

PANAMA: ESTUDIO DE CASO

Documento No. 3 - SECTOR AGROPECUARIO

- Diagnóstico del Sector
- Políticas del Sector

Unidad de Apoyo a la Programación - LARO

Marzo de 1976

823429

11/21  
97.57  
I 4S  
v. 3



## I N D I C E

### PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO

	<u>Pág.</u>
I. Características del Sector	1
II. Características de la Tierra	7
III. Estructura de la Tenencia de la Tierra	10
IV. Utilización de la Tierra	17
1. Tipos de Cultivos	17
2. Producción Producto Interno Bruto Agropecuario	22
2.1 Subsector Agrícola	
2.1.1 Estructura de la Producción por Provincias	27
2.1.2 Rendimientos	33
2.2 Subsector Pecuario - Estructura de la Producción	34
2.2.1 Producción de Carne Vacuna	36
2.2.2 Producción de Leche	36
2.2.3 Producción Porcina	38
2.2.4 Producción Avícola	39
2.3 Subsector Pesquero	39
2.4 Subsector Silvícola y Forestal	41
3. Desarrollo agroindustrial	43
V. Comercio Exterior	45
1. Exportaciones	45
2. Importaciones	46
VI. Sistema de Comercialización	50
VII. Crédito al Sector Agropecuario	52

### SEGUNDA PARTE:

I. Políticas del Sector Agropecuario 1975	56
II. MIDA. Actividades Programadas por División	62

	<u>Pág.</u>
III. Banco de Desarrollo Agropecuario 1975	67
V. Medidas de Política y Actividades Durante 1975	68
Anexo	
Bibliografía	

## INTRODUCCION

El presente documento recoge una descripción de la situación y de las políticas del sector agropecuario de Panamá.

Constituye este documento la parte inicial del estudio que para conocer las necesidades de investigación en el sector ha desarrollado el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) a través de su Oficina Regional para América Latina (LARO).

El esquema metodológico usado fue el mismo utilizado para la realización del estudio sobre "necesidades de investigación" en el sector salud de Panamá.

Los motivos por los cuales se escogió nuevamente Panamá para el desarrollo del estudio en el sector agropecuario fueron:

En primer lugar, porque las razones aducidas al seleccionar el país para el estudio de salud, aún son válidas: es un país pequeño, en el cual el Centro (CIID) apenas empieza a desarrollar alguna actividad; su estructura institucional es menos compleja que la de otros países del continente y, sin embargo, es representativa de muchos de ellos, en especial de Centro América y es un país de fácil acceso desde la oficina del CIID en Bogotá.

En segundo lugar, por la importancia que se le viene dando actualmente al sector agropecuario en el país. El sector agropecuario está considerado como un sector clave para el desarrollo de la economía y por lo tanto existe una gran motivación hacia todo lo que lleve a impulsarlo, especialmente la investigación.

En tercer lugar porque para el CIID era necesario probar la metodología en un sector diferente al sector salud y de paso tener el estudio completo de un país. Todo ello ha permitido perfeccionar nuestra metodología para conocer "las necesidades de investigación en los países del área", no sólo en cuanto a la recolección y tratamiento de la información obtenida de las diferentes fuentes, sino en cuanto a su forma de aplicación en los distintos casos.

Para el desarrollo del presente trabajo hemos contado con la colaboración entusiasta del personal del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) y su directora, la Ing. Damaris Chea; de los investigadores de la Facultad de Agronomía y el decano de ésta, Ing. Gilberto Ocaña; del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), y el Ministerio de Planificación y Política Económica (MPPE).

## PRIMERA PARTE

### DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO

#### I. CARACTERISTICAS DEL SECTOR

La posición geográfica de Panamá como "Puerta del Mundo" le ha dado una característica especial, la de que su economía tenga como base y dependa del comercio exterior y que además carezca de un sistema monetario propio. Esta situación ha generado un gran desequilibrio en cuanto al desarrollo de los sectores económicos y por ende ha dividido al país en dos regiones: la zona metropolitana o de tránsito (Panamá y Colón) y la zona del interior (resto del país).

La primera deriva su progreso del aprovechamiento del canal, situación que la ha convertido en el único y verdadero polo de desarrollo, cuyo motor principal son las actividades de servicio: turismo, banca, transporte, almacenaje y todo lo relacionado con la zona del canal y la industria manufacturera. La zona del interior constituye el resto del país con población principalmente rural. Dicha zona depende básicamente del sector agrícola, considerado como un sector de importancia estratégica no sólo por el alto porcentaje de población que depende de él, sino porque el desarrollo agrícola es la clave para solucionar los serios problemas de desequilibrio ya mencionados. Debe ser éste la fuerza motriz de la economía y el que deba darle una entidad material y propia a la misma en el país, de acuerdo con las afirmaciones hechas en el "Plan Operativo del Gobierno Nacional para 1974".

Sin embargo, puede decirse que este reconocimiento no se ha traducido en un cambio en la situación tradicional: el sector servicios sigue siendo el más dinámico, mientras que la agricultura crece a un ritmo que no le permite responder a las demandas impuestas por el crecimiento vegetativo de la población. De ahí que el 80% de los productos alimenticios tengan que ser importados, cuando fácilmente podrían producirse internamente. Comparando las tasas de crecimiento de los distintos sectores y en diferentes períodos tenemos que el sector primario, constituido en lo fundamental por la agricultura, está muy rezagado.

2.

Cuadro No. 1 - Tasas de Crecimiento

Sectores	60/65	65/70	70/74	60/74
PRIMARIO (Agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, minas y canteras)	6.7	4.1	2.5	4.6
SECUNDARIO (Industria manufacturera, construcción)	11.5	9.3	6.6	9.3
TERCIARIO (Servicios, comercio, transporte)	7.3	8.8	8.4	8.1
ZONA DEL CANAL (Servicios prestados a la Zona del Canal)	11.1	6.5	-1.0	5.9

Fuente: "Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario en Panamá.  
PNUD-FAO - Diagnóstico-texto," Panamá, Agosto 1975.

\*\*\*\*\*

En cuanto a la población económicamente activa, una parte considerable de ésta se dedica a la agricultura y a la minería. El 40% de la fuerza laboral de Panamá se dedica a estas actividades como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2 - Población Económicamente Activa Según Sectores, Por Provincias en la República de Panamá  
Según Censo 1970

Provincias	TOTAL		Sector Prim.		Sector Secun		Sector Terci		Zona del Canal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
TOTAL	467.699	100.0	188.498	40.3	71.134	15.2	186.219	39.8	21.848	4.8
Bocas del Toro	14.917	100.0	12.225	82.0	649	4.3	1,041	13.7	6	0.0
Coclé	35.487	100.0	22.305	62.8	4,826	13.6	8,290	23.4	66	0.2
Colón	40.998	100.0	11.640	28.4	5,486	13.4	17,914	43.7	5,958	14.5
Chiriquí	70.597	100.0	43.118	61.1	7,439	10.5	19,998	28.3	42	0.1
Darién	7.375	100.0	6.200	84.1	202	2.7	970	13.2	3	0.0
Herrera	23.652	100.0	13.833	58.5	2,940	12.4	6,868	29.0	11	0.1
Los Santos	24.240	100.0	15.889	65.6	2,593	10.7	5,746	23.7	12	0.0
Panamá	201.402	100.0	24.963	12.4	44,179	21.9	116,515	57.9	15.735	7.8
Veraguas	49.031	100.0	38.325	78.2	2,820	5.8	7,867	16.0	19	0.0

4.

Pero la producción agrícola desperdicia muchos esfuerzos en las labores de subsistencia, lo que la lleva a una productividad bajo cero. Esta situación es producto además de la inadecuada estructura en la tenencia de la tierra y de la falta de tecnología en la producción. Todos estos factores consolidan el atraso del agro panameño, una de cuyas manifestaciones es la existencia de formas duales en los sistemas de explotación de la tierra representados por dos situaciones extremas por un lado, en una mínima proporción las empresas agrícolas dedicadas a la exportación (banano, caña de azúcar...) con un desarrollo tecnológico alto y por otro, un gran número de pequeñas propiedades de auto-subsistencia, con sistemas primitivos de producción. Entre estos dos polos se encuentran, por supuesto, los empresarios agrícolas nacionales, los campesinos medios, etc.

Por todo lo anterior, y a pesar de ocupar un alto porcentaje de mano de obra, las actividades agrícolas no tuvieron el mismo aumento en su aporte al producto interno bruto que las de los sectores secundario y terciario en los últimos 10 años (Cuadro No. 3) y aunque su tamaño en términos absolutos no se ha disminuído (Cuadro No. 4), su crecimiento absoluto ha sido menor: 86% con relación a los otros 2 sectores (secundario y terciario) que crecieron 246% y 196% respectivamente, lo que implica un peso relativo decreciente.

Cuadro No. 3

Sectores Económicos	1960	1965	1970	1974
Composición porcentual del producto interno bruto:				
PRIMARIO	23.3	21.7	18.2	15.8
SECUNDARIO	18.7	21.6	23.2	23.5
TERCIARIO	50.7	48.4	50.7	54.7
ZONA DEL CANAL	7.3	8.3	7.9	6.0

Fuente: Ibid.

Cuadro No. 4

Indices de crecimiento por sectores	1960	1965	1970	1974	% Crecimiento absoluto 60/74
PRIMARIO	100	138	168	186	86%
SECUNDARIO	100	172	268	346	246%
TERCIARIO	100	142	214	296	196%
ZONA DEL CANAL	100	169	231	222	122%

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

Otro problema que se desprende del lento avance en el campo es la situación de empleo en el país: en el sector agrícola crece a un ritmo muy lento, oscila alrededor de 1,000 personas empleadas al año, mientras que la industria y la construcción que absorben, comparativamente, volúmenes menores de empleo, aportan un crecimiento de 3 y 4 mil personas ocupadas al año.\* La situación del país tal como la describe Stanley Heckadon\*\* es:

"Desde el punto de vista estructural, Panamá presenta la imagen distorsionada de un infante hidrocefálico, con una gigantesca cabeza situada sobre un endeble cuerpecito subdesarrollado y raquítico incapaz de sostener el peso de ésta".

Lo que en otras palabras es señalar la inquietud existente a diversos niveles en el país, sobre la imposibilidad de salir del atraso "si la agricultura no recibe el apoyo que necesita a fin de desarrollar las

\* Datos del "Plan Operativo 1974."

\*\* "Los Asentamientos Campesinos, una experiencia Panameña en Reforma Agraria."

6.

zonas del interior de manera armoniosa que reduzca el precipitado abandono de la tierra.\*

Sin embargo, a pesar de la situación precaria que se describe, existen perspectivas buenas para la agricultura, las cuales están dadas porque hay disponibilidad de mano de obra y de tierras cultivables (a pesar de algunas limitaciones que describimos más adelante), lo cual acompañado de una sana política de crédito, de asistencia técnica, de insumos mejorados y comercialización haría marchar productivamente el sector, beneficiando el desarrollo de la economía nacional.

---

\* "Los Asentamientos Campesinos, una experiencia Panameña en Reforma Agraria".

## II. CARACTERISTICAS DE LA TIERRA

La geografía de la república panameña es predominantemente montañosa y a excepción de una amplia faja de suelos ricos de origen volcánico, en su frontera con Costa Rica, la mayor parte de los suelos restantes pertenecen al tipo de los llamados lateríticos (arcilla roja) de pobre contenido en humus y sales minerales, poco fértil y con vegetación selvática y de sabana.

La cordillera central panameña es abrupta a diferencia de las montañas del resto de América Central que presentan mesetas y climas benignos donde la densidad de población es alta. Sin embargo, hay algunas extensiones, aunque pequeñas, en las cuales la topografía se convierte en áreas más o menos planas: Boquete en Chiriquí y el Valle de Antón en Coclé. Existen otras, con características similares pero inaccesibles aún, lo cual ha retrasado su colonización: los valles de Hornito y la Culebra, flanqueados por altas montañas en las cercanías del límite con Bocas del Toro, que esperan su contacto con la civilización y son más amplios, ricos y fértiles que los dos anteriores.

