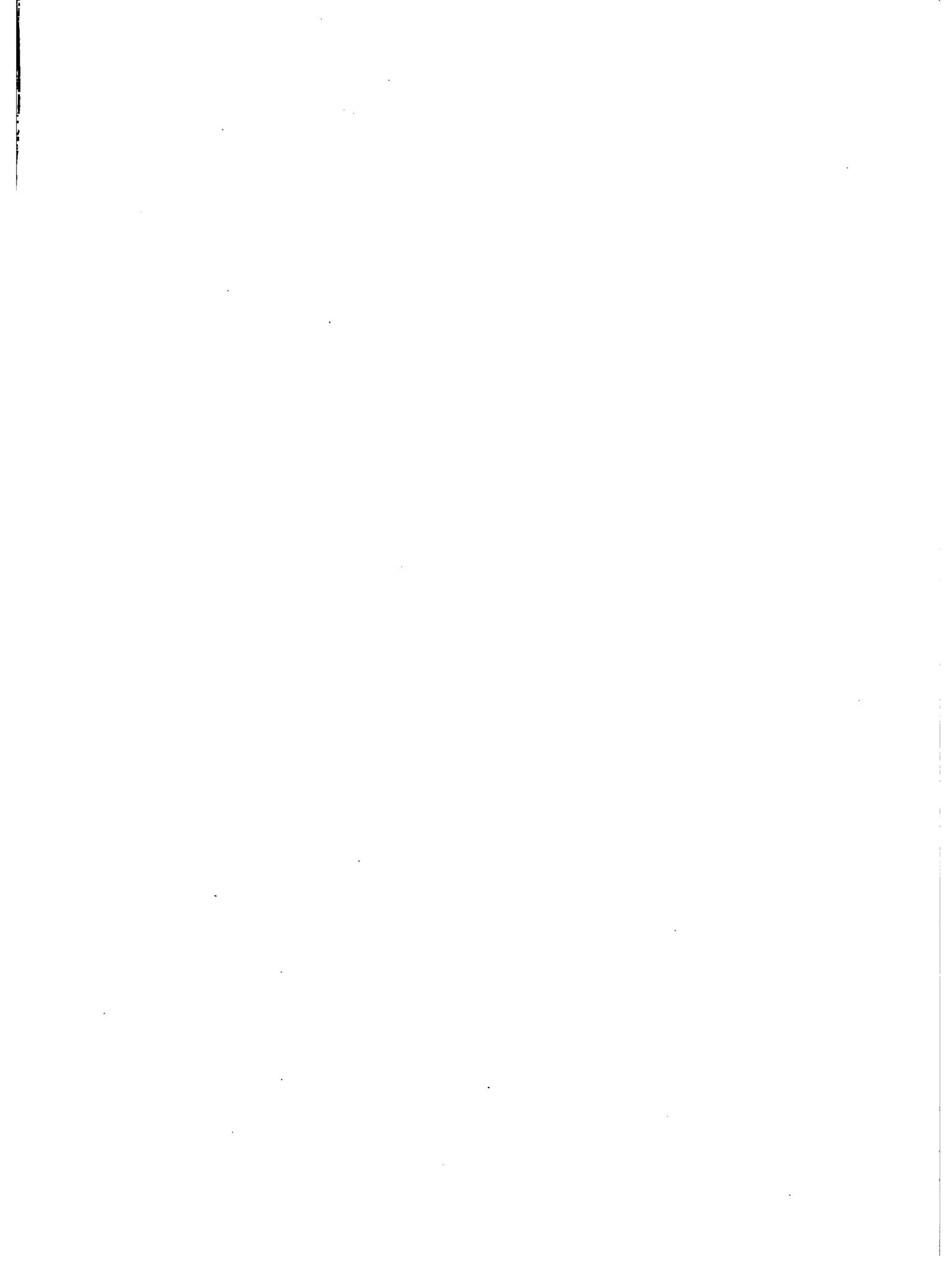
obstáculos para obtener créditos se identifican, en su orden, con la falta de garantías, los trámites y las referencias de crédito.

1.6. LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR

De 138 que respondieron la pregunta, 37 declararon ser jefas de hogar (11 en Veraguas, 11 en Coclé, 10 en Los Santos y 5 en Chiriquí). La mayoría de los ingresos de las familias de mujeres jefas de hogar entrevistadas provienen de la venta de productos agrícolas, en segundo lugar de otros ingresos y en tercer lugar de los obtenidos fuera de la finca.

En cuanto al aporte de las mujeres jefas de hogar encuestadas, las etapas de mayor aporte a la producción de maíz se relacionan con la preparación del terreno, cosecha, secado y siembra. En las estas etapas de cosecha y secado es mayor el porcentaje de participación de estas mujeres en comparación con las mujeres no jefas de hogar entrevistadas. En el caso del frijol de bejuco, las mujeres jefas de hogar los porcentajes de participación son mayores que aquellos registrados para las no jefas en la preparación del terreno, siembra y secado, que son las etapas de mayor vinculación de ambos grupos.

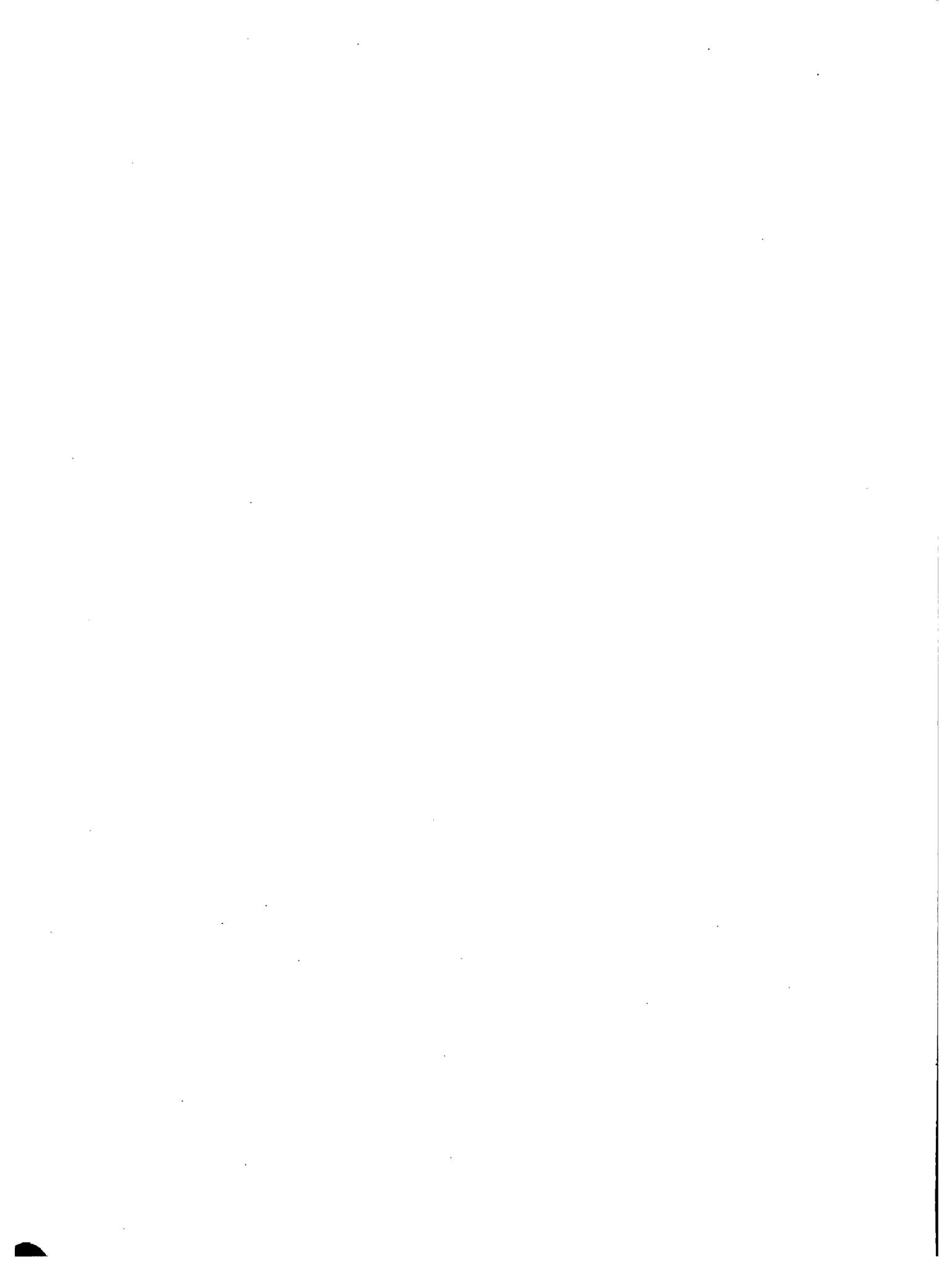
El tiempo que destinan las mujeres jefas de hogar a actividades productivas no sugiere diferencias con respecto a las no jefas de hogar. En ambos casos, el porcentaje promedio de dedicación a este tipo de actividades es de 27 por ciento en un día de trabajo.



V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del diagnóstico realizado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El sector agropecuario panameño se caracteriza por la concentración de la tierra en explotaciones desarrolladas. Los productores campesinos e intermedios representaban el 93.8 por ciento de las explotaciones y ocupaban el 30.9 por ciento de la superficie agropecuaria en 1991. Los productores desarrollados representaban el 6.1 por ciento de las explotaciones y ocupaban el 69 por ciento de la superficie agropecuaria.
- De acuerdo con el Censo Agropecuario, la población femenina residente en explotaciones agropecuarias que trabaja dentro y fuera de las fincas lo hace en explotaciones menores de 50 hectáreas, de productores campesinos e intermedios.
- La producción de maíz en tres de las provincias (Veraguas, Chiriquí, Coclé) que presentan mayores niveles de participación de la mujer en actividades agropecuarias proviene de explotaciones de productores campesinos e intermedios (menores de 10 has.). Las tres aportaron el 31 por ciento de la producción nacional de maíz en 1991 y destinaron el 19 por ciento de la cosecha al mercado.
- El porcentaje de la producción nacional de frijol destinado a la venta (37.6 por ciento de la cosecha en 1991,) sugiere que la mayoría de las explotaciones, excepto en Chiriquí, que

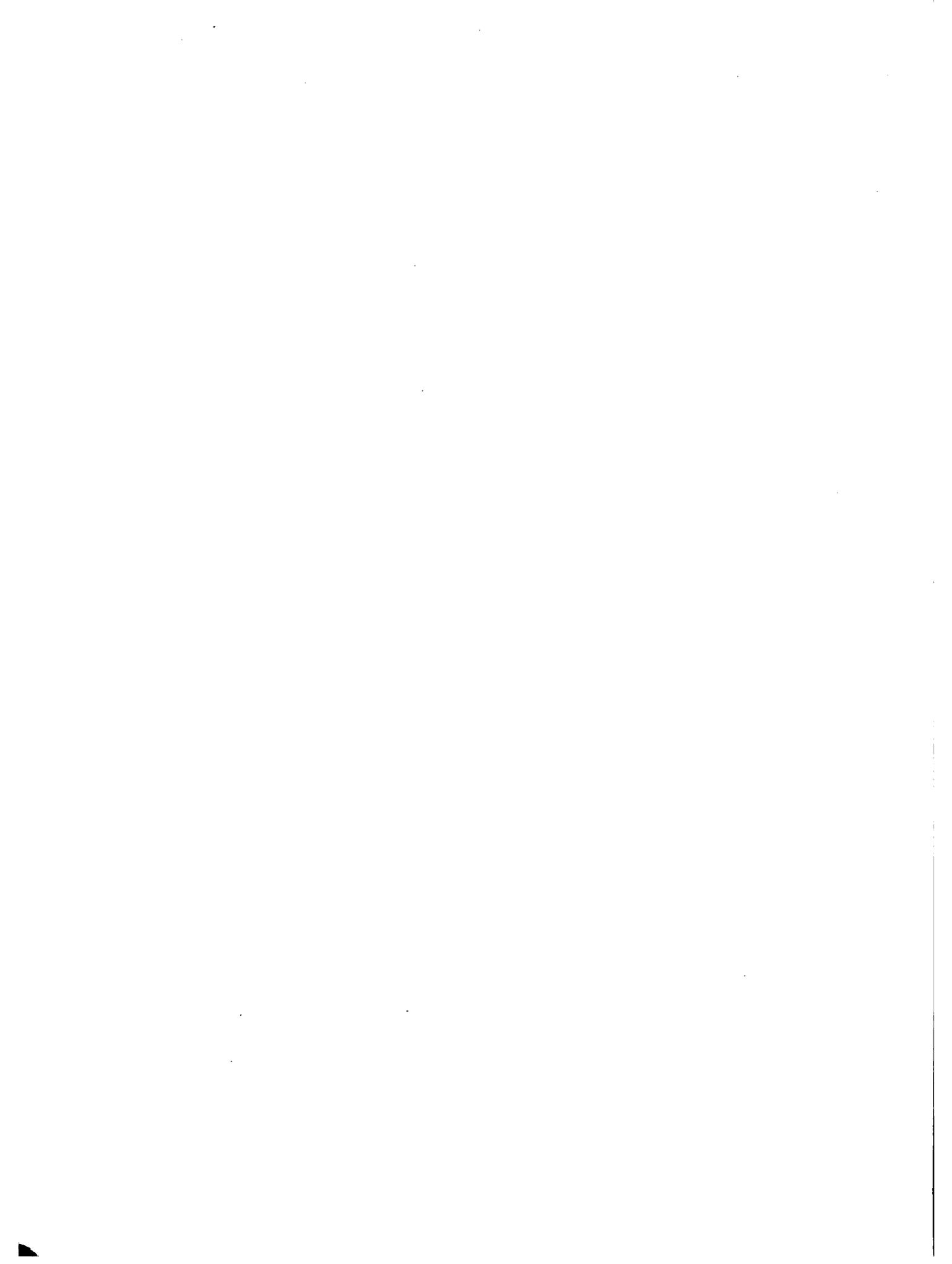


- realizan esta actividad son de productores campesinos e intermedios, y que es prioritariamente para el autoconsumo.
- La población femenina no ha variado su participación en el conjunto de la población total en la década del ochenta. Representa el 49.4 por ciento de la población nacional; el 56 por ciento de la población urbana y el 44 por ciento de la población rural en 1980. Existe un menor porcentaje de población femenina en el área rural, que disminuye en la década, principalmente en el grupo de mujeres menores de 15 años. Este comportamiento se observó en el conjunto de la población y está asociado a la disminución en la tasa de fecundidad y a procesos migratorios en algunas regiones.
 - A pesar de que la tasa de participación de la población femenina en actividades económicas ha aumentado en las últimas décadas, la tasa de desempleo de las mujeres es superior a la de los hombres.
 - En el período analizado se observa una disminución del empleo asalariado (eventual y permanente) en el área rural y un aumento de las ocupaciones por cuenta propia y familiares no remuneradas del género femenino, lo que indica mayores dificultades para la incorporación de la mujer rural a empleos remunerados.
 - Los datos censales indican que la población femenina ocupada representa menos del 5 por ciento en las actividades agropecuarias a nivel nacional en el período 1980-1990; en el área rural el 18 por ciento de la población femenina ocupada



se dedica a actividades del sector primario. Se registraron variaciones significativas en las provincias que más producen maíz y frijoles seleccionadas para el estudio.

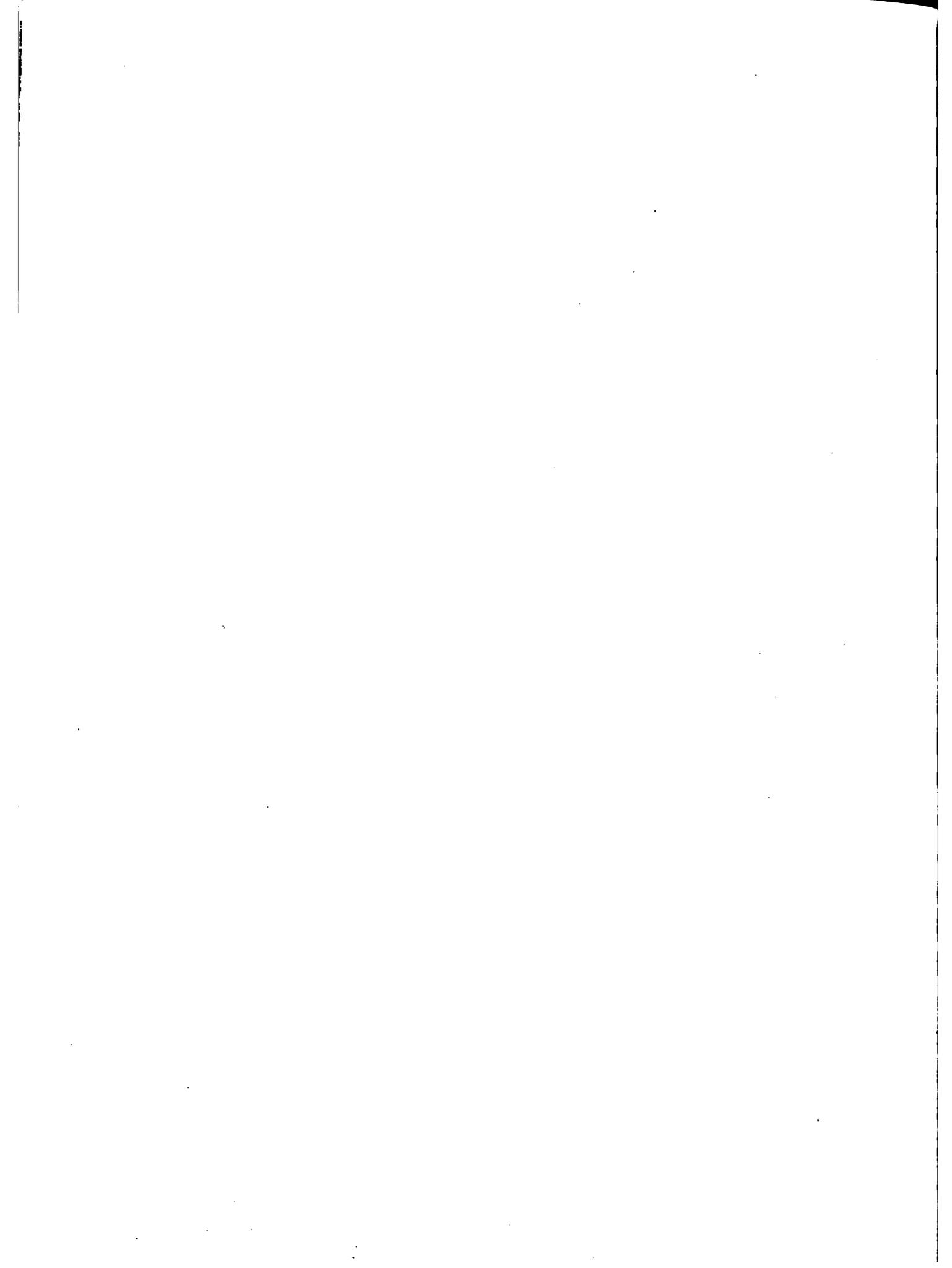
- En sólo una de las provincias del estudio se verificó un incremento significativo en la participación de las mujeres en actividades agropecuarias, que obedece a las características estructurales del sector agropecuario en esa región y a la prevalencia de nuevas actividades no tradicionales que demandan más trabajo asalariado.
- La información secundaria disponible confirma, en términos generales, niveles de mayor participación de la mujer en actividades agropecuarias remuneradas en regiones caracterizadas por altos niveles de pobreza (Veraguas, Coclé y algunas áreas de Chiriquí).
- Las encuestas realizadas sugieren mayores niveles de participación de las mujeres en tareas agropecuarias. El tiempo dedicado a estas labores fluctúa de 3 a 5 horas diarias en las provincias donde se realizaron las encuestas. Esto indica que la mujer rural interviene en la articulación de todo el proceso de producción/reproducción del sistema familiar de sobrevivencia. Las provincias de Chiriquí y Veraguas presentan mayores promedios de tiempo de dedicación de la población femenina entrevistada a labores agrícolas.
- En términos generales, de los resultados de las encuestas se puede inferir que las mujeres entrevistadas destinan de 25 a 42 por ciento de su tiempo a actividades productivas.



- Las medidas de ajuste estructural aplicadas al sector agropecuario afectan a hombres y mujeres, a pequeños y medianos productores de granos básicos. Los efectos se manifiestan a través de la expulsión de fuerza de trabajo del mercado laboral formal y a partir de las nuevas condiciones que impone el mercado (comercialización, insumos, etc.).

A partir de las conclusiones obtenidas se plantean las siguientes recomendaciones:

- Para determinar con mayor exactitud el aporte de los pequeños y medianos productores a la producción de granos básicos los censos nacionales agropecuarios y otras fuentes de obtención de información periódicas deben desagregar los datos de producción por rubro y tamaño de las explotaciones. Esto permitiría la elaboración y orientación de políticas específicas que tomen en cuenta las potencialidades de estas explotaciones para la seguridad alimentaria nacional, en función de las características de las provincias donde se ubiquen.
- Los censos agropecuarios cuentan con una sección que incorpora información acerca del espacio donde despliegan su trabajo las mujeres residentes en las explotaciones. En el próximo empadronamiento se podrían incorporar preguntas específicas por género para determinar en qué tipo de actividades se incorporan los miembros de la familia que trabajan dentro y fuera de las explotaciones.



- Para superar los problemas de subregistro, se deben desarrollar programas institucionales conjuntos, con organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados al sector, aplicando instrumentos específicos de recolección y análisis de información que incluyan mecanismos de medición del aporte de la población declarada como inactiva y que permitan determinar la participación de la mujer en diversas actividades productivas.
- La capacitación de encuestadores en el manejo de información que pueda conducir a la caracterización del sistema de producción agropecuario que integra a todos los miembros de la familia es determinante para valorar el aporte de cada uno en los procesos productivos.
- Las encuestas de hogares, que en términos generales presentan un menor nivel de subregistro y son más frecuentes, deben presentar la información por área rural y urbana, y por provincia; esto implicaría ampliar el radio de aplicación de las mismas. Deben incorporarse preguntas específicas que permitan determinar las tareas desplegadas por las inactivas.
- Se recomienda la realización de un estudio mucho más específico sobre las provincias de Veraguas y Coclé. En estas regiones de altos niveles de pobreza se observó que las mujeres se identifican como productoras del sector agropecuario.

SEGUNDA PARTE: LAS POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA DECADA DEL OCHENTA

I. INTRODUCCION

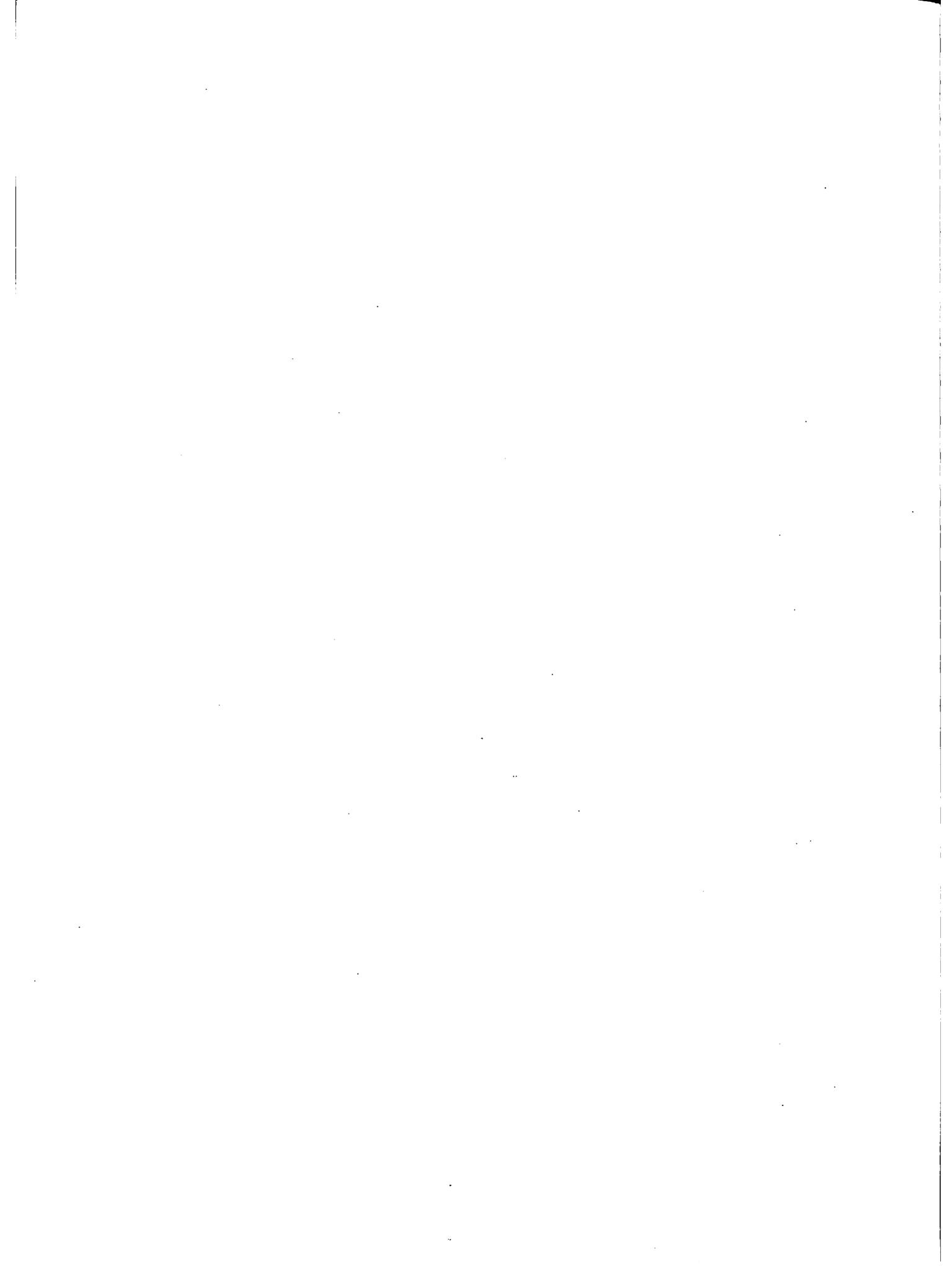
Este estudio persigue evaluar los efectos de las políticas y regulaciones sectoriales sobre la mujer productora de alimentos en Panamá.

Como marco de referencia se identificaron y analizaron las políticas dirigidas hacia el sector agropecuario, desde instituciones del sector público y organizaciones no gubernamentales durante la década del ochenta y los primeros años del noventa.

En un primer momento, se identificaron las medidas de política económica más generales que durante el período fueron recomendadas y/o ejecutadas en el sector agropecuario, relevando aquellas que fueron orientadas hacia el pequeño y mediano productor y, en un segundo momento, las acciones que afectan la producción y comercialización de los granos básicos del estudio.

Una vez identificado el contexto en el cual se desarrollaron las políticas específicas del sector agropecuario, es decir, la aplicación de los dos préstamos de ajuste estructural en 1983 y 1986 y del Programa de Modernización de la Economía en 1991, se describe la evolución de algunas medidas específicas de crédito otorgado al sector por la banca oficial.

Se logra concluir que, en el período en estudio, es relativamente bajo el crédito que el sistema bancario nacional ofrece al sector agropecuario en relación con otros sectores de la



economía. Además, se verificaron cambios en la orientación del crédito agropecuario en el sentido de que se disminuye el porcentaje de participación del crédito asociativo en los préstamos del principal organismo estatal de financiamiento para el sector, que es, además, el que más recursos aporta al pequeño y mediano productor del agro. No se logra determinar cuantitativamente la participación de la mujer en las políticas de crédito; sin embargo, en todas las instituciones visitadas se estima que es escaso el nivel de incorporación de éstas a los programas que realizan, debido, fundamentalmente a que las propias mujeres no solicitan el apoyo.

En cuanto a las políticas específicas sobre los granos básicos, las acciones ejecutadas (liberación de precios, disminución de subsidios y protección arancelaria) afectan directamente al pequeño productor, por no contar con las condiciones que le permitan competir bajo criterios de eficiencia en el mercado. En materia de crédito, durante la década del ochenta granos básicos como los frijoles y, en alguna medida, el maíz no fueron favorecidos prioritariamente por el sistema bancario nacional, en comparación con otros rubros agrícolas.

Existen otros organismos que apoyan a estos segmentos de la población rural, en materia de crédito y capacitación, siendo los grupos organizados (cooperativas, por ejemplo) los que más acceso tienen a las diversas acciones que se desarrollan.

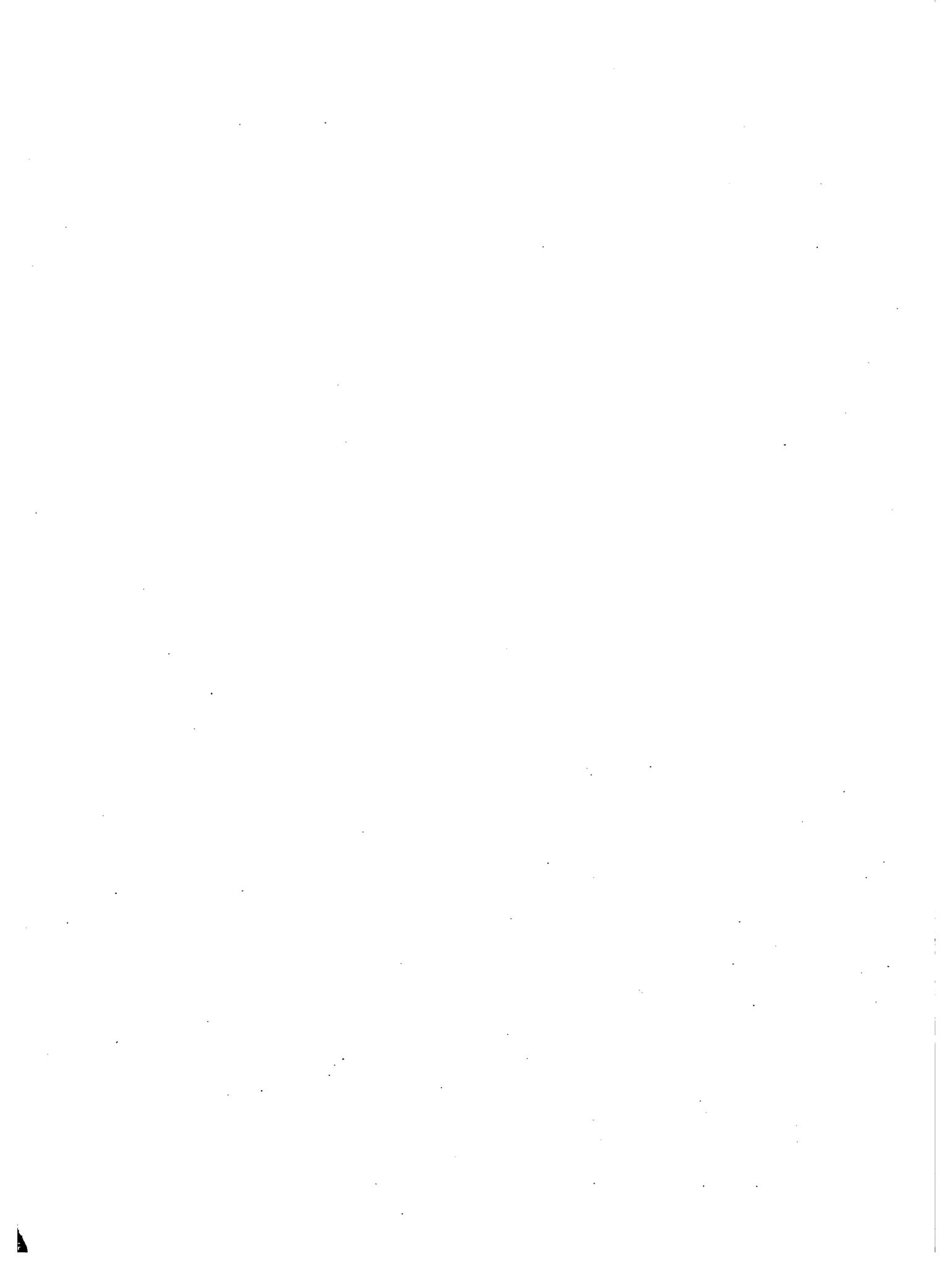
En cuanto a las políticas de asignación de tierras, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) es el ente

gubernamental que regula las acciones a través de programas de titulación. En 1987, el Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario señalaba a los pequeños y medianos productores que realizaran actividades productivas agropecuarias, como sujetos prioritarios del proceso de titulación. No obstante, los títulos de propiedad expedidos y las hectáreas que éstos cubren disminuyeron en la década del ochenta, en comparación con la década anterior. La estrategia más reciente de asignación de tierras (1992-1994) propone un proceso de titulación masiva mediante una reducción en los costos de titulación.

Con relación a las políticas, programas y acciones dirigidas específicamente hacia la mujer rural, son escasos los esfuerzos que buscan integrarla a procesos productivos. Son más frecuentes en organizaciones no gubernamentales.

Una parte significativa de estos esfuerzos se inscriben dentro de parámetros sesgados por consideraciones socioculturales, que relevan el papel reproductivo de la población femenina. Es el caso de las acciones de capacitación, donde prevalece el criterio de apoyar la formación de las mujeres en actividades que les permitan realizar mejoras en el hogar, el cuidado del niño, manualidades, etc.

En la mayoría de los casos, se trata de programas de corto plazo, resultando evidente que se trata de la realización de actividades propuestas desde afuera, sin que medie una reflexión colectiva sobre las demandas y potencialidades de las mujeres para



desarrollar proyectos productivos desde una perspectiva más permanente.

Los programas que incluyen la realización de proyectos productivos, por otra parte, son escasos, de autoconsumo y, generalmente, el principal objetivo que se persigue es aportar al gasto familiar.

II. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN PANAMA

En esta sección se pretende, en primer lugar, identificar la incidencia que tienen las políticas propuestas para el sector agropecuario sobre el pequeño y mediano productor. En segundo lugar, precisar las políticas, medidas u orientaciones específicas en torno a los granos básicos, particularmente el maíz, el frijol y también como éstas inciden sobre la ganadería menor (avícola).

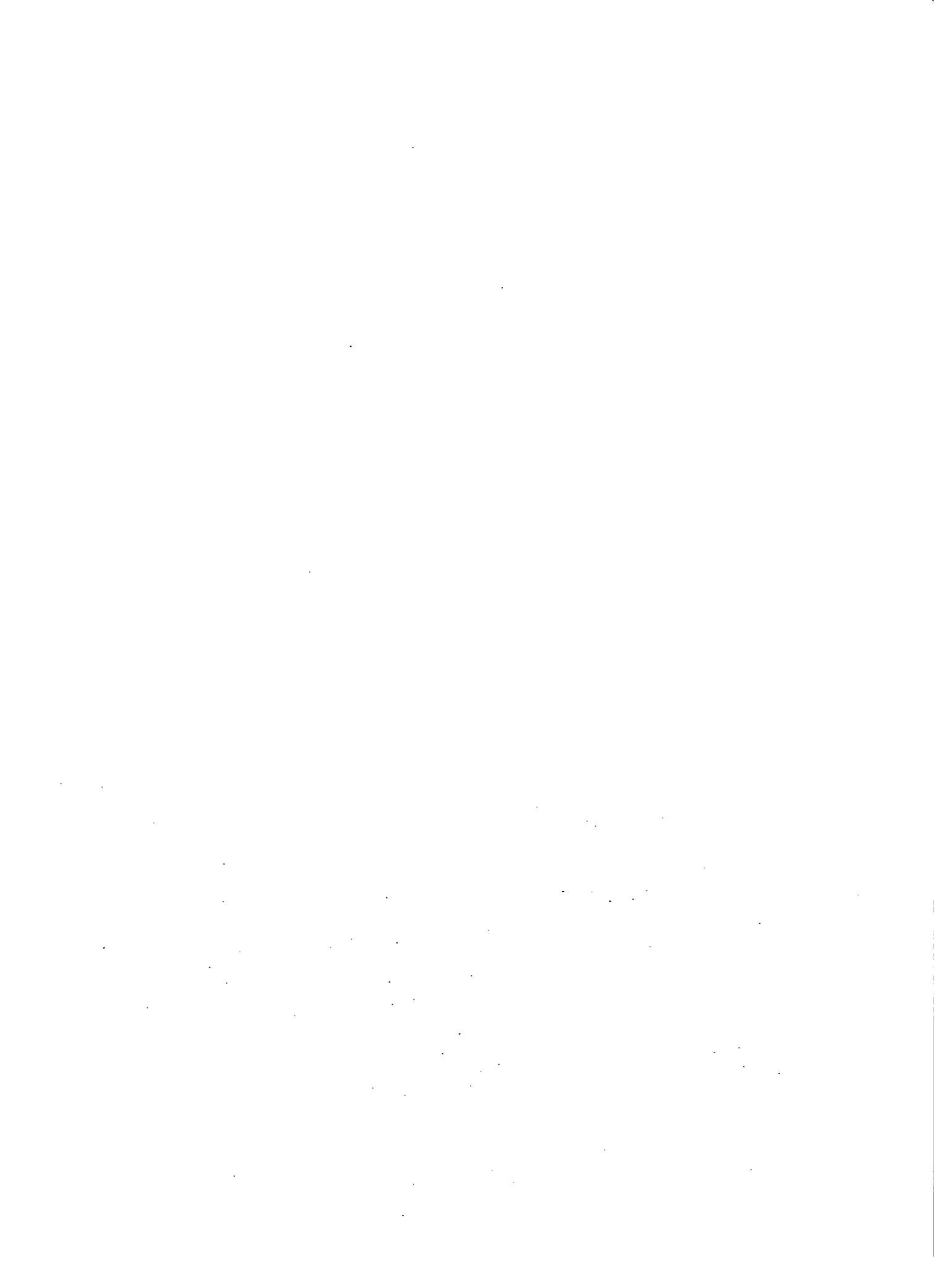
En el primer préstamo de ajuste estructural, SAL I, 1983, se señalan varias políticas que tienen efectos sobre la actividad productiva desplegada por los pequeños y medianos productores, que es donde se concentran las mujeres que tienen mayor vínculo con la actividad agropecuaria. En esa dirección se plantea, en este primer instrumento, "la reducción de los controles de precios y los subsidios a los productores ineficientes"; por otro lado, se acota que es necesaria "la separación de las políticas dirigidas a mejorar el bienestar de los pobres rurales, de las políticas productivas." Ambas directrices de política afectan sin duda a estos sectores, ya que las condiciones en que producen son

limitadas para competir eficientemente bajo el mecanismo autoregulator del mercado.

En lo que respecta a los granos básicos - con repercusiones en el pequeño y mediano productor - se ejecutó una medida específica: la reducción en 8 por ciento del precio sostén del arroz a partir de marzo de 1983. (BIRF, 1983). Sucede que los pequeños y medianos productores de granos básicos están siendo afectados (BIRF, 1987) con la eliminación de ese subsidio. La situación de este segmento de productores, con tierras de escaso valor agrológico, con dificultades para el crédito, con una débil e incluso inexistente incorporación de maquinaria agrícola al ciclo productivo, lo va excluyendo en esas nuevas condiciones de liberalización del mercado.

Después de diagnosticar la escasa tasa de crecimiento del sector agropecuario (1.7 por ciento de 1970-1972 a 1980-1986, en comparación con el crecimiento del PIB no agrícola que fue de 5.7 por ciento en el mismo período), el segundo préstamo de ajuste estructural (SAL II - 1986) continúa proponiendo y ejecutando medidas hacia el sector y las instituciones del Estado vinculadas a éste.

Con relación a la estrategia de desarrollo agropecuario se exige un cambio fundamental en la política agraria cuyo fin es orientarla hacia una más alta productividad y producción. Para ello, se señalan medidas concretas como son: "una nueva legislación agrícola para establecer más claramente los objetivos de la gestión pública y los incentivos; una revisión del papel y el alcance de



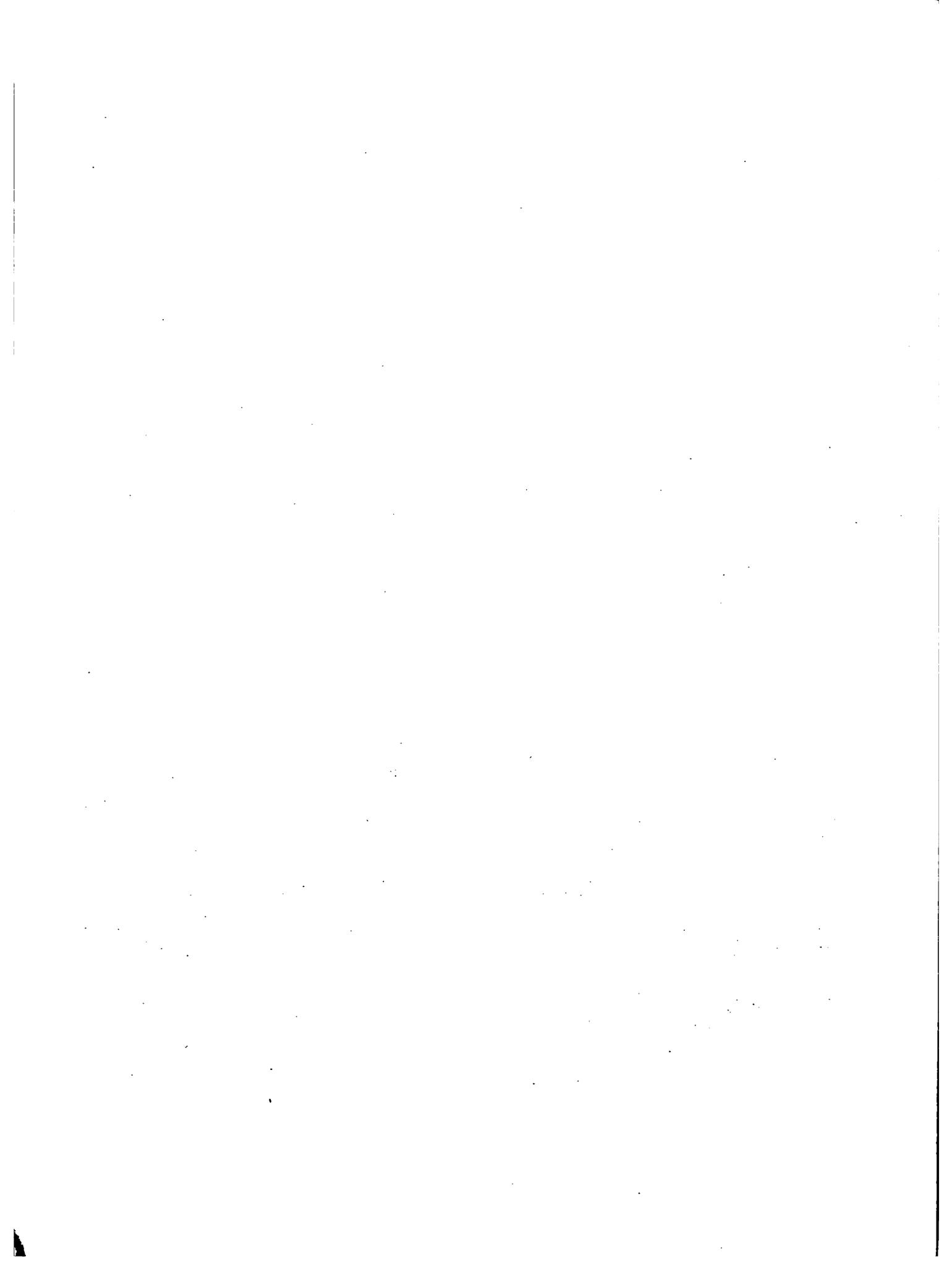
las instituciones públicas en la agricultura; y, finalmente, con respecto a la política de precios, se busca reducir las distorsiones creadas por los subsidios y la protección." (BIRF: 1987).

Se señalan medidas específicas para las empresas estatales de apoyo al sector agropecuario, como es la venta de la Empresa Nacional de Maquinaria Agrícola (ENDEMA) y los cierres del Ingenio Las Cabras y la Empresa Nacional de Semilla (ENASEM).

Para el caso de la empresa estatal que regulaba la comercialización de productos agropecuarios, el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), las medidas tomadas tienen efectos directos sobre el pequeño y mediano productor, ya que este ente, a partir del 10. de agosto de 1986 "restringirá sus actividades a almacenamiento, información sobre precios y mercados..." y lo más importante, "no compraría ni mantendría inventarios". (BIRF, 1987). En esas condiciones los pequeños y medianos productores tendrían que vender su cosecha finalmente a los molineros privados y no a la empresa estatal comercializadora, bajo condiciones de precios garantizados.

Con respecto a los granos básicos, se acota que "ya a estas alturas (noviembre de 1986), el gobierno ha dejado de comprar arroz, cebolla, sal y frijoles y que la compra de maíz y sorgo cesaría para el 10. de febrero de 1987." (BIRF, 1987).

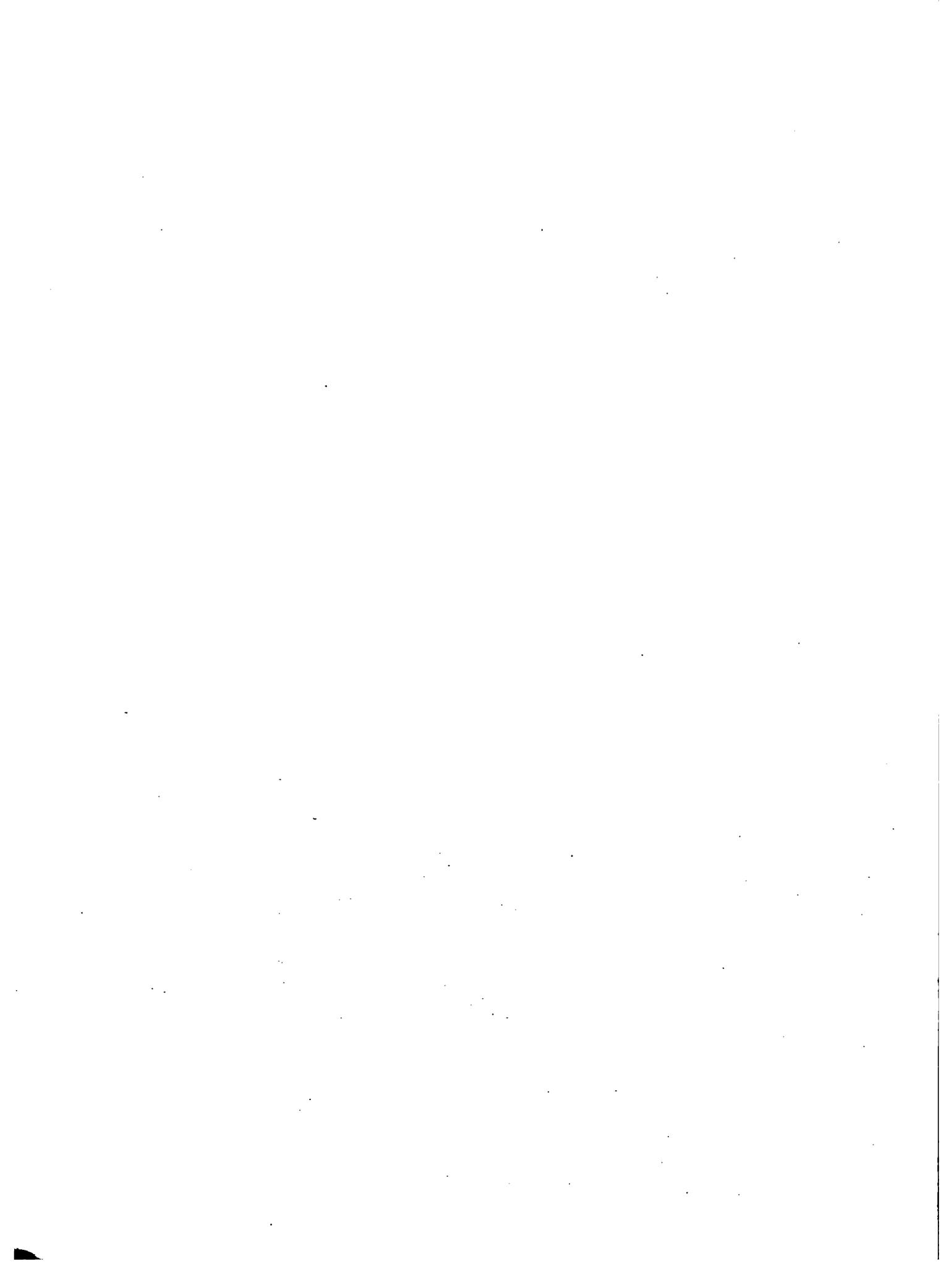
El PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO (1987-1991) es el otro documento que contiene políticas que orientarían las actividades agropecuarias en un período de cinco años. Al



referirse a la problemática de los granos básicos, particularmente el maíz, señala que la producción de este rubro ha venido aumentando en los últimos años (1980-1984); reconoce, además, que "la demanda de este grano está principalmente concentrada en tres firmas productoras e industrializadoras de pollos." En ese marco, propone lineamientos de política cuyo objetivo central es fortalecer la capacidad productiva y de negociación en la comercialización de los productores. Para ello es necesario una transferencia de tecnología para que pequeños y medianos productores incrementen la productividad y, con ello, reducir sus costos unitarios. De lograrse esta meta, existe la alternativa de bajar la protección arancelaria y disminuir los costos de producción de aves y cerdos.

Como medida ejecutada, el plan reconoce que se han eliminado el sistemas de cuotas para la importación de maíz, pasando al sistema de aranceles. Finalmente, "se propone fomentar una línea de crédito de comercialización dirigida a los productores, cuya garantía será la pignoración de la cosecha."

El PLAN NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA ECONOMIA (1991) define los lineamientos de la política económica para el sector agropecuario en el presente período. En el diagnóstico se señala que el gobierno anterior intervenía en la política agropecuaria, lo que había generado efectos negativos para el sector como son: altos precios en los productos y un alza artificial en el precio de la tierra.



Los objetivos específicos del programa de política agropecuaria que adelanta este programa y que tienen incidencia sobre el pequeño y mediano productor de granos básicos están enunciadas de la siguiente forma:

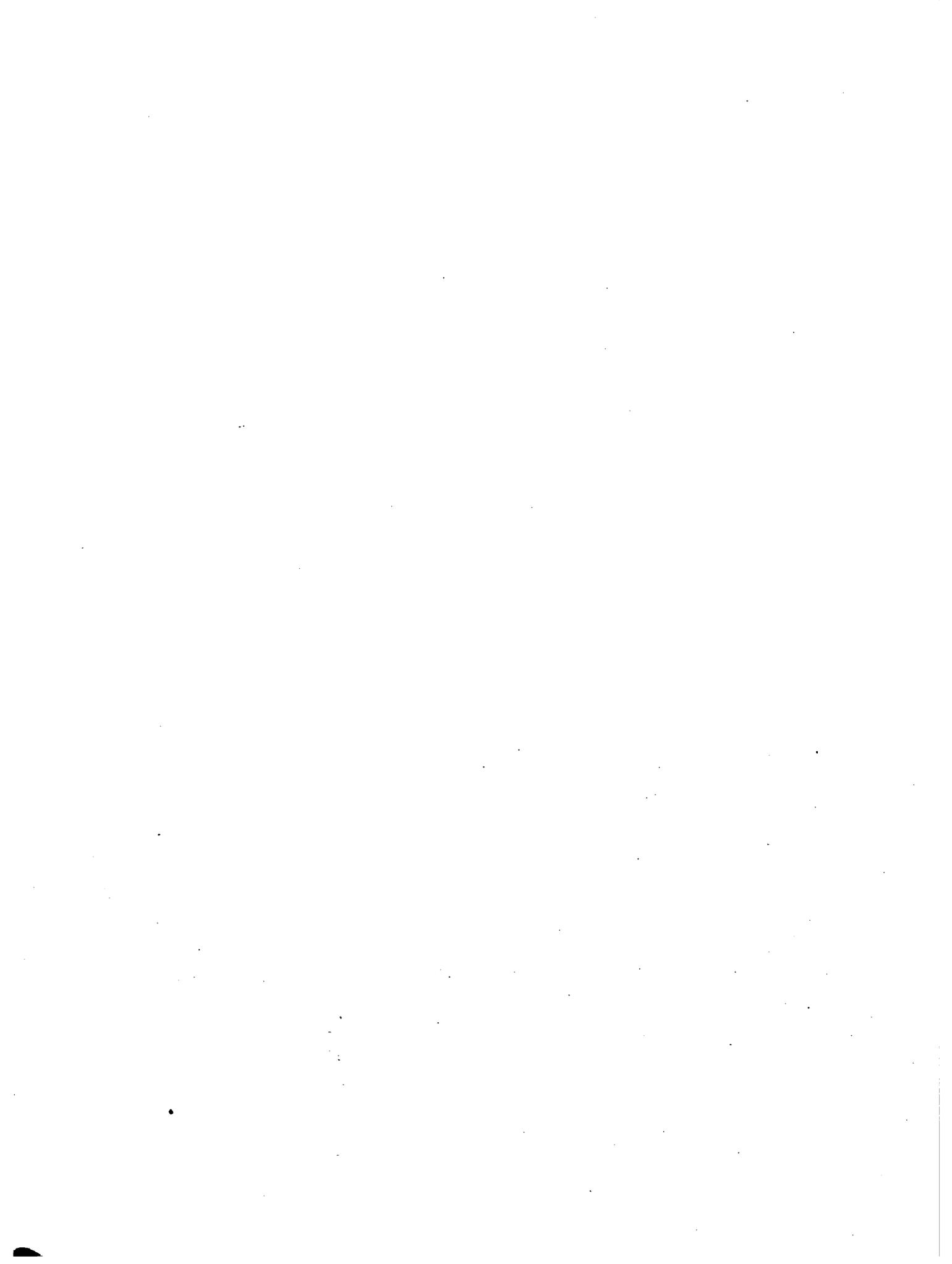
- 1) Libertad de importación de productos agropecuarios, pagando una tarifa arancelaria;
- 2) Eliminación de los mecanismos de los precios negociados;
- 3) Liberación completa a la importación de maíz. (MIPPE,1991).

Lo que propone el programa y que en efecto se empieza a aplicar es una mayor apertura del mercado - y así lo confirma el calendario para aplicar tasas arancelarias decrecientes -que sólo podrán resistir un segmento de grandes productores eficientes.

En congruencia con esto, los lineamientos más recientes de política diseñados por el MIDA dan por supuesto la distinción de las estrategias dirigidas al productor de subsistencia y aquellas orientadas a los productores comerciales. "Las principales estrategias para lograr incorporar al productor de subsistencia a la economía son el Desarrollo Rural Integrado en áreas de pobreza crítica, desarrollo de programas de extensión apoyados por acciones de titulación, investigación, crédito y organización. En cuanto a los productores comerciales, las estrategias de fortalecimiento de los sistemas de riego y la zonificación de cultivos." (MIDA, 1990).

II. POLITICAS DE CREDITO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

El financiamiento al sector agropecuario en el país proviene de fuentes privadas y públicas. Según cifras de la Contraloría

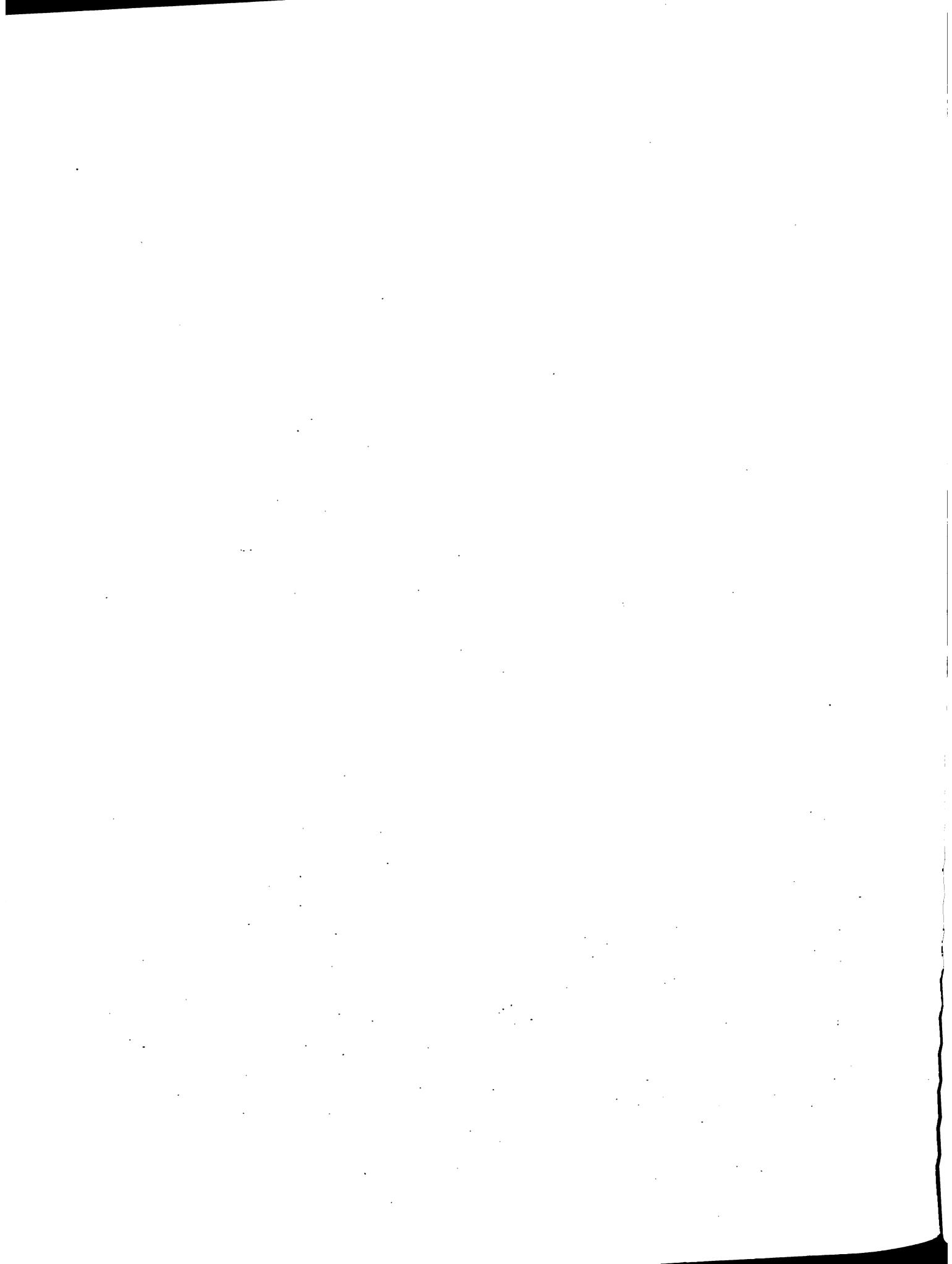


General de la República, en los últimos años de la década del ochenta, la banca oficial fue responsable, en promedio de aproximadamente 8 por ciento del crédito otorgado por el sistema bancario panameño al sector agropecuario.

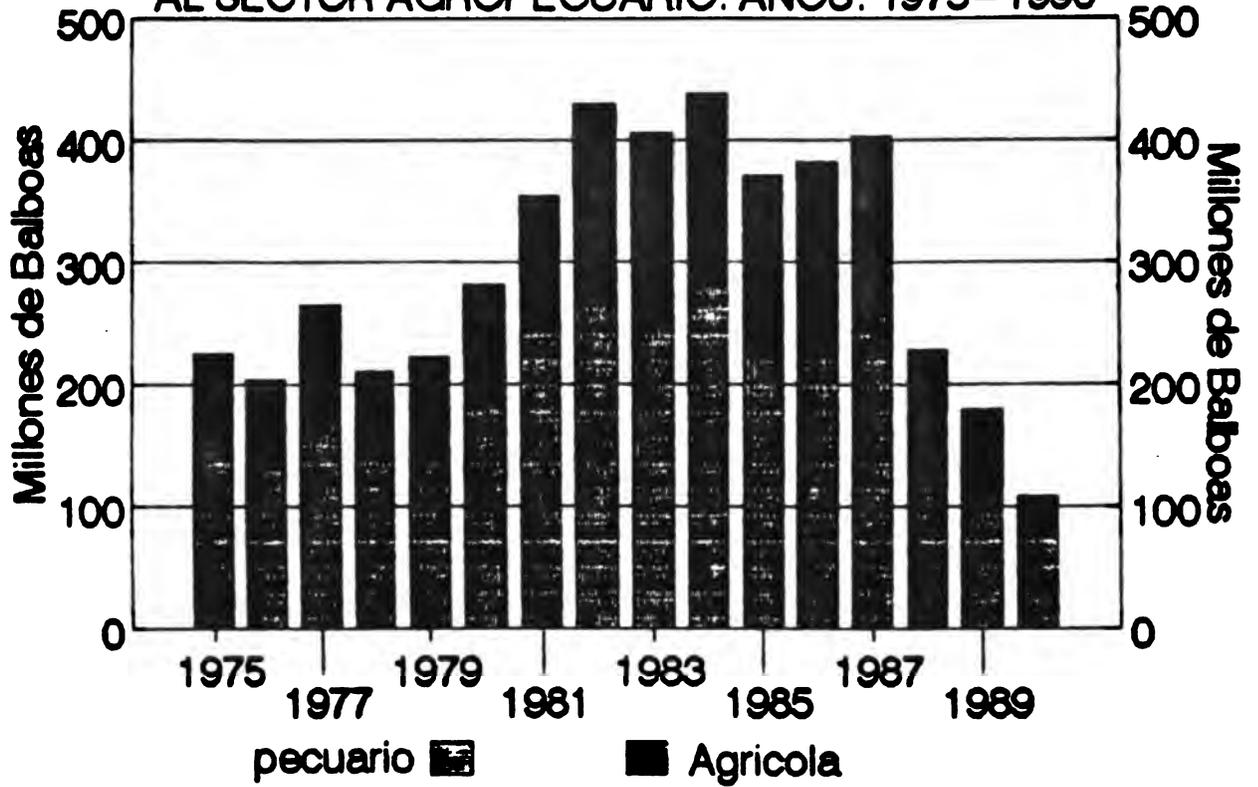
Durante la década del ochenta se redujo significativamente el crédito interno de la banca privada al sector, de tal suerte que después de obtener, en 1977, el 7.7 por ciento de los préstamos del sistema bancario nacional, en 1982 se redujo a 5.5 por ciento del total, participación que se mantuvo hasta finales de la década. Habría que añadir que el crédito de la banca comercial se destina, prioritariamente a explotaciones de más de 100 hectáreas. "En el año agrícola 1980-1981, un total de 7,885 has. recibieron préstamos por un total de US\$118 millones. Pero solamente 13,026 explotaciones de 100 hectáreas y más (17 por ciento del total) recibieron US\$87 millones, o sea el 74 por ciento del total del dinero que se prestó al sector agropecuario ese año." (Quintero, 1991).

En el período 1986-1990 la producción agrícola recibió casi dos tercios del crédito otorgado por el sistema bancario nacional al sector agropecuario, debido a las restricciones financieras del período de agudización de la crisis que motivaron una mayor apoyo a la producción de rubros de la canasta básica.

Las acciones en materia de crédito dirigidas hacia el sector agropecuario de las instituciones públicas (BNP, BDA) se rigen por los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Como se señaló en el punto anterior, la década del ochenta se



**PRESTAMOS DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL
AL SECTOR AGROPECUARIO. AÑOS: 1975-1990**



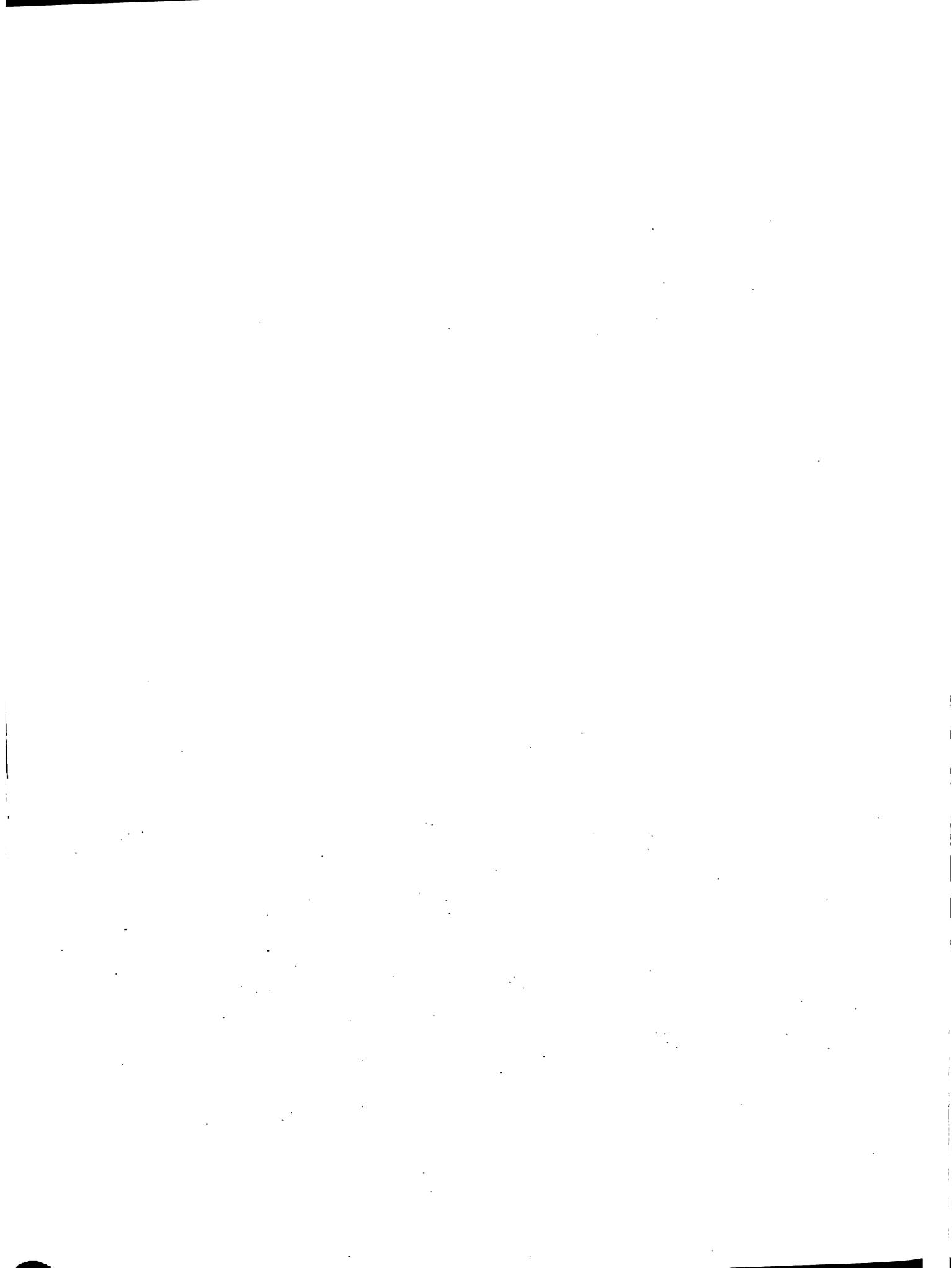
caracteriza por la aplicación en Panamá de los programas de ajuste estructural que orientaron la elaboración y ejecución de políticas hacia todos los sectores productivos. Quedó evidenciado que, en este marco, el sector agropecuario también es llamado a hacer ajustes, con cambios fundamentales en el mismo.

Con respecto a la política de crédito, en el Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991 se plantea que los préstamos estarían dirigidos a tres áreas: comercialización, exportación de productos no tradicionales y producción e inversión. Además, el documento recomienda que se debe "ampliar y diversificar la disponibilidad de financiamiento para la producción agropecuaria." (MIDA: 1987) El lineamiento de crédito distingue aquel dirigido hacia los productores grandes, del que se orienta hacia los llamados productores marginados.

Para los productores grandes se especifica la ejecución de líneas de crédito consistente en la contratación de servicios de asistencia técnica, mientras que en el caso de los productores marginados la orientación es más general ya que "se propone el estudio de mecanismos más adecuados con el propósito de permitir la viabilidad de una forma de financiamiento" a este tipo de productores.

1. LA POLITICA DE CREDITO AGROPECUARIO DEL BANCO NACIONAL DE PANAMA

Los antecedentes históricos del Banco Nacional se encuentran en la Ley 74 de 1904 que creó el Banco Hipotecario y Prendario. El 11 de enero de 1911 pasó a denominarse Banco Nacional de Panamá. Se



trata de una entidad autónoma del Estado constituyéndose en el organismo financiero más importante del mismo. Al igual que otros bancos comerciales, tiene como objetivo ejercer el negocio de la banca, procurando la obtención de financiamiento necesario para el desarrollo económico del país. Una de sus principales funciones, que lo diferencia del resto del sistema bancario nacional, es servir de depósito y ejercer la fiscalización de los fondos públicos.

Entre los servicios que brinda están los préstamos agropecuarios cuyo propósito es el financiamiento de "medianas y pequeñas empresas agropecuarias, que está ligado a una asistencia técnica que permite un mejor uso de los recursos financieros que se ponen a disposición de esta actividad".

El banco, para alcanzar estos propósitos cuenta con una estructura especializada denominada BANCA AGROPECUARIA. Entre los objetivos específicos de esta unidad se encuentran algunos de orden económico y otros de carácter social. Sobresalen: aumentar la producción, productividad y nivel de ingreso de los beneficiarios del crédito; generación de fuentes de empleo para contener la migración a las áreas urbanas.

1.1. CRITERIOS DE SELECCION DE LOS BENEFICIARIOS

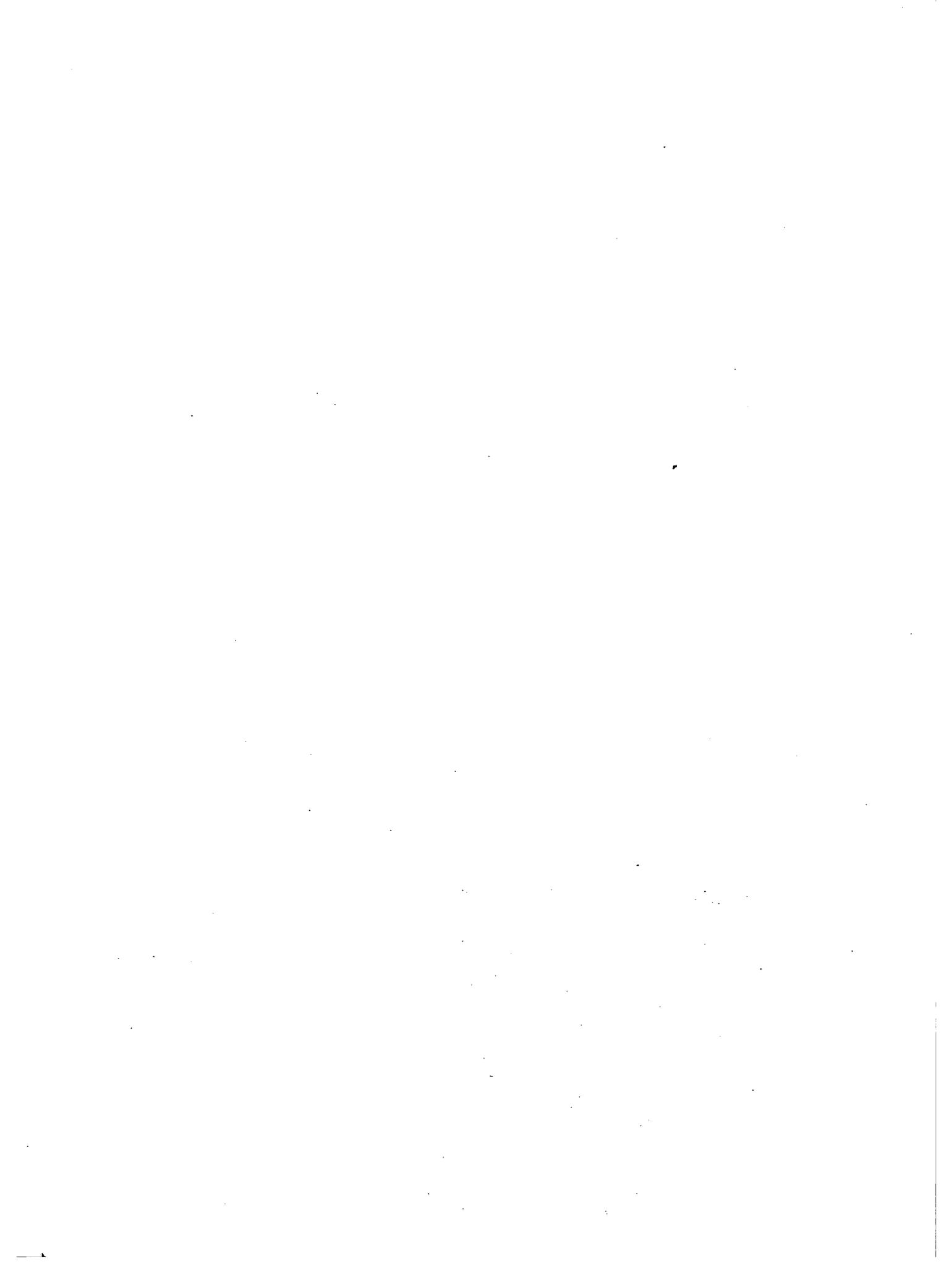
Los principales clientes agropecuarios del BNP son los medianos y grandes productores, aunque también se destina parte de los créditos a pequeños productores y cooperativas, para proyectos que sean rentables.



Con relación a los beneficiarios, la Supervisora de Crédito, Ing. Sadia Quintero, señala que a la institución "se acercan más los medianos y grandes productores." Además, acota, que las solicitudes de préstamos por sumas hasta US\$5,000.00, que podrían ser de pequeños productores, "generalmente no llenan los requisitos de garantías." Algunos de estos requisitos, vitales para la obtención de préstamos, son la posesión legal de la tierra donde se va a desarrollar el proyecto, referencias de crédito, experiencia en la actividad, contar con alternativas de salida que garanticen la recuperación de los créditos.

En cuanto al género de los que solicitan recursos del crédito como pequeños y medianos productores, se encuentran pocas mujeres. En opinión de esta funcionaria, no existen obstáculos que limiten el acceso de las mujeres al crédito agropecuario. El principal obstáculo lo identifica como el "rol" tradicional de la mujer que, en el sector rural, determina una escasa o nula participación de las mujeres en la toma de decisiones de las explotaciones.

Es importante el comentario sobre la única experiencia que esta Supervisora de Crédito del banco tiene con una cliente: "Atiendo sólo una mujer en la región de Chepo que siembra arroz, y siembra arroz porque el esposo se le murió ...". Y agrega, "podemos encontrar a la mujer en el monte trabajando, pero acercarse a un banco y hacer el papeleo (trámite) no...No porque no tiene la capacidad, sino porque se piensa que eso es trabajo de los hombres."



Sobre este particular, tramitación de las solicitudes, se tiene que cubrir una serie de pasos, entre los que destacan: entrevista inicial; certificación del registro público sobre la propiedad; plan de inversión que incluya el 20 por ciento que debe aportar el cliente; determinar los costos de producción; presentar un flujo de caja, etc. De ser aprobada la solicitud, se tendrían que presentar otros requisitos, hasta la aprobación final del crédito.