El sistema montañoso, cuyas elevaciones oscilan entre los 300 y los 3,500 metros y la distribución de vientos (los del noroeste cargados de humedad son los más dominantes), crean dos vertientes de características diferentes y dentro de las cuales distinguiremos las regiones que el CIDA\* agrupó de acuerdo a la explotación económica.

La vertiente del Caribe (Atlántico) de poco desarrollo agrícola excepto en los límites con Costa Rica y hacia la frontera con Colombia, donde existen plantaciones de coco y palma africana; su clima es lluvioso y trae consigo una vegetación abundante que cubre toda la superficie cordillerana al igual que su estrecha llanura costera. La Costa del Caribe es de bajísima densidad de un extremo a otro, con excepción de Colón y las áreas vecinas. Las regiones incluidas en esta vertiente son:

---

\* "Información básica para la planificación del sector agropecuario - Caso Panamá, CIDA-FAO, 1965."

8.

- a. El cinturón de valles y altas colinas entre las cordilleras Veraguas y San Blas. Tiene aproximadamente 100 kilómetros de ancho y atraviesa el istmo. Se encuentran aquí las vías interoceánicas: canal, ferrocarril, carretera. Ocupa el segundo lugar en cuanto a la concentración de población (34% en 1965).

La costa sanblasiana, es baja y pantanosa en grandes extensiones y pródiga en toda clase de mosquitos. Ello y las continuas inundaciones de sus ríos son causa de la migración de los indígenas que allí habitan, hacia las islas.

- b. Las planicies del Caribe y las colinas del Occidente de la zona del canal. Calientes y lluviosas durante todo el año. Es la región más despoblada (3% en el 65).

La vertiente del Pacífico mucho menos húmeda, de llanuras más amplias y con menores problemas para controlar la vegetación que entorpece los cultivos. Esta vertiente tiene un buen desarrollo agrícola también hacia los límites con Costa Rica, desarrollo que ha contado con la existencia de muy buenas vías de comunicación. Es además la vertiente más densamente poblada, especialmente al oeste del canal y hasta el límite con Costa Rica debido a sus mejores condiciones climáticas.

En esta vertiente se localizan también dos regiones:

- a. Las planicies del Pacífico y las tierras de colinas de la Península de Azuero. Suelos medianamente fértiles, altas temperaturas, buenas lluvias y 4 meses de verano. Tiene plantaciones de banano y en su mayoría pastos naturales y artificiales. Es una región muy ganadera y produce además: azúcar, maíz, arroz, frijón, yuca y tabaco. Es la región que tiene la mayor concentración de población (46% en el 65).
- b. Las montañas y las tierras bajas del oriente de Panamá. Constituyen la tercera parte del área total; calientes y lluviosas todo el año. Su agricultura es de subsistencia, con actividades de caza y pesca. También es una región despoblada (4% en el 65).

En el interior del país se distingue otra región que es la constituida por: Las cordilleras de Chiriquí y Veraguas. Lluviosas, cubiertas de bosques y deshabitadas en las vertientes norteñas. Con relativa cantidad de población hacia el sur (13% en el 65).

En cuanto a la riqueza de tierras cultivables con que cuentan las provincias se puede hacer la siguiente síntesis:

Chiriquí posee la mayor parte de suelos aptos; Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos (provincias centrales) poseen las llanuras fluviales de Coclé y los aluviones recientes de los ríos San Pablo, Santa María, la Villa y Tonosí. Estas provincias centrales junto con Chiriquí constituyen la región de más explotación agropecuaria. También hay suelos aluviales al oeste de Bocas del Toro y en Darién en las cuencas hidrográficas del Tuirá, Chucunaque y Sambú.

El Valle del Bayano en la Provincia de Panamá tiene buenas extensiones cultivables, pero están a punto de perderse por el embalse de la hidroeléctrica que se construye.

#### Conclusiones:

Partiendo de las condiciones descritas anteriormente se pueden sacar algunas conclusiones con respecto a las posibilidades de desarrollo agropecuario en el país, así como también sobre los obstáculos existentes para el mismo:

- a. Sus tierras en su mayoría tienden a ser áridas, especialmente en verano, con coincidencia de bajas precipitaciones con altas temperaturas, alta insolación, alta evaporación, condiciones éstas ideales para la mayoría de los cultivos, siempre y cuando se disponga de sistemas de irrigación.
- b. A pesar de las limitaciones existentes en el país en cuanto a terrenos aptos, se cuenta con una apreciable reserva de tierra cultivable, sobre todo en regiones escasamente pobladas y en aquellas provincias donde la utilización extensiva de la tierra la hace improductiva y donde hay una mala distribución en la propiedad territorial.
- c. La falta de infraestructura que permita la fácil expansión de la frontera agrícola (vías de comunicación y transporte), así como de una política específica sobre sistemas de riego y drenaje, son factores de peso que hacen que regiones ricas sean aún inaccesibles y por lo tanto no se aprovechen en bien del desarrollo agrícola del país.

### III. ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

#### Tipos de Tenencia de Tierras

En términos generales puede hablarse de 5 tipos de tenencia de la tierra en Panamá:

1. El latifundio tradicional, producto de la explotación extensiva de la mano de obra y de la tierra. El latifundio ocupa una gran extensión en el país, y a su alrededor pululan numerosas familias de minifundistas, supremamente pobres, y cuyas condiciones de vida son diametralmente opuestas a las de los grandes terratenientes.

Como ejemplos de latifundismo pueden mencionarse áreas como: la cuenca del río Santa María; Alanje (arrozales) y Chepo (ganadería). Sin embargo, el latifundio está siendo desplazado por formas más eficaces de producción.

2. La gran empresa extranjera, "explotadora de los recursos naturales nacionales" introduce técnicas modernas para la explotación intensiva de la mano de obra y extensiva de la tierra. Se diferencia del latifundio en que utiliza una técnica avanzada y en que exporta la totalidad de su producción (y de las utilidades). Esta empresa llamada también "enclave", escoge las mejores tierras y monta su propio sistema, que la aísla del resto del país. Este enclave prospera en función del monopolio de tierras y de la abundancia de desempleados. Esta situación origina otros caracteres sociales críticos en el país, dado el acaparamiento de tierras que conlleva. El Canal de Panamá, enclave de servicios y las empresas fruterías (United Fruit Company), enclave agrícola, son dos ejemplos de este tipo de economías en Panamá.
3. La empresa agrícola nacional. Produce en función del mercado nacional urbano. Utiliza tecnología pero menos sofisticada que la usada en el caso anterior; absorbe poca mano de obra y tiende a utilizar en forma intensiva la tierra; depende de los créditos bancarios, nacionales e internacionales. Su forma de

producción capitalista, arruina la economía minifundista, lo que conlleva al fenómeno de la migración del campesino. Este grupo de productores (200 hectáreas y más) que representa el 1.0% de las explotaciones concentra casi la tercera parte (34%) de las tierras cultivables y es el que abastece gran parte de la demanda agropecuaria nacional. Chiriquí ha desarrollado en forma importante este tipo de producción, le siguen Coclé, Herrera y Panamá.

4. El pequeño productor agrícola. Es un residuo de economías atrasadas. Utiliza técnicas primitivas y rudimentarias para su producción lo cual la hace escasa y por lo tanto no le permite competir en el mercado con el empresario agrícola, quien tiende a desplazarlo. Las cooperativas agrícolas logran a veces salvarlo de la ruina total. Este sector a la larga se ve también obligado a migrar.
5. El agricultor de subsistencia o campesino pobre. Constituye el grupo rural mayoritario, encontrándose presente en casi todas las regiones del país; se calcula más de medio millón de campesinos pobres incluyendo sus familias. Su economía es de subsistencia y para complementar su propia producción debe alquilarse como jornalero, a un precio inferior al costo real. Este campesino penetra las áreas más inhóspitas convirtiendo las selvas más cerradas en terrenos aptos para la explotación agropecuaria, pero con la expansión del mercado nacional estas tierras son incorporadas a una explotación de mayor rendimiento, viéndose obligado a migrar en busca de otras.

En la actualidad el proceso de desarrollo agropecuario presenta 2 tendencias aún no totalmente claras. Por un lado, la estructuración de empresas agropecuarias de tamaño mediano y de alta productividad, con fáciles vías de comunicación y rápido acceso al crédito. Por otro lado, el asentamiento campesino, o empresa comunitaria que además de su función económica cumple una función de transformación social. Estos son generalmente de tamaño mediano con inversión de capital del sector público y con la participación organizada de trabajadores agrícolas.

La estructura de la tenencia de la tierra no ha sido afectada realmente por la organización de los asentamientos; sin embargo ha tenido efectos de consideración sobre la producción y la distribución del crédito. A mediados de 1974 existían 195 asentamientos con un total de 5,337 familias. El 71% de los asentamientos\* se encuentran en Veraguas, Chiriquí y el área de Buena Vista en Colón (ver cuadro 5).

Cuadro No. 5 - Asentamientos Campesinos y Familias Según Región (1974)

	No. de Asentamientos	Porcentaje	No. de Familias
Provincia de Chiriquí	38	19.5	1,332
" " Veraguas	65	33.3	1,813
" " Los Santos	7	3.6	150
" " Herrera	13	6.7	244
" " Coclé	17	8.2	408
Distrito de Capira (Panamá)	13	6.7	281
Corregimiento de Buena Vista (Colón)	36	18.5	891
Distrito de Chepo (Panamá)	6	3.0	218
	195	100.0	5,337

Fuente: "Atlas de Salud, 1975."

---

Este tema será ampliado en el Anexo sobre Reforma Agraria.

En otros distritos se ha intensificado la concentración de las explotaciones agropecuarias. Casos como Aguadulce en Coclé, Boquete, Dolega, Gualaca y San Félix en Chiriquí y Chepigana en Darién. También en la península de Azuero los distritos de Parita, Guararé y Tonosí experimentaron marcadas tendencias a la concentración, lo mismo que en los distritos metropolitanos de Arraján y Panamá.

En general podría decirse que este proceso de concentración estuvo acompañado por un incremento en las actividades comerciales directamente relacionadas con la producción pecuaria para el mercado urbano.

A continuación traemos dos cuadros estadísticos que dan una visión de cómo están distribuidas las explotaciones y qué superficie abarcan. (ver Cuadros No. 6 y No. 7).

Las cifras muestran que el 2.9% de las explotaciones concentran el 46.2% de la superficie cultivable, mientras que el 65% de las explotaciones sólo abarca el 8% de la superficie cultivable, Cuadro No. 6.

La concentración es mayor si miramos la participación de las grandes y medianas explotaciones en el total nacional (Censos 61 y 71) en el Cuadro No.7.

Cuadro No. 6 - Distribución y Superficie de las Explotaciones según su Tamaño para el Año 1971

Tamaño Hectáreas	Explotaciones	%	Hectáreas	%
TOTAL	105,172	100.0	2,098,062	100.0
Menos de 0.5	13,211	12.6	1,372	0.07
0.5 - 0.9	6,821	6.5	3,871	0.2
1.0 - 1.9	14,859	14.1	16,717	0.8
2.0 - 2.9	9,355	8.9	19,488	0.9
3.0 - 3.9	5,653	5.4	17,353	0.8
4.0 - 4.9	4,501	4.3	18,294	0.9
5.0 - 9.9	13,937	13.2	89,971	4.3
10.0 - 19.9	14,179	13.5	182,521	8.7
20.0 - 49.9	14,138	13.4	415,008	19.8
50.0 - 99.9	5,526	5.2	363,439	17.3
100.0 - 199.9	1,920	1.8	252,262	12.0
200.0 - 499.9	853	0.8	238,270	11.4
500.0 - 999.9	211	0.2	138,360	6.6
1,000.0-2,499.9	75	0.07	105,940	5.0
2,500 y más	33	0.03	235,196	11.2

Fuente: Panamá en Cifras, 1973.