1.2. EVOLUCION DE LA POLITICA DE CREDITO AGROPECUARIO DEL BNP EN LA DECADA DEL OCHENTA

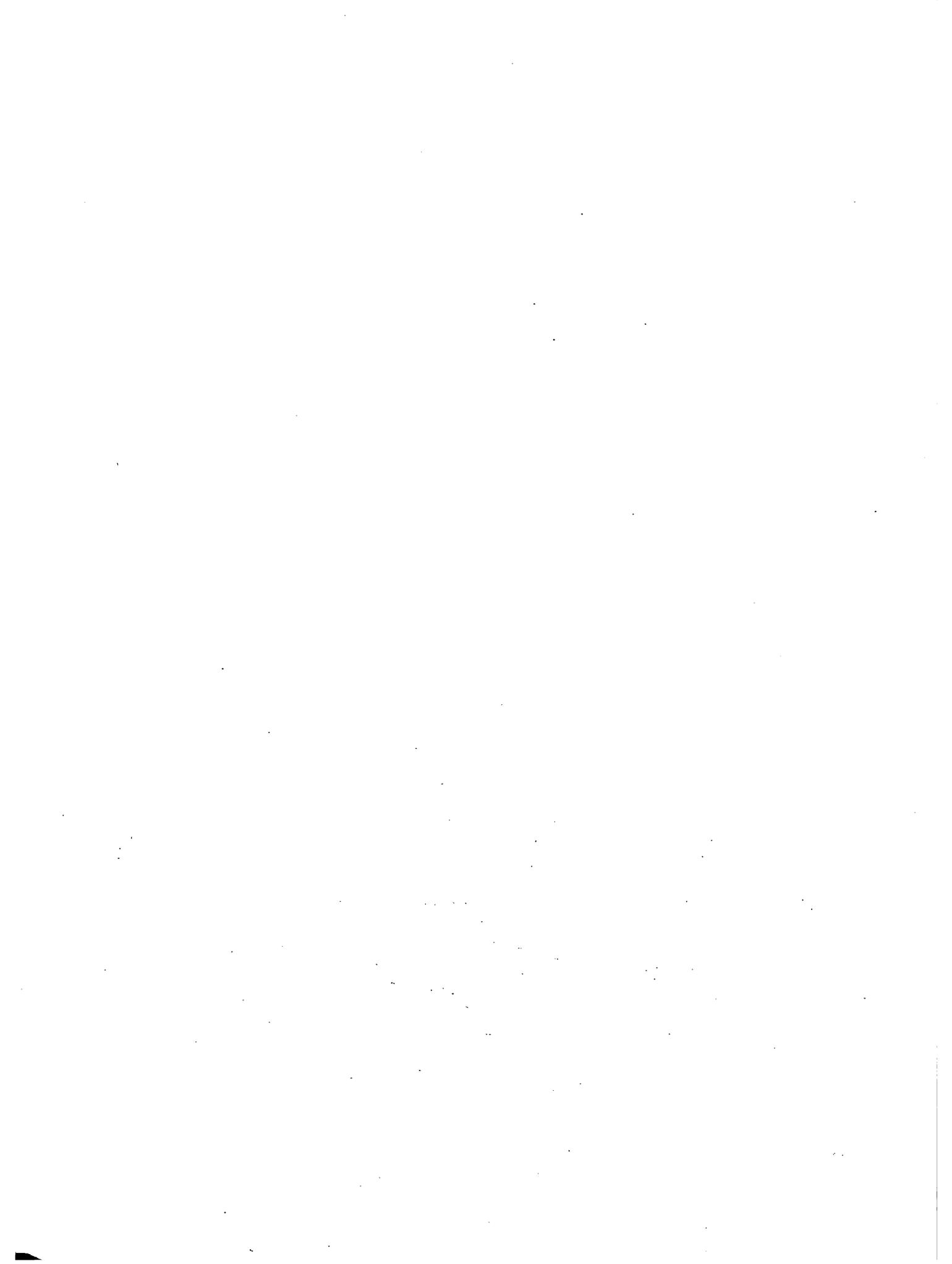
Los rubros que más apoyo en materia de crédito recibieron del BNP en la década del ochenta fueron la ganadería bovina, porcina, avícola y algunos cultivos agrícolas. Entre los rubros agrícolas se destacan: arroz, banano, palma de aceite, caña de azúcar, café y cacao. Seis de estos cultivos tienen una importancia significativa en el conjunto de las exportaciones del sector agropecuario y han sido los rubros, además del arroz, que tradicionalmente han captado más recursos financieros de la institución en función de las menores posibilidades de riesgo que representan; se trata, además, de cultivos que cuentan con tecnología moderna, en grandes extensiones de tierra y con mejores condiciones de comercialización.

Esta entidad bancaria es uno de los bancos oficiales que más crédito destina hacia el sector agropecuario, siendo la actividad pecuaria la que más apoyo financiero recibe. Así lo confirman los datos disponibles de saldos de cartera por rubro del período 1984-

1990. En este período, el 60 por ciento de los saldos correspondían a las actividades pecuarias y el 40 por ciento a las agrícolas.

A partir de 1987, como consecuencia de la agudización de la crisis política, se reducen a más de la mitad los saldos de los préstamos agrícolas y en un cuarto los pecuarios. En los últimos tres años de la década del ochenta la reducción de los saldos crediticios del sector agropecuario afectan más a los rubros agrícolas, llegando a representar el rubro pecuario el 70% de los mismos. Los rubros más afectados del subsector agrícola fueron la caña de azúcar y la producción bananera. En el primero el saldo de la cartera crediticia disminuye de 14 por ciento en 1984 a 5 por ciento en 1990 con respecto al total del subsector, mientras que para el banano se reduce de 15 por ciento a 2.7 por ciento en 1987 y no presentan saldos en los años siguientes.

Dentro de los rubros agrícolas en el período 1984-1987 se dio el siguiente comportamiento de los granos básicos del estudio que nos ocupa. En 1984 los saldos de cartera crediticia para el maíz y los frijoles representaban el 1.3 por ciento del total del subsector agrícola; en 1987 este porcentaje se mantuvo casi invariable (1.4 por ciento) y aumentó en 1990 a 3.9 por ciento. A pesar de este aumento, el maíz y los frijoles siguen siendo menos favorecidos por la política de crédito del Banco Nacional de Panamá.



1.3. LA DECADA DEL NOVENTA (1990-1992)

Después del cambio de Gobierno en diciembre de 1989 y luego de haber transcurrido tres años de un profundo estancamiento económico que también afectó las actividades bancarias, el Banco Nacional de Panamá destinó gran parte de su esfuerzo a la recuperación de préstamos. A partir de 1990 se estableció una política de crédito otorgando la prioridad a los sectores más productivos del país. Se señaló, además, que se daría preferencia al financiamiento de unidades productivas medianas y pequeñas que no contaran con otras fuentes de recursos, mediante una política de crédito que tomaría en consideración "el balance de retorno y riesgo" de esas unidades de producción. (BNP, 1990).

Para 1993, en el marco del Programa de Modernización de la Economía, la política de crédito del BNP para el sector agropecuario fue redefinida en los siguientes términos: para el sector pecuario se mantendrán los mismos niveles de financiamiento, "con énfasis en la cría y doble propósito," estableciendo una estrategia de captación de recursos a través del requisito de apertura de cuenta a los clientes que soliciten crédito.

En el caso de los rubros agrícolas se sostiene que se mantendrán también los mismos niveles -relativamente bajos- de financiamiento para los préstamos destinados al cultivo de arroz, maíz, sorgo, frijoles, tomates, papa y hortalizas. En todos estos rubros se hace énfasis en la exigencia de un mayor rendimiento, que está vinculado a los posibles efectos de la eliminación de las



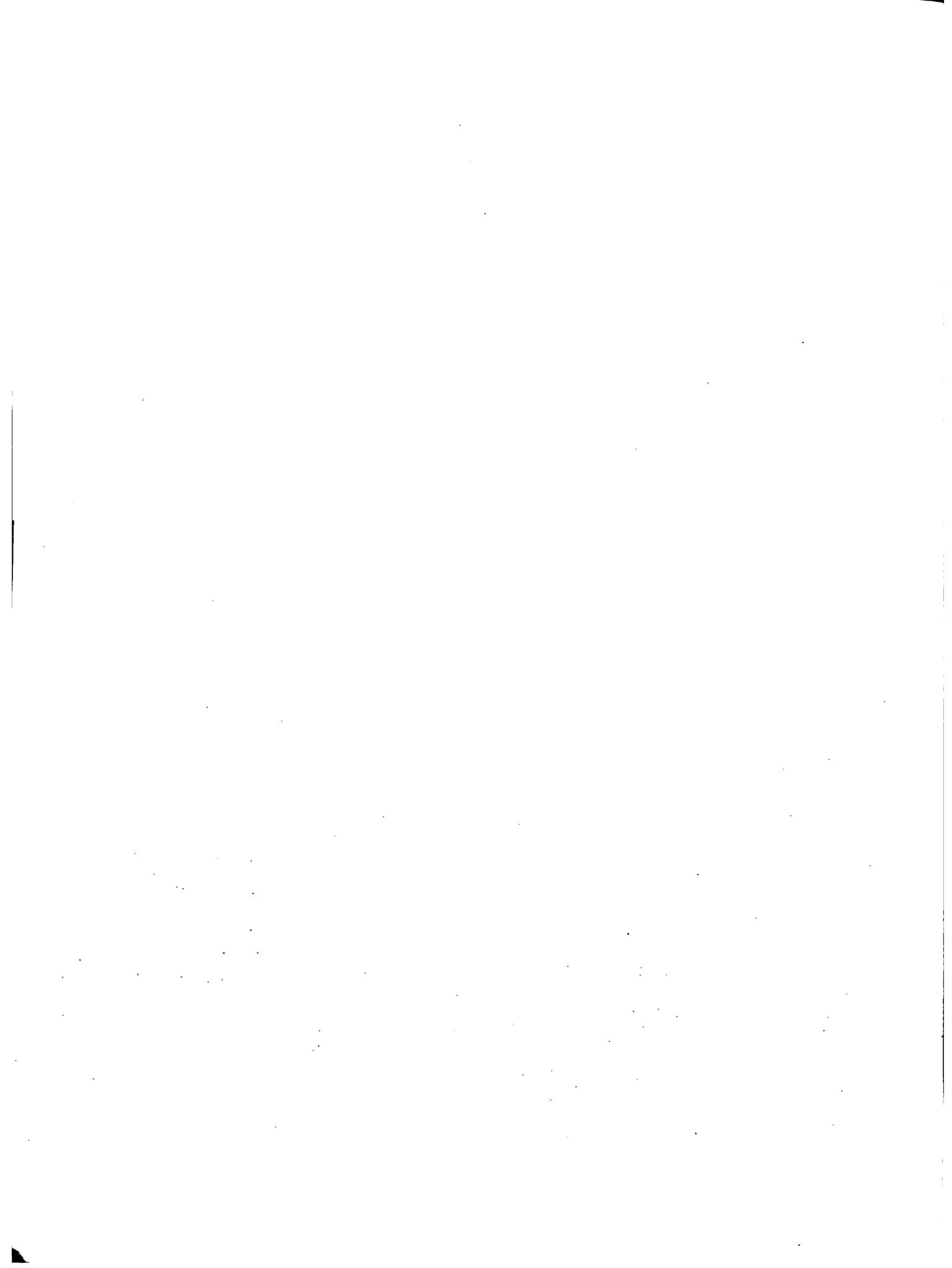
cuotas de importación y aplicación consiguiente de aranceles de importación a partir de marzo de 1993.

La estrategia de crédito para 1993 del BNP contempla un giro importante en materia de apoyo al subsector agrícola, al señalarse que "se está orientando el crédito a los nuevos rubros catalogados como no tradicionales, para la exportación como: melón, zapallo, sandía, además de un renglón de financiamiento para la reforestación combinada con la exportación ganadera." (BNP, 1992).

En efecto, esta nueva orientación del crédito podría colocar a rubros como el melón en una posición más favorable en comparación con otros rubros agrícolas, que de los no tradicionales señalados era el que más financiamiento recibía en 1990, llegando a representar sólo el 0.9 por ciento de los saldos en cartera del subsector.

El nivel estimado de financiamiento para el sector agropecuario a partir del BNP se estima en US\$35 millones, al que habría que sumar US\$8 millones para crédito cooperativo (agropecuario, industrial y artesanal) y US\$800.00 por hectárea como crédito forestal.

Dos son los programas específicos de crédito para granos básicos en la estrategia de corto plazo 1992-1993, los que establecen el apoyo a la compra de granos y subproductos agrícolas para procesadoras de alimentos y productores agropecuarios y a la comercialización de granos. Para el primer caso se estiman créditos de US\$25 mil a US\$2 millones y en la comercialización, de



US\$50 mil a US\$50 millones, con plazos de 9 por ciento y 11 por ciento, respectivamente.

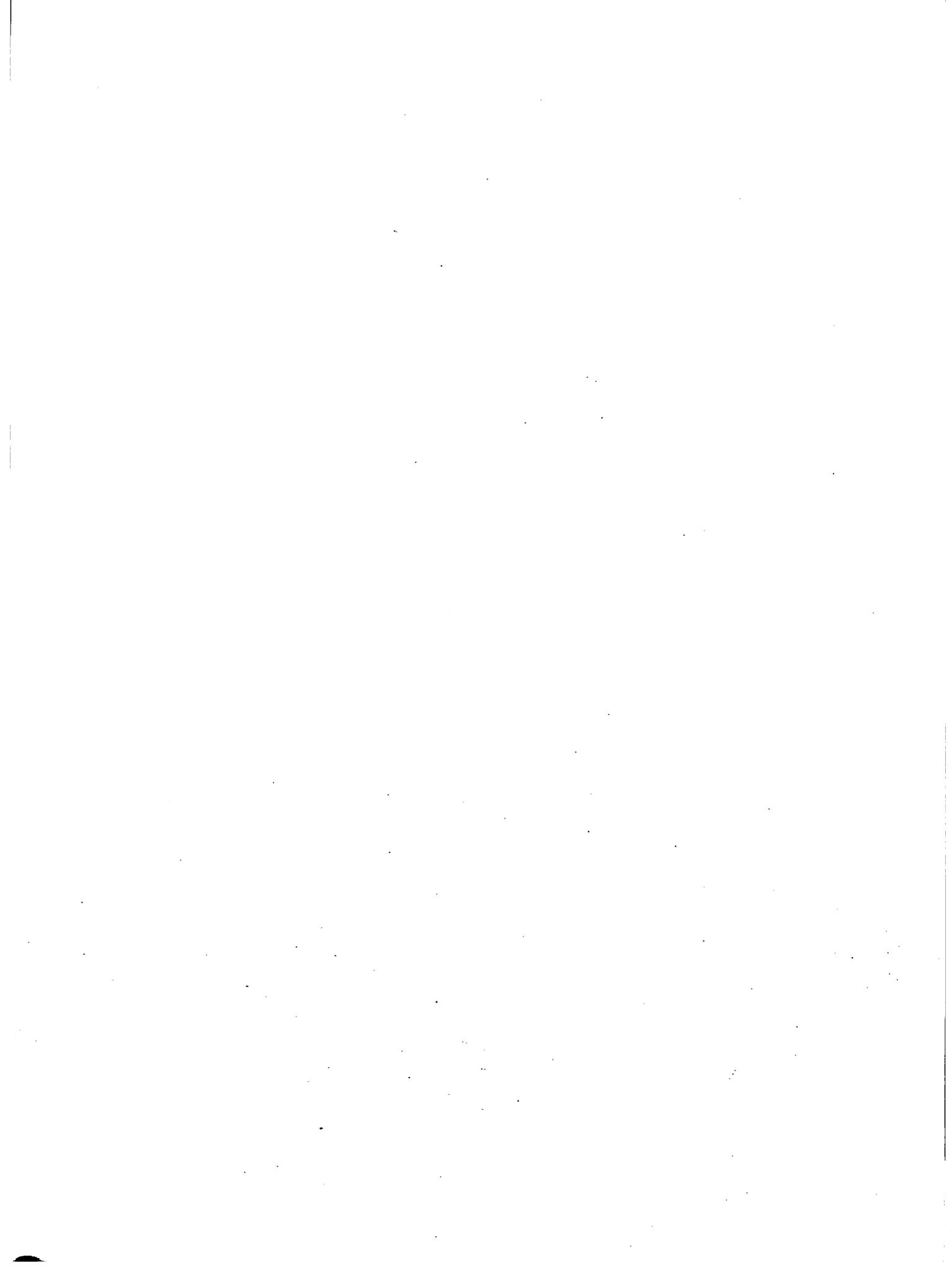
2. EL CREDITO EN EL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (BDA)

El BDA fue creado en enero de 1973, como una entidad autónoma del sector público panameño, sujeta a la orientación del Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Su función principal, como banco de fomento, es otorgar financiamiento a cualquier persona natural o jurídica dedicada a desarrollar actividades agropecuarias, que cuente, además, con capacidad para hacer frente a las obligaciones contraídas.

2.1. BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

Esta institución financiera conceptúa como sujetos de crédito a productores individuales (pequeños y medianos, prioritariamente) y a productores organizados en cooperativas, organizaciones campesinas, juntas comunales que desarrollen proyectos compatibles con la política económica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Entre los rubros agrícolas se otorga singular importancia al arroz, cacao, maíz, sorgo, café, y tomate industrial.

La guía de información general del BDA (1988) desarrolla definiciones muy generales sobre los beneficiarios de la política crediticia, las que hacen énfasis en la capacidad de los mismos para asegurar la recuperación de los préstamos, los recursos para desarrollar el plan de inversión, buen comportamiento moral y de crédito y, además, para los medianos, habilidad de administración y/o posibilidad de contratar un administrador o asesor del



proyecto. Los productores grandes se definen como aquellos que además de exceder las condiciones de los medianos, pueden contar con habilidad administrativa o contratar personal capacitado. Los productores organizados se definen, por su parte, como agrupaciones de productores que se dediquen a la producción, transformación y comercialización y al desarrollo de actividades tendientes a resolver problemas sociales y económicos de los mismos. Estas definiciones no ofrecen criterios suficientemente claros de diferenciación entre los beneficiarios pequeños y medianos.

En el Programa de Crédito Agropecuario de 1992 el BDA ha redefinido su clientela, incorporando características más específicas. Los pequeños productores son definidos como aquellos que en forma individual u organizada reúnen las siguientes condiciones: que explotan personalmente su parcela, sea ésta propia, arrendada o cedida, y que de ella se deriven la mayoría de sus ingresos; que producen para la subsistencia; que la única fuente de ingresos sea la actividad agropecuaria; que la fuerza laboral sea familiar; que posean moralidad crediticia y capacidad para administrar su finca; y que cuenten con potencial de recursos físicos necesarios para el desarrollo de un plan de inversión que asegure la recuperación del crédito. En esta definición se utiliza más un criterio de dependencia de la actividad desarrollada en la UPC.

Los medianos productores se diferencian de los pequeños por las siguientes características: pueden explotar directamente sus predios o mantener una administración eficiente; que por lo menos

el 20% de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria; y tener habilidad administrativa o tener capacidad para contratar un administrador cuya capacidad sea aprobada por el Banco.

Los productores organizados son las asociaciones formadas por productores agropecuarios, en cooperativas u organizaciones legalmente constituidas.

Igual que en el Banco Nacional de Panamá, el BDA no cuenta con información sistematizada que permita distinguir el género de los beneficiarios. No obstante, a juicio de la Ing. Doris de Acevedo, Ejecutiva de la Dirección Ejecutiva Técnica del banco, son pocas las mujeres que son clientes del banco pero que cuando lo son, demuestran responsabilidad frente a sus compromisos. Estima que los pocos apoyos crediticios otorgados a mujeres se ubican en actividades agrícolas, destacándose en rubros como frutas, arroz y hortalizas. Una apreciación acerca de la escasa participación de la mujer en gestiones de crédito indica que "la mayoría de las mujeres del sector rural se automarginan..." de ésta y otras actividades.

Habría que considerar, sin embargo, que a esta situación contribuyen algunos elementos administrativos, entre los que vale destacar, los requisitos para acceder al crédito. Estos se constituyen en innumerables pasos formales, que podrían transformarse en barreras que van descalificando toda posibilidad de que los pequeños productores y las mujeres participen en igualdad de condiciones en el acceso efectivo al crédito.

2.2. EVOLUCION DE LA POLITICA DE CREDITO EN LA DECADA DEL OCHENTA

El BDA es la institución bancaria que más apoyo financiero ha brindado al sector agropecuario, llegando a contar en algunos períodos con la cartera crediticia más alta del sector. En el caso de los granos básicos, en el período 1975-1990, "...los préstamos...han representado, como máximo 5.3 por ciento del total de préstamos de la banca privada y 51.5 por ciento en el caso del BDA." (ACHONG, 1992).

Las orientaciones en materia de crédito agropecuario durante la década del ochenta enfatizaron el crédito individual, aunque también fue significativo su aporte a las actividades de asociaciones agropecuarias. A inicios del período el 72 por ciento del crédito formalizado correspondía a los productores individuales (30.3 millones de dólares) y el 28 por ciento restante a préstamos asociativos (12 millones de dólares).

Sin embargo, la participación de crédito asociativo fue disminuyendo significativamente, en términos absolutos a partir de 1983 cuando logró captar la suma de 4 millones de dólares, menos de la mitad que obtuvo en 1980. Su participación porcentual en 1987, con respecto al total de préstamos del sector agropecuario alcanzó sólo el 10 por ciento.

En cuanto al destino de los préstamos por actividad, es notorio el giro que se da después del primer préstamo de ajuste estructural en 1983. En efecto, durante los primeros años de la década, las actividades agrícolas captaron más del 50 por ciento de



los préstamos formalizados por el banco, siendo el arroz el rubro más beneficiado, seguido por el maíz y el sorgo. En 1987, los préstamos otorgados al subsector pecuario representaban el 57 por ciento del sector agropecuario, orientación que ya desde 1984 se venía presentando.

Este cambio obedece a las restricciones contenidas en el SAL I, entre las cuales se destaca la reducción de fondos para préstamos, con el propósito explícito de obligar "al banco a ser más selectivo en lo relacionado a sus riesgos crediticios." Estas restricciones estarían afectando las actividades de los pequeños productores y de las asociaciones (asentamientos campesinos, entre éstas) que recibían apoyo directo del banco, como queda evidenciado a partir de 1984. Esta tendencia se fundamenta en los señalamientos sobre la participación del Estado en la promoción de actividades del sector agropecuario en la década del setenta, que se caracterizaba por un cierto paternalismo a los productores del campo y grupos como los Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias de Producción que, a juicio de los organismos internacionales de crédito, les limitaba las posibilidades de producir con mayor eficiencia.

A raíz del segundo préstamo de ajuste estructural convenido entre el gobierno panameño y el FMI-BM en 1986, se suspende el funcionamiento del sistema de compra establecido por el BDA para algunos rubros agrícolas. Una de las acciones de la segunda fase del convenio señala expresamente: "terminar el sistema de compra de cosecha por el cual el BDA financia la compra de maíz."



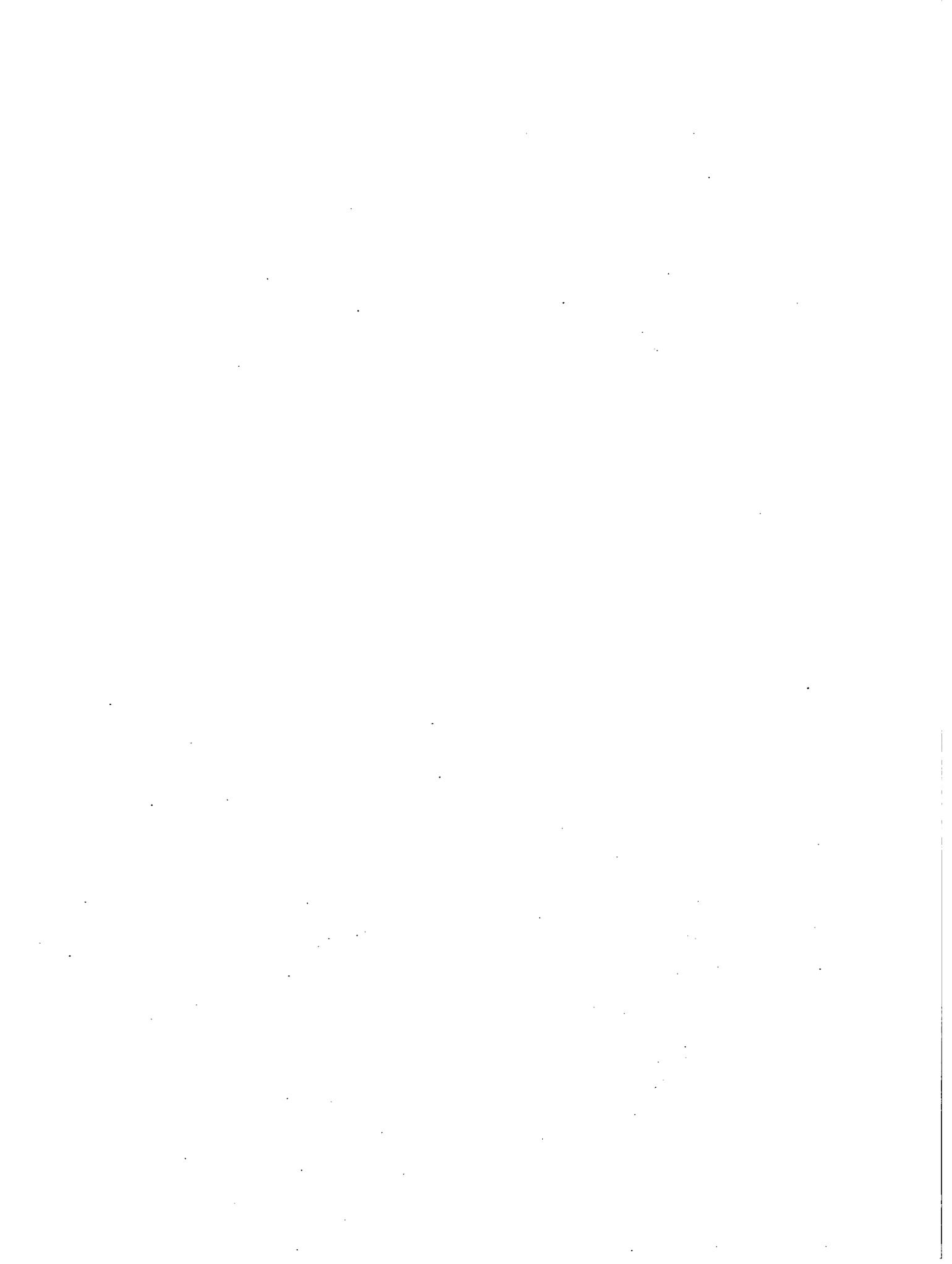
**PRESTAMOS DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
A LA PRODUCCION AGRICOLA**

AÑOS	TOTAL	AGRICOLA	ARROZ	MAIZ	SORGO	FRUJOL
1975	27,030.6	14,665.2	6,047.7	2,841.7	270.5	329.2
1976	29,699.0	17,118.9	10,500.8	1,703.6	753.4	499.4
1977	20,990.1	12,570.7	6,202.1	1,820.7	609.5	77.0
1978	23,349.9	12,851.0	6,129.8	1,933.5	851.3	340.3
1978	30,410.3	16,260.3	7,727.5	1,488.6	665.2	149.4
1980	37,199.5	21,279.6	7,704.1	1,812.9	1,538.2	234.0
1981	40,932.2	25,108.9	9,974.8	2,112.6	1,130.5	116.6
1982	560,007.5	36,278.1	17,783.6	2,962.5	1,237.2	93.2
1983	43,970.3	26,938.9	6,849.6	2,330.2	1,161.0	56.7
1984	41,347.0	26,333.8	3,790.9	2,133.1	1,163.3	66.5
1985	44,399.4	27,938.4	6,444.7	3,684.9	1,495.9	220.0
1985	60,039.5	33,032.7	6,854.3	5,458.8	1,229.2	91.9
1987	47,972.5	28,842.2	4,744.9	2,822.4	888.4	39.1
1988	19,745.5	16,832.9	7,166.7	1,699.5	725.6	57.1
1988	26,970.2	24,964.0	7,706.6	1,225.3	684.1	62.3
1980	19,433.1	15,878.5	5,257.5	685.0	421.3	16.0
1991	13,029.6	8,950.4	3,578.0	1,345.8	510.1	32.8

DISTRIBUCION PORCENTUAL

ANOS	AGRICOLA	ARROZ	MAIZ	SORGO	FRUJOL
1975	54.3	22.4	10.5	1.0	1.2
1976	57.7	35.4	5.7	2.5	1.7
1977	60.2	29.7	8.7	3.9	0.4
1978	55.0	26.3	8.3	3.6	1.5
1979	53.5	25.4	4.9	2.8	0.5
1980	57.2	20.7	4.9	4.1	0.6
1981	61.3	24.4	5.2	2.8	0.3
1982	6.6	3.1	0.5	0.2	0.0
1983	65.8	15.6	5.3	2.6	0.1
1984	63.7	9.2	5.2	2.8	0.2
1985	62.9	14.5	8.3	3.4	0.5
1986	55.0	11.4	9.1	2.0	0.1
1987	60.1	9.9	5.9	1.9	0.1
1988	89.8	39.2	9.0	3.9	0.3
1988	92.6	28.6	4.5	3.3	0.2
1980	81.7	27.1	3.5	2.2	0.1
1991	68.7	27.5	10.3	3.9	0.3

FUENTE: Contraloría General de la República. y BDA:



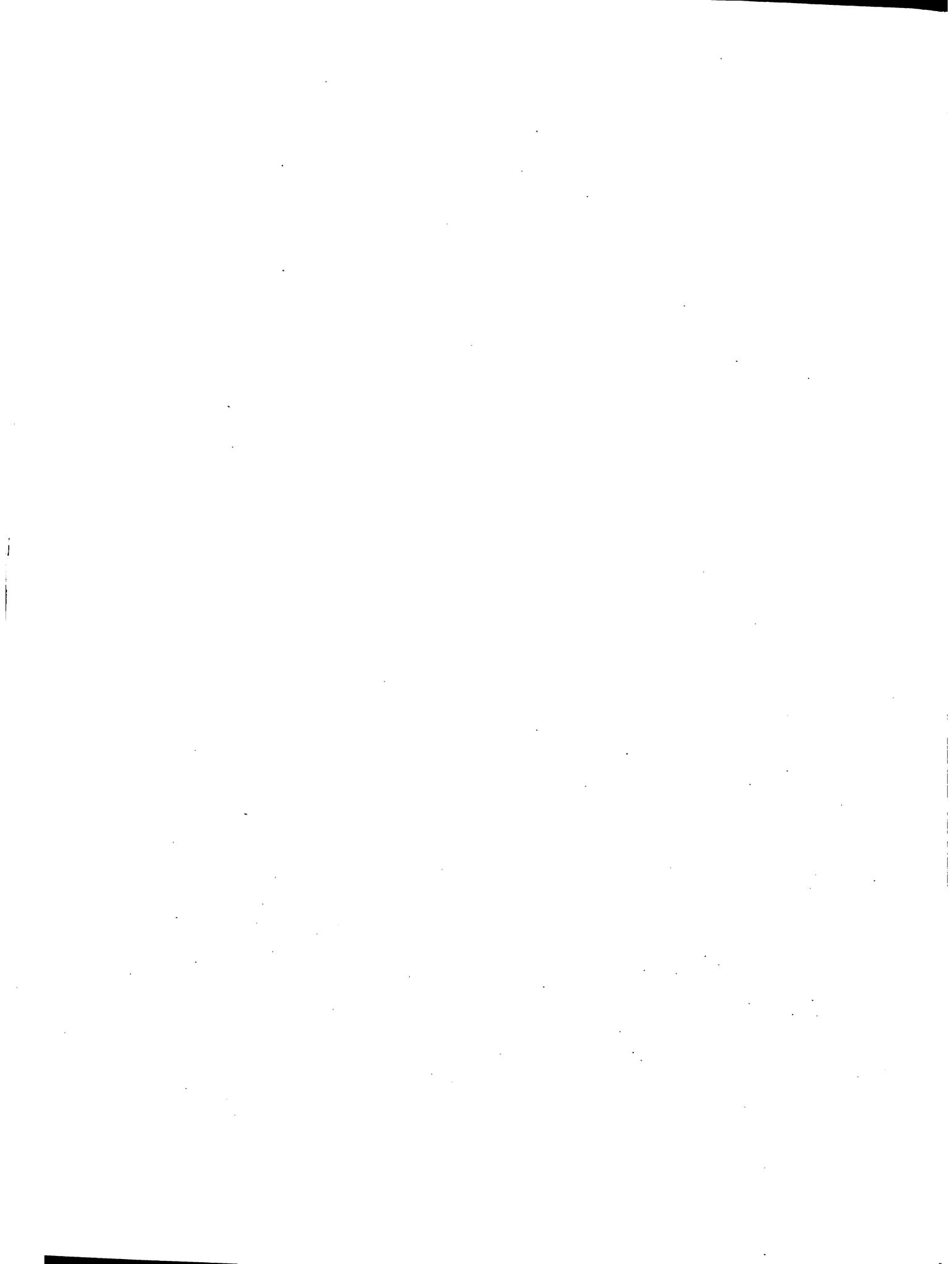
(Achong, 1987). De esta protección se beneficiaban los productores pequeños y medianos clientes del banco.

En los últimos años de la década, el BDA, como principal institución financiera del sector agropecuario, ve mucho más limitado su accionar como consecuencia de la carencia de recursos provenientes de fuentes externas. En este sentido, se dispone a desarrollar un plan de contingencia, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para impedir el desabastecimiento de alimentos en el país. Del reducido financiamiento otorgado en 1988 (16.9 millones de dólares) al sector agropecuario, se privilegió el arroz con el 51 por ciento de los préstamos de todo el sector.

En este momento, la agudización de la crisis política económica posterga la aplicación de algunas medidas de ajuste a la economía y, por ende, al sector agropecuario que apoyaba el BDA. En 1989 se redujo aún más el nivel de préstamos, y se mantuvo el apoyo a rubros de la canasta de alimentos, en base al plan de contingencia.

2.3. LA DÉCADA DEL NOVENTA (1990-1992)

Igual que otras instituciones del Estado, el BDA establece su política de crédito en base a los lineamientos del Programa de Modernización de la Economía que en las nuevas condiciones de aplicación sin restricciones plantea un programa de acciones gubernamentales, entre las que sobresalen: "un programa de diversificación del crédito agropecuario a través del Banco Nacional de Panamá; y un programa de crédito agropecuario destinado



al fomento de las exportaciones agropecuarias no tradicionales (utilizando recursos excedentes del FECI)." (MIPPE, 1991).

En 1990 se mantuvo comprimida la actividad crediticia, a niveles aún más bajos que el año anterior, tanto en número de operaciones como en los montos de los préstamos desembolsados. En 1989 fueron 19 millones de dólares y en el noventa 7.9 millones de dólares destinados a actividades agrícolas y pecuarias. El arroz nuevamente absorbió el 51% de los préstamos.

De hecho, a partir de 1988 se pone en práctica una política de recuperaciones agresiva y necesaria ante las limitaciones financieras de la institución y del sector público en su conjunto.

En 1990 se restablece, como lo señalan los préstamos de ajuste, "una política agresiva de saneamientos basada en la realidad de los proyectos y en la capacidad de pago de los prestatarios." (BDA, 1990). Esta política de saneamiento, en el contexto de la peor recesión económica del país, afectaría consecuentemente a los productores más vulnerables, pequeños clientes del banco, quienes ya venían afectados por las restricciones crediticias del período anterior.

Un ejemplo concreto de esta afirmación lo constituye el apoyo financiero al cultivo de frijol. En 1988 los productores recibieron US\$39,900.00 en préstamos (0.1 por ciento de los préstamos agrícolas); en 1990 sólo se realizaron 4 de las 82 operaciones programadas, por un monto de aproximadamente US\$10,000.00.

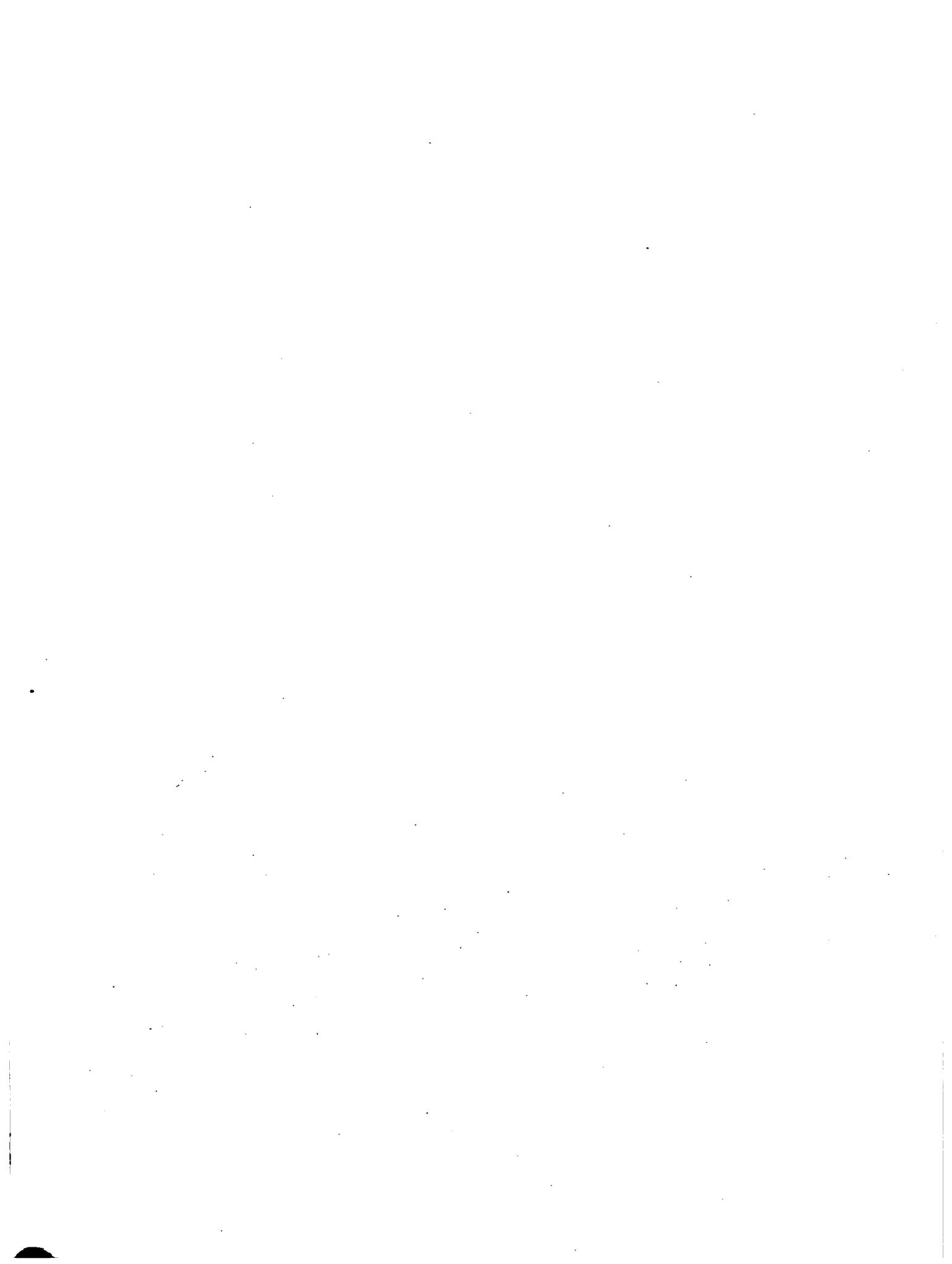


El BDA, en 1992, pareciera seguir funcionando bajo los criterios de un plan de contingencia; el presupuesto de inversión se estima en 17.4 millones de dólares, menor a lo ejecutado en 1988, con restricciones significativas en el número de operaciones.

Las actividades agrícola y pecuaria representan el 38 y 20 por ciento, respectivamente, de este presupuesto. Ahora, orientados por las medidas de ajuste, se incluyen otras actividades a financiar por medio de recursos de compensación bancaria (FECI), entre las que se incluye el fomento a la producción de rubros no tradicionales para la exportación (melón, sandía, zapallo, tubérculos, etc.); actividades agroindustriales (producción de queso, concentrados de frutas, jaleas, etc.); y un componente significativo para apoyar la reconversión de productores. Estas tres actividades concentran el 15 por ciento del presupuesto de inversión del banco.

En la reconversión de productores se establece claramente la intención de atender pequeños y medianos productores de arroz, maíz, sorgo, tomate, leche y cebolla, que "tendrán que salir de la actividad." (BDA, 1992).

Sin embargo, al calcularse el promedio de costos de producción por hectárea de 20 cultivos no tradicionales, diez de ellos presentan costos totales por encima de US\$1,000.00 por hectárea. (WELLER, 1991). Esto sugiere una clara indicación que excluye al pequeño productor que tiene dificultades de acceso a crédito, comercialización, inestabilidad de precios y otros.



IV OTROS ORGANISMOS DE APOYO AL PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR A TRAVES DEL CREDITO Y CAPACITACION

1. EL MOVIMIENTO COOPERATIVO

Las regulaciones en materia de cooperativismo en el país se coordinan a través del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOO), entidad estatal que apoya al sector cooperativo agropecuario de acuerdo a los lineamientos del MIDA. Es el resultado de la colaboración entre el Estado y el Movimiento Cooperativo y fue creado mediante la Ley 24 de 21 de julio de 1980. Su función principal es la formulación, dirección, planificación y ejecución de la política cooperativa del Estado.

La participación de las cooperativas en el proceso de toma de decisiones del sector agropecuario se dio, en la década del ochenta, a través de las comisiones consultivas por rubro, creadas por el gobierno anterior. En cuatro de las 14 comisiones se concretó la participación directa de las cooperativas y de manera indirecta a través de los asociados en las restantes.

De acuerdo al Censo Cooperativo de 1988, de 326 cooperativas que había en el país, el 20 por ciento (65) se dedicaban a algún tipo de actividad agropecuaria; más de la mitad de las cooperativas (52 por ciento) eran de ahorro y crédito. El 85 por ciento de las agropecuarias se catalogaban como de servicios múltiples. La misma fuente indica que sólo 12 de las asociaciones cooperativas desarrollaban proyectos agrícolas, destacándose los rubros aceite de palma con 3 proyectos en 4,106 has. y el arroz con dos proyectos en 215 has. sembradas.

Cabe señalar que en 1992, dos tercios de las cooperativas de servicios múltiples (66 por ciento) se concentraban en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Coclé, lo que indica que es en estas regiones donde se desarrolla la mayoría de los proyectos cooperativos agrícolas.

En cuanto a las políticas de desarrollo cooperativo realizadas por el IPACCOOP, en 1983 se enfatizaban cuatro ejes: desarrollo institucional, educación cooperativa, transferencia de tecnología y fiscalización del sector cooperativo. Estos ejes se desprenden de las orientaciones más generales del sector agropecuario, ceñidas a las primeras medidas de ajuste de la década del ochenta, lo que significó para esta dependencia propiciar "la austeridad y la racionalización del gasto público"... y "el incremento de la producción de alimentos, una más eficiente comercialización de los productos agropecuarios." (IPACCOOP, 1984).

A propósito de las cooperativas agropecuarias, en 1983 se identificaban las principales limitaciones y problemas de estas asociaciones, las cuales se atribuían a los niveles de administración, la capitalización interna, el escaso grado de integración y los niveles de educación cooperativa, limitaciones que era necesario superar para potenciar aún más el aporte de estas cooperativas al sector agropecuario panameño.

Para la década del noventa, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo del Sector Cooperativo, se señala que a las cooperativas con actividades agropecuarias "...se les presenta la oportunidad de desarrollar sus potencialidades en la producción y comercialización

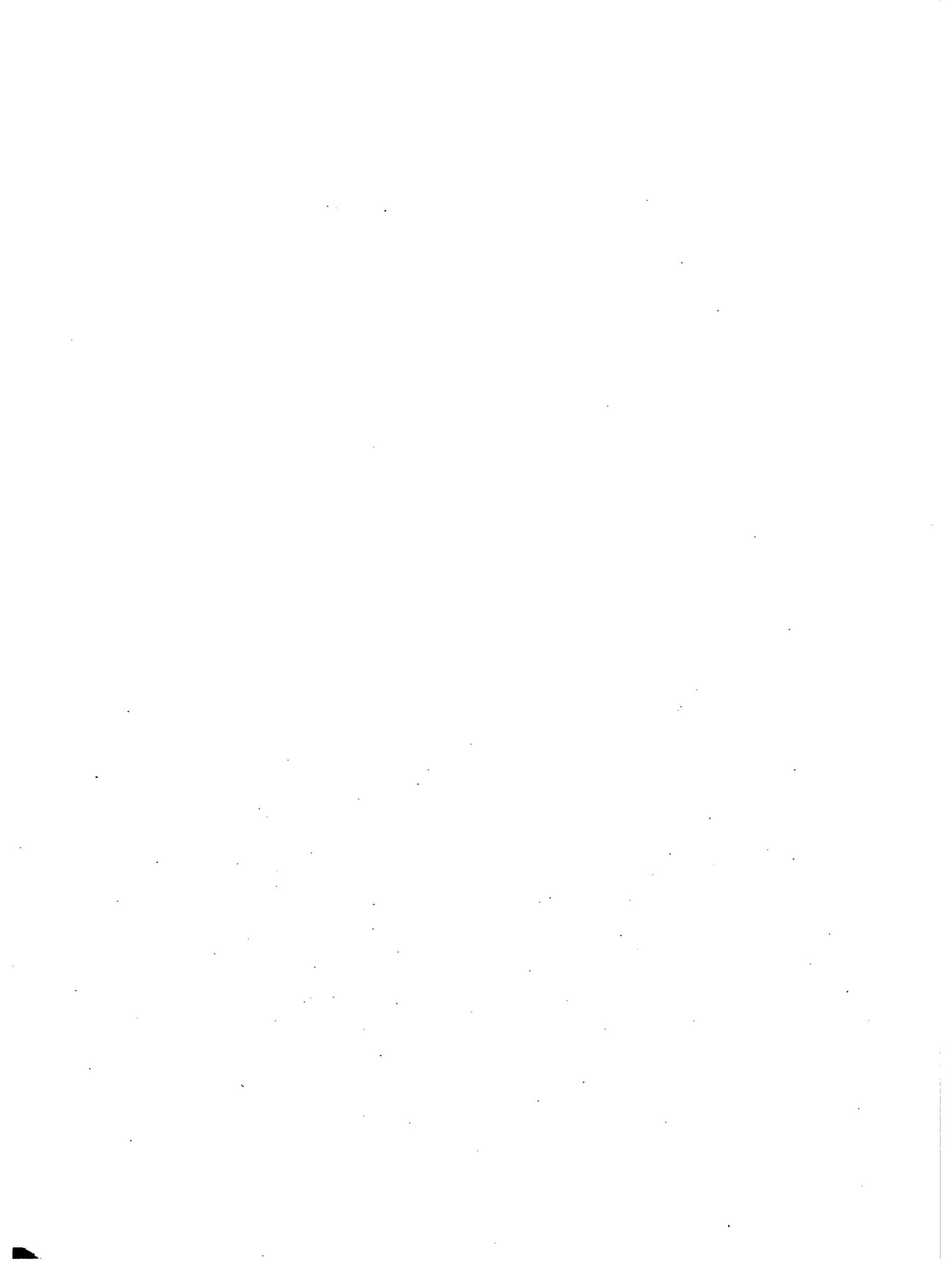
de sus productos, encajando en los lineamientos políticos del gobierno, de fomentar las actividades realizadas y reducir la participación del Estado en la economía." (IPACOOOP, 1991).

En el marco de ese Plan se imprimen modificaciones a las políticas globales para el sector cooperativo; ahora se orientarán hacia cuatro aspectos: promoción y capacitación; integración; financiamiento; y comercialización y producción.

Con estas medidas se estaría intentando, por una parte, superar el escaso nivel de integración de las cooperativas, a través de la creación de una Federación de Cooperativas y, para el caso de las agropecuarias, propiciando la integración de cooperativas afines en producción. Por otro lado, los problemas de comercialización, que también afectan a los pequeños y medianos productores, se deben enfrentar de manera integral. Los problemas de financiamiento, señala el IPACOOOP, podrían atenderse mediante la creación, a mediano plazo, de un banco cooperativo.

Sobre este último aspecto, financiamiento, cabe señalar que el apoyo en recursos de crédito para las cooperativas proviene de fuentes públicas (BNP, BDA), de la banca comercial privada, de organizaciones no gubernamentales y del propio sector cooperativo.

Es evidente que las asociaciones cooperativas más grandes y sólidas tienen menos dificultades para obtener recursos de la banca privada y oficial, ya que pueden contar con condiciones que les permiten ser sujetos de crédito. La mayoría de las cooperativas, de acuerdo al IPACOOOP, no pueden cumplir con las exigencias de



garantías de los bancos, siendo apoyadas en los últimos años por esfuerzos no gubernamentales y del sector cooperativo.

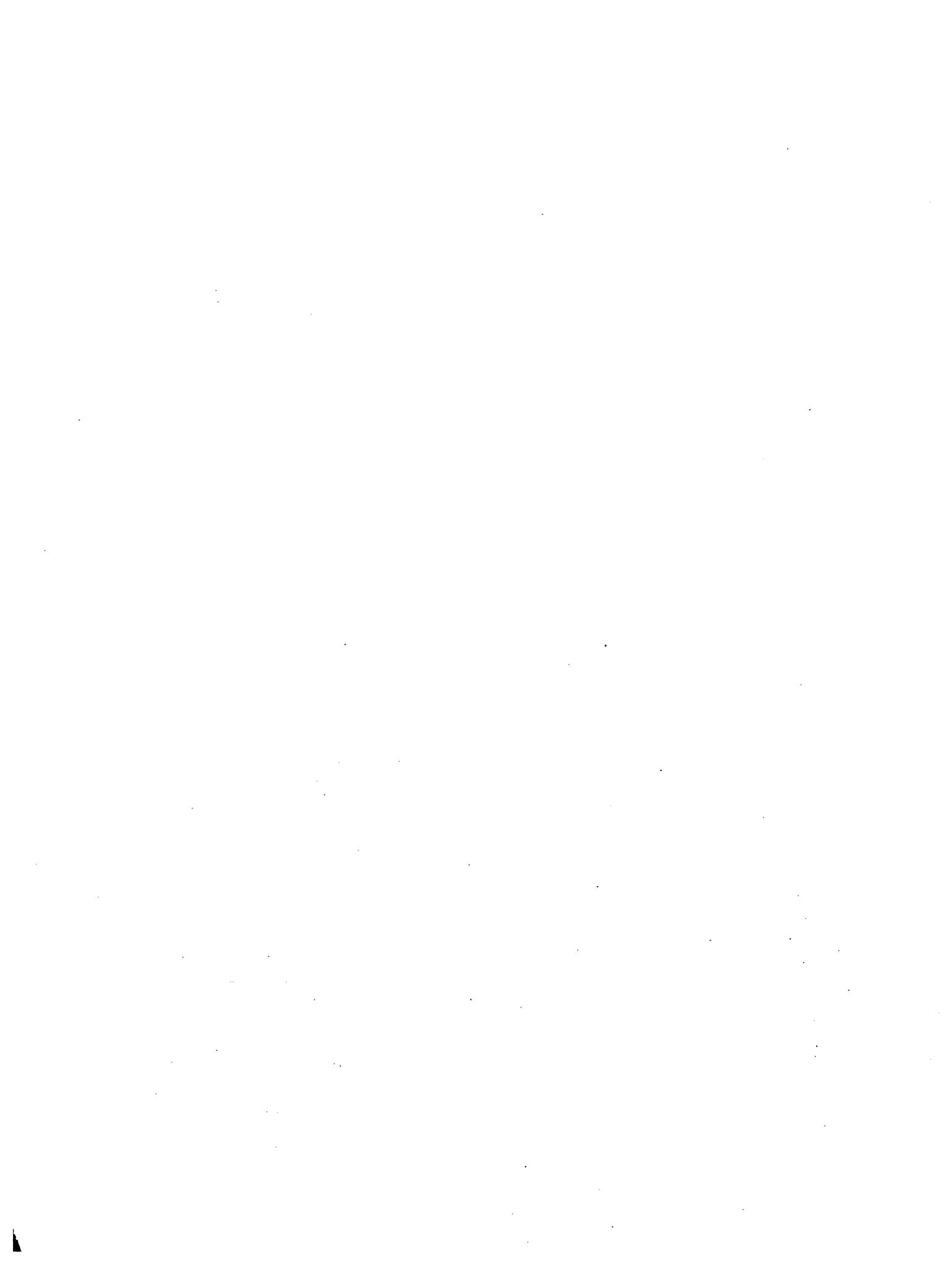
En este sentido, el plan de 1991 acota que "...las cooperativas con un buen nivel de capacidad financiera pueden acogerse al financiamiento de la banca comercial y bancos del sector público que son más exigentes..." Esta medida pretende facilitar el acceso al crédito a las cooperativas pequeñas y medianas por la vía de recursos provenientes del sector cooperativo. Con respecto a los aspectos de capacitación, el movimiento cooperativo nacional ha tratado de impulsar programas permanentes de educación para los asociados. El énfasis tradicional de los cursos, talleres y seminarios realizados por las propias cooperativas se ubica, prioritariamente, en aspectos de educación cooperativa (movimiento cooperativo, administración, manejo contable, etc.) y los aspectos técnicos, generalmente, son desarrollados por agentes externos (del sector público o privado). El siguiente cuadro sobre capacitación en un año ilustra lo señalado.

CUADRO DE ACTIVIDADES DE CAPACITACION - IPACOOPE

Tipo de actividad	No. de participantes*
Promoción y organización cooperativa	37
Operación y utilidad de banco de datos	77
Elaboración de proyectos	15
Curso taller para Comisiones de Educ.	25
Manejo de Programas de Análisis de Cultivos	
Agrícolas	11
Asesoría Educativa	13

FUENTE: IPACOOPE, Memoria, 1983.

*Se refiere a cooperativistas y funcionarios de IPACOOPE



1.1. PARTICIPACION DE LA MUJER EN COOPERATIVAS

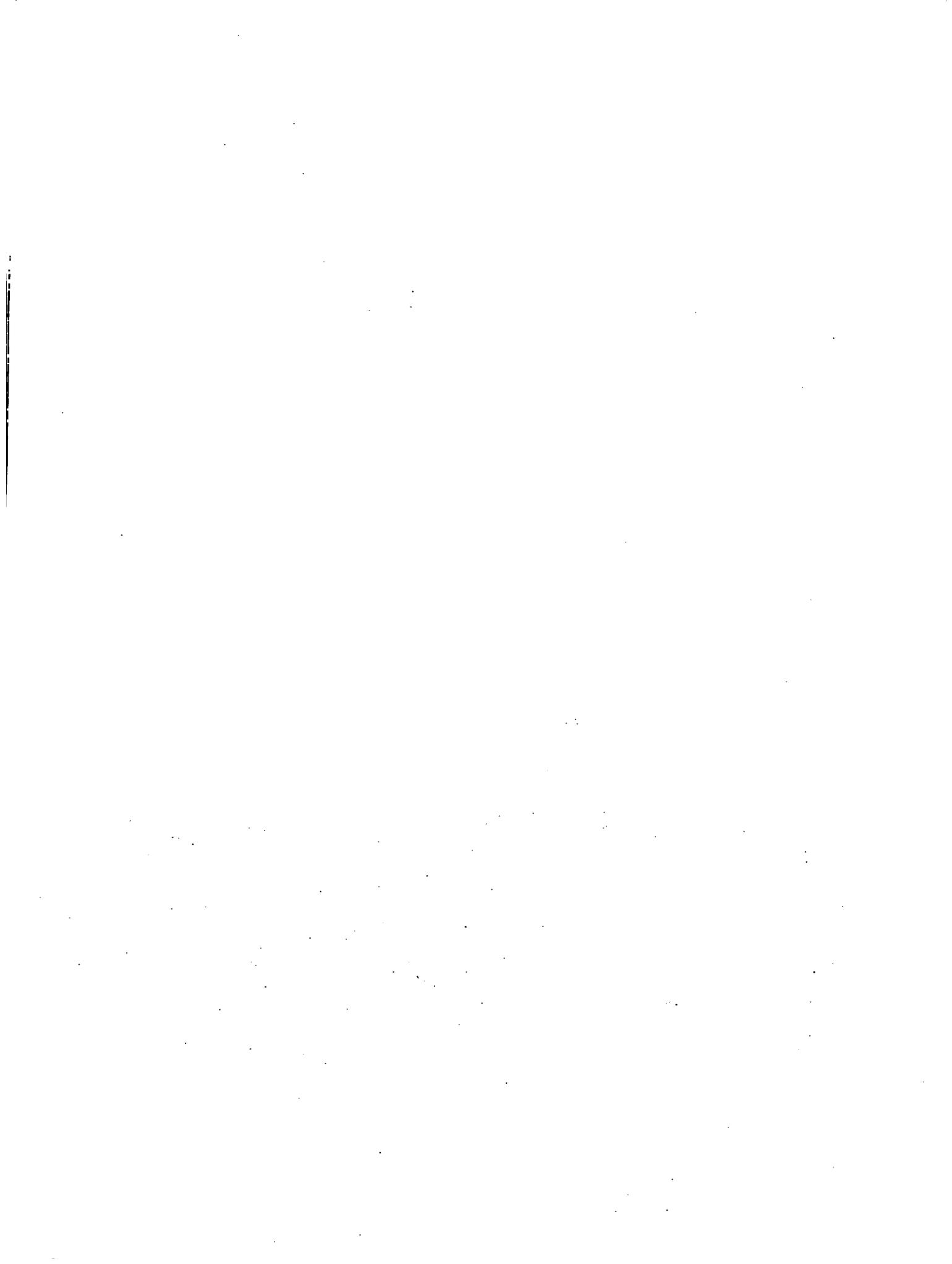
*7/10/85
Mo San Cooperativas*

Según datos del Censo Cooperativo de 1988, el ²⁵~~36~~ por ciento de los socios de cooperativas eran mujeres; la mayoría (78.6 por ciento) pertenecían a cooperativas de ahorro y crédito, seguido por un 11 por ciento en servicios múltiples, asociaciones que presentan un mayor nivel de actividades agropecuarias.

Atendiendo al área, de las 36,772 socias hábiles en 1987, el 10 por ciento se ubicaban en el área rural y el resto en la urbana. En el área rural, de 3,518 socias, el 23 por ciento pertenecía a cooperativas de servicios múltiples, mientras que en las zonas urbanas la participación femenina en este tipo de asociaciones alcanzaba el 15 por ciento.

De aquí se infiere que aun cuando en el área rural las mujeres que más participan en el movimiento cooperativo, lo hacen a través de asociaciones de ahorro y crédito, existe una tendencia mayor a vincularse a las cooperativas de producción y otros servicios, lo cual podría indicar una mayor potencialidad de la mujer rural para participar en actividades productivas dentro de organizaciones. No obstante, esta tendencia observada no es suficientemente dimensionada, tomando en cuenta el cargo y tipo de actividad que más asumen dentro de las cooperativas (secretarias y miembros del comité de educación).

A propósito de la escasa participación de las mujeres en el sector cooperativo, un estudio de la FAO revela que en el área rural esto se debe "...a los aspectos culturales y tradicionales



de la sociedad rural." (IPACOOOP, 1986). El Gerente de la Cooperativa El Despertar Campesino (San José, Distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas) en entrevista realizada señaló que de los 280 asociados que tiene esa cooperativa, sólo 4 son mujeres, esposas de los miembros.

Por otra parte, sostiene el estudio, hay pocas cooperativas que se originan para desarrollar proyectos dirigidos a la incorporación de la mujer en la producción agropecuaria.

Otro ejemplo que confirma la escasa participación de la mujer en cooperativas agropecuarias lo constituye la única cooperativa agroforestal que existe en el país y que en 1987 aglutinaba a 65 mujeres que realizan su trabajo en áreas de pobreza extrema; ninguna ocupaba cargos como directivo, ni en las comisiones.

Es evidente, que seis años después se mantiene la recomendación del estudio de 1986, en el sentido de que es necesario incentivar la participación de la mujer en el sector cooperativo agropecuario, con programas de capacitación y asesoría técnica, para lograr su incorporación efectiva a las actividades de la cooperativa.

2. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Como se señaló en el punto anterior, las organizaciones no gubernamentales (ONG) han venido jugando un papel importante en el apoyo a grupos organizados del sector rural, a través de diversos programas que incluyen desde la capacitación (técnica, administrativa, organizativa, etc.) hasta el financiamiento a pequeños proyectos productivos.



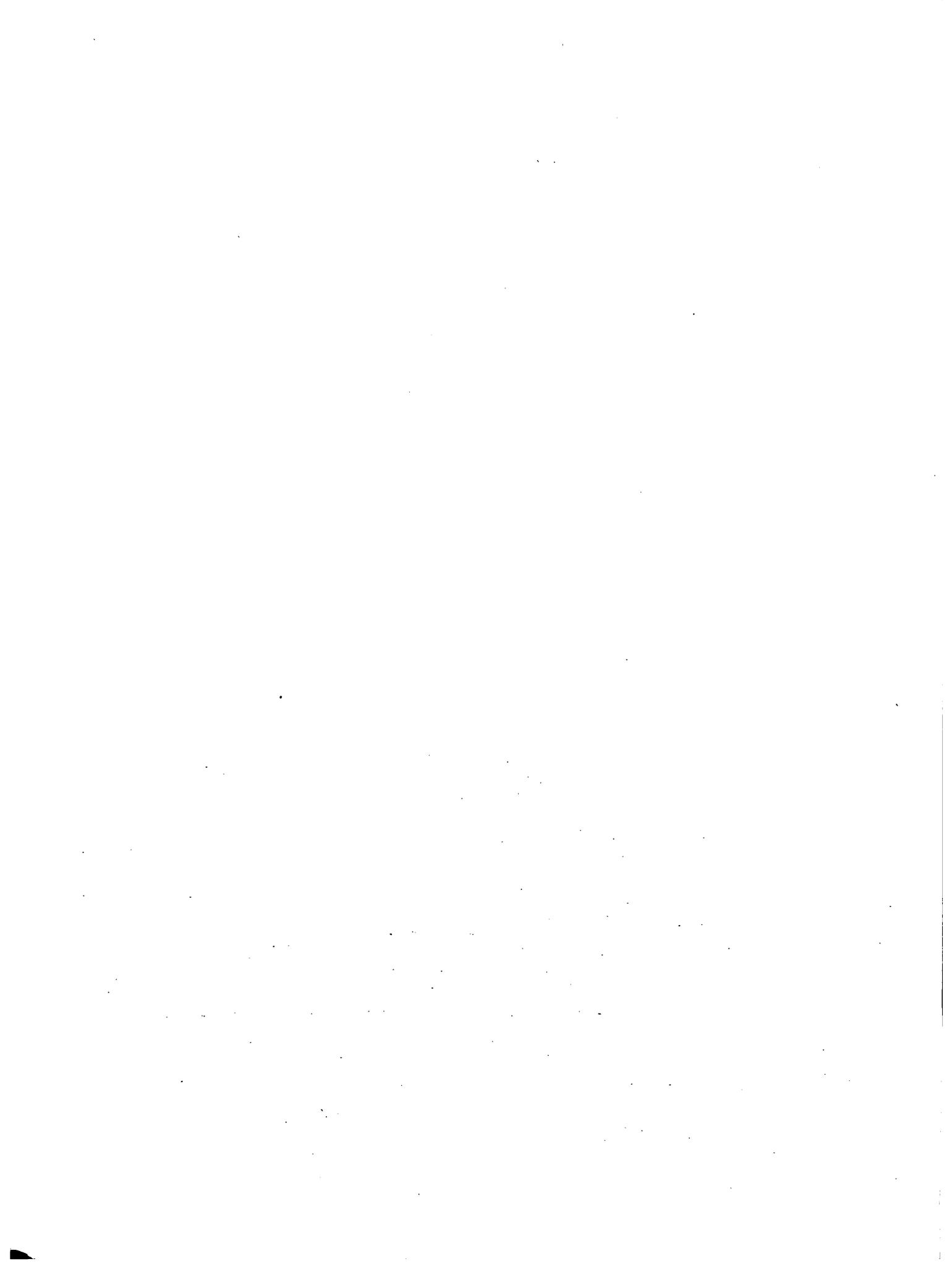
En este estudio hacemos referencia a tres de las ONG que apoyan con programas específicos al pequeño productor agropecuario, algunas de ellas en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y otras por iniciativa de sus miembros.

2.1. INSTITUTO DE INVESTIGACION Y EDUCACION PARA EL DESARROLLO (INEDESA)

Se trata de una ONG que orienta su apoyo hacia el trabajo productivo de grupos informales, asociaciones y cooperativas a nivel nacional, con mayor énfasis en el área rural. En estas zonas se ha destacado en el apoyo al movimiento cooperativo, facilitado por recursos que obtienen de organizaciones internacionales y nacionales.

Sus acciones concretas hacia el área rural se circunscriben a cuatro aspectos: créditos agropecuarios, asistencia técnica y asesoría; capacitación; y desarrollo y fortalecimiento organizativo.

En materia de crédito agropecuario a cooperativas, en el período 1986-1990, esta ONG logró formalizar US\$351,000 a nivel nacional. La mayoría de los préstamos concedidos se destinaron a la comercialización y producción de café (40 por ciento de los préstamos); también se apoyó la comercialización y producción de maíz (17 por ciento); y un 10 por ciento de las formalizaciones se destinaron al arroz. Los montos de estos préstamos varían, desde los de un pequeño monto (US\$287.89 el único préstamo para frijoles) hasta los 30 y 40 mil dólares que han brindado a la producción de café, aunque la mayoría no supera los 15 mil dólares.



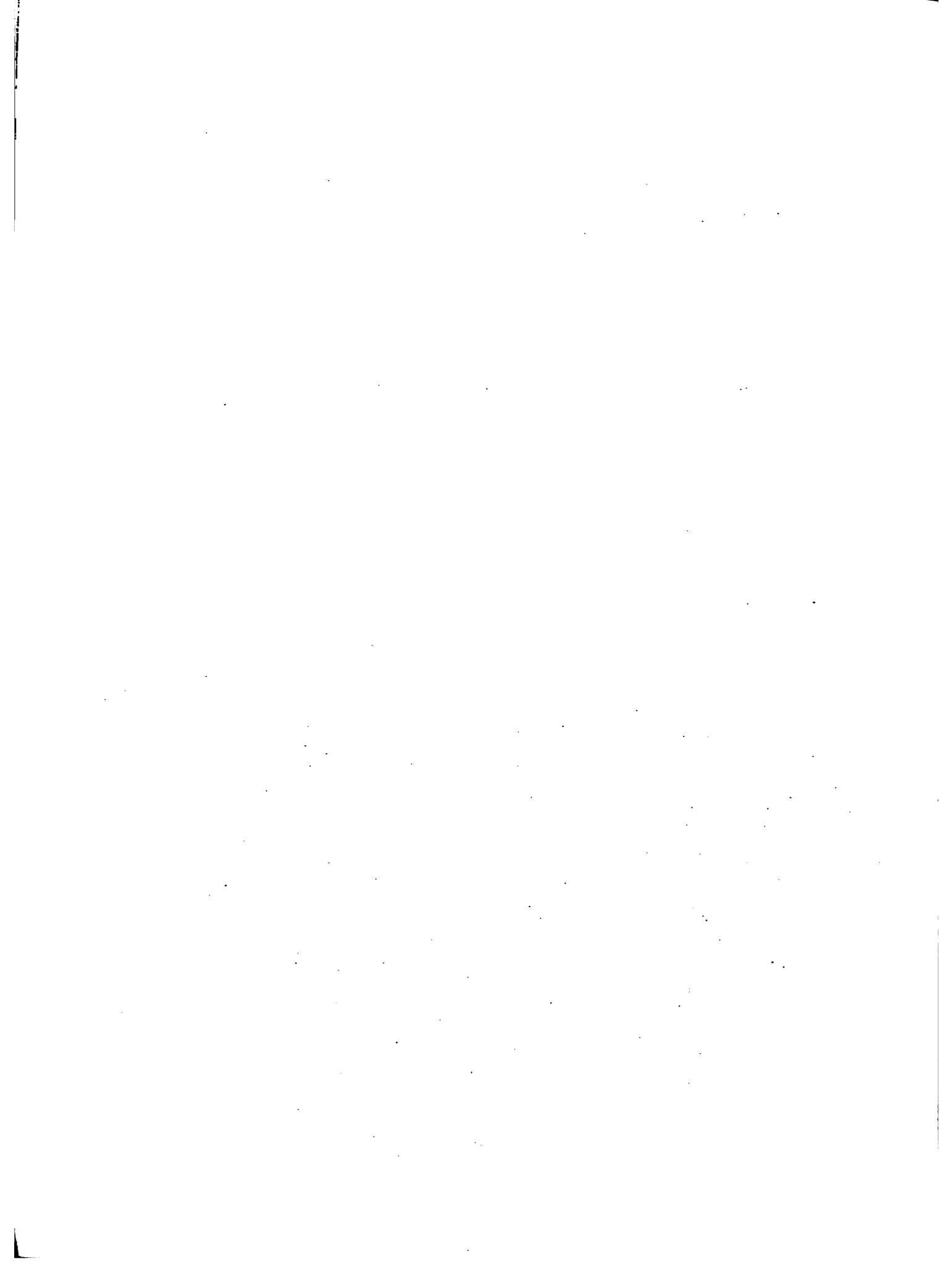
Se trata, entonces, de apoyos en recursos del crédito que son utilizados por los pequeños y medianos productores.

Un informe del INEDESA señala que "...el acceso de las cooperativas rurales al crédito agropecuario de las instituciones tradicionales de fomento, concedidos a bajas tasas de interés, es limitado. Esto priva aún más de oportunidades a las cooperativas rurales de adoptar técnicas nuevas y rentables de producción, con lo cual sus ingresos seguirán siendo reducidos." En cuanto a la estrategia que debe promover el movimiento cooperativo agropecuario señalan que la misma deberá incluir "mecanismos flexibles de crédito, con asistencia técnica agroproductiva y capacitación administrativa-contable.."

Esta acotación parte del reconocimiento que en las asociaciones y cooperativas se aglutinan grupos marginados, con el propósito de intentar superar los niveles de pobreza que enfrentan cotidianamente, grupos en los que se concentran las mujeres que más aporte brindan a las actividades productivas del sector agropecuario.

2.2. EL PATRONATO NACIONAL DE LA JUVENTUD RURAL (PANAJURU)

Es una entidad privada de desarrollo sin fines de lucro, constituida en 1967. Funciona con patrocinio del sector privado y organizaciones internacionales, a través de convenios suscritos con diferentes ministerios y entidades descentralizadas. Entre sus objetivos sobresalen: "Contribuir a disminuir la migración de los jóvenes del campo y el crecimiento de barriadas de miseria alrededor del área metropolitana de la ciudad de Panamá. Combatir

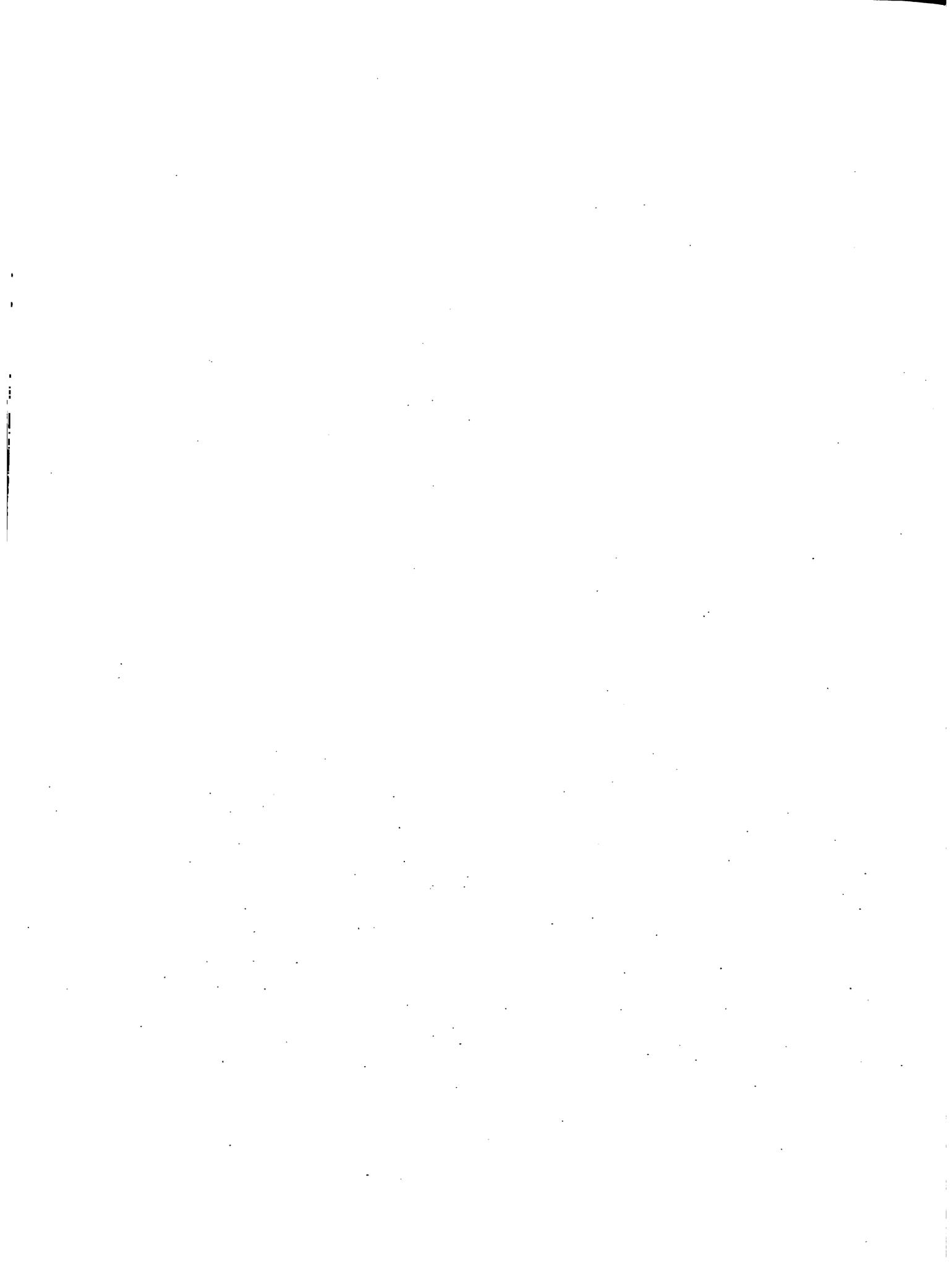


la desnutrición, que afecta a casi la mitad de los niños menores de cinco años en Panamá. Detener el crecimiento de la pobreza y miseria que se viven en el área rural. Preservar el clima de paz y libre empresa con mejoramiento de la calidad de vida para todos los panameños." (PANAJURU, 1992).

El Patronato orienta su labor a los grupos de amas de casa en coordinación con el MIDA, los grupos juveniles agrupados en los 4 S y las granjas piloto. Con estos grupos desarrolla tres áreas de trabajo:

a) Capacitación. PANAJURU desarrolla seminarios y cursos sobre el funcionamiento de una organización, identificación de problemas al interior de los grupos y sobre la planificación del trabajo. Esta área tiene un soporte institucional a través del Programa de Educación. También se ofrecen becas a jóvenes rurales que provienen de familias de bajos ingresos, para estudiar bachillerato agropecuario y agronomía, incluso fuera del país.

b) Crédito. Aquí se otorgan créditos a jóvenes de áreas rurales de 10 a 30 años y a amas de casa hasta 55 años, que incluyen proyectos de producción con montos hasta US\$2,500.00 por persona, para individuos que no tienen posibilidades de acceder a fuentes tradicionales de crédito. En el presente período se acota que para tener acceso a los créditos, los proyectos "tienen que ser rentables", de acuerdo al responsable de proyectos, Ing. Roberto Quintero. Esta situación, señaló Quintero - incertidumbre en la producción, comercialización en el contexto de la apertura del mercado-, nos obliga a aplicar restricciones en el crédito. Para



alcanzar la rentabilidad, que permite recuperar los créditos, "el grado de eficiencia es importante." Este programa incorpora una asistencia técnica que evidentemente encarece el crédito.