Cuadro No. 7 - Participación de las Grandes y Medianas Explotaciones en el Total Nacional  
(Censos 61 y 71)

Tamaño de la Explotación (Has.)	1961				1971			
	Explotaciones		Hectáreas		Explotaciones		Hectáreas	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Total en la República	95.505	100.0	1.806.000	100.0	105.272	100.0	2,098.062	100.0
1,000 y más	91	0.1	283.542	15.7	108	0.1	341.984	16.3
200 y más	889	0.9	561.666	31.1	1.172	1.1	717.537	34.2

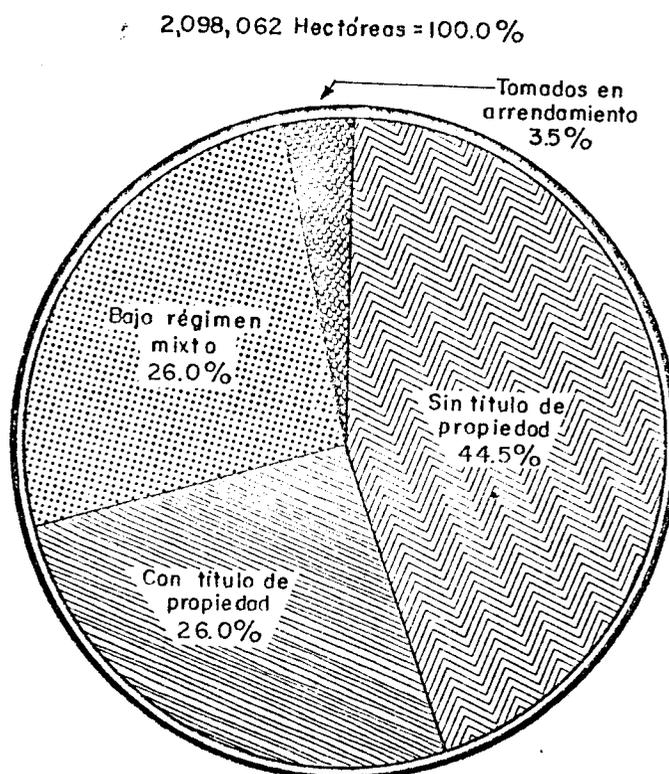
Fuente: "Atlas de Salud, 1975".

\*\*\*\*\*

De las 108 explotaciones gigantes que hay en el país (con 1,000 hectáreas o más) el 70% están ubicadas en las provincias de Chiriquí, Panamá y Veraguas.

El régimen de propiedad del total de explotaciones existentes en Panamá, (105,272) que abarcan 2,098,062 hectáreas para 1970, es el siguiente:\*

Gráfico No. 1



Cuadro No. 8

Régimen de propiedad	%	No. de Explotaciones	No. de Hectáreas
Bajo régimen mixto	26.0	12,301	545,573
Con título de propiedad	26.0	12,906	545,414
Sin título de propiedad	44.5	75,394	933,114
Tomadas en arrendamiento	3.5	4,671	73,961

\* Datos del III Censo Agropecuario de Mayo de 1971, Volumen 1.

IV. UTILIZACION DE LA TIERRA1. Tipos de cultivos

Panamá cuenta con una superficie total de 7.565.000 hectáreas de las cuales 4,468.000 son suelos cultivables. En el cuadro siguiente se aprecia cuál es la distribución, por provincias, de dichos suelos según sean aptos para cultivos o pastos y su aprovechamiento actual:\*

Cuadro No. 9

Provincias	Suelos aptos para cultivos (Miles de Ha.)	Suelos aptos para pastos (Miles de Ha.)	Porcentaje de aprovechamiento de suelos aptos para:	
			Cultivos	Pastos
Bocas del Toro	107	125	15.9	14.4
Coclé	117	243	44.5	56.0
Colón	48	197	33.2	19.4
Chiriquí	167	310	43.1	110.0
Darién	435	659	1.9	2.0
Herrera	75	136	32.3	88.7
Los Santos	99	253	23.5	86.0
Panamá	290	564	11.8	32.7
Veraguas	164	480	17.9	60.1
Todo el País	1,502	1,966	20.6	45.8

Del total de suelos cultivables sólo hay en explotación 2,098,062 hectáreas que representan el 27.7% del total de tierras del país y el 47% de las tierras cultivables. Con el Cuadro No. 10 ilustramos esta situación.

La distribución del uso de la tierra, por clase de cultivo, la señalan los cuadros No. 11 y 12.

\* Datos para 1970-71 tomados de: "Perspectivas... (Marco-cuantitativo)."

Cuadro No.10 - Tierra en Explotaciones Agropecuarias - Años 1960 y 1970

Provincias	Superficie Total	Superficie en Explotaciones		Superficie en Explotaciones como % de la superficie total		Distribución Porcentual de la Superficie		
		1960	1970	1960	1970	Total	En Fincas	
							1960	1970
Bocas del Toro	891,700	60,759	49,534	6.5	5.6	11.8	3.2	2.4
Coclé	503,500	184,042	235,754	36.6	46.8	6.7	10.2	11.2
Colón	746,500	83,580	83,964	9.6	11.2	9.9	4.0	4.0
Chiriquí	875,800	454,951	477,188	49.6	54.5	11.6	24.0	22.8
Darién	1,680,300	38,558	27,544	2.1	1.6	22.2	2.0	1.3
Herrera	242,700	165,506	167,330	68.9	68.9	3.2	9.2	8.0
Los Santos	386,700	247,039	283,611	63.9	73.3	5.0	13.7	13.5
Panamá	1,129,200	254,041	293,965	22.4	26.0	14.9	14.0	14.0
Veraguas	1,108,600	359,463	479,172	32.1	43.2	14.7	19.7	22.8
Todo el País	7,565,000	1,847,939	2,098,062	23.9	27.7	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censo Agropecuario de 1960, y 1970.

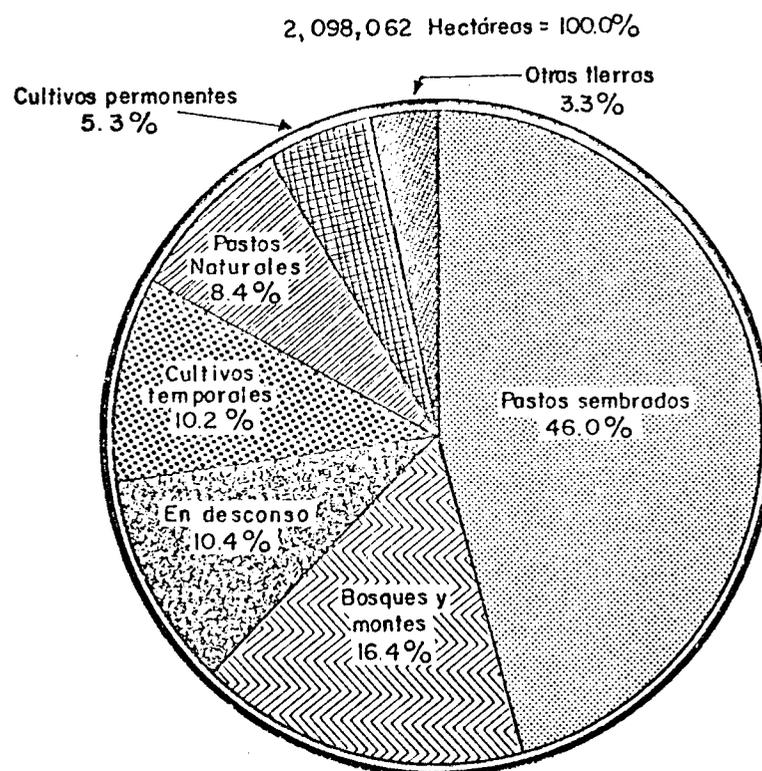
Cuadro No. 11 - Distribución de Hectáreas según Clase de Cultivo

No. Hectáreas	%	Clase de Cultivo
110.764	5.3	Cultivos permanentes (permanentes)
213.607	10.2	Cultivos temporales (anuales)*
176.037	8.4	Pastos naturales
964.758	46.0	Pastos sembrados
345.064	16.4	Bosques y montes
217.436	10.4	En descanso
70.396	3.3	Otros usos
2,098,062	100.0%	2,098,062 = 100%

Fuente: III Censo Agropecuario del 71, Volumen I

\* Incluye la caña de azúcar

Gráfico No. 2



Cuadro No. 12 - Clase de Uso de la Tierra por Provincias en Miles de Hectáreas y en Porcentaje - Año 1970-71

	Bocas del Toro	%	Coclé	%	Colón	%	Chiriquí	%	Darién	%	Herrera	%	Los Santos	%	Panamá	%	Vera-guas	%	Todo el País	%
<u>Uso Anual</u>																				
Cultivos anuales	2.2	1.2	28.6	16.4	7.1	4.1	40.2	23.0	6.3	3.6	13.6	7.8	17.7	10.1	19.2	11.0	40.0	22.8	174.9	
En descanso	6.1	2.8	31.5	14.5	11.3	5.2	39.1	18.0	4.2	1.9	14.8	6.8	11.6	5.3	30.6	14.1	68.3	31.4	217.5	
Total	8.3	2.1	60.1	15.3	18.4	4.7	79.3	20.2	10.5	2.7	28.4	7.2	29.3	7.5	49.8	12.7	108.3	27.6	392.4	
<u>Uso Plurianual</u>																				
Pastos naturales	2.6	1.5	26.5	15.0	4.0	2.3	39.1	22.2	2.5	1.4	17.3	9.3	17.6	10.0	28.4	16.1	38.2	21.7	176.2	
Pastos sembrados	9.4	1.0	77.9	8.1	23.1	2.4	262.7	27.2	6.8	0.7	88.9	9.2	188.6	19.5	125.5	13.0	181.9	18.9	964.8	
Caña de azúcar	0.0	-	9.0	37.3	0.1	0.4	2.1	8.7	0.1	0.3	4.9	20.5	1.2	5.2	0.4	1.8	6.2	25.8	24.0	
Banano	14.5	39.9	1.4	4.0	0.8	2.4	15.2	41.7	0.4	1.1	0.5	1.5	0.3	0.8	1.1	2.9	2.1	5.7	36.3	
Otros cultivos permanentes	0.3	0.5	13.2	17.7	7.8	10.4	14.6	19.6	1.7	2.3	5.2	6.9	4.1	5.6	13.7	18.4	13.8	18.6	74.7	
Total	26.8	2.1	128.0	10.0	35.8	2.8	333.7	26.1	11.5	0.9	116.8	9.2	211.8	16.6	169.1	13.3	242.2	19.0	1,275.7	
<u>Montes y bosques</u>	12.3	3.4	37.4	10.4	24.4	7.1	44.8	12.5	5.3	1.5	19.0	5.3	39.3	10.9	65.7	18.3	110.6	30.6	359.8	
<u>Otros Usos</u>	2.1	3.1	10.2	14.6	4.4	6.2	19.4	27.5	0.3	0.6	3.1	4.6	3.2	4.6	9.4	13.3	18.1	25.5	70.1	
Total de superficie en explotaciones	49.5	2.4	235.7	11.2	84.0	4.0	477.2	22.7	27.5	1.3	167.3	8.0	283.6	13.5	294.0	14.0	479.2	22.9	2,098.0	

Fuente: "Perspectivas... (Marco-cuantitativo)".

Estas agrupaciones de cultivos se han hecho de la siguiente manera: La superficie dedicada a cultivos temporales recoge los cultivos de cereales, tubérculos, hortalizas y otros cultivos de corta duración, incluyendo otros como chayote, pepino, remolacha, etc.\* La superficie en cultivos permanentes recoge la tierra cultivada con plantas frutales e industriales, permanentes. Excluye la superficie ocupada por plantaciones forestales. La superficie en descanso incluye la tierra no cultivada en los últimos 5 años.

La superficie con pastos sembrados es aquella cultivada con pastos o hierba (potrero) y la de pastos naturales es la cubierta por llanos, sabanas o prado, no sembrados, que forma parte de los terrenos de explotación.