Dentro de este programa se considera a las mujeres como sujeto de crédito. "Las mujeres cumplen sus compromisos con los créditos otorgados." Producto del bajo nivel educativo que tienen las prestatarias y su condición de mujer -factores de orden sociocultural- éstas tienen muchas dificultades a la hora de generar iniciativas para realizar un negocio, al momento de conversar para buscar alternativas para la comercialización.

Entre los criterios para ser prestatarios de PANAJURU se encuentran:

- Que no hayan recibido financiamiento de otros fondos,
- que tengan una parcela propia o arrendada cuyo tamaño mínimo sea de 1 hectárea;
- que sea miembro de clubes de amas de cas y grupos 4 S; "aquí no importa el sexo", señala el Coordinador de PANAJURU en la Sucursal de Azuero, Elicinio Rodríguez.
- que califiquen para un crédito, ello incluye, análisis de suelo, tipo de cultivo;
- la determinación por parte del prestatario del tipo de rubro o actividad, para lo cual es fundamental la rentabilidad y el mercado;
- seguro agropecuario.

En el caso del área de Azuero "algunos prestatarios que tienen proyectos de maíz, venden su producción a un precio fijo (US\$10.25

el quintal (1991-1992) a una empresa, patrocinadora de PANAJURU, que comercializa y distribuye insumos agropecuarios, con la condición de que adquieran los insumos en esa casa comercial." (Elicinio Rodríguez).

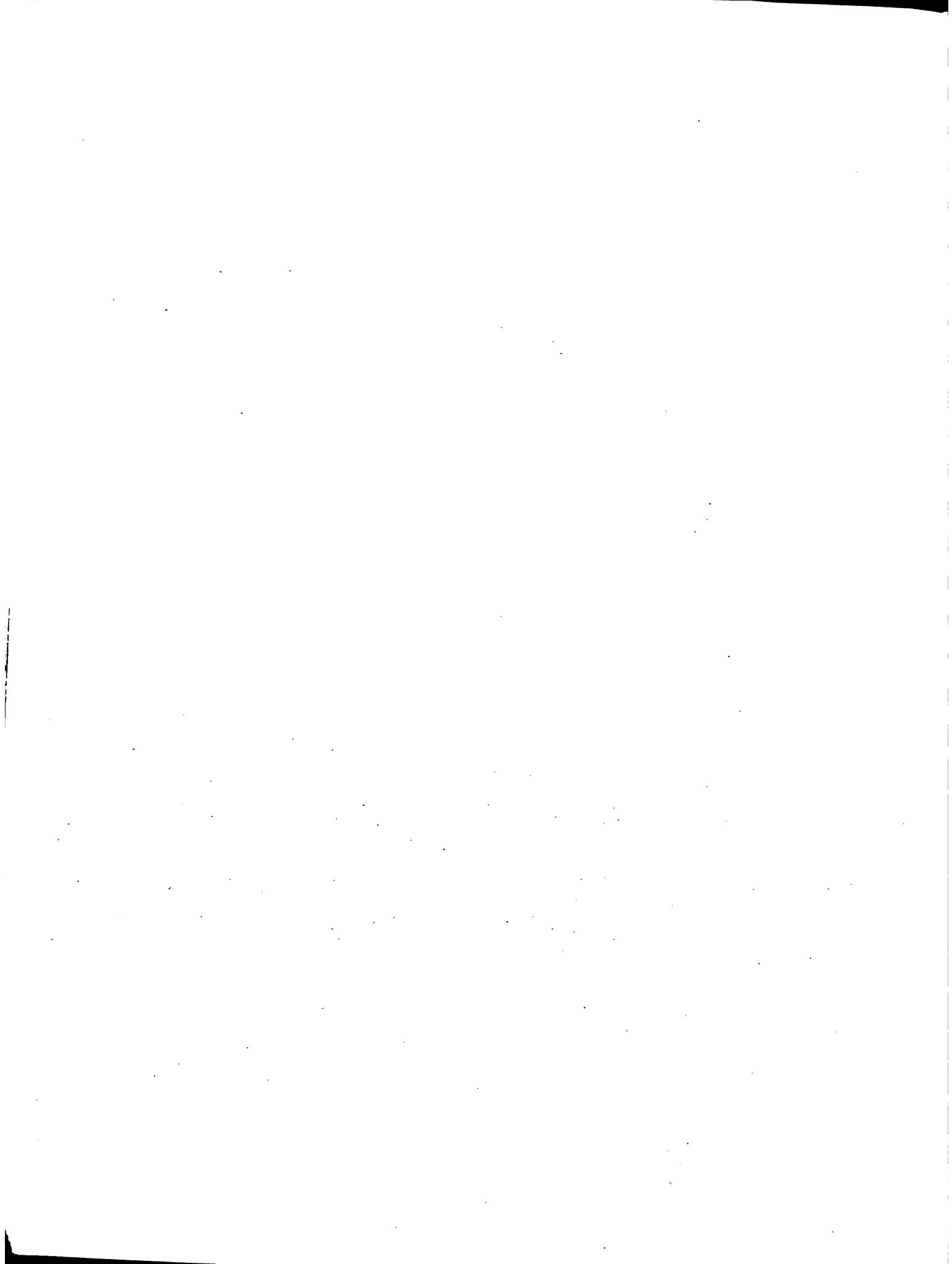
También a través de las granjas pilotos y del programa de semilla, el Patronato despliega acciones que le permiten a los beneficiarios contar con productos para la venta y el autoconsumo.

2.3. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL-CARITAS

En agosto de 1961 se crea CARITAS con carácter nacional, bajo la cobertura de la iglesia católica. Desde su creación estuvo marcada por el Programa de Alimentos donado por Estados Unidos a través del Catholic Relief Service.

El Departamento Nacional de Pastoral Social - Caritas posee dentro de su estructura diferentes áreas de programación: derechos humanos y apoyo a las organizaciones populares, migrantes, emergencia, animación, y promoción de la mujer.

El Departamento de Promoción de la Mujer busca "ayudar a crear una conciencia del papel de la mujer en los procesos sociales, destacar su dignidad y defender sus derechos como persona y su reconocimiento como sujeto de la historia." (CARITAS,1992). Para responder específicamente a la violencia doméstica, el Departamento ha creado hace dos años el Centro Pastoral de Mujeres contra el maltrato (CEPAM) cuya finalidad "es el trabajo con las mujeres e hijos, víctimas del maltrato físico o psicológico, según manifestó Dora Arosemena, Trabajadora Social de CARITAS.

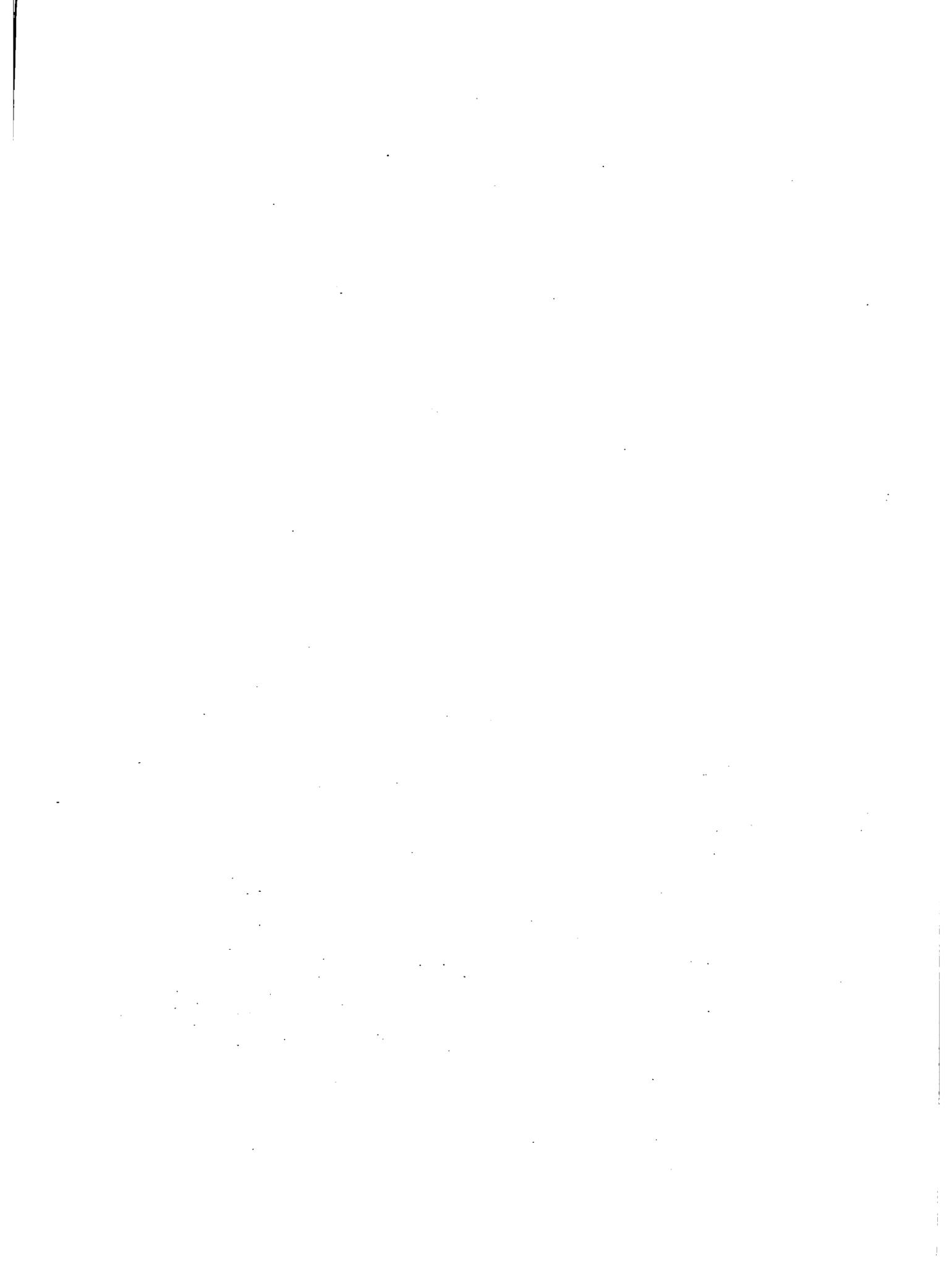


Desde el Departamento, el apoyo a los grupos de mujeres formados y que pertenecen tanto a la Federación de Mujeres Católicas o madres maestras, hace énfasis en la capacitación-formación. Los temas incluyen el desarme, ecología y medio ambiente, violencia contra la mujer, autoestima, la mujer en los medios masivos de comunicación social.

"En algunas ocasiones tenemos demandas de grupos de mujeres que tienen trabajo en lo productivo," acota Dora Arosemena, y "desde el Departamento lo apoyamos con talleres y materiales visuales. Por lo general, se trata de proyectos pequeños (producción de miel, cuero, estanques, huertos caseros, avícola, maíz) apoyados por las diócesis; ese apoyo incluye gestionar la búsqueda de fondos para el funcionamiento de los proyectos.

Del análisis de los programas de pastoral social que promueven las diócesis y otras estructuras religiosas que tienen trabajo con la mujer rural quedan evidentes dos cuestiones.

a) A pesar de que se apoyen proyectos productivos de hortalizas, crías de aves, granos básicos, por ejemplo, se fortalece el papel tradicional de la mujer, vinculado a lo reproductivo. Así, por ejemplo, los responsables del trabajo de pastoral social de la Diócesis de David al señalar las cuatro áreas que tiene, producción, organización, formación y solidaridad, reconocen que "en todas estas áreas de labor, trabajamos con hombres y mujeres aunque hay labores que van dirigidas a reforzar la organización de la mujer según sus circunstancias concretas (mayor permanencia en



la casa, trabajo con niños, parteras, madres-maestras, etc.). (CARITAS, 1992).

2. El hecho de que se trata de pequeños proyectos productivos, confirma en efecto que su objetivo central no es la incorporación de los resultados de esa actividad al mercado, sino "buscar alternativas al problema del hambre y la desnutrición." (CARITAS, 1992) que enfrenta la familia campesina, y sobre todo, los sectores más vulnerables, las mujeres y los niños.

IV. POLITICA DE ASIGNACION DE TIERRAS

El primer préstamo de ajuste estructural plantea en su diagnóstico - con respecto al régimen de propiedad agraria - que "durante el periodo de 1969 a 1973 el gobierno emprendió un ambicioso programa de reforma agraria; más del 16% de la tierra de Panamá cambió de manos. Más de 140 asentamientos de reforma agraria se crearon en dichas tierras." (BIRF, 1983).

Durante ese mismo quinquenio, las cifras de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del MIDA, indican que fueron expedidos un total de 7,004 títulos de propiedad que totalizan 113,428 hectáreas. Los datos compilados por esa Dirección en el periodo 1963-1992, indican que no existe otro quinquenio donde las tierras tituladas hayan alcanzado ese total de hectáreas. Los datos no están separados por género, para verificar si las mujeres tenían o no las mismas oportunidades para titular una parcela.

En cuanto a la distribución por provincia, Chiriquí y Los Santos concentran aproximadamente, para ese periodo, el 60 por ciento del hectareaje total titulado.

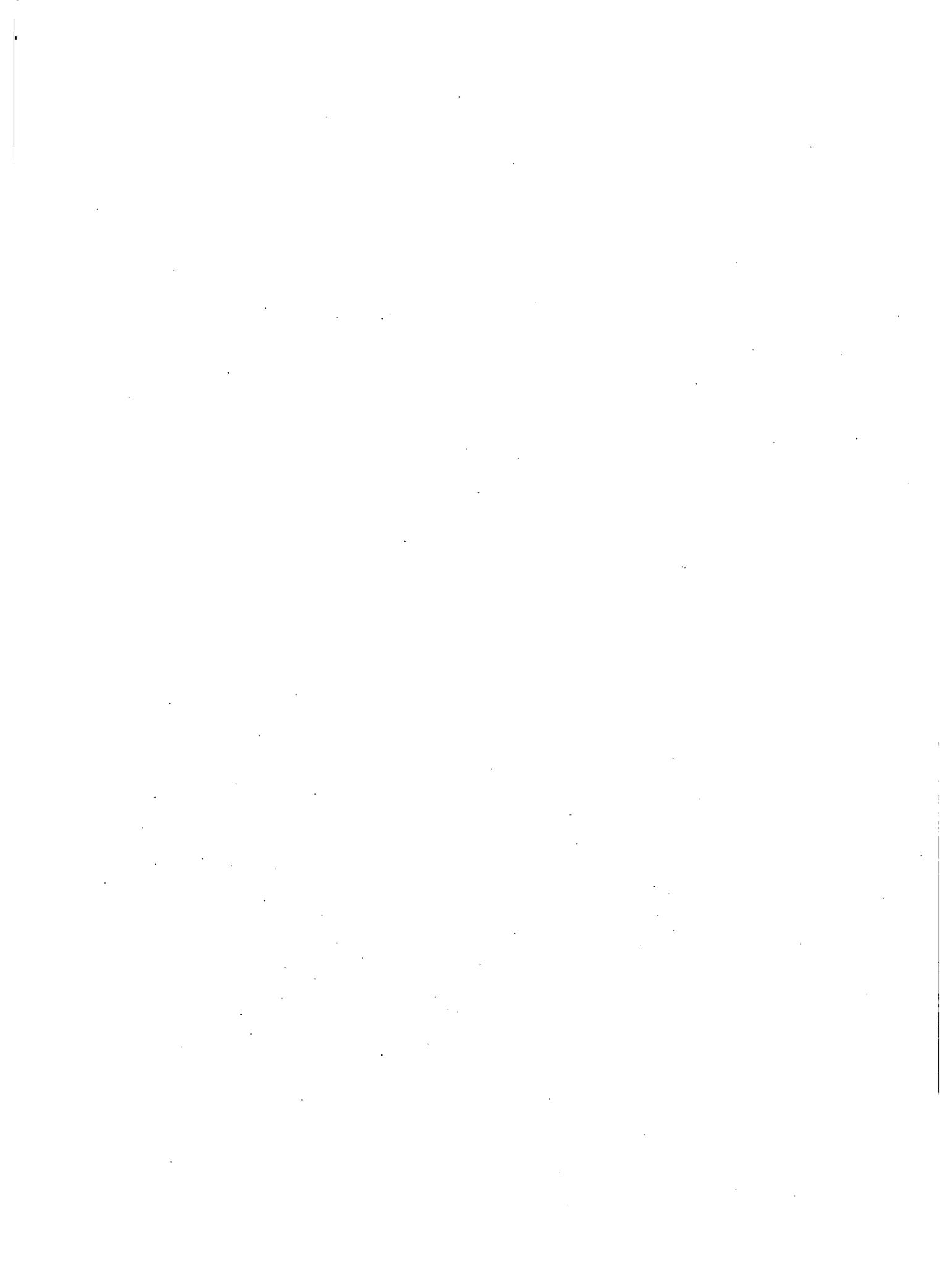


La tenencia de la tierra explotable en Panamá se clasifica de acuerdo a cuatro tipos: ocupadas con título de propiedad, tomadas en arriendo, ocupadas sin título y bajo régimen mixto.

A nivel de todo el país, en 1980 las explotaciones ocupadas con títulos de propiedad representaban el 23.4 por ciento de todas las explotaciones, mientras que las explotaciones agropecuarias ocupadas sin título representaban el 67.1 por ciento. Bajo régimen mixto se encontraba el 7.6 por ciento de las explotaciones y las tomadas en arriendo representaban el 1.7 por ciento. Con respecto al porcentaje que ocupaban en términos de superficie tenemos que el 25.6 por ciento de la superficie total de la república eran ocupadas por fincas que poseían un título de propiedad.

En 1990 no varía significativamente el régimen de tenencia observado en 1980; las explotaciones ocupadas con título de propiedad representaban el 28.6 por ciento de las explotaciones del país; las que no poseían títulos el 62.9 por ciento; las tomadas en arriendo el 1.4 por ciento; y bajo régimen mixto el 7 por ciento del total. La superficie que ocuparon las explotaciones con título de propiedad fue de 1,007,264.05 has. significativamente mayor que la de 1980 (584,131 has.).

En 1980 se observaba que aproximadamente el 73 por ciento de las parcelas tituladas correspondía a explotaciones menores de 5 hectáreas y ocupaban una superficie de sólo el 2 por ciento de toda la tierra titulada. En el otro extremo, las explotaciones mayores de 50 hectáreas que representaban del total de fincas tituladas el



**TENENCIA DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS
A NIVEL DE LA REPUBLICA POR TAMAÑO. 1981
PORCENTAJE**

TAMAÑO	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRIENDO	OCUPADA SIN TITULO	BAJO REGIMEN MIXTO
MENOS DE	8.30	0.20	11.80	0.04
0.1 - 4.9	8.70	1.20	32.50	2.60
5. - 9.9	1.40	0.10	6.60	0.90
10. - 49.9	3.30	0.10	12.30	2.40
50 Y MAS	1.50	0.04	3.60	1.60
TOTAL	23.40	1.78	67.10	7.60

PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE POR TAMAÑO

TAMAÑO	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRIENDO	OCUPADA SIN TITULO	BAJO REGIMEN MIXTO
MENOS DE	0.02	0.00	0.03	0.00
0.1 - 4.9	0.50	0.11	2.80	0.35
5. - 9.9	0.60	0.04	2.90	0.40
10. - 49.9	4.90	0.18	16.90	3.80
50 Y MAS	19.40	1.30	21.60	18.20
TOTAL	25.60	1.60	49.70	22.69

FUENTE: Censos Nacionales Agropecuarios 1981.

**TENENCIA DE LOS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS
A NIVEL DE LA REPUBLICA. 1981
PORCENTAJE**

TAMAÑO	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRIENDO	OCUPADA SIN TITULO	BAJO REGIMEN MIXTO
MENOS DE	12.60	0.20	16.10	0.08
0.1 - 4.9	10.30	0.90	28.20	2.60
5. - 9.9	1.40	0.08	5.20	0.70
10. - 49.9	2.90	0.10	9.70	1.90
50 Y MAS	1.30	0.00	3.40	1.30
TOTAL	28.60	1.40	62.90	7.00

PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE POR TAMAÑO

TAMAÑO	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRIENDO	OCUPADA SIN TITULO	BAJO REGIMEN MIXTO
MENOS DE	0.03	0.00	0.04	0.00
0.1 - 4.9	0.70	0.09	2.80	0.40
5. - 9.9	0.60	0.03	2.40	0.30
10. - 49.9	4.70	0.16	14.80	3.40
50 Y MAS	26.00	0.92	25.50	14.60
TOTAL	34.20	1.20	45.60	18.80

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios. 1981

6 por ciento, ocupan el 75 por ciento de la superficie con título de propiedad.

Para 1990 se observa un leve incremento tanto del número de explotaciones con títulos de propiedad (28.6 por ciento) como de la superficie que ocupan (34.2 por ciento). Del número total de explotaciones con título de propiedad, el 80 por ciento corresponde a campesinos productores que poseen menos de 5 has., pero la superficie que ocupan estas parcelas sigue representando el 2 por ciento del total de explotaciones tituladas.

La superficie que ocupan las parcelas mayores de 50 hectáreas con título de propiedad aumentó en cinco puntos porcentuales con respecto a 1980, alcanzando el 80 por ciento del total titulado. También aumentó el porcentaje del número de explotaciones de productores desarrollados hasta 28.6 por ciento del total de fincas tituladas. La superficie de las explotaciones sin título representaban el 45.6 por ciento; las tomadas en arriendo el 1.2 por ciento; y las de régimen mixto el 18.8 por ciento del total de explotaciones.

En términos generales, la relativamente escasa presencia de tierra explotable titulada refleja limitaciones en los mecanismos de expedición de títulos de propiedad.

El instrumento normativo que regula esta materia es la Ley número 37 de 21 de septiembre de 1962, que contiene el Código Agrario del país. En el artículo No. 53 de esta ley se señalan las condiciones que tienen que cumplir los que solicitan tierras a la Comisión de Reforma Agraria, ya sea a título gratuito u oneroso.

Las condiciones para el caso de la solicitud a título gratuito son las siguientes: a) Ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia; b) que el peticionario no posea tierras o las que poseyese no fueren suficientes, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria (actualmente Dirección), para obtener ingresos razonables de la explotación de la tierra.

Cuando se solicita una tierra a título oneroso las condiciones son las siguientes: a) Ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia; b) Que el peticionario no posea tierras o las que poseyese se mantengan totalmente cumpliendo su función social; c) Que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de las tierras que solicite.

Aun cuando no se señalen expresamente diferencias en cuanto al género de los peticionarios, los requisitos que se exigen sugieren estar orientados hacia la población masculina (emancipado, jefe de familia, el solicitante, el peticionario, etc.).

En cuanto a los trámites para realizar el proceso de solicitud y adjudicación de tierras, el Código Agrario detalla 11 pasos a seguir, lo que constituye un mecanismo excesivamente burocrático que limita las posibilidades de obtención de los títulos para todos los productores y mucho más para la mujer rural que históricamente ha estado excluida de las gestiones administrativas de cualquier tipo.

Las políticas más recientes sobre la tenencia de las explotaciones agropecuarias están contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991 y en la Estrategia

Agropecuaria 1992-1994 del MIDA. El primero señalaba que la política referida al régimen de propiedad perseguía dos objetivos: consolidar la propiedad de la tierra para estimular la inversión y la incorporación de tecnología moderna; y evitar que ese proceso de consolidación de la propiedad deprede los recursos naturales.

Para concretar esos objetivos, se propuso implementar un sistema de titulación masiva de las parcelas estatales, para productores agropecuarios grandes, medianos y pequeños, para lo cual se establecería un esquema de financiamiento solamente en las áreas de agricultura comercial. Finalmente, de forma declarativa se señala que "los pequeños y medianos productores que realicen actividades productivas agropecuarias serán sujetos prioritarios del proceso de titulación." (MIDA, 1987).

En la Estrategia Agropecuaria se plantea que "ninguna parcela de uso agropecuario podrá causar una erogación superior a los US\$70.00, incluyendo los gastos de trámites y titulación." También se plantea "que el gobierno nacional procederá a una titulación masiva." (MIDA, 1992).

Sin embargo, las parcelas que tienen un área menor de 0.1 hectárea para 1991, representan el 29 por ciento del total de explotaciones en el país y apenas ocupan 0.08 por ciento de toda la tierra bajo explotación. En medio de ese fraccionamiento de las explotaciones agropecuarias es que se inserta la voluntad de desplegar un proceso de titulación masiva como mecanismo que, a juicio de los gestores de la política agropecuaria nacional, podría facilitar el acceso de los productores campesinos e intermedios al



crédito agropecuario. La nueva medida no incorpora cambios en lo referente a los trámites exigidos, sólo se hacen modificaciones en los costos de la titulación.

Como una confirmación de esa voluntad el Ministerio ha expedido el Resuelto ALP-009-92 del 27 de abril de 1992 en donde se establecen las disposiciones para reglamentar esa medida. Ese resuelto, fija el precio de venta de las tierras estatales de uso agropecuario en B/ 6.00 por hectáreas, quedando excluidas de la aplicación de esta norma, las solicitudes de tierra de más de 200 hectáreas por solicitante, las tierras sujetas a regímenes especiales y las solicitudes de sociedades anónimas.

Lo cierto es que la titulación de tierras no determina unilateralmente la posibilidad de acceso de los pequeños productores ni de las mujeres al financiamiento para la producción del sector, lo que se comprueba al revisar la evolución del crédito agropecuario durante la década.

Para la mujer rural, como se señaló, parece ser más difícil el acceso legal a la tierra en comparación con los hombres. Por un lado, los trámites que exige la ley se constituyen en un obstáculo real para que la mayoría de las mujeres productoras intenten realizar el proceso. Efectivamente, aunque no se admitan a nivel administrativo diferencias de género en cuanto a la adjudicación de los títulos, la experiencia de los funcionarios (no sistematizada) sugiere una mayor participación de los hombres en la tramitación de los títulos.

Por otro lado, esta forma de funcionamiento no toma en consideración que las mujeres que no aparecen como propietarias de tierra explotable podrían ser afectadas en los casos de separación de la pareja, ya que en caso de litigio, quien mantiene la propiedad es la persona a nombre de quien está la propiedad. Aquí se aplica el artículo 1163 del Código Civil que señala: Si no hubiere capitulaciones matrimoniales, cada cónyuge queda dueño y dispone libremente de los bienes que tenía al contraer matrimonio, de los que adquiriera durante él por cualquier título y de los frutos de unos y otros." El artículo 1164 señala, entre los bienes que le pertenecen a cada cónyuge, "1) los que hubiere introducido al matrimonio; 2) los que fueron comprados con valores propios de cada uno de los cónyuges, destinados a ello en las capitulaciones matrimoniales; 4) los que obtenga a título lucrativo o por herencia; 5) aquellos cuya causa o título de adquisición haya precedido al matrimonio", etc.

Esto indica que en Panamá funciona el sistema de separación de bienes como regla general para determinar el régimen económico del matrimonio. Significa que si la mujer del área rural (en los estratos de productores campesinos y algunos intermedios) por desconocimiento de la ley no posee ninguna propiedad a su nombre, la eventual separación de la pareja la dejaría desprotegida de medios de producción para su sobrevivencia y la de sus hijos.

VI. PROGRAMAS ESTATALES DIRIGIDOS A LA MUJER RURAL

Las instituciones estatales han desarrollado programas dirigidos a la mujer rural. Presentamos aquí aquellos que han

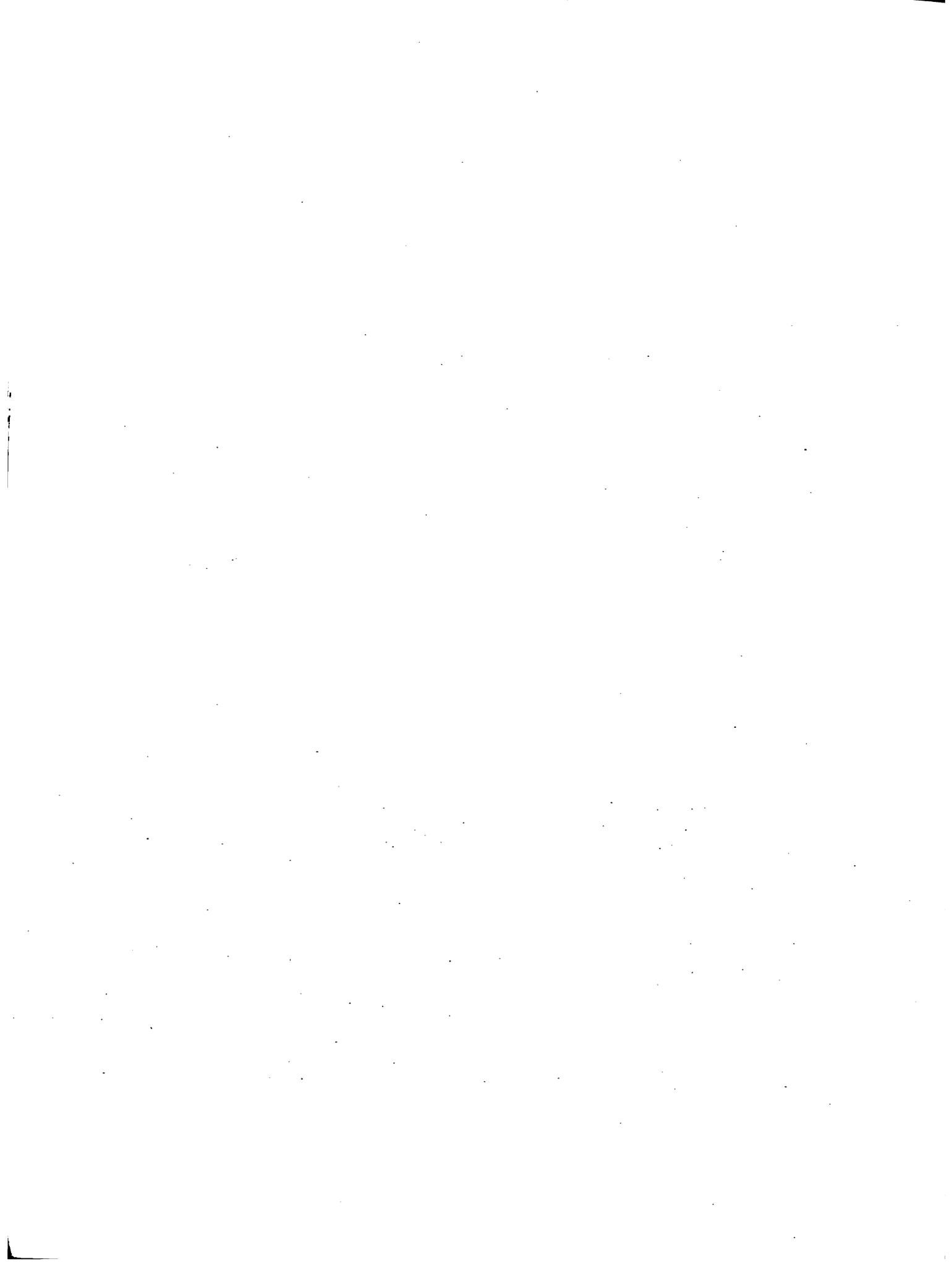
tenido una mayor cobertura e incidencia sobre este segmento de la población rural.

1. LOS CLUBES DE AMAS DE CASA

Esta estructura organizativa que funciona a nivel nacional, se crea amparada en la Ley 2 del 20 de marzo de 1986, que precisa la base conceptual del Servicio Nacional de Capacitación, Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica, hoy Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria. En el capítulo 3, artículo 4 y 5 se señala que esta Dirección Nacional, dentro del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, busca "fomentar en todos los miembros de los hogares de los productores agropecuario, especialmente la mujer y la juventud rural, la utilización racional de los beneficios de su mayor eficiencia y mejorar su calidad de vida, para evitar su emigración a los centros urbanos." (MIDA, 1988).

Los Clubes de Amas de Casa son grupos organizados de mujeres de 14 y más años de edad; el programa señala entre sus objetivos principales: "promover en la mujer rural su integración y participación activa, mediante su organización ... de manera que puedan tener acceso a los servicios que tanto el Sector Público y Privado tiene contemplado para ellas; y capacitar a la mujer para elevar sus conocimientos, habilidades y destrezas a través de la educación informal, lo mismo que el aprovechamiento de los recursos disponibles." (MIDA, 1991). Su meta es formar grupos asociativos de mujeres con un funcionamiento permanente.

En cuanto a la estructura de funcionamiento interno, una mujer líder del grupo es la encargada de coordinar con el MIDA y

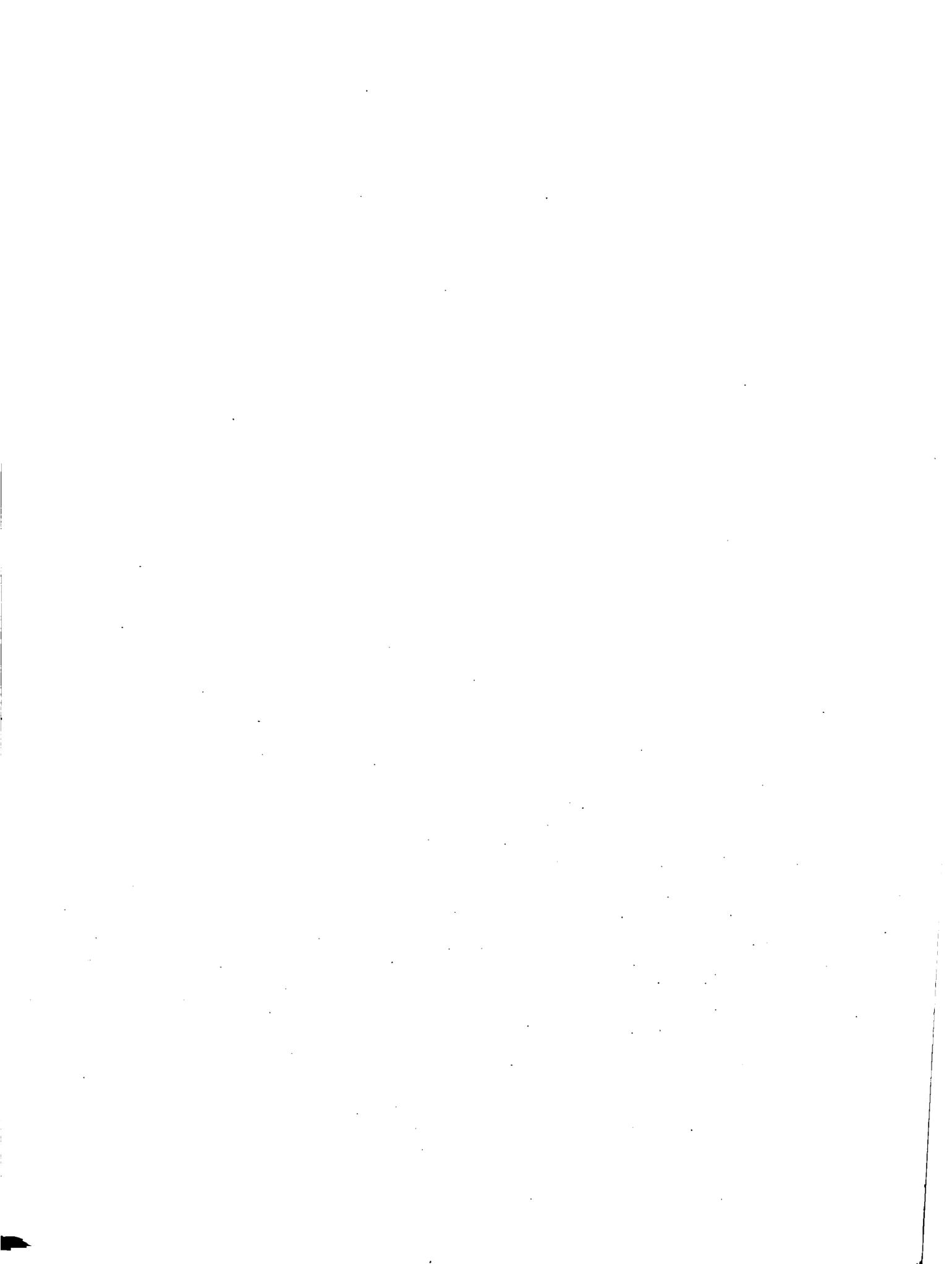


transmitirle a las demás los mensajes. Los clubes de amas de casa desarrollan algunos pequeños proyectos productivos en las áreas de pequeña industria, cría de pollos, porcinos, agrícola (maíz, hortalizas). Entre los criterios de selección para pertenecer a estos grupos se señalan: 1. que pertenezcan a la comunidad donde despliega su actividad el grupo; 2. que estén motivadas en participar en grupo.

En la república funcionaban 74 clubes de amas de casa en 1988, con un total de 1,157 socias. En 21 grupos se tenían proyectos productivos, o sea 28 por ciento con relación al total. Del total de socias (1,157), menos de un cuarto (272) desarrollan alguna actividad productiva. Finalmente, como se observa, aproximadamente el 50 por ciento de los proyectos productivos se concentraba en la Provincia de Coclé.

Este comportamiento podría ser atribuido a la política de capacitación que desarrollan los extensionistas del MIDA, donde son constantes las charlas y seminarios sobre arreglos florales, belleza, elaboración de letrinas, estufas sin humo, conservación de alimentos y algunas técnicas de riego.

Con respecto a los efectos de las acciones realizadas por los Clubes de Amas de Casa, consecuente con lo señalado arriba, el antiguo Departamento de la Mujer y la Juventud Rural del MIDA - hoy Departamento de la Familia Rural - señalaba que se habían logrado "a) cambios en los hábitos de consumo y nutrición; b) el mejoramiento en sus hogares, tanto estéticos como económicos; y c) reducción en sus niveles de gastos." (Barrios, 1988).