La superficie con bosques y montes incluye:

- a. La sembrada con árboles forestales: caoba, cedro, teca, etc.
- b. La cubierta por vegetación o que nunca ha sido cultivada.
- c. Montes y rastrojos cultivados antes del 65.

Superficie con otras clases de tierras: Hace relación a otras tierras productivas o no productivas, tales como matorrales, ciénagas, corrales, galeras, edificios, jardines, parques, etc.

Las tasas de crecimiento de los diferentes usos en la década del 60 son las siguientes:

Cuadro No. 13

Cultivos anuales	1.0
Cultivos plurianuales	3.2
Pastizales	3.1
En descanso	0.3

Fuente: "Perspectivas.. (Marco-cuantitativo)."

\* En las estadísticas de la Dirección de Estadística y Censo de Panamá se incluye la caña de azúcar como un cultivo temporal, en cambio en las estadísticas y datos suministrados por el estudio "Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario en Panamá", (PNUD-FAO, USAID), la caña de azúcar se incluye entre los cultivos permanentes.

## 2. Producción - Producto Interno Bruto Agropecuario

El producto interno bruto agropecuario está actualmente compuesto por el 78% del subsector agrícola; 17.5% subsector pecuario y 4.5% de los subsectores pesquero y silvícola.

Estos datos comparados con la utilización de las tierras señalan que hay un gran índice de improductividad en el subsector pecuario, especialmente y una de sus principales causas es la forma extensiva de producción. Casos como el de la ganadería son ejemplos típicos de la situación: el 79% de las tierras están dedicadas a pastizales y sólo aportan el 17.5% al producto interno bruto agropecuario.

En cuanto al subsector agrícola, tenemos que su principal componente es el cultivo del banano que representa el 29% del producto agrícola y el 23% del producto de todo el sector. La caña de azúcar está en segundo renglón y su aporte al subsector es de 4.5% y de 3.5% al sector en conjunto. Estos dos cultivos continúan siendo la vértebra de la producción agrícola en el país, el resto está constituida en gran parte por los granos, de los cuales se destaca el arroz.

El subsector silvícola es casi inexistente debido a la falta de un sistema nacional de explotación de los recursos forestales con que cuenta el país.

El subsector pesquero no solamente ha disminuído su peso relativo en la formación del producto interno bruto agropecuario, sino que en los últimos 3 años su aporte absoluto también ha disminuído.

La tasa anual de crecimiento del producto interno bruto agropecuario para el período 60-73 se calculó en 4.7%, que en el ámbito de Centro y Sur América se considera alta. Sin embargo esta tasa de crecimiento promedio se debe a que en el primer quinquenio fue muy alta: 6.7%, pero el siguiente ha sido un quinquenio de continuas reducciones: 4.1% y en los últimos 3 años del período creció sólo al 3.5%. Estas bajas sucesivas tienen como una de sus causas la baja en la producción de banano, componente principal del subsector agrícola.

En general puede decirse que en los últimos 13 años el sector agropecuario presenta una disminución de su dinamismo y expansión, "mientras que el contexto económico, tecnológico y social

del país, en el cual se enmarca tuvo fuertes cambios que requieren adaptaciones sectoriales mutuas y radicales y reconsideraciones en el uso de los recursos naturales disponibles".\*

## 2.1 Subsector agrícola:

La estructura y localización de la producción agrícola en Panamá según el año censal 1970-71 es así:

Cuadro No. 14

Cultivos	Miles de Hectáreas	Porcentajes
Anuales	191	13
Plurianuales	121	8
Pastizales	1,141	79
Total	1,453	100

Como puede observarse el 79% de las tierras están dedicadas a la ganadería, lo cual "ha sido alentado por una política que tradicionalmente no había otorgado mayores estímulos al campo"\*\* ya que la ganadería extensiva exige menos esfuerzos y ha tenido un gran estímulo por parte de la demanda externa. Pero como indicamos anteriormente, esta forma es demasiado improductiva y sólo aporta menos de la quinta parte al producto interno bruto agropecuario.

El banano es el producto más destacado entre los plurianuales, ocupa casi la tercera parte de la superficie dedicada a éstos. Observemos los siguientes datos:

\* "Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario en Panamá -(Resumen)"

\*\*"Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario en Panamá. (Diagnóstico del Sector - texto)".

Cuadro No. 15

Cultivos Plurianuales	Miles de Has.	Porcentajes
Banano	36.3	30
Caña de azúcar	24.1	20
Plátano	10.0	8
Café	21.6	18
Otros frutales	27.0	22
Otros plurianuales	<u>1.7</u>	<u>2</u>
Total	120.7	100

Fuente: "Perspectivas.. (Diagnóstico-texto.)"

\*\*\*\*\*

En los cultivos anuales se destaca sobre los granos el arroz que ocupa casi la mitad de la superficie sembrada de dichos cultivos. Dentro de las hortalizas, el tomate está en primer lugar, ocupando también la mitad de la superficie respectiva. Veamos:

Cuadro No. 16

Cultivos anuales	Miles de Has.	Porcentajes
Arroz	93.1	48.7
Maíz	64.9	34.0
Fríjol	13.6	7.1
Otros granos	6.9	3.6
Raíces y tubérculos	7.1	3.7
Tomate	2.2	1.2
Otras hortalizas	2.1	1.1
Otros cultivos anuales	<u>1.2</u>	<u>0.0</u>
Total	191.1	100.0

Fuente: "Perspectivas.. (Diagnóstico-texto.)"

A continuación algunos cuadros que nos indican la producción, el número de explotaciones y plantas de los cultivos permanentes y temporales respectivamente.

Cuadro No. 17 - Explotaciones, Número de Plantas y Producción de Cultivos Permanentes en la República. Año Agrícola 1970-71

Cultivo	No. Explotaciones	No. de Plantas		Producción
		Total	En edad productiva	
Café	30.742	21.555.295	16.390.955	97.799 quintal pilado
Banano	50.401	22.690.874	19.741.552	22.917.369 racimos
Plátano	36.274	6.275.360	4.255.156	1.840.767 ciento
Coco	38.765	1.739.350	659.306	7.802.015 unidad
Naranja	51.311	2.452.148	1.558.434	3.030.920 ciento
Cacao	5.767	945.028	806.662	983.154 libra
Aguacate	40.299	433.298	233.445	15.789.262 unidad
Papaya	18.009	198.756	110.785	878.268 unidad
Piña	31.220	4.959.680	3.152.214	1.860.525 unidad
Limón	31.078	239.732	175.274	
Guayaba	21.861	362.282	286.847	
Marañón	36.012	406.877	293.402	No se tiene dato
Mango de Papaya	23.261	119.660	81.671	
Mango calidad	20.934	85.858	54.315	

Fuente: III Censo Agropecuario. Volumen I. Mayo de 1971.

Cuadro No. 18 - Explotaciones, Superficie y Producción de Cultivos Temporales en la República. Año Agrícola 1970-71

Cultivo	No. Explotaciones	Superficie Has.	Producción
Arroz	57.308	93.114	2,891.54 quintal en cáscara
Maíz (nuevo y seco)	58.548	64.946	1,243.841 quintal en grano
Fríjol de bejuco (Vigna)	25.801	13.567	72.681 quintal seco
Poroto (Fasciolus)	2.801	4.240	8.720 quintal seco
Guandú	14.511	2.457	31.237 quintal
Yuca	42.782	4.644	772.711 quintal
Ñame	16.118	1.910	258.376 quintal
Ajonjolí	154	200	1.640 quintal
Maní	33	29	100 quintal
Tabaco	1.668	1.184	22,555 quintal
Caña de azúcar*	18.549	14.056	1.119.165 toneladas corta
Hortalizas	6.623	9.816	404.808 quintal
Tomate**			

\* Estas cifras corresponden al III Censo Agropecuario del 16 de Mayo de 1971, Volumen I y, por lo tanto recordamos que la Caña de Azúcar está incluida en ellas como un cultivo temporal.

\*\* Se discrimina por ser el más destacado entre las hortalizas, incluye tomate de mesa e industrial.

### 2.1.1 Estructura de la producción por provincias:

La composición de los cultivos varía en cada provincia. En Bocas del Toro y Darién los cultivos prevalecen sobre los pastizales. Son provincias de reciente incorporación a través de los cultivos de banano, plátano y cultivos de subsistencia. La estructura productiva de éstas es bien diferente ya que en la primera predominan las plantaciones modernas de banano, en cambio en la segunda, el plátano y el maíz reflejan su característica de zona de colonización aún incipiente. En el resto de provincias la diferencia es menor en cuanto a su estructura de producción, salvo algunas peculiaridades que anotamos:

Los Santos y Panamá son las provincias más ganaderas. Coclé es, en cambio, una provincia que sobresale por los cultivos de granos en especial el arroz; también la caña es uno de sus principales cultivos. Los Santos también se destaca por ser el principal productor de tomate industrial, cultivado bajo riego en la sequía. Colón es una provincia poco dotada de tierras cultivables.

Chiriquí es la provincia con la estructura productiva más representativa del país y además la región agropecuaria más importante. Esta provincia contribuye con casi el 27% de la producción del país. Le siguen Veraguas y Los Santos. (ver Cuadro No. 12)

Para ilustrar un poco más lo antes dicho, observemos las siguientes cifras y gráficas:

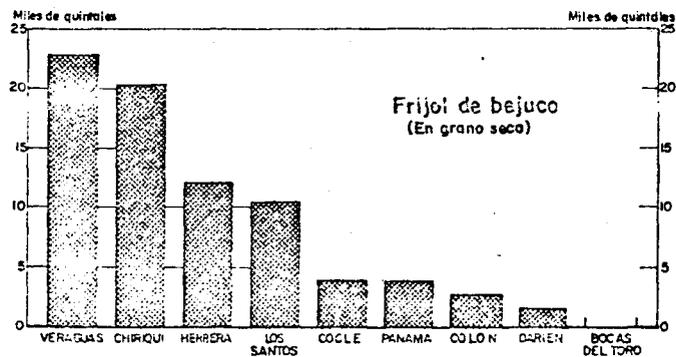
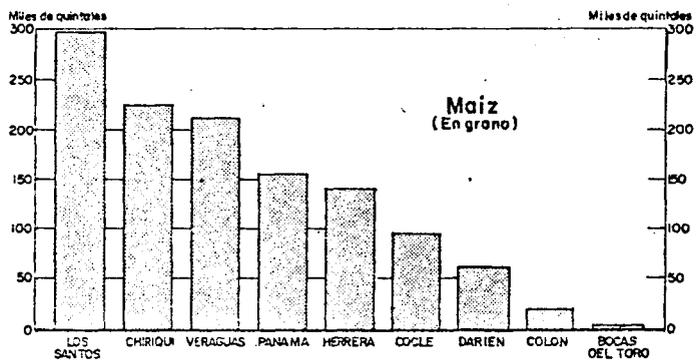
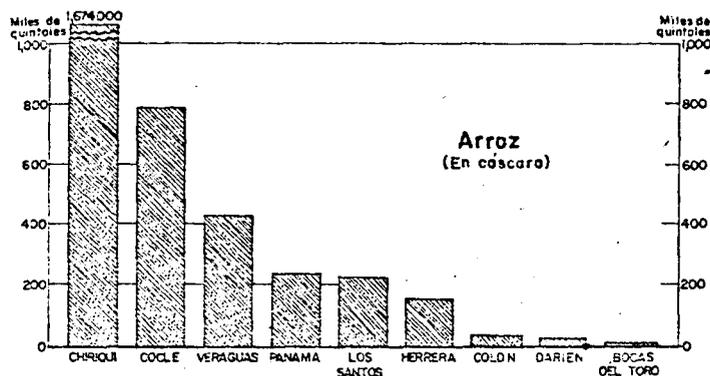
Cuadro No. 19

Provincias	Distribución porcentual del valor de la producción agrícola y vacuna
Bocas del Toro	18.1
Coclé	10.3
Colón	1.2
Chiriquí	37.1
Darién	1.3
Herrera	5.3
Los Santos	9.2
Panamá	6.9
Veraguas	10.5
Total de Balboas = 140.630.000	

Fuente: "Perspectivas..(Diagnóstico-texto.)"

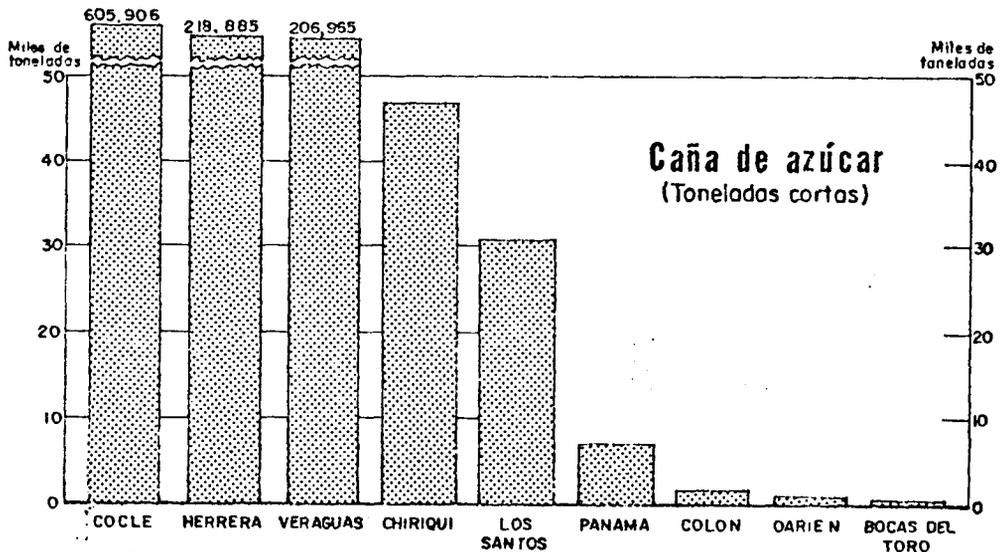
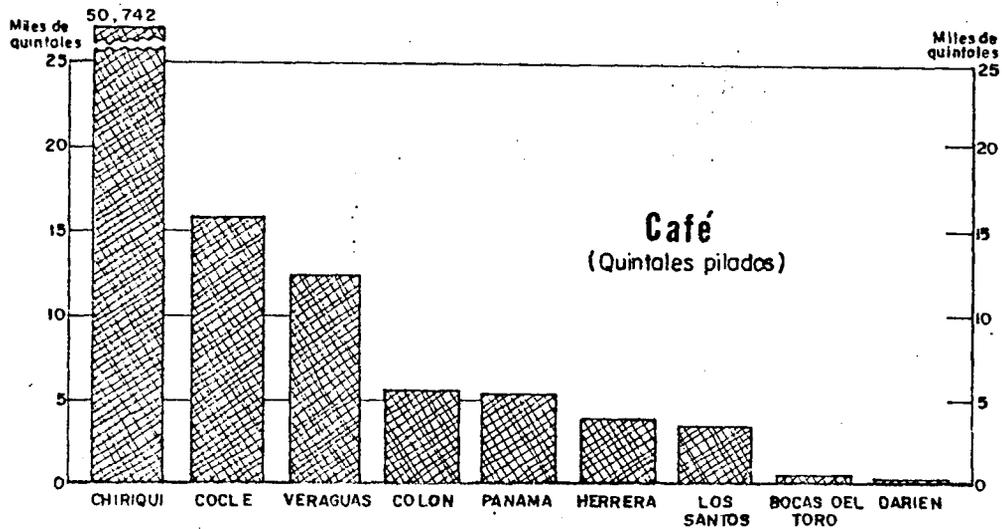
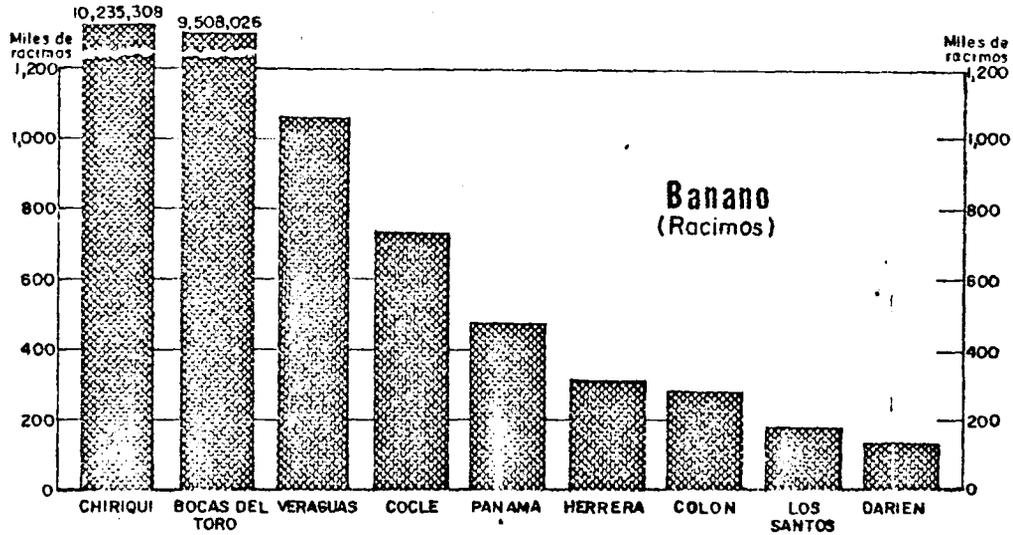
Gráficos 3, 4 y 5

PRODUCCION DE ARROZ, MAIZ Y FRIJOL DE BEJUCO:  
AÑO AGRICOLA 1973-1974



Fuente: Panamá en cifras 1969-1973.

**PRODUCCIÓN DE BANANO, CAFÉ Y CAÑA DE AZÚCAR EN LA REPÚBLICA,  
POR PROVINCIA: AÑO AGRÍCOLA 1970-1971**



Fuente: III Censo Agropecuario, Volumen I. Mayo 1971.

Con el siguiente cuadro se cubre la producción de cultivos temporales como permanentes, en las zonas indígenas:

Cuadro No. 20

EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE SEMBRADA DE CULTIVOS TEMPORALES Y PERMANENTES EN LAS ZONAS INDIGENAS DE LA REPUBLICA: CENSOS DE 1950, 1960 Y 1970

Cultivo	Censo de 1950			Censo de 1960			Censo de 1970		
	Explotaciones	Superficie sembrada		Explotaciones	Superficie sembrada		Explotaciones	Superficie sembrada	
		Unidad	Cantidad		Unidad	Cantidad		Unidad	Cantidad
Arroz.....	3,308	hectáreas	1,971	3,405	hectáreas	2,163	6,029	hectáreas	5,733
Mafz.....	4,012	hectáreas	2,551	4,103	hectáreas	2,639	6,492	hectáreas	5,992
Frijol de bejuco.....	914	hectáreas	462	1,373	hectáreas	883	2,350	hectáreas	1,663
Plátano.....	3,320	matojos	2,619,449	4,058	matojos	2,678,309	5,509	matojos	2,326,587
Guíneo o banano.....	5,103	matojos	3,110,719	6,214	matojos	3,314,366	7,864	matojos	2,106,091
Café.....	1,784	árboles	417,639	2,848	árboles	1,063,889	3,403	árboles	1,188,021
Cacao.....	2,825	árboles	629,837	3,695	árboles	410,632	3,821	árboles	477,434
Coco.....	2,111	palmeras	2,290,386	2,533	palmeras	2,120,857	3,868	palmeras	1,699,524
Aguacate.....	2,366	árboles	113,475	2,857	árboles	42,882	4,064	árboles	33,307
Naranja.....	2,675	árboles	100,864	3,278	árboles	57,339	4,605	árboles	38,956

Nota: Los datos sobre superficie sembrada de cultivos permanentes se refieren a plantas en edad productiva.

Fuente: III Censo Agropecuario.

Para tener un patrón de contraste incluimos las metas del subsector para 1975-76, en relación con las que pretende alcanzar el plan sectorial de producción de la dirección de producción del MIDA.\*

Cuadro No. 21. Metas para 1975-76 y Participación del PSP de 1975-76

	METAS 1975		PLAN SECTORIAL (1)		PARTICIPACION DEL P.S.P.	
	Superficie Has.	Producción (Miles qq.)	Superficie Has.	Producción (Miles qq.)	Superficie %	Producción %
ARROZ	117.500	4.113.0	18.801 (2)	1.103.0	16.0	26.8
MAIZ	70.000	1.246.0	3.175	142.8	4.5	11.5
SORGO	4.214	257.2	3.764	229.7	89.3	89.3
FRIJOL	15.000	120.0	1.956	38.6	13.0	32.2
CAÑA DE AZUCAR (miles de ton. cortas)	36.013	1.800.6	5	1.7	.01	0.1
CAFE	22.800	180.3	2	.02	.01	.01
TABACO	1.094	29.6	5	.06	.5	0.2
BANANO (miles de racimos)	44.645	31.139.8	15	12.0	.03	.04
CEBOLLA	480	191.8	37	14.7	7.7	7.7
PLATANOS (miles de cientos)	16.083	3.239.1	209	107.1	1.3	3.3
PAPAS	1.187	308.6	--	--	--	--
TOMATE	(3)	952.2	146	51.5	--	--
OTRAS VERDURAS Y FRUTAS	(3)	9.001.4	1,366	481.2	--	--

(1) Cifras preliminares

(2) No incluye 2,000 hectáreas de arroz, ni 500 de sorgo del Proyecto de Desarrollo Integral del Bayano. Incluye 724 hectáreas de arroz del Codeibo.

(3) No se ha establecido

-- Cifras no disponibles

Fuente: Documento de Política Agropecuaria del MIDA, (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) 1974, mimeógrafo.

\* Ver capítulo de Políticas del Sector, punto II: MIDA-Actividades programadas por división.

## 2.1.2 Rendimientos:

El cuadro siguiente destaca el rendimiento de los principales cultivos en el país para el año agrícola 1970-71:

Cuadro No. 22

Principales cultivos	Kgs/ha. Año 1970/71	Índice (Base: 1960/61=100)
Maíz	869	114
Arroz	1,409	131
Fríjol de Bejuco	243	89
Tomate	8,208	84
Naranja (en cientos)	494	171
Café	206	126
Caña de azúcar	41,928	119
Banano (en racimos)	628	146
Plátano (en cientos)	131	139
Ajonjolí	356	57
Repollo	10,586	118
Tabaco	2,268	144

Fuente: "Perspectivas... (Diagnóstico-texto.)"

La comparación de los rendimientos de los principales granos entre Panamá y los países del mercado común Centroamericano se aprecia de la siguiente manera:

Cuadro No. 23

Principales Granos	AÑO 1970 Rendimiento en kilos/ha.		Relación Panamá Mercado Común C. A.
	Panamá	Mercado Común C.A.	
Arroz	1,409	1,070	0.68
Maíz	869	1,070	0.81
Fríjol	243	670	0.36

Fuente: "Perspectivas... (Diagnóstico-texto)."

\*\*\*\*\*

Para la década del 60 puede decirse que la producción de arroz tuvo un crecimiento notorio, pero en general los cultivos para consumo interno no han experimentado un avance significativo.

El rendimiento del conjunto de cultivos ha crecido a una tasa acumulativa de 1.5%, la caña y el arroz al 1.9%.