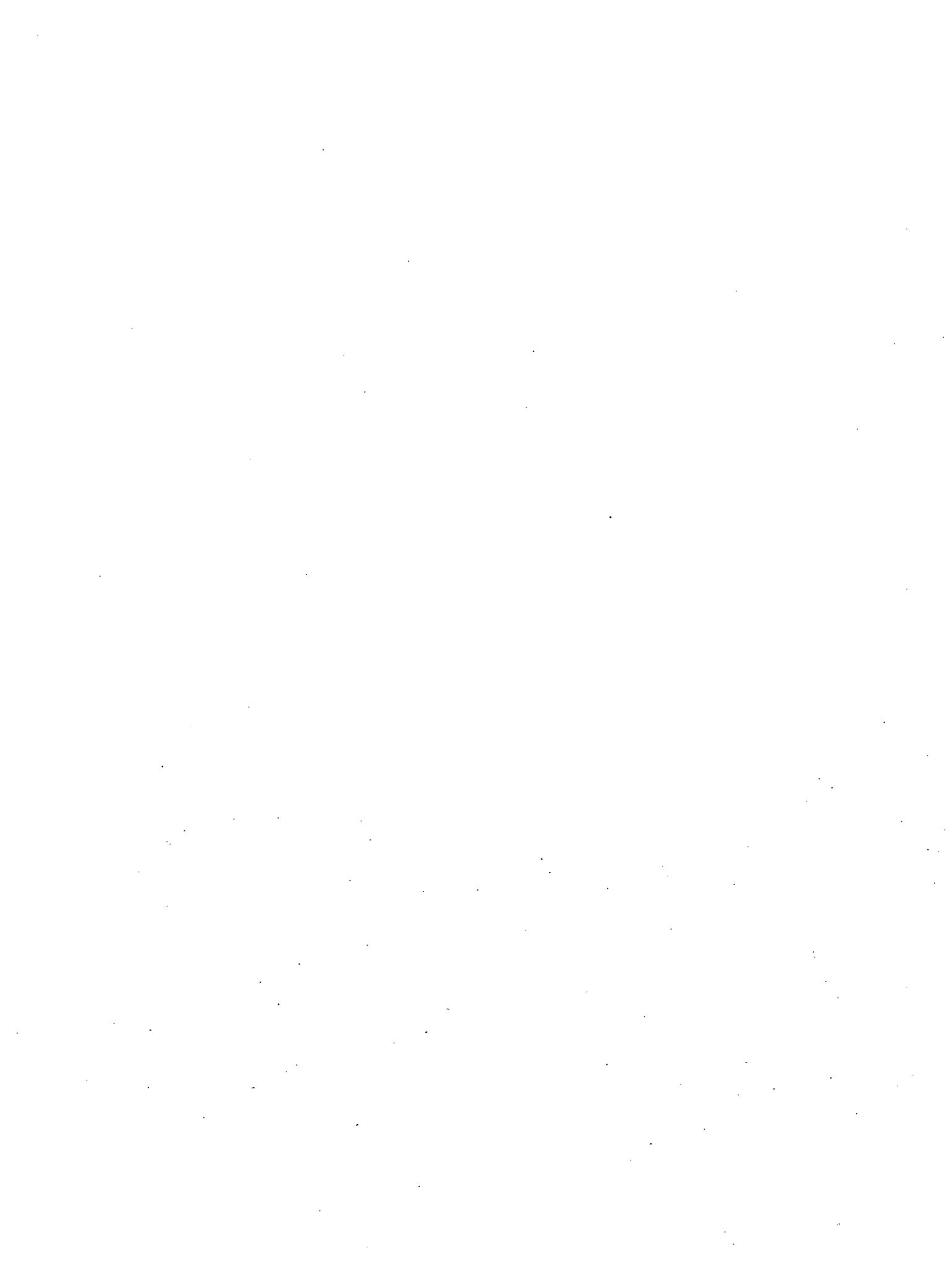
Cuadro #26
CLUBES DE AMAS DE CASA CON PROYECTOS PRODUCTIVOS, POR PROVINCIA
 1988

PROVINCIA	ACTIVIDAD O PROYECTO	NUMERO DE SOCIAS
VERAGUAS	Costura - avícola	7
	Engorde - maíz	8
	Avícola	8
	Maíz - costura (3 clubes)	41
HERRERA	Agrícola y pecuario	10
	Agrícola	12
	Ganadería	8
COCLE	Arroz (6 clubes)	94
	Hortalizas (4 clubes)	74
LOS SANTOS	Hortalizas	10

FUENTE: MIDA, Dirección Nacional de Capacitación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria. 1988.

La estructura que atendía el programa de la mujer y la juventud rural fue redefinida y se cambió su denominación a Departamento de la Familia Rural, como instancia dentro de la nueva Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria a partir de 1991. Desde esta estructura se coordinan las actividades de los grupos rurales: Clubes de Amas de Casa, Grupos 4 S y Asociaciones de Productores.

No se tienen estudios recientes que evalúen los efectos de estas organizaciones, por tipo de actividad de capacitación desplegada. El manual de organización y funcionamiento de los Clubes de Amas de Casa no ha variado su contenido con relación al de 1988, a pesar del cambio en la denominación de la estructura institucional que coordina las acciones del programa. En este manual se describen los proyectos que pueden realizar los clubes, donde la mayoría enfatizan acciones de capacitación limitadas a



relevante el papel reproductivo de la mujer. En este sentido, los proyectos sugeridos son: CUIDADO DEL NIÑO, ADMINISTRACION DEL HOGAR, MEJORAMIENTO (distribución interna) DE VIVIENDA, PREPARACION DE ALIMENTOS, SALUD, CONSERVACION DE ALIMENTOS, COSTURA, MANUALIDADES, y PROYECTOS AGROPECUARIOS.

Para las acciones de capacitación se cuenta con aproximadamente 88 extensionistas a nivel nacional, las que despliegan su trabajo atendiendo 187 clubes, a partir de las agencias regionales del Ministerio, donde se cuenta con un funcionario encargado del programa de la familia rural. A juicio del Jefe del Departamento de la Familia Rural, las acciones realizadas se orientan más a tareas "recreativas" y se ven limitadas por la escasez de recursos económicos que impiden evaluar, reformular y reforzar el programa, además, de ofrecer capacitación a los extensionistas, las que no cuentan con una formación acabada para fomentar el desarrollo de todos los proyectos sugeridos.

2. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO (DRI)

2.1. PROYECTO AGROFORESTAL PARA LA HABILITACION SOCIAL Y ECONOMICA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y CAMPESINAS

Este proyecto fue desarrollado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), entidad estatal creada por Ley 21 de 16 de diciembre de 1986. Entre sus funciones sobresalen "desarrollar tecnologías que mejoren la eficiencia en la explotación de los recursos en las fases de manejo del bosque, plantación, corte e industrialización; y fortalecer el desarrollo administrativo para normar el otorgamiento de permisos y

concesiones e incentivar la reforestación, producción y comercialización de productos forestales." (INRENARE, 1988).

El proyecto agroforestal consiste en acciones donde se cambia alimento por trabajo, siendo su meta "mejorar las condiciones socioeconómicas de la mujer indígena y campesina." Del proyecto emergen dos criterios para la selección de los participantes. En primer lugar, que vivan en las comunidades donde se va a desarrollar y proyecto y, en segundo lugar, que estén interesadas en trabajar en el proyecto forestal.

El Gobierno, a través del INRENARE, garantiza que la donación de alimentos del Programa Mundial de Alimentos llegue a las comunidades, mientras que las comunidades aportan la mano de obra para las acciones de reforestación, actividades agrícolas y de desarrollo comunitario. La meta es incorporar 5,000 mujeres dispersas en 170 comunidades de las Provincias de Veraguas, Coclé y Herrera.

Tres son las principales dificultades que se plantean: las áreas entre los subproyectos son muy distantes; las deficiencias presupuestarias y; falta de recursos humanos.

El proyecto ya ha dado como resultado concreto la formación de dos cooperativas que trabajan con el apoyo del IPACOOOP. Se trata de una cooperativa agroforestal y otra de servicios múltiples y ambas poseen el 40 por ciento de socias femeninas.

3. PROGRAMA AYUDAME A CRECER

Este programa, que hace énfasis en la educación comunal y la capacitación, se desarrolló con la cobertura del Ministerio de

Trabajo y Bienestar Social. Para la selección de las destinatarias se elaboraron los siguientes criterios: a) que tengan vocación; b, que tengan un buen nivel de captación; c) que sean voluntarias; y d) que sean fuertes y sanas.

El programa, que se inició en marzo de 1985, estaba dirigido a la formación de una asociación de mujeres; se trataba de un plan piloto de 3 años de duración. Entre las dificultades que enfrentó sobresalen las dificultades de acceso al área (Isla San Cristóbal en la Provincia de Bocas del Toro) y la escasez de recursos económicos y humanos. En la experiencia participaron 40 mujeres y recibieron cursos de cocina, pintura en telas, bordados y capacitación como madres-maestras.

Como balance general se concluía que a pesar de ser un proyecto que involucra a la mujer en función del niño, ha dado buenos resultados en la formación de éste y su adaptación a cosas modernas. Con el desarrollo integrado se les ha incrementado el consumo de hortalizas provenientes de huertos caseros, han participado en la construcción de letrinas, etc.

Los programas dirigidos a la mujer por entidades estatales y organismos no gubernamentales tienen como objetivo brindar capacitación, crédito y asistencia técnica a los productores marginados, con especial atención a la mujer y a la juventud, como sectores más lesionados por las políticas de ajuste estructural. Estos proyectos no pretenden incorporar a la mujer productora de alimentos al mercado, sino ofrecerle elementos formativos, créditos, con la respectiva asistencia técnica - reducida por



cuanto la mayoría de éstos señalan como una de las dificultades el problema de recursos humanos - para que puedan paliar las difíciles condiciones de pobreza que enfrentan.

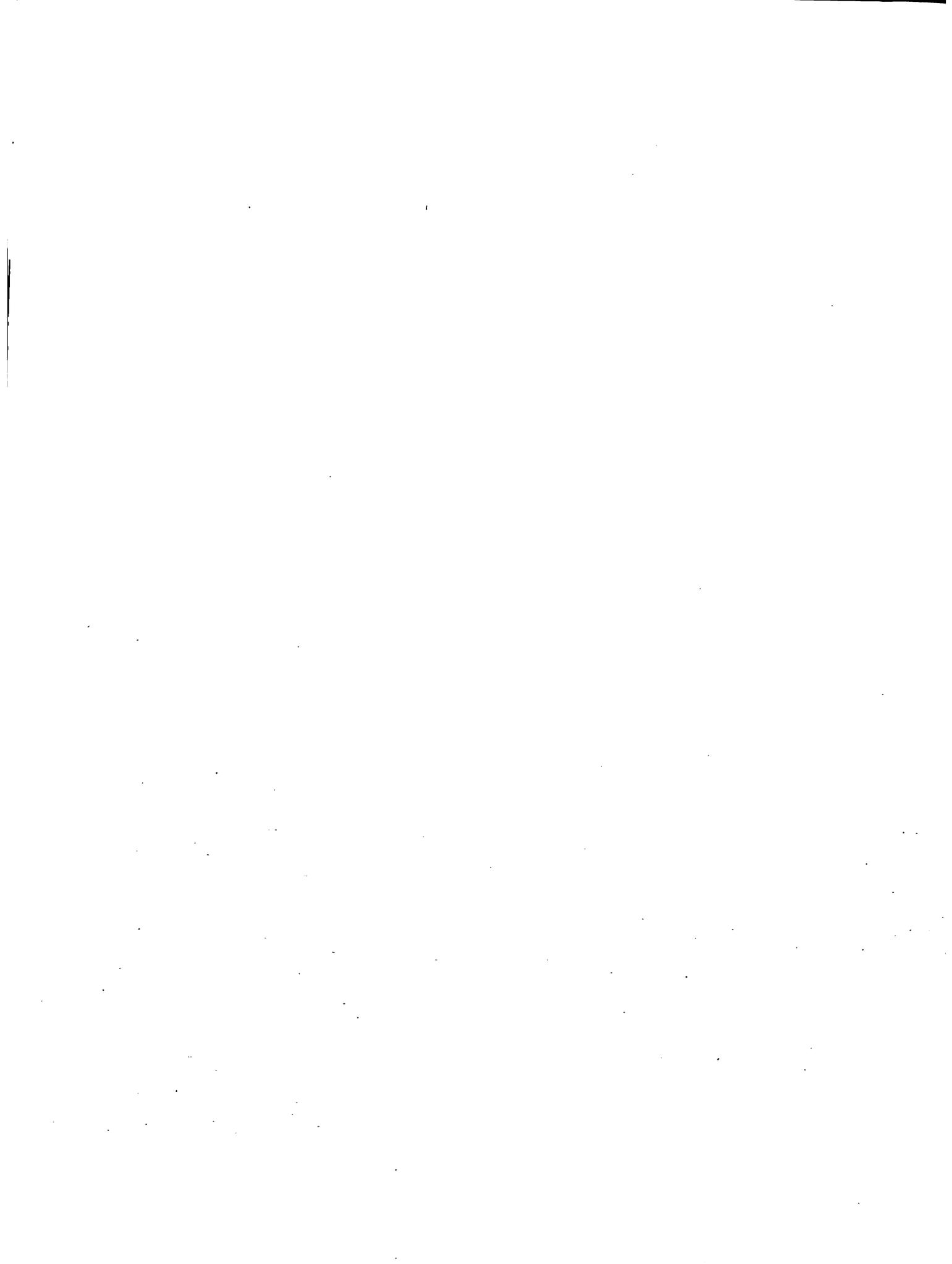
Estos programas y/o proyectos enfatizan el papel tradicional adscrito al rol histórico de la mujer como ama de casa, como reproductora vinculada a las tareas propias del hogar. Abundan, entonces, los cursos sobre manualidades, costura, nutrición, belleza.

VII. OTRAS POLITICAS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO

1. INVESTIGACION AGROPECUARIA

El organismo estatal que cumple la función de regular todas las actividades de investigación agropecuaria del sector público es el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP). Fue creado en 1975, mediante la Ley 51 de 28 de agosto y se rige de acuerdo a las orientaciones del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

El principal objetivo del IDIAP al ser creado se planteaba en los siguientes términos: el diseño, promoción, estímulo, coordinación y ejecución de actividades de investigación tendientes a producir conocimientos y tecnologías para el desarrollo agropecuario. Con relación a los pequeños productores destacaban que instituto debía fomentar el aumento de los niveles de ingresos de los productores agropecuarios, con énfasis en los pequeños productores y campesinos marginados

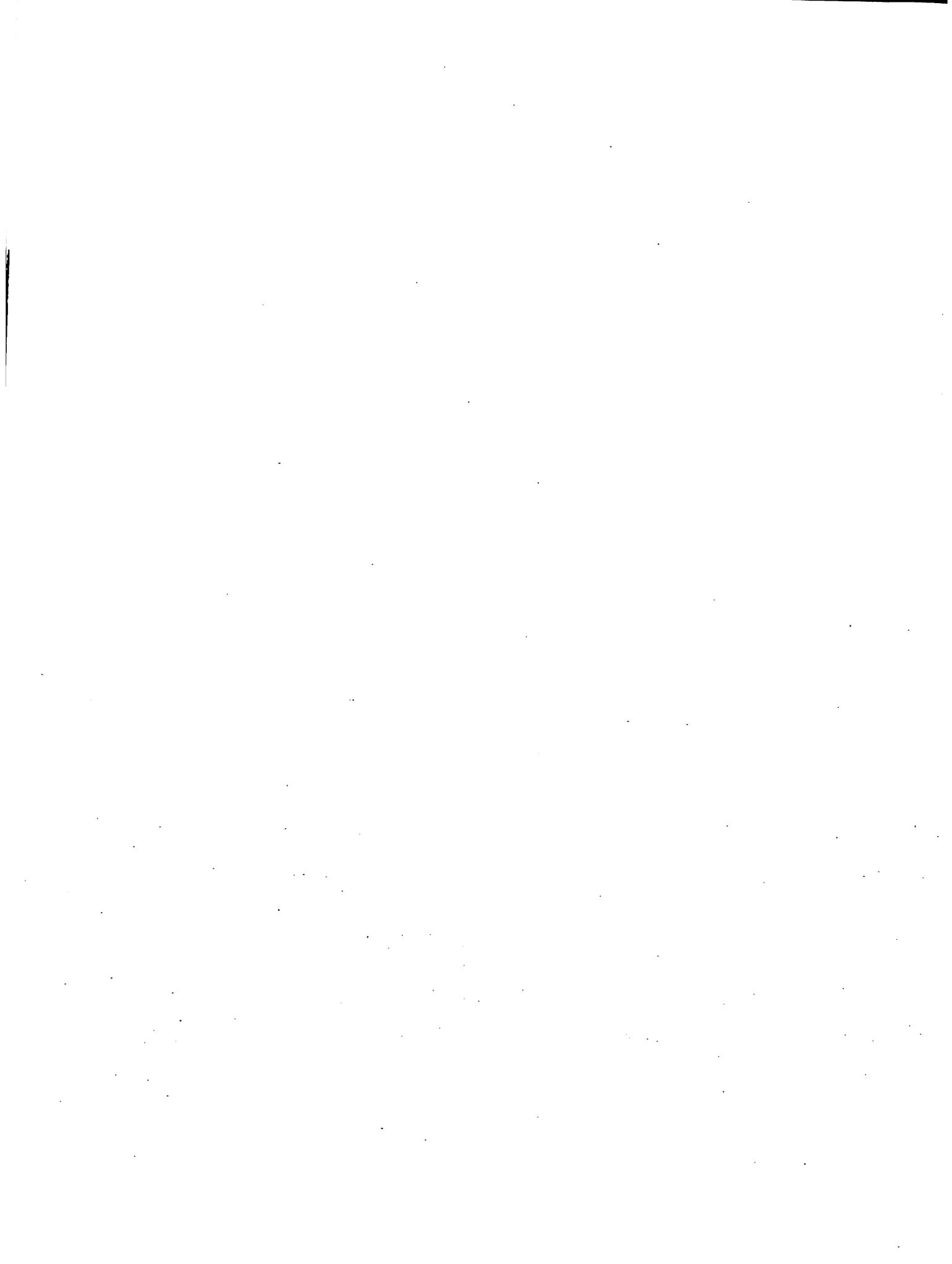


En función de estos objetivos, las políticas de investigación agropecuaria, que desde sus inicios ha desarrollado el IDIAP, apuntan hacia el logro de objetivos económicos de crecimiento, generación de divisas y eficiencia económica; objetivos sociales de nutrición, generación de empleos, disminución de pobreza extrema; y también objetivos ecológicos. Históricamente, de acuerdo a Hermel López, Director de Planificación del instituto, aproximadamente del 50 a 60 por ciento del esfuerzo investigativo se ha orientado hacia los granos básicos (arroz, maíz, sorgo, café) debido a que la política del Estado en materia agrícola se orientaba a la seguridad alimentaria en las décadas del setenta y ochenta.

1.1. PRIORIDADES DE INVESTIGACION EN LOS ULTIMOS AÑOS DE LA DECADA DEL OCHENTA

En un estudio sobre prioridades de investigación y asignación de recursos, que contó con la asistencia técnica del IICA en 1988, se determinaron varios rubros agrícolas y pecuarios, atendiendo algunos objetivos de desarrollo agropecuario (crecimiento económico, generación de divisas, nutrición, generación de empleos, eficiencia económica, etc.) y ciertos criterios de calificación como son: el valor de las ventas y número de productores comerciales; valor de las exportaciones; porcentaje de aporte nutricional, etc.

Para determinar los rubros prioritarios también se utilizó como criterio la "presencia socioeconómica" de los mismos en el país, para lo que se decidió incluir aquellos que hubieran logrado

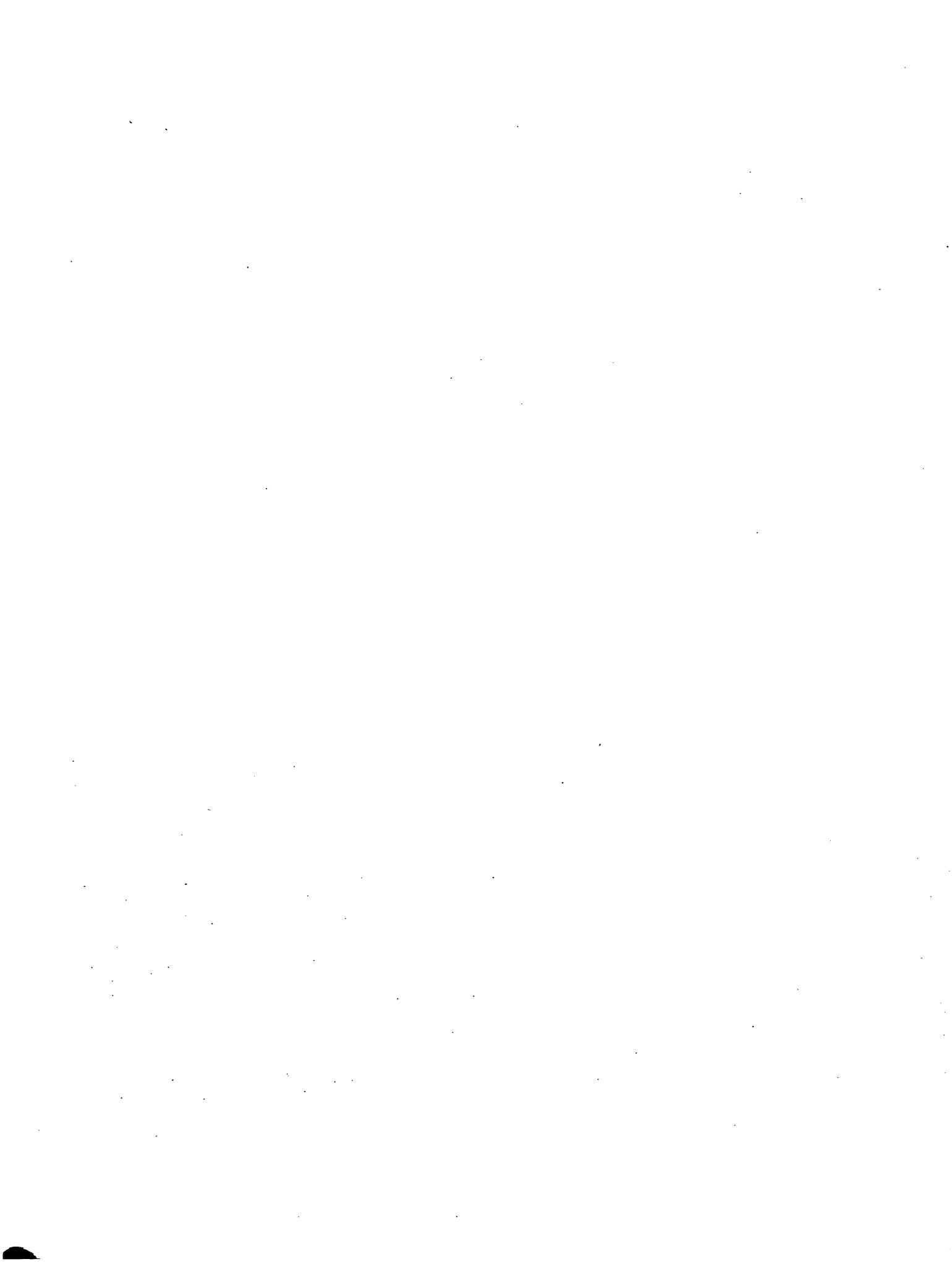


valores en ventas superiores a US\$500,000.00 en 1980, determinándose que los rubros prioritarios para investigación agrícola serían, en orden de prioridad, maíz-sorgo, caña de azúcar, arroz, café, raíces (ñame, otoi, yuca), plátano, naranja. Entre los rubros pecuarios prioritarios se determinaron actividades de ganadería bovina, porcina y caprina, con mayor énfasis en la bovina.

Cabe señalar que no se incluye dentro de las prioridades de investigación agrícola los frijoles, a pesar de la importancia en términos de nutrición y dedicación de pequeños productores y campesinos marginados, ni dentro de las prioridades pecuarias, la cría de aves (gallinas), presente en la mayoría de las explotaciones agropecuarias de este segmento de productores. Evidentemente, los criterios determinantes se circunscriben a la eficiencia económica de los rubros, que no es una característica de los pequeños productores.

1.2. LAS POLITICAS DE INVESTIGACION PARA LA DECADA DEL NOVENTA

En el Plan Estratégico de Investigación Agropecuaria para el período 1991-2000 son dos las funciones estratégicas que se propone realizar el instituto. Por una parte, la creación del Patronato de la Investigación Agropecuaria y la Incorporación del Sector Privado en la gestión del IDIAP, con el propósito de captar recursos para financiar proyectos de investigación agropecuaria públicos y privados. En segundo lugar, fomentar una mayor participación de entidades privadas en la orientación de las políticas de la institución.



El IDIAP, como institución del Estado panameño, no escapa a los efectos de las políticas de ajuste estructural que, entre otros aspectos, propicia la desinversión estatal para reducir el gasto público y ceder más espacio a la iniciativa privada para a través de los mecanismos del mercado se asignen más eficientemente los recursos. De esta manera, en el marco de la política económica vigente, se ha iniciado un proceso de reestructuración del Instituto que incluye, entre sus objetivos, "ajustar la estructura del IDIAP al rol del Estado que se propone en el nuevo modelo de desarrollo, principalmente en la privatización y reorientación de ciertas actividades y servicios de la Institución." (IDIAP: Memoria. 1990).

No obstante, se sigue señalando como objetivo la incorporación de los productores de subsistencia como beneficiarios de las políticas de investigación, mediante un nuevo enfoque de trabajo (investigación en sistema de producción). A pesar de que la Ley que creó el IDIAP señalaba expresamente que los proyectos y programas de investigación debían brindar especial atención a los pequeños productores y campesinos marginados, de acuerdo a la experiencia de más de quince años no se ha logrado este propósito, por los criterios que prevalecen en la selección de la "clientela."

1.3. SELECCION DE BENEFICIARIOS DE LAS POLITICAS DE INVESTIGACIÓN

En cuanto a los beneficiarios de los programas de investigación, han sido prioritariamente los pequeños y medianos productores. Sin que se tenga una definición conceptual de los tipos de productores beneficiados, se utiliza como uno de los

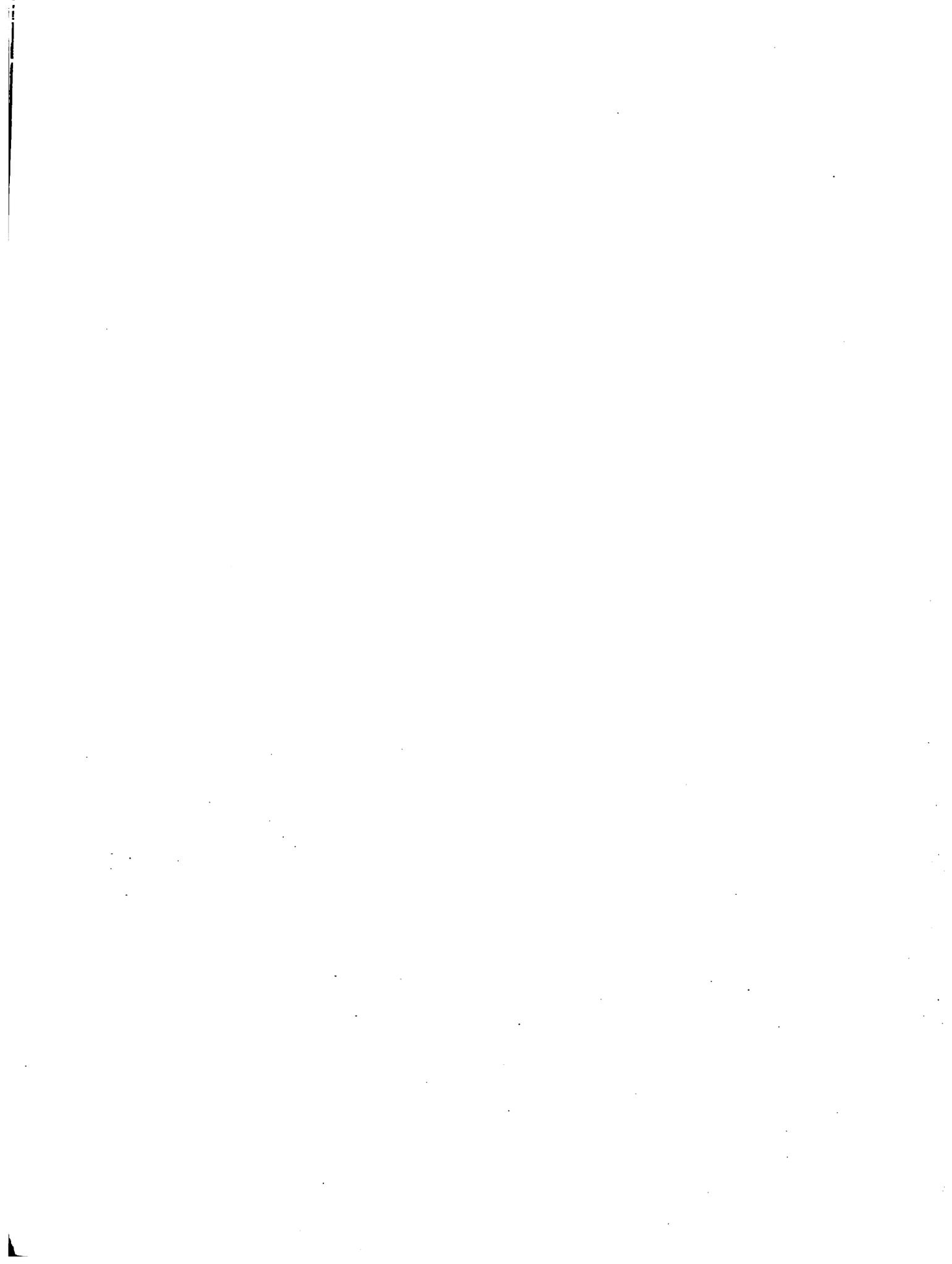


criterios el tamaño de la finca, siendo el productor típico para los proyectos, aquel cuya explotación tiene una superficie de 20 a 50 hectáreas en el caso de los rubros agrícolas. En ganadería se determina el beneficiario a partir del número de animales; un productor que sea propietario de 50 a 100 animales califica como tal.

Los criterios señalados no son aplicables al pequeño productor; tampoco puede ser considerado como el "productor típico", sujeto a la acción experimental, que sería aquel que presenta ciertas características homogéneas con la mayoría de los productores del área, además de disponer de recursos en su finca que permitan el desarrollo de la investigación. Generalmente, se trata de medianos y grandes productores.

Es evidente que los productores de subsistencia y campesinos marginados no logran ser considerados, en la práctica, como sujetos de asistencia técnica por parte del Instituto. Esto es así, se señaló, debido a que el productor de subsistencia no cuenta con los recursos mínimos que se determinan en las políticas (no cuentan con recursos para ser utilizados exclusivamente en proyectos de investigación, limitaciones de mercado, adquisición de insumos, etc.).

Así como son poco significativas las experiencias con productores de subsistencia, no existe en la institución una política expresa para desarrollar proyectos que incorporen la participación activa de la mujer, ni siquiera a nivel de medianos productores, aunque se señala que "no es exigencia que sea hombre"



para recibir apoyo. (Giomara Ros, Socióloga, IDIAP). Tampoco existen estudios que determinen si existen proyectos administrados por mujeres y sus efectos.

Otra observación que se refiere a la presencia femenina en las actividades de la institución es la realización de las jornadas de capacitación en las que se desarrollan temas técnicos (sistemas de pasto mejorado, cultivo de arroz, mejoramiento de suelos, etc.), donde se evidencia también una mayor participación de hombres.

Tomando en cuenta las responsabilidades de los productores que califican como sujetos de las políticas de investigación del instituto, a saber: que identifiquen sus necesidades de investigación, proponer alternativas o ideas para solucionarlas, evaluar las alternativas tecnológicas que se presenten, constituirse en promotores de las experiencias y pagar en especie la asistencia técnica, es de suponer que son pocas las mujeres que tienen acceso a las mismas, sobre todo si se evalúa la escasa incidencia que tiene este género en la toma de decisiones sobre aspectos agropecuarios en la mayoría de los estratos sociales del sector rural.



VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO DE POLITICAS

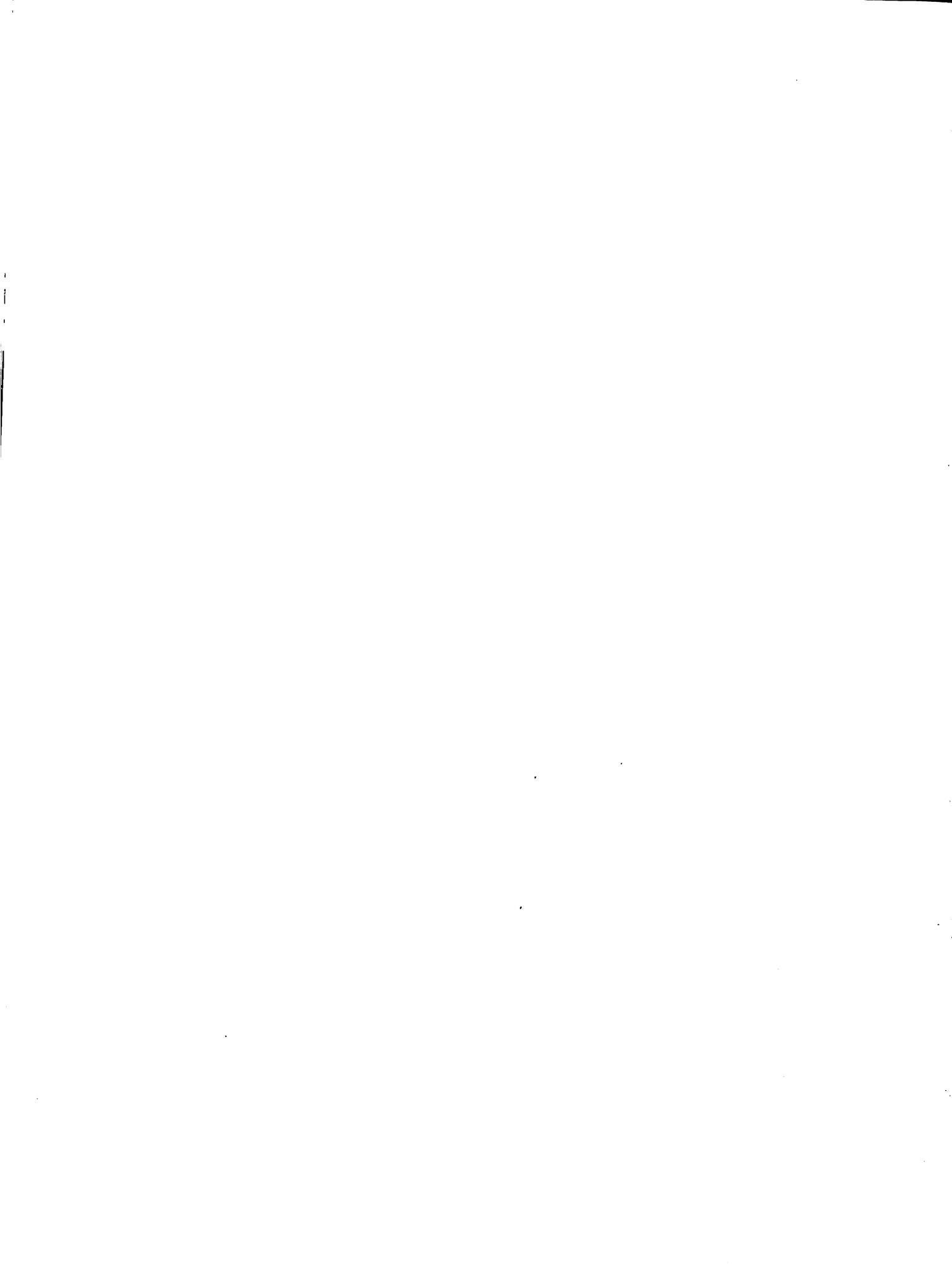
Las principales conclusiones a que arriba este trabajo son:

No se observan, a nivel normativo, obstáculos evidentes que limiten el acceso de las mujeres a las políticas de apoyo al sector agropecuario. En ninguna reglamentación y/o requisito se expresa que las políticas y acciones son exclusivas para hombres, aunque en algunas (Código Agrario, por ejemplo) las normas sugieren su aplicación hacia la población masculina.

A nivel administrativo, el cumplimiento de las etapas y requisitos para acceder a ciertos apoyos, como el crédito y la titulación de tierras constituyen una limitación para el pequeño productor y la mujer rural que, en medio de una escasa experiencia en tramitaciones burocráticas, podrían desestimular sus intenciones de lograr el apoyo.

Es evidente que a nivel sociocultural se identifican las mayores dificultades que impiden una plena participación de la mujer en las acciones de apoyo al sector agropecuario; ésto es, la aceptación de que las decisiones fundamentales de los procesos productivos de las parcelas son tomadas por los hombres.

Los escasos programas específicos que intentan incorporar a la mujer rural a ciertas actividades enfatizan el papel reproductivo de las mismas, sin intencionar su participación en tareas productivas. Cuando se hace, los pequeños proyectos donde se incorporan son prioritariamente para el autoconsumo.



A nivel de los grupos organizados, son pocas las instituciones del Estado que orientan sus programas de apoyo hacia asociaciones de pequeños productores agropecuarios. En algunas instituciones que mantienen programas de esta naturaleza, la aplicación de las medidas de ajuste a partir de la década del ochenta trajo como consecuencia una disminución significativa de los aportes que se ofrecían.