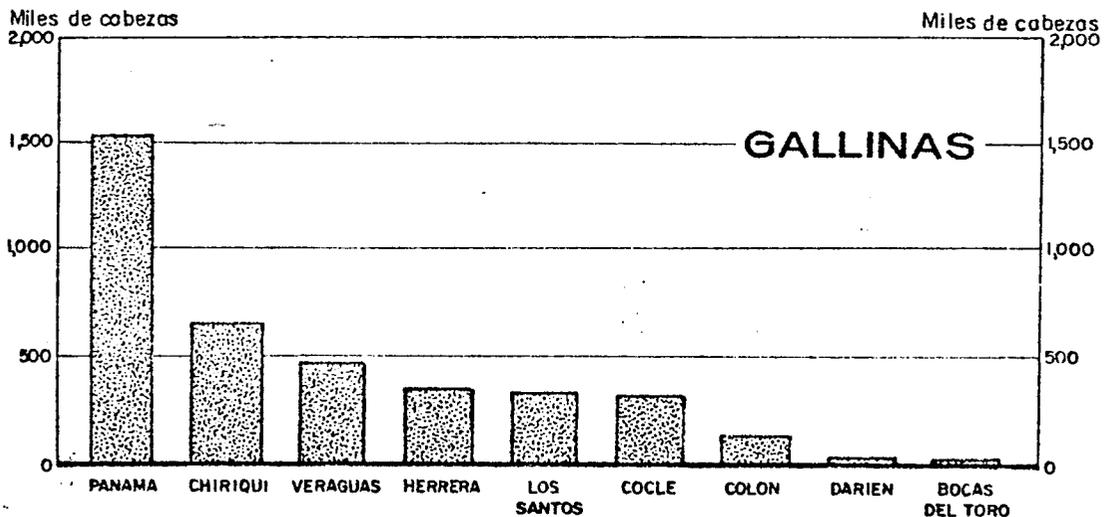
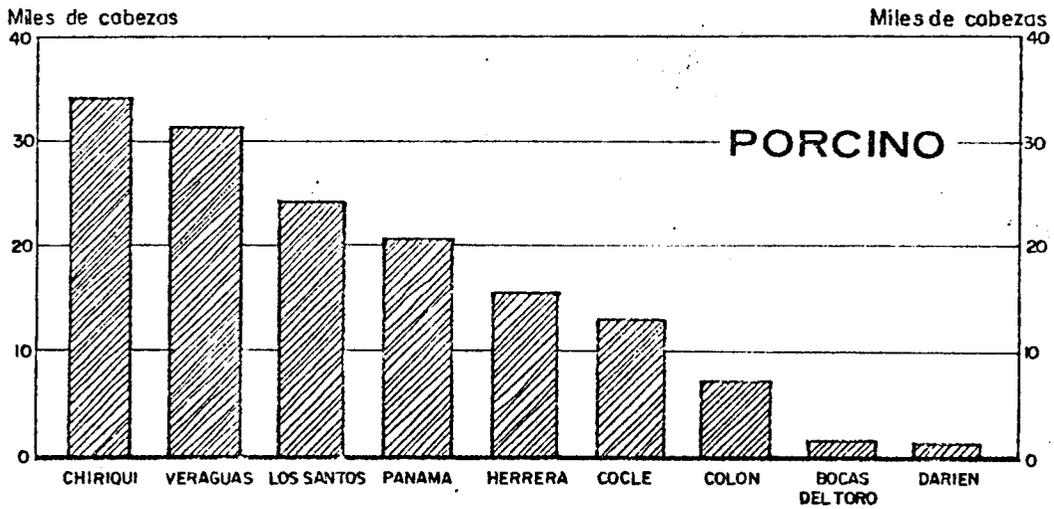
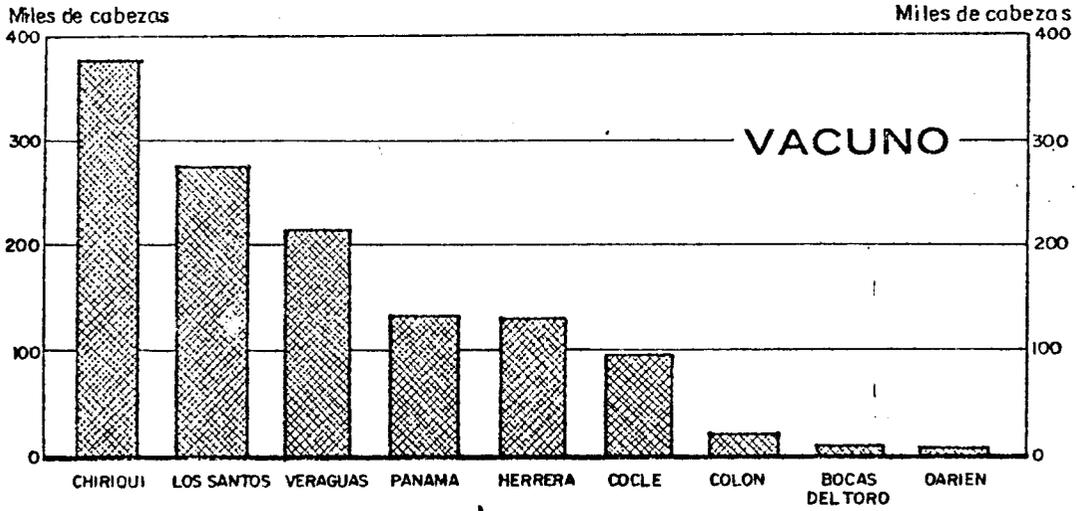
Es de anotar además que el uso de maquinaria en el país ha tenido un aumento importante en la década del 60: de 1.9% de explotaciones que usaban maquinaria en 1960, se pasa al 6.6% en 1971.

## 2.2 Subsector pecuario - Estructura de la producción:

La producción pecuaria de Panamá está representada en un 99% por la de vacunos, cerdos y aves (gráficos 9, 10, 11).

La densidad de ganado mayor por provincia la señalan los datos del Cuadro 24.

## EXISTENCIA DE GANADO VACUNO, PORCINO Y GALLINAS EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA: CENSO DE 1971



Cuadro No. 24

PROVINCIA	Cabezas por ha. de pastizal		
	De ganado vacuno	De otro ganado mayor	
Bocas del Toro	1961 1971	0.50 0.74	0.06 0.11
Coclé	1961 1971	0.89 0.94	0.25 0.17
Colón	1961 1971	0.67 0.71	0.13 0.05
Chiriquí	1961 1971	0.89 1.24	0.19 0.16
Darién	1961 1971	0.76 0.86	0.04 0.01
Herrera	1961 1971	1.07 1.20	0.21 0.17
Los Santos	1961 1971	1.16 1.33	0.19 0.14
Panamá	1961 1971	0.54 0.85	0.12 0.06
Veraguas	1961 1971	0.95 0.96	0.26 0.15
Todo el país	1961 1971	0.91 1.10	0.20 0.14

Fuente: "Perspectivas..(Diagnóstico-marco cuantitativo)"

\*\*\*\*\*

Como se puede observar Los Santos, Chiriquí, y Herrera son las provincias sobresalientes que a su vez, junto con Veraguas y Panamá son las de mayor área en pastos (86% del total) y en cabezas de ganado (89%) del total nacional).

### 2.2.1 Producción de carne vacuna

A pesar del aumento registrado en la década del 60, la producción continúa siendo baja ya que la tasa efectiva de crecimiento es de 0.48 terneros por vaca/año y un intervalo entre partos de 23 meses, para una extracción del 13.77% y un incremento del hato de 1.83%. La edad de sacrificio es de 3.5 años con un peso de 362 Kgs.

Para el año 1973-74 el hato de carne lo componían 908.700 cabezas (68% del hato nacional) que utilizan 894.000 hectáreas (72% del área total en pastos), lo que da 0.98 cabezas por hectárea.

El volumen total de la producción de carne se calcula en 39.000 toneladas y su composición es así: 87% es producción del hato de carne y 13% es producción del hato lechero.

### 2.2.2 Producción de leche

El Cuadro No. 25 presenta la producción de leche para los años 1960 y 1970.

En 1970 existían 111.000 vacas para lechería, de las cuales 49.000 estaban en ordeño y en 1973 había 119.000 vacas. Para el año de 1970 la producción de leche fue de 51.860.000 litros y en el 73 fue de 61.000.000 de litros, lo cual representa el 77% del consumo, cubriéndose el déficit con importaciones de leche y derivados.

Chiriquí produce el 41% de la leche, le sigue Panamá y Coclé con el 29%. En estas tres provincias pastó en el año de 1970 el 60% del hato lechero del país.

Para el año 1973-74 el hato lechero lo constituían 418.000 cabezas (32% del hato nacional) que pastan en 348.000 hectáreas (28% del área total de pastos), lo que da una carga por hectárea de 0.83 cabezas.

Cuadro No. 25

Provincia	No. de Explotaciones	No. de Vacas Ordeñadas	Producción (miles de litros)	Litros/Has. Bajo Pastoreo (1)	Litros/Vaca Ordeñada
<u>AÑO 1960</u>					
Bocas del Toro	95	488	496	34.1	1,106.2
Coclé	967	5,383	5,695	71.7	1,057.9
Colón	218	1,004	1,008	69.8	1,003.7
Chiriquí	3,017	13,886	12,459	49.5	897.2
Darién	29	154	94	20.1	609.1
Herrera	622	5,620	3,378	40.0	601.1
Los Santos	1,427	3,897	2,296	16.7	589.3
Panamá	704	3,529	5,262	53.5	1,491.2
Veraguas	1,207	3,474	1,928	14.1	554.9
Todo el País	8,286	37,395	32,616	39.8	872.2
<u>AÑO 1970</u>					
Bocas del Toro	31	108	100	8.3	926.9
Coclé	635	4,943	6,928	66.3	1,401.6
Colón	215	764	737	27.2	965.1
Chiriquí	3,194	18,472	21,217	70.2	1,148.6
Darién	17	93	88	4.1	947.7
Herrera	930	7,819	5,705	53.7	729.7
Los Santos	1,184	6,949	5,477	26.5	788.1
Panamá	891	6,017	8,917	57.9	1,482.0
Veraguas	1,064	3,896	2,693	12.2	691.3
Todo el País	8,161	49,061	51,862	45.56	1,057.1

(1) Se tomó en cuenta la superficie de pastos naturales y cultivados.

Fuente: Censos agropecuarios de 1960 y 1970.

La tasa de mortalidad es más elevada en el hato lechero y su productividad es baja. Se señala como causa la desnutrición por la calidad de los pastos que no alcanzan a compensar el desgaste que ocasiona la producción de leche y la crianza del ternero.

### 2.2.3 Producción porcina

Para el año 1973 existían 187,500 cabezas y el sacrificio fué de 82.291, con una producción de 3.600 toneladas de carne en canal.

Las características del plantel nacional pueden apreciarse en las siguientes cifras:

Cuadro No. 26

AÑO	Porcentajes sobre el Plantel Nacional		
	Nacimiento	Mortalidad	Extracción
1961	48.0	14.3	30.8
1970	50.9	18.7	41.6
1973	44.0	16.0	43.9

Fuente: "Perspectivas..(Diagnóstico-texto.)"

Es de anotar que la explotación porcina industrial es de carácter reciente y se refleja principalmente en la insuficiencia para atender la demanda existente. Uno de los problemas que conlleva baja productividad es la deficiencia en las condiciones higiénicas en gran número de explotaciones, causa de parásitos y otras enfermedades en los animales.

#### 2.2.4 Producción avícola

Existen 3.706.100 cabezas de las cuales el 33.7% son ponedoras y de este porcentaje el 5.6% son reproductoras. Las aves de baja tecnificación y de explotación familiar representan el 13.5% del total. El 52.8% corresponde a la producción de carne a un nivel industrializado.

#### 2.3 Subsector pesquero

La actividad pesquera ha jugado un papel importante en la economía del país, desde el punto de vista de la generación de empleo, divisas y materia prima para la industria nacional.

Las principales especies son: el camarón blanco o langostino; el camarón rojo y el camarón tití, las cuales representan el 96% de la pesca total de crustáceos. En segundo término estarían el carabalí y el solenocero.

El solenocero Agassizi, denominado "Fidel" y la Heterocarpus Veccarious, denominada "Cabezón" son especies descubiertas recientemente; su captura se realiza entre 48 y 600 pies y de 5 a 15 millas de la costa. Los resultados de algunas investigaciones demuestran que existe un gran potencial a profundidades de 600 a 1.200 pies y en los golfos de Montejó y Panamá a profundidades de 2.700 a 3.300 pies.

También se ha descubierto una nueva especie llamada camarón rosado, en el Atlántico en áreas de la Isla "Escudo de Veraguas," frente a Portobello y en el Archipiélago de San Blas; pero su pesca ha tenido problemas porque el fondo del mar es coralígeno.

El camarón blanco es la principal especie extraída y es destinado en su mayoría a la exportación. Para el año 73 representó el 41% de la pesca total de camarones. El camarón rojo y el tití son de gran importancia para el mercado interno.

El valor de la producción aumentó entre 1960 y 1970 en 32%.  
Veamos:

Cuadro No. 27

AÑO	Valor de Producción (en millones de Balboas)	Indice del va- lor de producción
1960	8.8	100
1970	12.2	139
1974	11.6	132

Según el destino de la producción, tenemos que la distribución de su valor es como sigue:

Cuadro No. 28

AÑO	Distribución Porcentual del Valor de Producción			
	Consumo Interno	Uso Industrial	Exportación como fresco	Total
1960	41.5	1.6	56.9	100
1970	35.9	9.3	54.8	100
1974	35.9	17.5	46.6	100

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

No obstante los logros alcanzados, este subsector presenta problemas que impiden el desarrollo firme de su actividad en especial la pesca para el consumo humano directo. Los más importantes son:

42.

- a) existencia de gran cantidad de pescadores artesanales con bajos niveles de ingreso,
- b) escasa asistencia técnica y financiamiento para los mismos,
- c) escasa especialización en el trabajo,
- d) uso de tecnología muy rudimentaria,
- e) falta de canales de distribución y redes de comercialización.

En cuanto a problemas con respecto a la industria procesadora de productos marinos, vale la pena mencionar los siguientes:

- a) obsolescencia de la flota pesquera nacional,
- b) no hay facilidades portuarias,
- c) mala localización de las plantas procesadoras (se concentran en el área metropolitana), y
- d) bajos niveles de calificación en la tripulación.

#### 2.4 Subsector silvícola y forestal

La participación de este subsector en el producto interno bruto ha sido muy modesta: 0.8 millones de Balboas en 1969 y 0.9 millones de Balboas en 1970.

Se atribuye esta escasa participación, entre otros, a los siguientes factores:

- a) continuo aumento de las importaciones de madera y sus derivados,
- b) dificultades en el crédito para la extracción y procesos primarios de transformación,
- c) el mercado de la madera es oligopolista.

El balance del subsector, en millones de Balboas es como sigue:

Cuadro No. 29

Detalles	1972	1973
Exportaciones	0.4	0.3
Importaciones de:		
Madera y otros productos	3.0	3.3
Papel y cartón	10.2	16.7
Artículo de pulpa de papel	3.3	2.7
Impresos	2.3	3.0
TOTAL	18.4	25.4
BALANCE	18.4	25.4

Fuente: Ibid.

La industria forestal más importante en Panamá es el aserrío, pero las estadísticas al respecto son muy deficientes debido a la escasez de personal que tiene el servicio forestal.

La producción de madera aserrada está destinada a satisfacer la demanda nacional que en su gran mayoría está en la ciudad de Panamá. Se produce además madera contrachapada cuya principal especie utilizada es el cativo. La producción de contra chapados tuvo en el 74 un consumo de madera discriminado así:

Cuadro No. 30

Especie	Porcentaje
Cativo	82.5
Caoba	7.2
Cabimo	1.0
María	1.0
Espavé	1.1
Otras	0.1
Total:	100.0

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

La importación de madera contrachapada está prohibida por el gobierno. A manera de síntesis podemos concluir que: En Panamá hay subutilización de los recursos forestales; la colonización ha sido anárquica y destructiva de los recursos naturales; existen grandes posibilidades para sustituir importaciones de madera.

### 3. Desarrollo Agroindustrial

El país no ha logrado desarrollar aún una línea de agroindustrias que le permita competir en el mercado internacional. Su principal obstáculo es la estrechez del mercado interior, así como problemas de tipo técnico, económico, institucional y financiero.

Basándose en la clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), se han agrupado las agroindustrias en Panamá, en 14 ramas con 154 empresas, de las cuales hay 6 estatales.

Hay una marcada concentración de las agroindustrias en la zona metropolitana y en especial en la ciudad de Panamá, 47% del total. Le sigue Chiriquí con el 22% y Herrera con un 9.7%. Sin embargo, Coclé participa en un alto porcentaje en la producción nacional (aunque sólo tiene el 6% de las agroindustrias), porque tienen 2 de los ingenios azucareros más importantes que aportan un alto

porcentaje a la producción. La rama azucarera es la que tecnológicamente está más avanzada y son los ingresos de esta actividad los de mayor nivel. La de menos desarrollo es la de matanza de animales y procesamiento de carnes.

La Dirección General de Agroindustria del MIDA ha empezado la construcción de las siguientes instalaciones agroindustriales que se instalarán en el interior:

- una planta de alimentos balanceados para animales,
- una empacadora avícola,
- un molino de arroz,
- una planta de procesamiento de maderas.

## V. COMERCIO EXTERIOR

La parte del comercio exterior que se refiere a productos agropecuarios presenta un balance positivo que en los últimos 8 años crece a una tasa anual de 11.4%, que en números absolutos significa un salto de 21 millones de Balboas en 1965 a 49 millones (137%) de Balboas en 1973, contra las importaciones que fueron el 53% de las exportaciones.

### 1. Exportaciones

Según el cuadro siguiente el sector agropecuario exporta los siguientes rubros:

Cuadro No. 31

RUBROS	1965	1970	1973
<u>Miles de toneladas métricas:</u>			
Primarios: Banano	334.7	600.5	554.4
Otros	1.5	4.5	3.5
Camarones	4.8	5.0	4.4
Total	341.0	610.0	562.3
Agroindustriales:			
Azúcar de caña	15.5	32.1	45.5
Jarabes y melazas comestibles	-	15.1	13.0
Harina de pescado	4.5	4.6	7.8
Aceite de pescado	1.0	-	4.9
Quantum total: Primarios	346.8	613.5	573.7
Agroindustriales	26.5	52.2	84.7

Fuente: PNUD-FAO. Diagnóstico-texto.

\*\*\*\*\*

Como se observa el banano es el principal rubro con el 97% del total de las exportaciones de productos primarios. El azúcar es

el rubro principal de las exportaciones agroindustriales, cubre un 50% de éstas.

A continuación el valor de las principales exportaciones agropecuarias y algunos porcentajes que completan la visión al respecto:

Cuadro No. 32

Principales Productos	1965	1973
<u>Millones de dólares:</u>		
Banano	30.5	63.8
Azúcar	1.6	8.3
Camarones	7.8	16.7
Banano y azúcar	32.1	72.6
Banano y camarón	38.3	80.5
Banano, azúcar y camarones	39.9	89.3
	44.0	104.3
	69.0	135.0

Principales Productos	1965		1973	
	Sobre total País	Sobre total Sector	Sobre total País	Sobre total Sector
<u>Porcentajes:</u>				
Banano	44	69	47	61
Azúcar	2	4	7	8
Camarones	11	17	12	16
Banano y azúcar	47	73	54	70
Banano y camarón	56	87	59	77
Banano, azúcar y camarón	57	90	66	85

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

## 2. Importaciones

Las cifras siguientes nos ilustran este aspecto del comercio exterior agropecuario:

Cuadro No. 33

Productos	Miles de toneladas métricas		Porcentajes	
	1965	1973	1965	1973
Primarios: Trigo	30.1	50.2	61.9	54.6
Maíz sin moler	2.3	28.9	4.7	31.4
Otros	16.2	12.9	33.4	14
	48.6	92.0	100.0	100.0
Agroindustriales:				
Preparados de cereales	11.2	11.2	30.4	15.1
Frutales y legumbres	5.6	8.1	15.2	10.9
Aceites	1.6	11.5	4.4	15.5
Productos lácteos	2.5	5.0	6.8	6.8
Preparados de carne	2.1	4.5	5.7	6.1
Madera en tabla	6.5	20.9	17.7	28.2
Otros	7.3	16.9	19.6	17.4
	36.8	74.1	100.0	100.0
Bienes de capital:				
Maquinarias y tractores	0.9	5.3	64.3	88.3
Otros	0.5	0.7	35.7	11.7
	1.4	6.0	100.0	100.0
Insumos:				
Abonos	30.6	51.6		
Semillas y otros insumos	5.6	14.4		
	36.2	66.0		
TOTAL	123.0	238.1		

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

Hay una tendencia creciente en las importaciones, principalmente la madera en tablas en el subsector silvícola y la maquinaria, abonos e insumos en general.

Relacionando las importaciones de origen agropecuario con los totales del país tenemos el siguiente cuadro:

Cuadro No. 34

Detalles	Participación Porcentual		
	1965	1970	1973
Total de importaciones del país (Millones de dólares)	(208.4)	(357.0)	(502.2)
	100.0	100.0	100.0
Productos agropecuarios:			
Agrícolas y pecuarios	10.1	8.8	10.0
pesqueros	0.7	0.5	0.4
silvícolas	0.5	0.6	0.6
	11.3	9.9	11.0
Insumos y bienes de capital:			
bienes de capital	1.2	2.0	2.4
abonos	1.3	1.1	1.1
otros insumos	0.4	0.5	0.8
	2.9	3.6	4.3
Total de importaciones agropecuarias:	14.2	13.5	15.3

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

Las exportaciones sufrieron una baja en el período 70-73 y ha sido por causa del estancamiento en el valor de las exportaciones de banano. Sin embargo, las exportaciones de camarones y el auge que el gobierno ha querido darle a la producción azucarera con miras a elevar el valor de las exportaciones contrarrestan en algo lo anterior y permiten que la tasa de crecimiento anual de las exportaciones siga siendo alta.

Es importante destacar además la débil base de exportación del país pues depende sólo de 2 o 3 rubros de productos primarios tradicionales. Otro hecho que sobresale es que las importaciones agropecuarias sustituibles se han elevado de 60% en el 65 a más del 63% en el 73, lo que implica gastos de divisas que podrían evitarse.

50.

Por lo tanto, una buena política de diversificar exportaciones, sustituir importaciones agropecuarias que permitan dinamizar el crecimiento del sector y la introducción de un mayor grado de elaboración en los productos exportables, darían una base más firme al comercio exterior agropecuario en Panamá y beneficiarían en gran parte el desarrollo económico del país.

## VI. SISTEMA DE COMERCIALIZACION

La evolución del sistema tradicional ha llegado a un punto en que los canales de distribución se han vuelto estrechos para permitir el flujo de los grandes volúmenes de bienes que son demandados en forma creciente por la población. Con miras a mejorar y regularizar las condiciones para una buena comercialización, el gobierno panameño ha venido desarrollando una serie de actividades.

Con la creación del MIDA en 1973 el gobierno quiere impulsar también la comercialización y es así como asigna atribuciones especiales a la Dirección Nacional de Mercadeo Agropecuario (DNMA) en el sentido de que sus funciones estén orientadas a fortalecer el sistema de comercialización para garantizar el abastecimiento de productos a toda la población.

Se trata de romper con el sistema tradicional de abastecimiento del mercado nacional, que contiene una fuerte dependencia del mercado internacional. Esta nueva modalidad exige medidas tanto para incentivar al productor como para satisfacer al consumidor. Para ello el gobierno, a través del DNMA, como organismo regulador, decidió acentuar los programas de estabilización de precios con un amplio poder comprador oficial, para lo cual el DNMA forma reservas de bienes y absorbe excedentes por cosechas abundantes. Esta política va acompañada además de un control a las importaciones, con miras a amortiguar la competencia internacional.

La política de precios de sostén trajo frutos positivos al agricultor en lo corrido de esta década, invirtiéndose la tendencia de acentuados descensos en la producción manifiesta desde mediados de la década anterior.