Las políticas macroeconómicas dirigidas hacia el pequeño productor agropecuario en la década del ochenta y las estrategias del noventa reconocen los efectos que la aplicación de los programas de ajuste y modernización de la economía pueden ocasionar sobre este segmento de la población rural. No obstante, no existen, en la práctica, acciones integrales de política económica que consideren al pequeño productor y, por ende, a la mujer rural como sujetos productivos. La lectura que ofrecen es indicativa de que tendrán que ser otros organismos no tradicionales los que ofrezcan programas de apoyo a corto plazo para enfrentar los efectos de la mayor liberalización del mercado.

Las conclusiones señaladas se ubican en el contexto de una crisis profunda de la economía, que ha elevado los niveles de pobreza hasta afectar a la mitad de la población nacional. La reducción de la participación del Estado en la economía, como se contempla en la política económica aplicada en el período estudiado, afecta a todos los sectores económicos y, consecuentemente, a los pequeños productores agropecuarios.

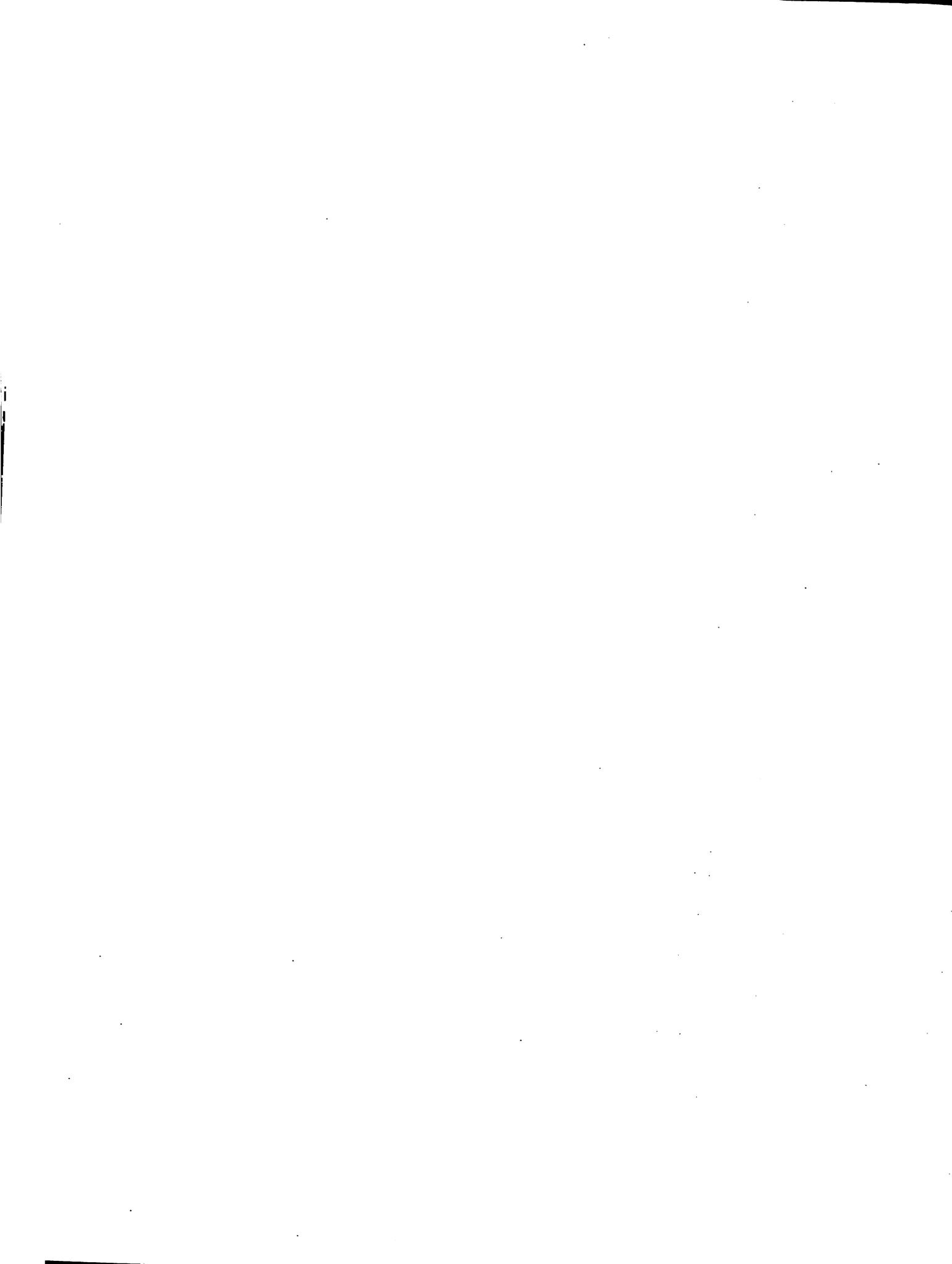


Las medidas de ajuste se siguen aplicando, de tal suerte que son cada vez menos los recursos disponibles para atender las demandas de estos grupos.

No obstante, se requiere la elaboración y ejecución de políticas que, en el corto plazo, neutralicen los efectos de los ajustes sobre un sector que, aunque "ineficiente", contribuye a la generación de riqueza en el país, a partir de actividades agropecuarias que ofrecen productos de la canasta básica de alimentos como son los granos básicos. En este sentido, las políticas y programas del sector agropecuario deben partir de estas consideraciones.

Del estudio realizado pueden derivarse las siguientes recomendaciones:

- Los organismos gubernamentales y no gubernamentales que despliegan su trabajo, o parte de él, hacia el sector agropecuario, deben elaborar políticas integrales, contenidas en un plan de desarrollo específico, dirigidas al pequeño y mediano productor.
- En materia de asistencia financiera (crédito), es necesario unificar los criterios de apoyo hacia el pequeño y mediano productor. Esta unificación de criterios debe partir desde una conceptualización uniforme (definiciones homogéneas) acerca de los beneficiarios, hasta un manejo compartido de la información sobre la cartera crediticia que pueda permitir determinar los recursos disponibles y las necesidades, así como las posibles fuentes de financiamiento interno y externo.



El apoyo crediticio que de aquí se derive debe incluir un componente destinado a elevar la eficiencia y productividad. Ello implica crédito para compras de equipo y maquinaria agrícola; para asistencia técnica; comercialización; adquisición de tierras aptas para cultivar a través de un sistema regulado de arrendamiento. Esto implica, además, el diseño de programas ágiles de asistencia técnica y extensión dirigidos a estos productores.

- Mientras que ese proceso de elevación de la eficiencia y productividad de estos productores no se haya completado, el Estado deberá mantener algún nivel de subsidio; por ejemplo, garantizar, en el corto plazo, precios competitivos para los rubros producidos, con especial énfasis en los granos básicos. Incidir en la reducción de las tasas de interés para proyectos de pequeños productores exclusivamente. No se trata de castigar a los eficientes, lo que se busca es hacer eficientes a los que son más afectados por las medidas de ajuste en el corto plazo.

Mayor control y regulación del Estado sobre el precio de la energía, insumos y la elaboración de un plan de construcción y reconstrucción de la red vial en zonas agrícolas.

- Se debe incentivar, a través de la capacitación, la integración de los pequeños productores en asociaciones y/o cooperativas, como medida para superar el aislamiento y las limitaciones de acceso al crédito, asistencia técnica, escasez de tierra, comercialización y, al mismo tiempo, presentar

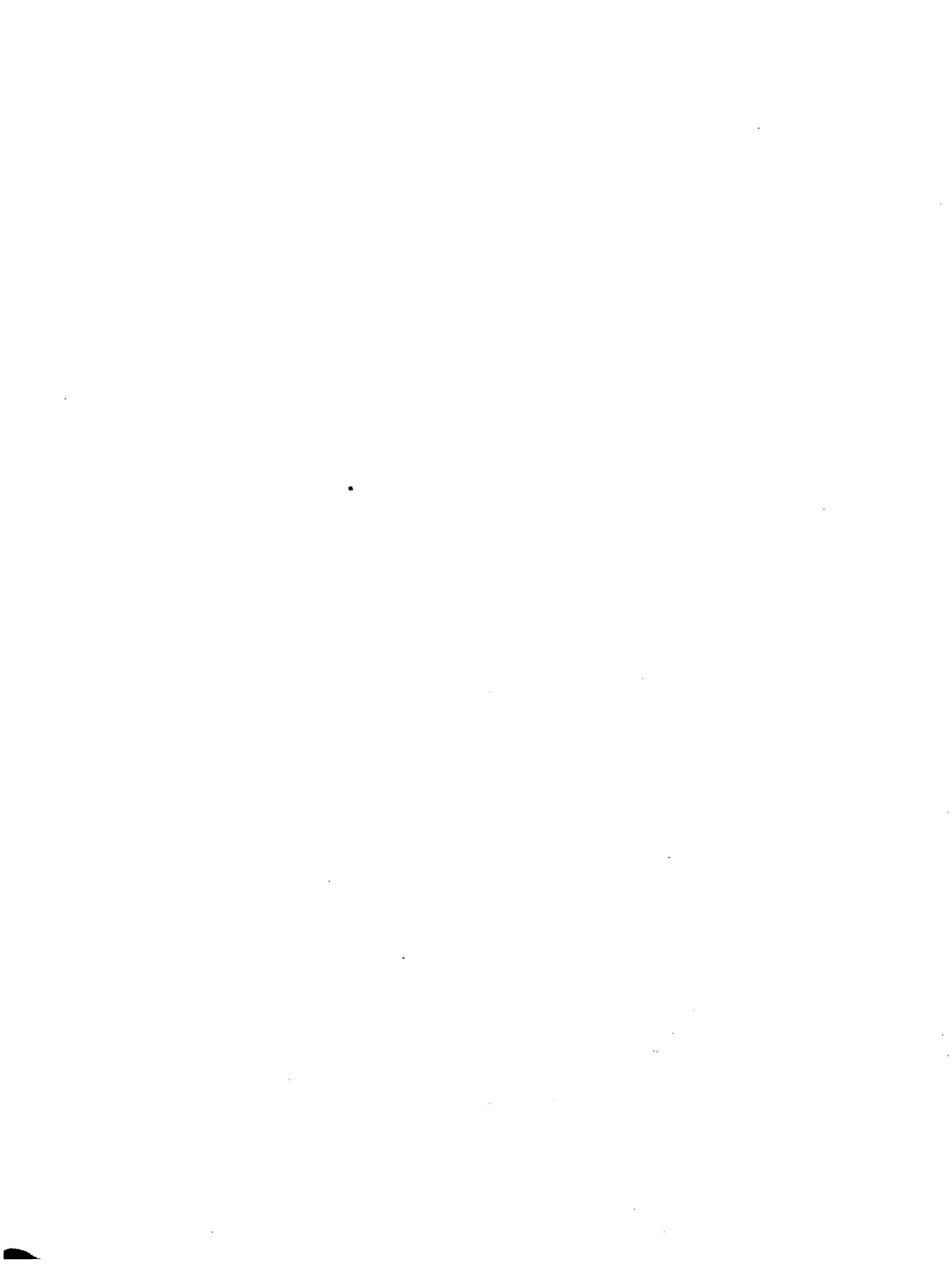
alternativas de apoyo integrales a los grupos.

- Las orientaciones en cuanto a los rubros a producir para los pequeños productores deben tomar en consideración las potencialidades de éstos en la producción de granos básicos, apoyando por diversas vías, la elevación de la eficiencia productiva. Es necesario tomar en cuenta la tradición productiva de estos sectores, toda vez que ésta ha sido determinante en su aporte a la producción nacional de granos básicos (frijol y maíz, por ejemplo).
- La reconversión productiva que sugieren las más recientes estrategias del sector agropecuario, debe considerar, en el caso de los pequeños productores, además de sus necesidades de autoconsumo de productos básicos, las condiciones concretas que reúnen para iniciar el proceso.
- Los programas y proyectos dirigidos a la mujer rural deberán ser de forma progresiva proyectos de mayor escala que permitan potenciar las posibilidades de estos grupos de insertarse al mercado, sin descuidar el autoconsumo. Para ello el crédito deberá ofrecer un componente para la comercialización e infraestructura mínima de apoyo a la gestión productiva. Deben reducirse los trámites para la consecución de asistencia (financiera, capacitación, y extensión).
- En el plano de la capacitación, los cursos, seminarios, talleres, deberán enfatizar las potencialidades de inserción de la mujer en lo productivo. Esto implica reducir las frecuencias de cursos donde se enfatice el rol tradicional de



la mujer (manualidades, costura, etc.) y aumentar los que hacen énfasis en la capacitación productiva. Para ésto se requiere iniciar un proceso intensivo de capacitación técnica de los recursos humanos que brindan asistencia técnica a la mujer rural.

- Fortalecer el Programa de la Mujer Rural del MIDA, con el propósito de convertirlo en una instancia de coordinación interinstitucional de todas las dependencias estatales que desarrollan programas dirigidos a la mujer rural. Su objetivo sería establecer - sobre la base de una coordinación - una división del trabajo que permita impulsar el apoyo en materia de crédito, asignación de tierra, capacitación y desarrollo social.



BIBLIOGRAFIA

- Achong P., Andrés.
1992. Ajuste estructural y su impacto en los sistemas de producción de granos básicos en Panamá. (Mimeo)
- Achong, Andrés y Jované, Juan.
1990. LOS EFECTOS DE LA POLITICA MACROECONOMICA EN LA AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA. CASO PANAMA. CADESCA.
- Banco de Desarrollo Agropecuario/IICA. Panamá, 1992. Orientaciones para la reconversión de productores agropecuarios frente a la apertura del mercado. Informe Preliminar. BDA/IICA.
- Banco de Desarrollo Agropecuario:
1981, 1983, 1984, 1987, 1988, 1990. MEMORIAS.
1990. Estadísticas. Departamento de Crédito Agropecuario.
1991. Políticas y Programas del Banco de Desarrollo Agropecuario hacia el Cooperativismo Agropecuario.
1988. Guía de Información General sobre el Banco de Desarrollo AGropecuario. Gerencia Ejecutiva de Administración.
- Banco Nacional de Panamá:
1981, 1983, 1984, 1986, 1987, 1990. MEMORIAS.
1991. Jornadas Agropecuarias.
1992. Políticas de Crédito Agropecuario. Departamento de Crédito Agropecuario y Forestal.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
1984. Primer préstamo de ajuste estructura. Traducción de Roberto Méndez.
1987. Segundo préstamo de ajuste estructural (SAL II). Traducción de Andrés Achong P. Ediciones Nuevos Rumbos. Unidad de Investigación de la Facultad de Economía. Universidad de Panamá.
- Barrios, José.
1988. Caracterización de las Instituciones que dirigen acciones a la mujer rural. PREALC. CGR. (mimeo).
- Código Agrario de Panamá. Con leyes que lo adicionan, modifican y complementan, decretos y resoluciones que lo desarrollan. Panamá, julio de 1984
- Código Civil de la República de Panamá. Panamá, 1973.
- Contraloría General de la República CENSOS NACIONALES DE POBLACION Y VIVIENDA. 1980 y 1990.

CENSOS NACIONALES AGROPECUARIOS, 1981 Y
1991.

PRODUCCION AGROPECUARIA, 1982-1983,
1989-1990 y 1990-1991.

ENCUESTAS DE HOGARES, 1982-1989.

- Departamento Nacional de Pastoral Social - CARITAS.
1992. Primer Encuentro de Pastoral Social.
- Ferreira I., José
1988. CLASE, OCUPACION Y ESTACIONALIDAD EN LA
AGRICULTURA PANAMEÑA, PREALC. 1988.
- Fundación para la promoción de la mujer. Los Derechos de la
Mujer. Panamá, 1992.
- García-Huidobro, Guillermo
1989. LA ESTRUCTURA Y ESTACIONALIDAD DEL EMPLEO
AGROPECUARIO EN PANAMA, PNUD/DIT/PREALC.
- Herrera, Ligia
1984. REGIONES DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE PANAMA:
1970-1980. Caja de Seguro Social, Panamá.
- IICA
1987. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y
SECTORIAL. Alcances para la reactivación y
desarrollo de la agricultura. Costa Rica.
1991. MUJER Y MODERNIZACION AGROPECUARIA. Balance,
perspectivas y estrategias. Costa Rica.
- Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE)
1987, 1990. Memorias.
1990. Manual de Proyectos.
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)
1986. Nota informativa sobre las Cooperativas en Panamá.
FAO.
1988. Primer Censo Nacional Cooperativo.
1991. Impacto del Plan Económico del Gobierno Nacional en
las empresas cooperativas. Euribiades Ortega.
1991. Plan Nacional de Desarrollo del Sector Cooperativo
Agropecuario.
- Martínez, Daniel
1990. NOTAS SOBRE EL EMPLEO FEMENINO EN EL AREA RURAL
CENTROAMERICANA. PREALC.

- Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)
 - 1987. Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991. Tercer Documento. Dirección Nacional de Planificación Sectorial.
 - 1988. Manual de organización y funcionamiento de los Clubes de Amas de Casa. Dirección Nacional de Capacitación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria.
 - 1990. Lineamientos de Política Agropecuaria en Panamá. Propuesta del Ministro Ezequiel Rodríguez P.
 - 1990. Proyecto de fortalecimiento y consolidación de asentamientos rurales de Panamá. Versión preliminar. Dirección Nacional de Reforma Agraria.
 - 1991. Manual de organización y funcionamiento de los Clubes de Amas de Casa. Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria.
 - 1991. Manual de organización y funcionamiento de los Clubes 4-S. Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria.
 - 1992. Estrategia Agropecuaria (1992-1994). Propuesta del Ministro César Pereira Burgos.
 - 1992. Resuelto No. ALP-009-92 del 27 de abril de 1992. La Prensa, jueves 30 de abril de 1992.

- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE)
 - 1991. Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía.

- Patronato Nacional de la Juventud Rural (PANAJURU)
 - 1989-1991. Boletín informativo.
 - 1990, 1991. Memorias.
 - 1992. Guía para la organización y funcionamiento de grupos organizados.

- PREALC
 - 1984. PANAMA: SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL EMPLEO FEMENINO.

- Quintero, Iván.
 - 1991. El sector agropecuario panameño: desarrollo y perspectivas. CIDPA.

- Van Hoeflaken, Maaike
 - 1989. EMPLEO FEMENINO RURAL EN PANAMA. PREALC. Panamá.

- Weller, Jurgen
 - 1991. LOS CULTIVOS TRADICIONALES DE EXPORTACION EN PANAMA. OIT/PREALC.



ENTREVISTAS

1. Banco Nacional de Panamá. Ing. Sadia Quintero, Supervisora de Crédito.
Ing. Rodrigo Botello, Departamento de Crédito Agropecuario y Forestal.
2. Banco de Desarrollo Agropecuario. Ing. Doris de Acevedo.
3. Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá. Lic. Hermel López, Director de Planificación.

Lic. Giomara Ros, Socióloga. Programa de Socioeconomía.
4. PANAJURU. Ing. Roberto Quintero, Gerente de Proyectos.

Elicinio Rodríguez, Coordinador Regional de la Sucursal de Azuero.
5. Departamento Nacional de Pastoral Social-CARITAS. Lic. Dora Arosemena, Coordinadora a.i. del Departamento de Promoción de la Mujer.
6. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Lic. Luis Alberto Montoya, Jefe del Departamento de la Familia Rural.
Ing. Ciro Lombardo, Sub-Director de Reforma Agraria.



ANEXO No. 1

LISTADO DE POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y MUJERES

POLITICAS Y MEDIDAS MACROECONOMICAS

- reducción de los controles de precios y los subsidios a los productores ineficientes. (SAL I, 1983).
- separación de las políticas dirigidas a mejorar el bienestar de los pobres rurales, de las políticas productivas. (SAL I, 1983).
- es orientar la política agraria hacia una más alta productividad y producción. (SAL II, 1986).
- una nueva legislación agrícola para establecer más claramente los objetivos de la gestión pública y los incentivos. (SAL II, 1986)
- revisión del papel y el alcance de las instituciones públicas en la agricultura. (SAL II, 1986).
- la política de precios debe orientarse a la reducción de distorsiones creadas por los subsidios y la protección. (SAL II, 1986).
- libertad de importación de productos agropecuarios, pagando una tarifa arancelaria. (MIPPE, 1991).
- el apoyo estatal a la comercialización de productos agropecuarios, a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) a partir del 1o. de agosto de 1986 no incluiría la compra de productos; sus actividades se limitarán a almacenamiento, información sobre precios y mercados..." (SAL II, 1986).
- medidas específicas para las empresas estatales de apoyo al sector agropecuario: venta de la Empresa Nacional de Maquinaria Agrícola (ENDEMA) y los cierres del Ingenio Las Cabras y la Empresa Nacional de Semilla (ENASEM). (SAL II, 1986).
- separación de estrategias dirigidas al productor de subsistencia y las orientadas a los productores comerciales. Incorporar al productor de subsistencia a la economía a través del Desarrollo Rural Integrado en áreas de pobreza crítica, desarrollo de programas de extensión apoyados por acciones de titulación, investigación, crédito y organización. (MIPPE, 1991).
- a los productores comerciales mediante estrategias de fortalecimiento de los sistemas de riego y la zonificación de cultivos. (MIPPE, 1991).

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA EN MATERIA DE GRANOS BASICOS

- en noviembre de 1986, el gobierno había dejado de comprar arroz, cebolla, sal y frijoles y la compra de maíz y sorgo cesaría para el 1o. de febrero de 1987." (SAL II, 1986).
- fortalecer la capacidad productiva y de negociación en la comercialización de los productores (por demanda concentrada en tres avícolas compradoras) mediante la transferencia de tecnología para que pequeños y medianos productores incrementen la productividad y, con ello, reducir sus costos unitarios. De lograrse esta meta, podría bajar la protección arancelaria y disminuir los costos de producción de aves y cerdos. (Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991 MIDA).
- fomentar una línea de crédito de comercialización dirigida a los productores, cuya garantía será la pignoración de la cosecha. (MIDA, 1987-1991)
- eliminación de los mecanismos de los precios negociados (MIPPE, 1991).
- liberación completa a la importación de maíz (MIPPE, 1991)
- liberación completa a la importación de rubros agrícolas y la aplicación de aranceles a partir de 1993. (MIPPE)

POLITICA DE CREDITO EN EL OCHENTA

- en el SAL I (1983) se recomendó al Banco de Desarrollo Agropecuario "ser más selectivo en lo relacionado a sus riesgos crediticios."
- establecer una política agresiva de saneamientos basada en la realidad de los proyectos y en la capacidad de pago de los prestatarios. (SAL II, 1983)
- los préstamos estarán dirigidos a tres áreas: comercialización, exportación de productos no tradicionales y producción e inversión. (MIDA 1987-1991).
- ampliar y diversificar la disponibilidad de financiamiento para la producción agropecuaria. (Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991 MIDA)
- el lineamiento de crédito distingue aquel dirigido hacia los productores grandes, del que se orienta hacia los llamados productores marginados. Para los productores grandes se especifica la ejecución de líneas de crédito consistente en la contratación de servicios de asistencia técnica. Para los

productores marginados la orientación es más general ya que "se propone el estudio de mecanismos más adecuados con el propósito de permitir la viabilidad de una forma de financiamiento" a este tipo de productores. (MIDA, 1987).

- definir un programa de diversificación del crédito agropecuario a través del Banco Nacional de Panamá; y un programa de crédito agropecuario destinado al fomento de las exportaciones agropecuarias no tradicionales (utilizando recursos excedentes del FECI). (MIPPE, 1991).

EL CREDITO BANCARIO HACIA LOS GRANOS BASICOS: MEDIDAS APLICADAS

- los objetivos de la Banca Agropecuaria del Banco Nacional de Panamá señalan: aumentar la producción, productividad y nivel de ingreso de los beneficiarios del crédito; generación de fuentes de empleo para contener la migración a las áreas urbanas.
- en 1984 los saldos de la cartera crediticia para el maíz y los frijoles representaban el 1.3 por ciento del total del subsector agrícola; en 1987 este porcentaje se mantuvo casi invariable (1.4 por ciento) y aumentó en 1990 a 3.9 por ciento.
- a partir de 1990, el Banco Nacional de Panamá destinó gran parte de su esfuerzo a la recuperación de préstamos y se estableció una política de crédito que otorga la prioridad a los sectores más productivos del país y a unidades productivas medianas y pequeñas que no contaran con otras fuentes de recursos, en base al balance de retorno y riesgo de esas unidades de producción.
- para 1993, en el marco del Programa de Modernización de la Economía, la política de crédito del BNP para el sector agropecuario destaca que para el sector agrícola se mantendrán los mismos niveles (relativamente bajos) de financiamiento para los préstamos destinados al cultivo de arroz, maíz, sorgo, frijoles, tomates, papa y hortalizas de alto rendimiento. Esta medida está vinculada a los posibles efectos de la eliminación de las cuotas de importación y aplicación consiguiente de aranceles a partir de marzo de 1993.
- la estrategia de crédito para 1993 del BNP contempla la orientación del crédito a rubros agrícolas catalogados como no tradicionales, para la exportación como: melón, zapallo, sandía, además de un renglón de financiamiento para la reforestación combinada con la exportación ganadera."
- las orientaciones en materia de crédito agropecuario del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) durante la década del ochenta enfatizaron el crédito individual, aunque también fue significativo su aporte a las actividades de asociaciones agropecuarias. A inicios del período el 72 por ciento del

crédito formalizado correspondía a los productores individuales (30.3 millones de dólares) y el 28 por ciento restante a préstamos asociativos (12 millones de dólares).

- la participación de crédito asociativo en el BDA fue disminuyendo significativamente, en términos absolutos a partir de 1983 cuando logró captar la suma de 4 millones de dólares, menos de la mitad que obtuvo en 1980. Su participación porcentual en 1987, con respecto al total de préstamos del sector agropecuario alcanzó sólo el 10 por ciento.

POLITICAS, OBJETIVOS y ACCIONES DE ASIGNACION DE TIERRAS

- consolidar la propiedad de la tierra para estimular la inversión y la incorporación de tecnología moderna; evitar que el proceso de consolidación de la propiedad deprede los recursos naturales. (Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991 MIDA).
- implementar un sistema de titulación masiva de las parcelas estatales, para productores agropecuarios grandes, medianos y pequeños, estableciendo un esquema de financiamiento solamente en las áreas de agricultura comercial. Se señalaba que "los pequeños y medianos productores que realicen actividades productivas agropecuarias serán sujetos prioritarios del proceso de titulación."
- ninguna parcela de uso agropecuario podrá causar una erogación superior a los US\$70.00, incluyendo los gastos de trámites y titulación. El gobierno nacional procederá a una titulación masiva. (Estrategia Agropecuaria 1992-1994)
- El Resuelto ALP-009-92 del 27 de abril de 1992 fija el precio de venta de las tierras estatales de uso agropecuario en B/ 6.00 por hectáreas, quedando excluidas de la aplicación de esta norma, las solicitudes de tierra de más de 200 hectáreas por solicitante, las tierras sujetas a regímenes especiales y las solicitudes de sociedades anónimas.

POLITICAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACION AGROPECUARIA

- diseñar, promover, estimular, coordinar y ejecutar actividades de investigación tendientes a producir conocimientos y tecnologías para el desarrollo agropecuario. (Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP))
- con relación a los pequeños productores se plantea que el instituto debía fomentar el aumento de los niveles de ingresos de los productores agropecuarios, con énfasis en los pequeños productores y campesinos marginados.
- creación del Patronato de la Investigación Agropecuaria y la

Incorporación del Sector Privado en la gestión del IDIAP, con el propósito de captar recursos para financiar proyectos de investigación agropecuaria públicos y privados. (Plan Estratégico de Investigación Agropecuaria para el periodo 1991-2000 IDIAP)

- fomentar una mayor participación de entidades privadas en la orientación de las políticas de la institución.

POLITICAS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO COOPERATIVO

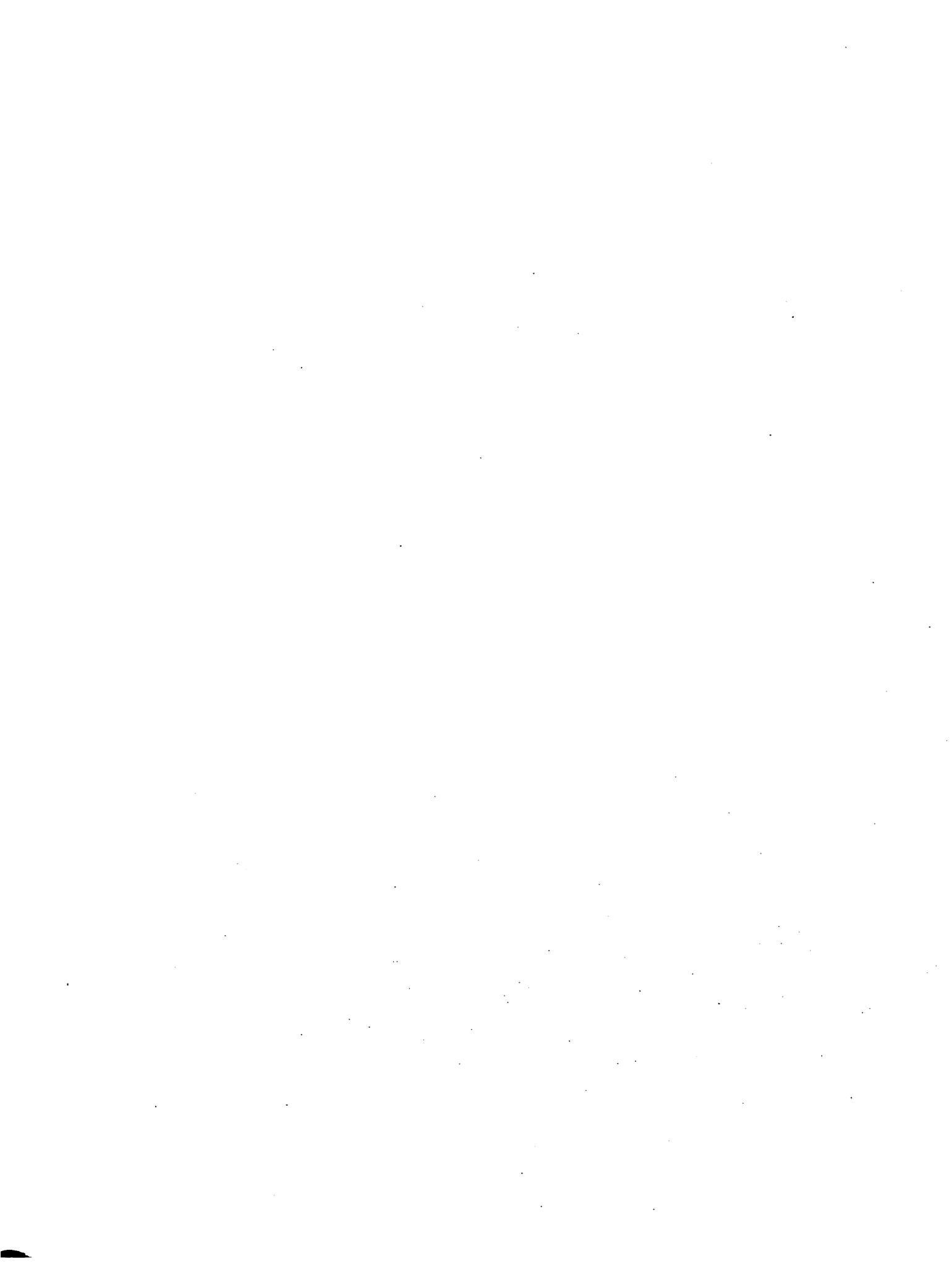
- ejes de la estrategia del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOO) en 1983: desarrollo institucional, educación cooperativa, transferencia de tecnología y fiscalización del sector cooperativo.
- en 1991 se plantearon cuatro aspectos: promoción y capacitación; integración; financiamiento; y comercialización y producción. (Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, IPACOO-1991).
- las cooperativas con un buen nivel de capacidad financiera pueden acogerse al financiamiento de la banca comercial y bancos del sector público que son más exigentes. Esta medida pretende facilitar el acceso al crédito a las cooperativas pequeñas y medianas por la vía de recursos provenientes del sector cooperativo. (IPACOO, 1991).

LINEAS DE ACCION DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

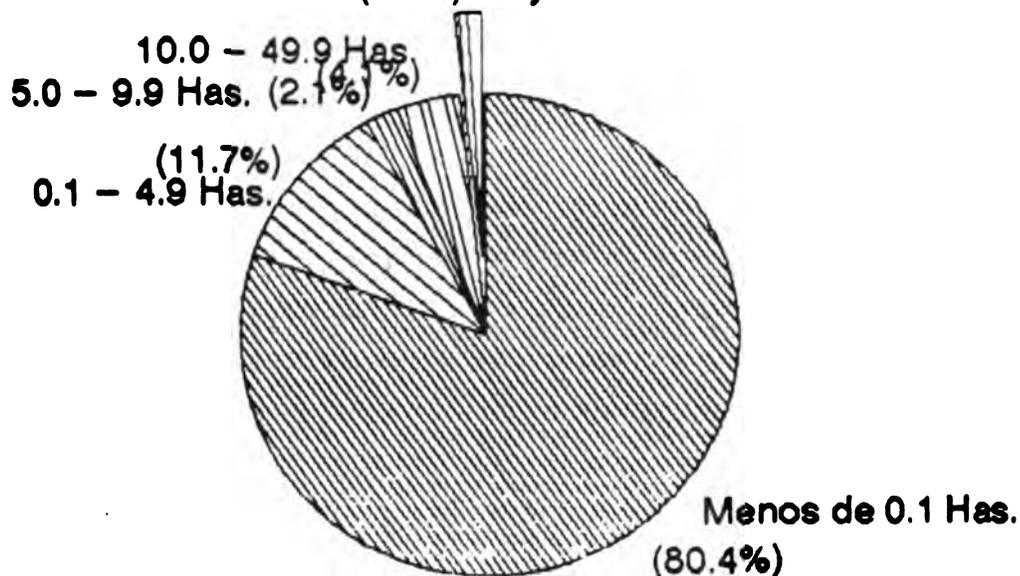
- las acciones de INEDESA hacia el área rural se circunscriben a cuatro aspectos: créditos agropecuarios, asistencia técnica y asesoría; capacitación; y desarrollo y fortalecimiento organizativo.
- en PANAJURU, las acciones desarrolladas pretenden: "Contribuir a disminuir la migración de los jóvenes del campo y el crecimiento de barriadas de miseria alrededor del área metropolitana de la ciudad de Panamá. Combatir la desnutrición, que afecta a casi la mitad de los niños menores de cinco años en Panamá. Detener el crecimiento de la pobreza y miseria que se viven en el área rural. Preservar el clima de paz y libre empresa con mejoramiento de la calidad de vida para todos los panameños." El Patronato orienta su labor a los grupos de amas de casa en coordinación con el MIDA, los grupos juveniles agrupados en los 4 S y las granjas piloto.

PROGRAMAS Y ACCIONES DE APOYO A LA MUJER RURAL

- MIDA: a través del Departamento de la Familia Rural busca "fomentar en todos los miembros de los hogares de los productores agropecuario, especialmente la mujer y la juventud rural, la utilización racional de los beneficios de su mayor eficiencia y mejorar su calidad de vida, para evitar su emigración a los centros urbanos."
- los Clubes de Amas de Casa (14 y más años de edad) que persiguen: "promover en la mujer rural su integración y participación activa, mediante su organización ... de manera que puedan tener acceso a los servicios que tanto el Sector Público y Privado tiene contemplado para ellas; y capacitar a la mujer para elevar sus conocimientos, habilidades y destrezas a través de la educación informal, lo mismo que el aprovechamiento de los recursos disponibles."
- los proyectos que pueden realizar los clubes: CUIDADO DEL NIÑO, ADMINISTRACION DEL HOGAR, MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA, PREPARACION DE ALIMENTOS, SALUD, CONSERVACION DE ALIMENTOS, COSTURA, MANUALIDADES, y PROYECTOS AGROPECUARIOS.
- el Programa de Desarrollo Rural Integrado promovió un proyecto agroforestal que consiste en acciones donde se cambia alimento por trabajo, siendo su meta "mejorar las condiciones socioeconómicas de la mujer indígena y campesina."
- el Departamento Nacional de Pastoral Social - Caritas posee dentro de su estructura diferentes áreas de programación: derechos humanos y apoyo a las organizaciones populares, migrantes, emergencia, animación, y promoción de la mujer. El Departamento de Promoción de la Mujer busca "ayudar a crear una conciencia del papel de la mujer en los procesos sociales, destacar su dignidad y defender sus derechos como persona y su reconocimiento como sujeto de la historia." El

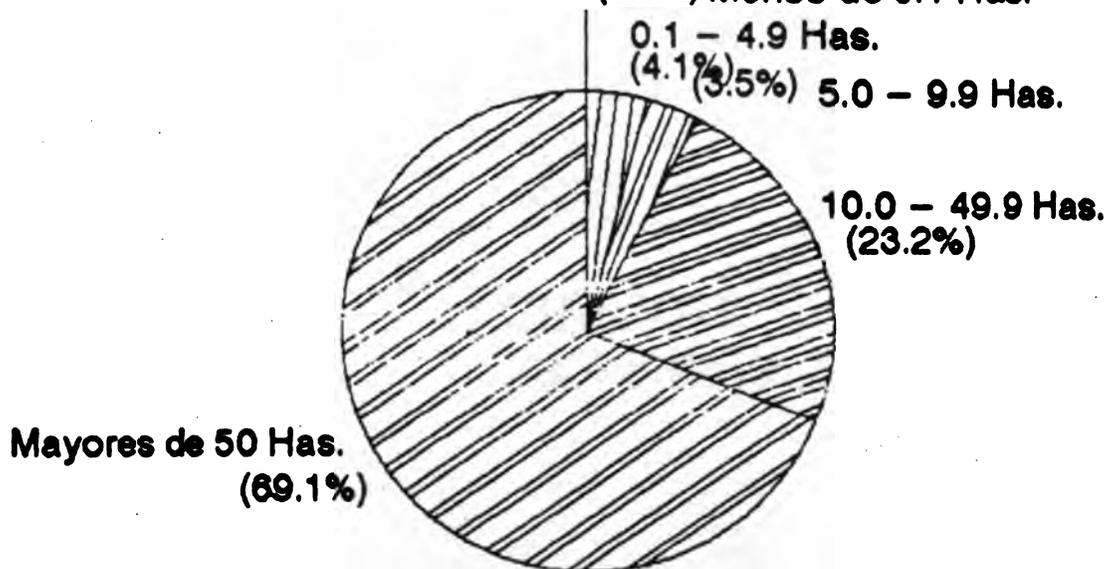


NUMERO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS. AÑO: 1991
 (1.7%) Mayores de 50 Has.



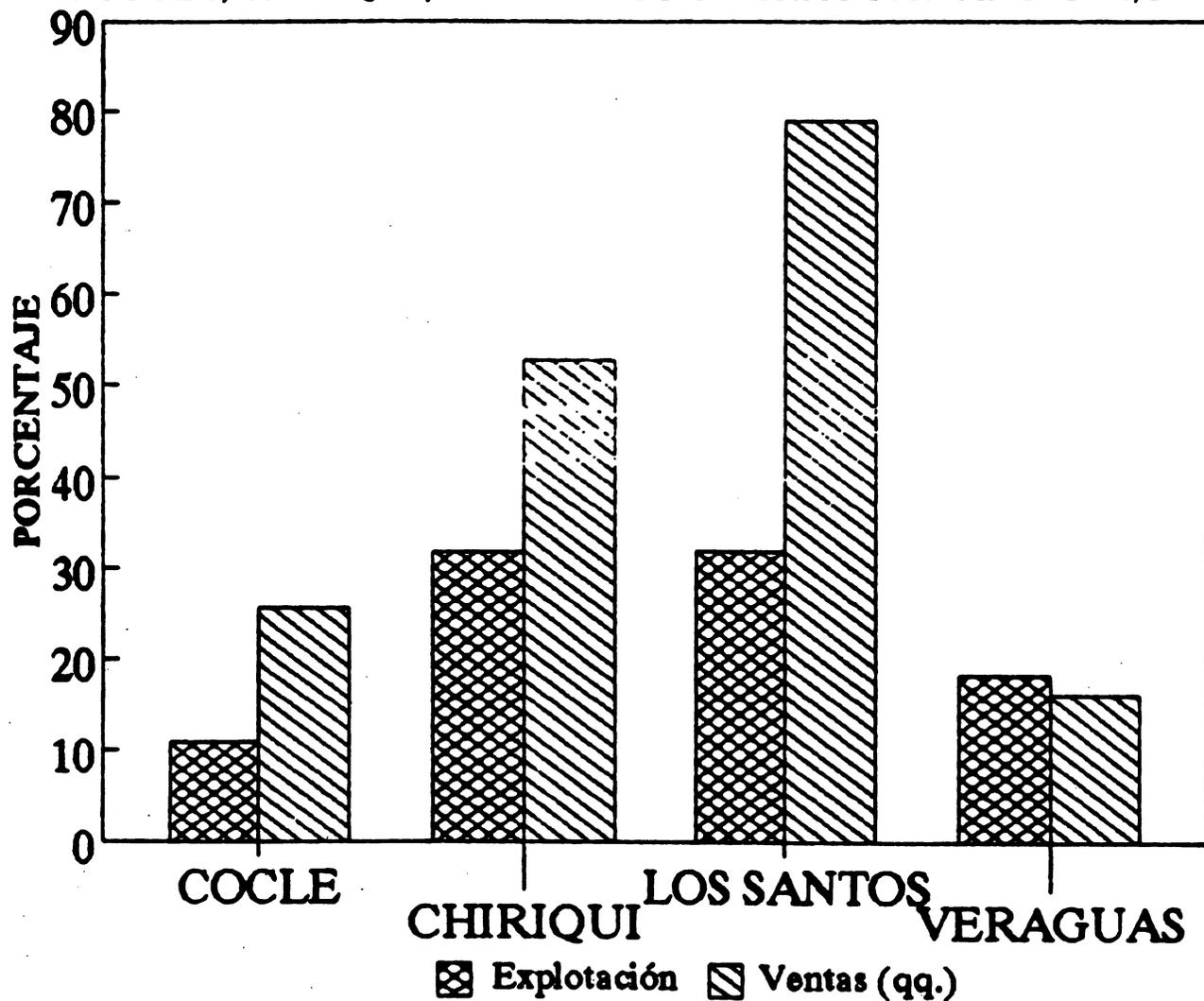
Fuente: Levantado en base a la información del V Censo Nacional Agropecuario. Contraloría General de la República.

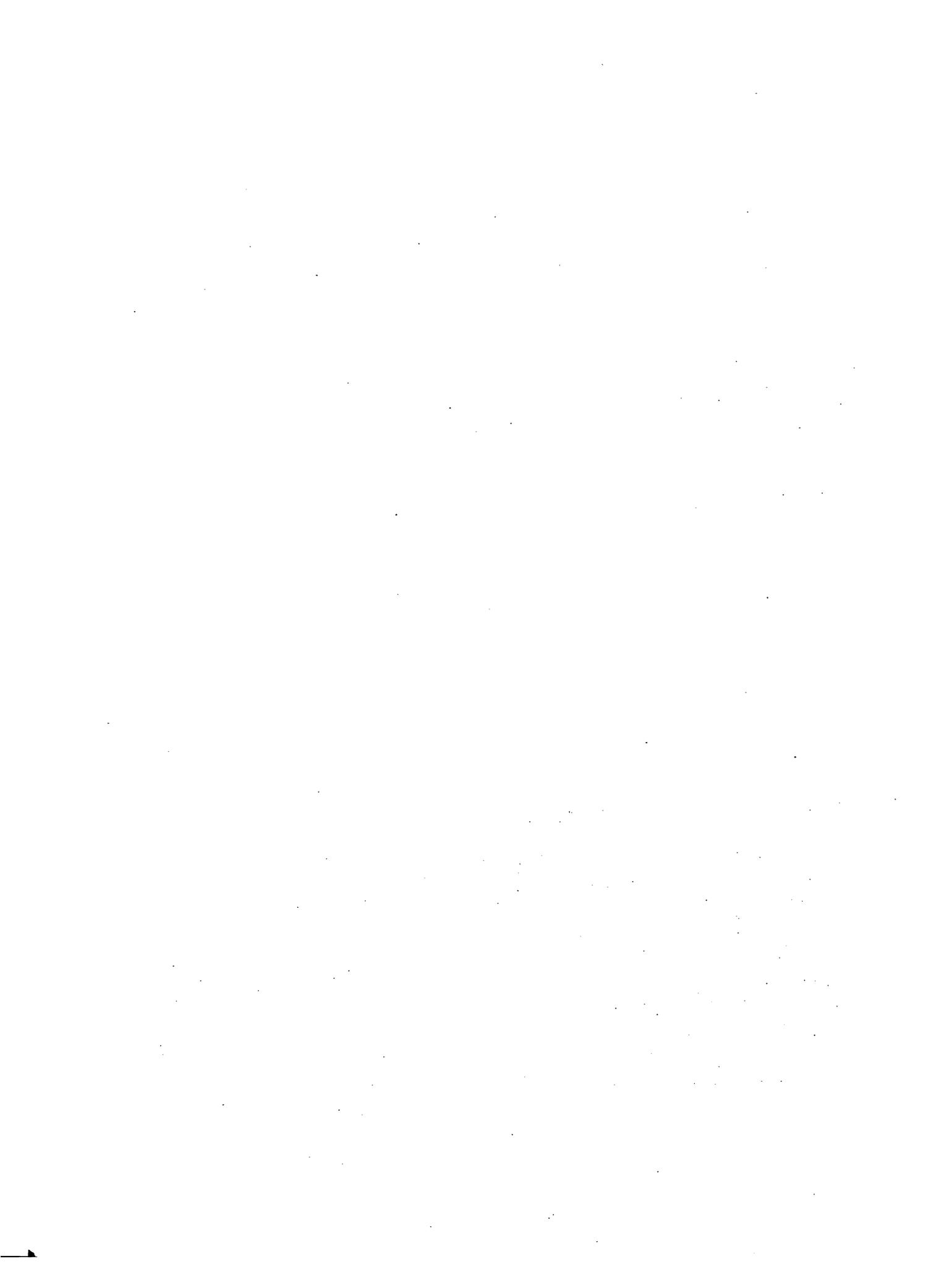
SUPERFICE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS. AÑO: 1991
 (0.1%) Menos de 0.1 Has.



Fuente: Levantado en base a la información del V Censo Nacional Agropecuario. Contraloría General de la República.

EXPLOTACION Y CANTIDAD VENDIDA DE MAIZ, EN LAS PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS Y VERAGUAS. AÑO: 1990/1991

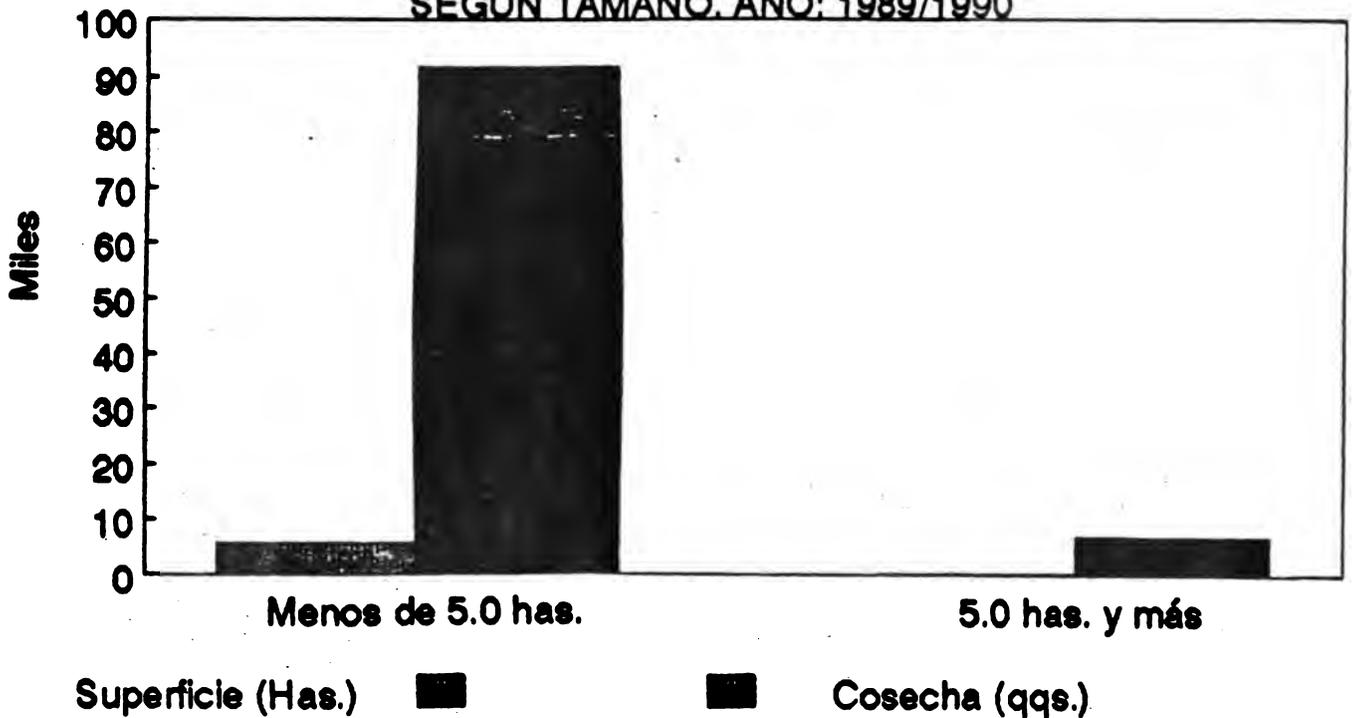




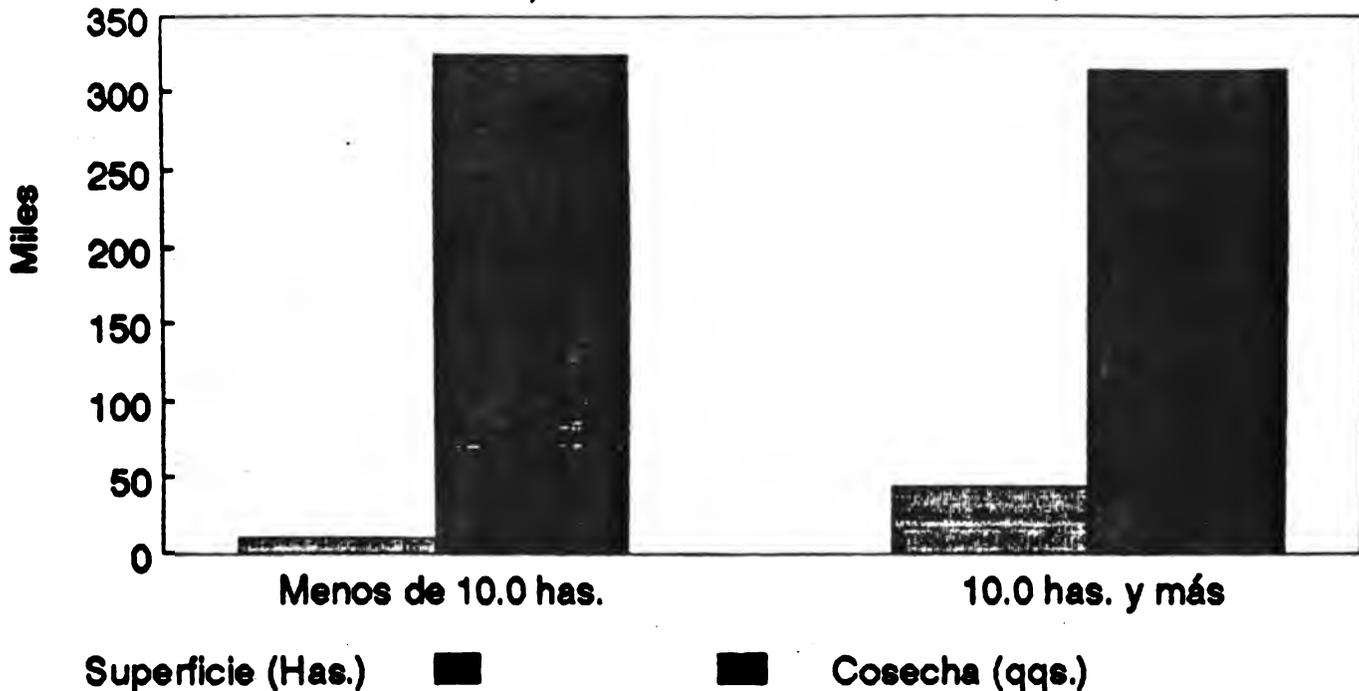
**SUPERFICIE SEMBRADA, COSECHA DE MAIZ EN LA PROVINCIA DE CHIRIQUI
SEGUN TAMAÑO. AÑO: 1989/1990**



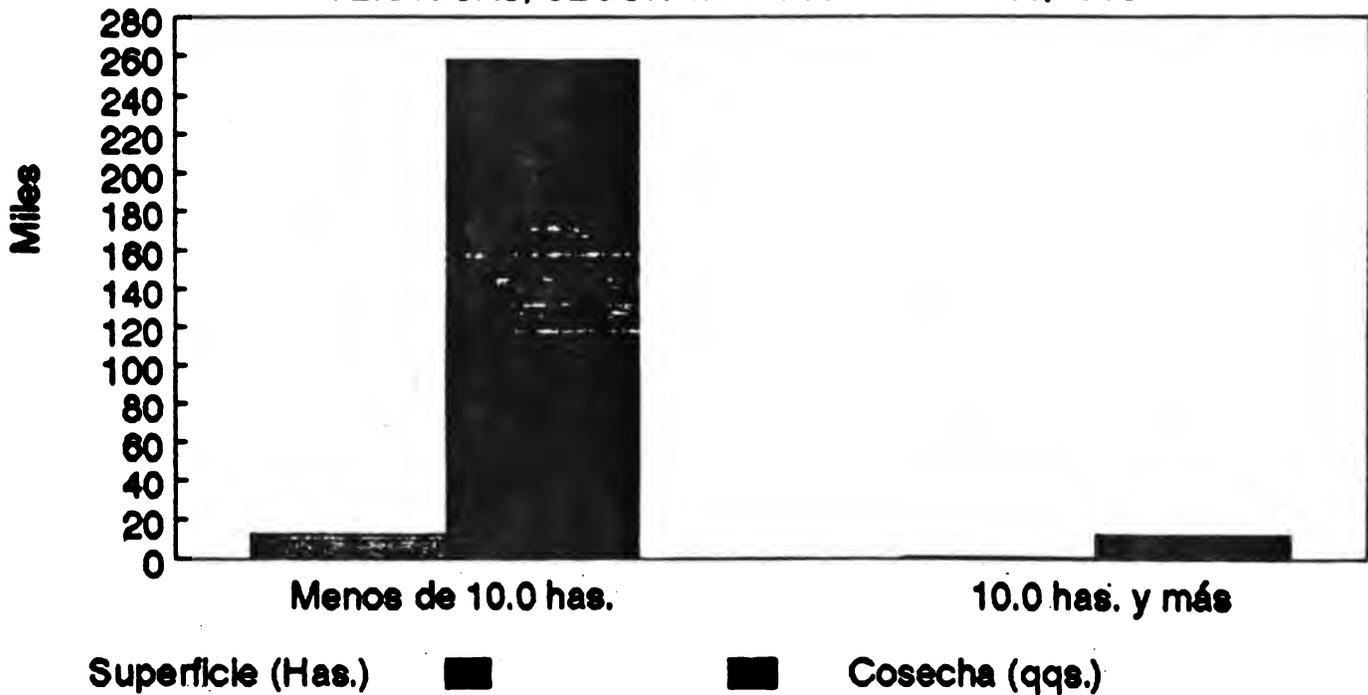
**SUPERFICIE SEMBRADA, COSECHA DE MAIZ EN LA PROVINCIA DE COCLE,
SEGUN TAMAÑO. AÑO: 1989/1990**



SUPERFICIE SEMBRADA, COSECHA DE MAIZ EN LA PROVINCIA DE LOS SANTOS, SEGUN TAMAÑO. AÑO: 1989/1990

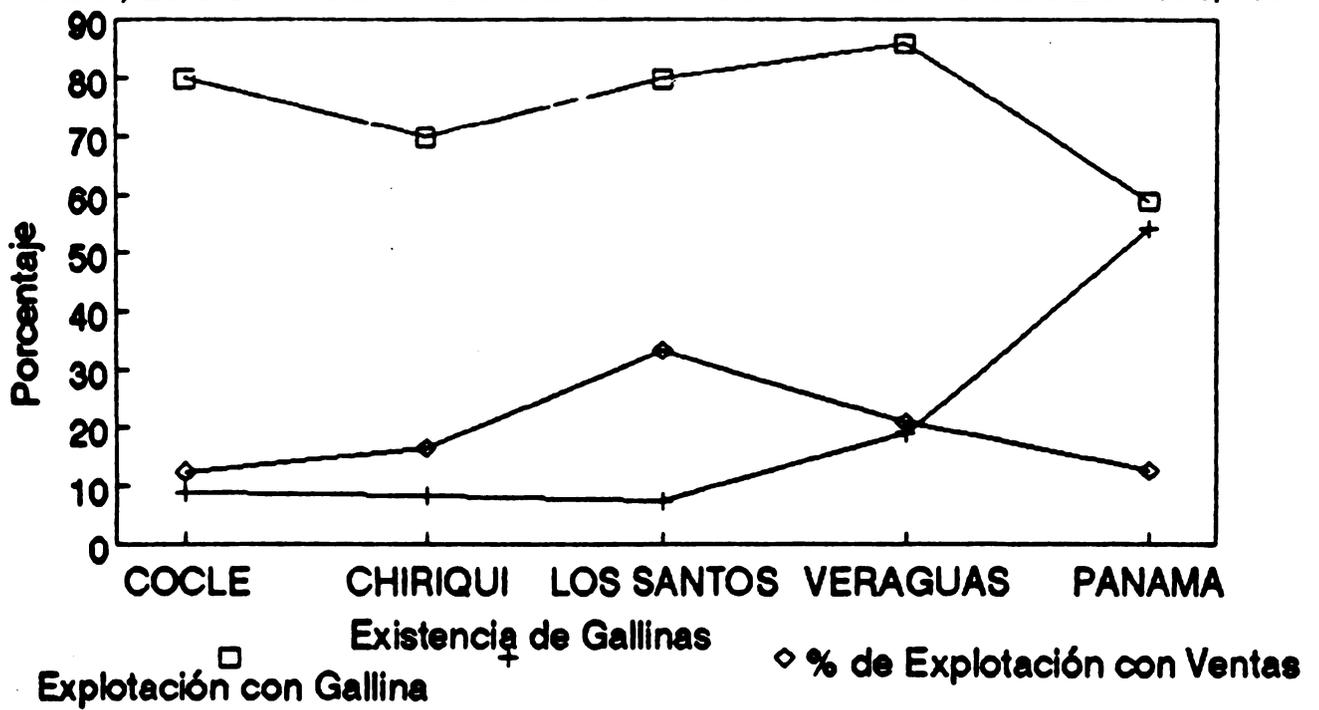


SUPERFICIE SEMBRADA, COSECHA DE MAIZ EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, SEGUN TAMAÑO. AÑO: 1989/1990

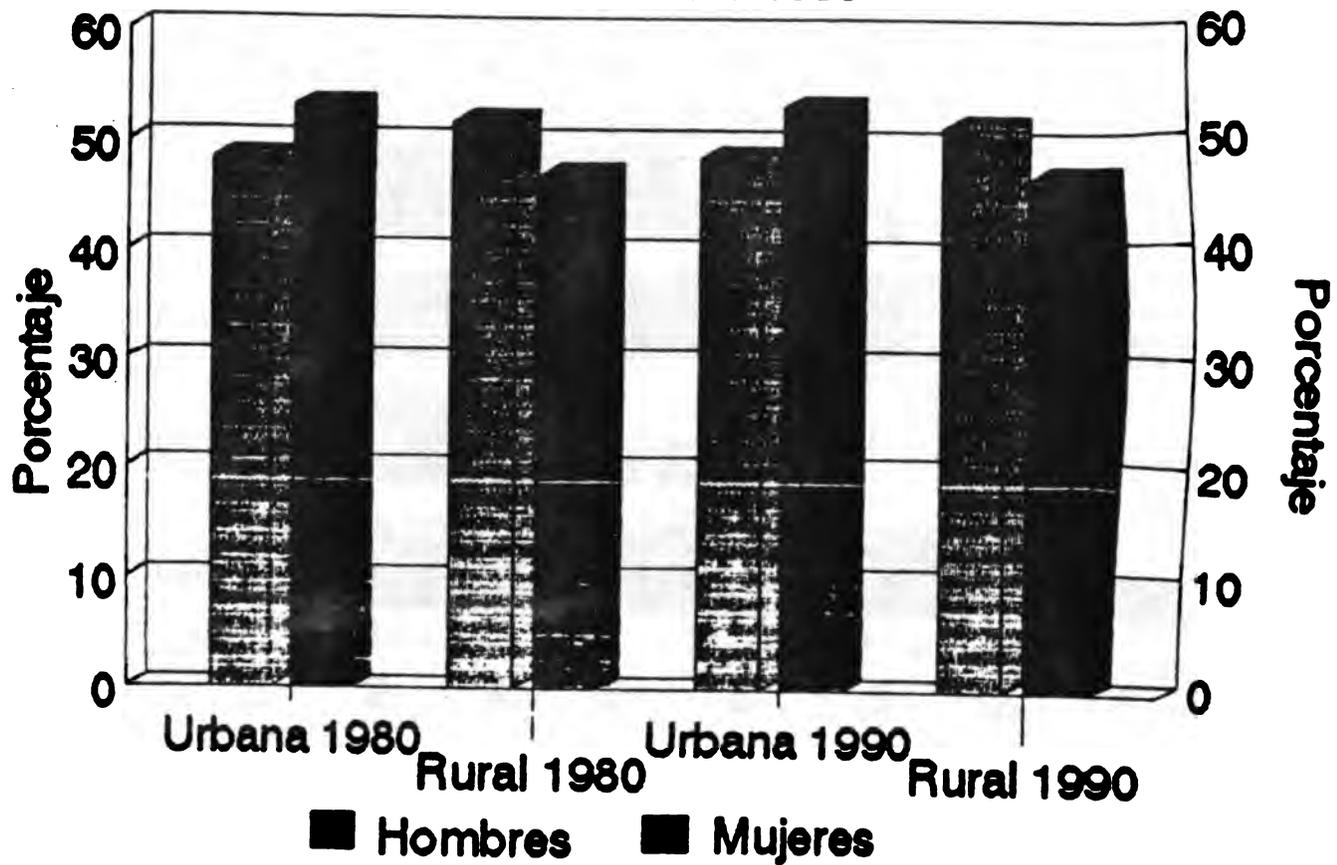




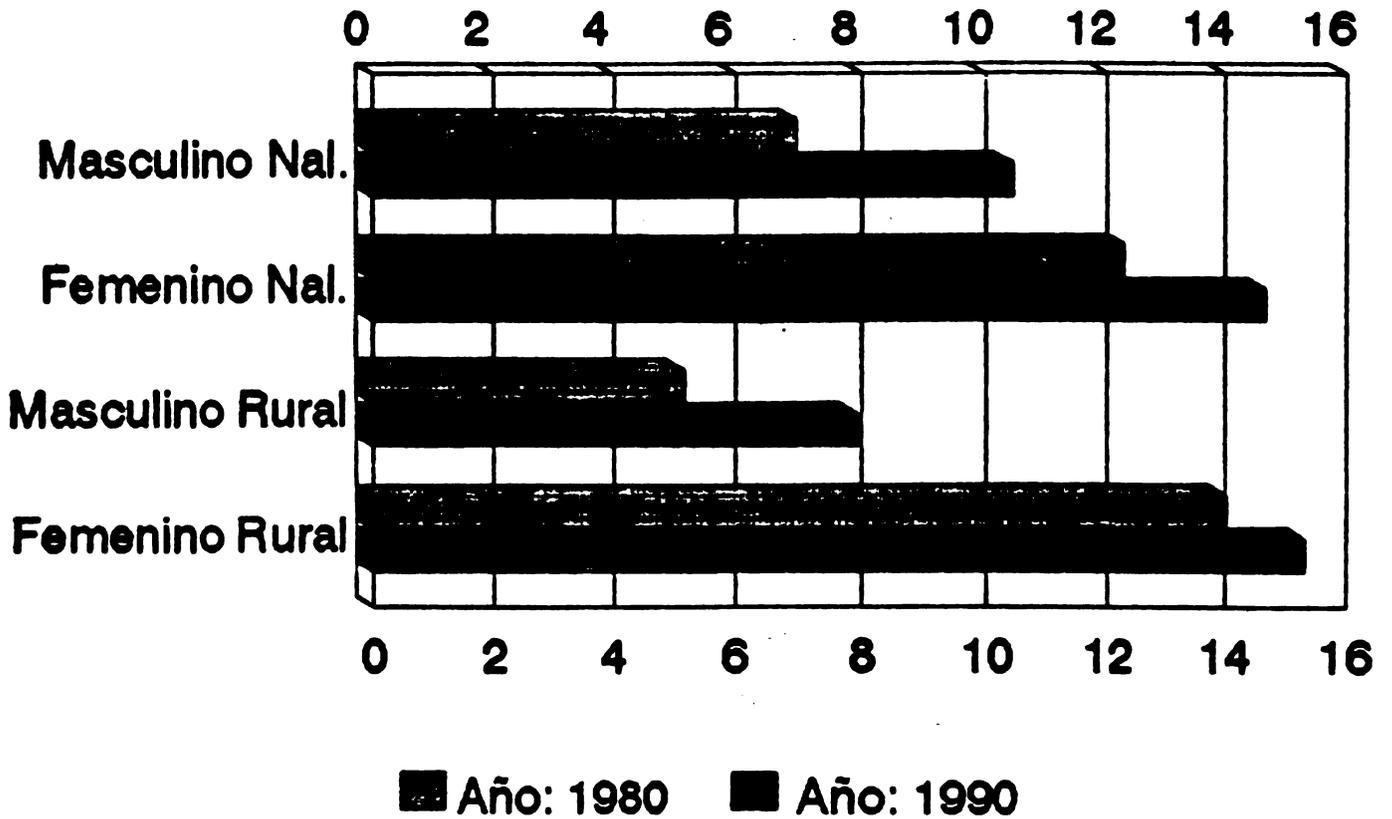
EXPLOTACION Y EXISTENCIA DE GALLINAS EN LAS PROVINCIAS DE COCLE, CHIRIQUI, LOS SANTOS Y VERAGUAS Y PANAMA. AÑO AGRICOLA: 1990/1991



POBLACION DE LA REPUBLICA DE PANAMA, POR SEXO Y AREA AÑOS: 1980 Y 1990

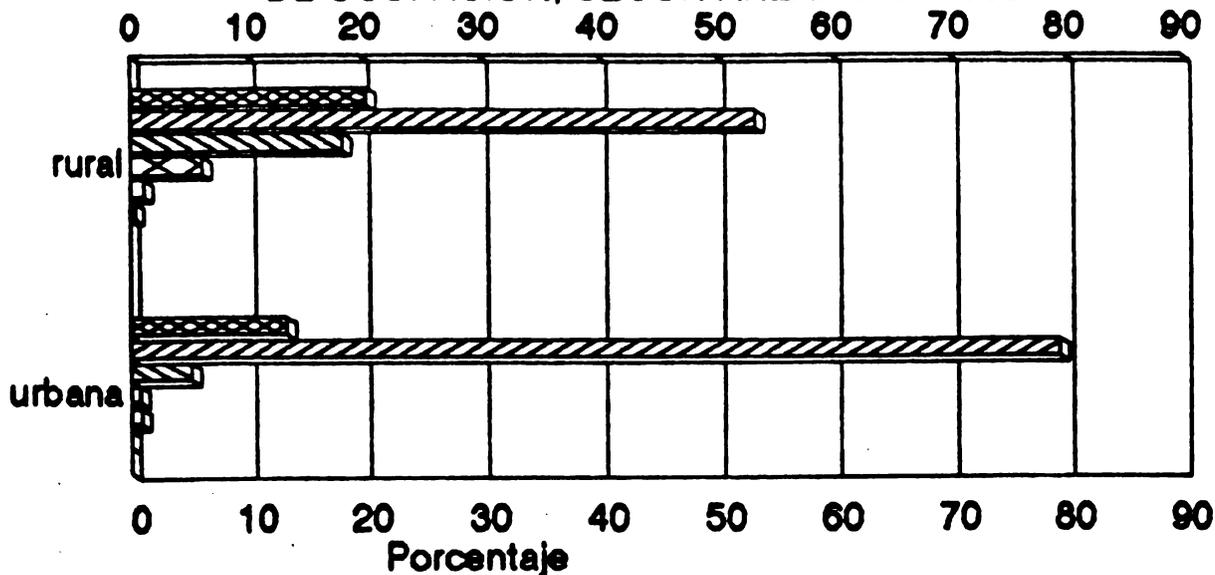


**TASA DE DESEMPLEO ABIERTO, SEGUN SEXO Y AREA.
AÑOS: 1980 Y 1990**



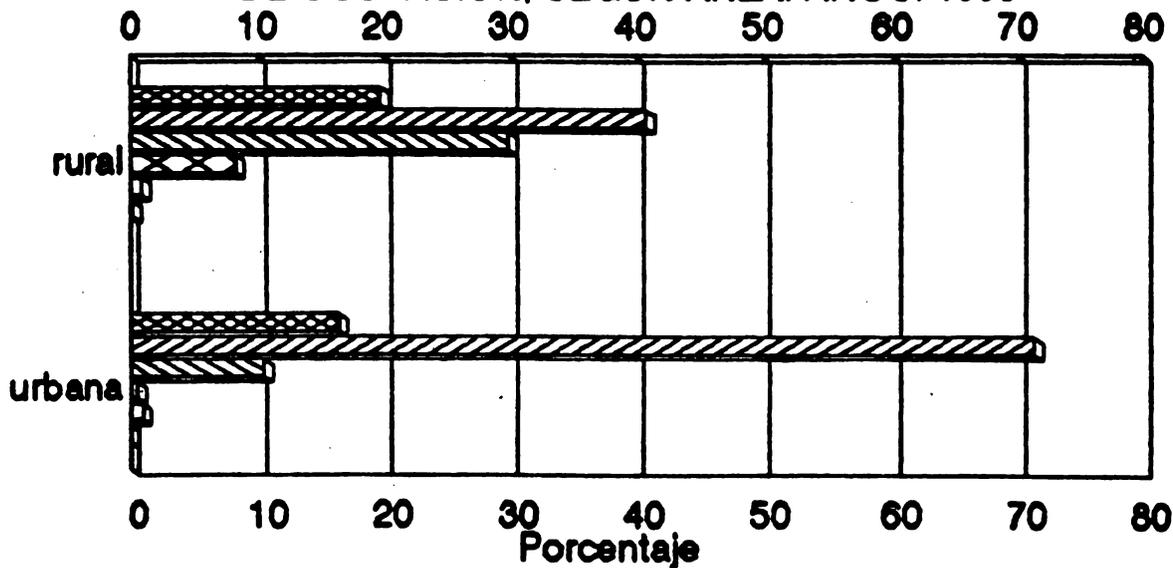


POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS DE EDAD Y MAS, POR CATEGORIA DE OCUPACION, SEGUN AREA. AÑO: 1980



- Eventual
- T. Familiar
- Permanente
- Patrono
- Cuenta Propia
- Socio de Coop.

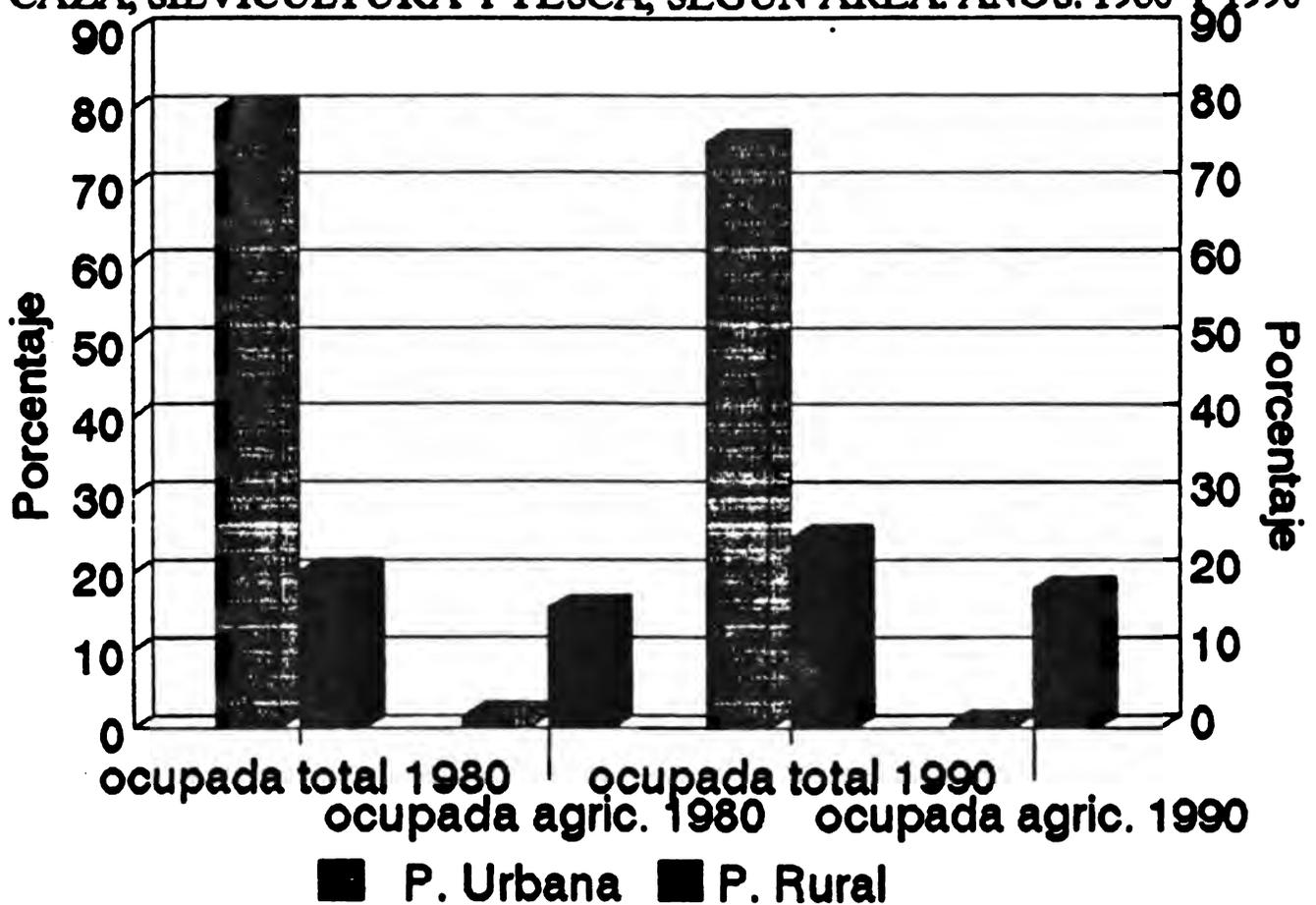
POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS Y MAS DE EDAD, POR CATEGORIA DE OCUPACION, SEGUN AREA. AÑOS: 1990



- Eventual
- T. Familiar
- Permanente
- Patrono
- Centa Propia
- Socio de Coop.



**POBLACION FEMENINA DE 10 AÑOS Y MAS OCUPADA EN AGRICULTUR
CAZA, SILVICULTURA Y PESCA, SEGUN AREA. AÑOS: 1980 Y 1990**



FECHA DE DEVOLUCION

20 ABR. 1995

09 JUN. 1995

16/6/03

IICA-E14-R696es

Autor

Título Diagnóstico y políticas
Panamá

Nombre del solicitante

Fecha Devolución

20 oct. 1995

20/10/96

Brenda Kleypen

Max Anaya