También bajo el impulso de esta política el DNMA ha ampliado sus recursos tanto físicos como de capital para la conservación adecuada de los productos. El papel de la DNMA en la comercialización agrícola ha sido muy importante. La comercialización de los principales rubros pecuarios, leche y carne fundamentalmente, se hace a través de dos grandes empresas involucradas en la industria láctea. En la comercialización de éstos se presentan problemas, algunos de ellos bastante serios como en el caso de la leche: El más crítico es el ligado a la gran cantidad de leche clasificada de calidad inferior. Es así como en 1970 sólo el 8% de la producción nacional (lo que corresponde a un poco

más de 10 explotaciones) fue clasificada de primera calidad. Esta industria tiene características oligopólicas ya que son básicamente 2 grandes firmas las que procesan la leche en el país.

En cuanto a la carne de res, se puede hablar también de serias restricciones en su comercialización debido principalmente a:

- 1) Ineficiente infraestructura en los mataderos municipales del interior del país;
- 2) poco desarrollo de normas y standards para los precios de ganado vivo comercializado;
- 3) altos costos de transporte, y
- 4) pérdida de peso de los animales ocasionada por el traslado a los centros de consumo.

Por último la comercialización de insumos agropecuarios se hace a través de COAGRO, Sociedad Cooperativa de Servicios de Segundo Grado, y a través de unas cuantas empresas privadas. Los principales problemas en la comercialización de éstos son:

- 1) Escaso control en los precios de los fertilizantes y productos químicos y su distribución;
- 2) reducido abastecimiento de semillas certificadas para los principales rubros de cultivo;
- 3) falta de programación y disponibilidad de maquinaria y equipo agrícola de bajo costo para los productores, y
- 4) el pobre desarrollo de la industria de alimentos balanceados para las actividades pecuarias.

## VII. CREDITO AL SECTOR AGROPECUARIO

El financiamiento del sector agropecuario tiene como marco institucional actual:

- a) El Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) - entidad especializada en canalizar de un modo supervisado sus recursos hacia las pequeñas y medianas explotaciones. Fué creado en 1973, sustituyendo al Instituto de Fomento Económico (IFE) que se había creado en 1953.
- b) El Banco Nacional de Panamá (BNP) y los bancos privados, nacionales y extranjeros que constituyen el llamado sistema bancario. El primero canaliza parte de sus recursos hacia las grandes y medianas explotaciones, los segundos canalizan parte de sus recursos hacia las grandes explotaciones comerciales.
- c) Las cooperativas agrícolas, las cuales son intermediarias entre el BDA y los agricultores prestatarios.

El sector agropecuario obtiene sólo el 7% del total de crédito en el país, otorgado por el sistema bancario, mientras que el sector "comercio" absorbe el 60% de los préstamos concedidos. Dentro del sector agropecuario, la ganadería participa del 56% de los préstamos, mientras que su aporte al PIB agropecuario es sólo del 17.5%. La razón de esta situación es que aunque es un subsector con baja productividad, está organizado en medianas y grandes explotaciones, además su producción se comercializa rápidamente y por lo tanto éste ofrece garantías para los créditos puramente bancarios. Esta distribución del crédito indica que la actividad crediticia del sistema bancario "no concuerda con los objetivos y los lineamientos de la política económica del país que son el desarrollo acelerado y sostenido de los sectores atrasados". <sup>1/</sup> La participación del BDA en el crédito al sector es aún mínima, por lo tanto la situación en este sentido es crítica porque conlleva a que sólo los grandes ganaderos tienen acceso al crédito otorgado por la banca privada.

---

<sup>1/</sup> Perspectivas ... (Diagnóstico-texto)".

En el siguiente cuadro vemos retratada en cifras esta situación:

Cuadro No. 35

Año	Préstamos en Millones de Balboas - Porcentajes				
	Sistema Bancario	IFE-BDA*	Total	Sistema Bancario	IFE-BDA
1969	5.5	0.6	6.1	90	10
1965	13.1	2.1	15.2	86	14
1970	36.3	6.6	42.9	85	15
1971	58.4	8.3	66.7	86	14
1972	76.1	7.8	83.9	91	9
1973	102.7	16.2	118.9	86	14

\* Se señala la actividad crediticia desarrollada por el IFE y el BDA, que desde 1973 reemplazó al primero.

\*\*\*\*\*

Según el cuadro el BDA actualmente sólo cubre el 14% de los préstamos concedidos al sector.

La destinación de los créditos del BDA es así: 66% al subsector agrícola, 34% al subsector pecuario, lo que demuestra la orientación predominante hacia el subsector agrícola, que es el que tiene menos acceso al sistema bancario. Pero a pesar de que el BDA es la institución oficial especializada en crédito agropecuario, su participación en el crédito al sector es muy precaria aún, como ya lo hemos señalado, y no dispone de fuentes propias de recursos financieros. Sus fuentes son:

recuperación de préstamos y de intereses; aporte estatal; préstamos del extranjero, préstamos internos y transferencias institucionales.

Veamos la participación de cada una de estas fuentes en el presupuesto del año 75:

Cuadro No. 36

Fuentes de recursos financieros	Miles de Balboas	Porcentajes
Recuperación de préstamos e intereses	15.932	42.8
Aporte estatal	2.130	5.7
Préstamos internos	8.500	22.8
Préstamos externos	5.070	13.6
Transferencias institucionales	4.675	12.5
Varios	974	2.6
TOTAL	37.280	100.0

Fuente: Ibid.

\*\*\*\*\*

Fuera de sus recursos limitados, el BDA cuenta con la natural dificultad de canalizar los préstamos a las pequeñas y medianas explotaciones.

Problemas que Obstaculizan la Actividad Crediticia:

1) Tenencia de la tierra

En Panamá la carencia de título de propiedad es crítica, sólo el 12% del número de explotaciones que corresponden al 26% de la

superficie en explotación, tiene título de propiedad y éste es requisito para la concesión de préstamos a largo y mediano plazo. La reforma agraria tiene como meta la expedición de títulos de propiedad para que los agricultores tengan más facilidades de acceso al crédito.

2) Tamaño de las explotaciones

El 75% de las explotaciones son de menos de 20 hectáreas y ocupan el 17% de la superficie total de las explotaciones y están clasificadas como pequeñas, en cambio sólo el 9.4% de las explotaciones tienen más de 50 hectáreas y ocupan el 64% de la superficie en explotación. Esta situación presenta un número bastante grande de pequeñas y medianas explotaciones, que impide la atención financiera adecuada por parte del BDA debido a la limitación de sus recursos, porque la banca privada deja fuera de su acción estas explotaciones.

3) Grado de comercialización de la producción agropecuaria

El 47.5% de las explotaciones produce exclusivamente para autoconsumo y en consecuencia está excluido de la actividad financiera y un 16.8% tiene ventas muy bajas que no le permiten la recuperación de los préstamos.

4) Organización de los agricultores

Cooperativas agrícolas: Su bajo nivel de desarrollo y organización ha impedido que el BDA los utilice como medio de promoción y difusión de su labor crediticia entre los pequeños campesinos.

Organizaciones campesinas: Existen los Asentamientos y las Juntas Agrarias, pero su carácter de provisionales y la falta de aparato administrativo limitan la utilización total que pudieran hacer del acceso al crédito, de acuerdo a la actividad productiva que desarrollan.

Como conclusión se desprende que la unificación en el BDA de las actividades crediticias para el sector agropecuario sería un paso positivo para el desarrollo del sector.

## SEGUNDA PARTE

### I. POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO 1975

#### 1. Objetivo General

Responder a la demanda externa a interna proyectada de 1975-80 y aprovechar los recursos potenciales existentes en las diversas regiones del país (suelo y fuerza de trabajo) transformando una agricultura de subsistencia a una más diversificada y de mayor productividad (de mercado).

#### 2. Objetivos Específicos

Elevar producción y productividad para:

- Sustituir importaciones.
- Exportar excedentes.

Crear empleos para:

- Eliminar desempleo y subempleo.
- Controlar migración hacia la ciudad.

Fomentar proyectos agro industriales en la zona rural para:

- Apoyar objetivos anteriores.
- Especializar mano de obra.

Elevar el nivel económico del agricultor mediante redistribución justa del ingreso, plena ocupación y participación del campesino en el proceso productivo.

### POLITICAS

#### A. Económicas

##### 1. Precios:

- Relacionar medidas con metas de producción y políticas de crédito, comercialización, costo de insumos, etc.

- Definir:

- incentivos a la producción e inversión
- precios de sostén que protejan a productores pequeños y medianos
- mecanismos de coordinación entre mercadeo y control de precios para beneficio del consumidor.

2. Comercialización:

a) Productos agropecuarios

- Definir:

- participación del Estado en su colocación para influir niveles de precios y aumentos de producción: a través de acopio, almacenaje y procesamiento, así como investigación e información sobre mercadeo.
- Promover participación de pequeños y medianos agricultores para reducir costos creados por intermediarios.
- Promover producción y exportación de artículos producidos en el trópico.

b) De insumos agropecuarios

- Regular precios de venta en el mercado interno.
- Importar stock a través de agencias del gobierno.
- Establecer normas de calidad para productos importados.
- Exonerar impuestos de importación a los productos que no lo están.
- Incrementar producción, difusión y almacenamiento de semillas certificadas.

3. Crédito

- Fortalecer los recursos del Banco de Desarrollo Agropecuario.
- Dar prioridad en el crédito estatal a pequeños y medianos agricultores y dentro de éstos a grupos organizados.
- Demandar renglones atendidos por el Estado y por la banca comercial.
- Conseguir que el financiamiento internacional se dirija a las líneas de políticas establecidas.

## B. Ampliación o mejoramiento de recursos, factores y técnicas productivas

### 1. Investigación agropecuaria:

- Aplicar tecnología de producción
- Desarrollar variedades de óptimo rendimiento
- Divulgar conocimientos de investigación
- Generalizar la aplicación de la investigación

### 2. Conservación de recursos naturales renovables:

- Reglamentar factores climatológicos, relacionados con sequía e inundaciones, por medio de estudios y proyectos sobre riego y canalización de aguas, para asegurar un óptimo uso del agua.
- Orientar y reglamentar la explotación, conservación y renovación forestal del país.
- Promover y organizar el uso eficiente de recursos naturales renovables para la producción agropecuaria, los bosques, las aguas y los suelos.
- Vigilar el uso adecuado de los recursos.

### 3. Asistencia técnica:

- Mejorar la producción del pequeño y mediano agricultor, apoyándolo a través de su organización o en su parcela.
- Fomentar la siembra de rubros rentables, por medio de agencias, cultivos y parcelas demostrativas y de servicio locales de asistencia técnica.
- Introducir técnicas de producción desconocidas por el agricultor.
- Establecer métodos de divulgación para el conocimiento de cultivos, técnicas, etc.

### 4. Mecanización:

- Continuar impulso a la mecanización para incrementar producción y productividad.
- Dar tratamiento tributario preferencial a maquinaria, equipo y repuestos, de acuerdo a especificaciones técnicas fijadas por el gobierno.
- Regular precios de venta de la maquinaria en el mercado.

5. Creación de agroindustrias:

- Promover producción de aquellos rubros que ameriten transformación industrial para consumo interno y externo.
- Impulsar creación de agroindustrias detectando áreas en las diferentes regiones del país para absorber mano de obra desocupada.

### C. Reforma Agraria

1. Incorporar a la explotación nacional los suelos que sirvan para ello.
2. Ejecutar acciones de reforma agraria en zonas donde hay problemas sociales y económicos.
3. Definir mecanismos que transformen las relaciones comerciales e industriales que inciden en la compra y venta de los productos que los campesinos necesitan para vivir y producir.
4. Regular tenencia como vía para eficiente explotación haciendo que reviertan al Estado terrenos incultos que coincidan con inversión en infraestructura.
  - 4.1 Revisar fundamentos legales de tenencia de tierra:
    - estudiar y modificar código agrario
    - participar en estudios de colonización y distribución de suelos y fijar normas para ello
  - 4.2 Diseñar mecanismos tributarios que incidan en el uso eficiente de acuerdo a potencial productivo.
5. Dar prioridad en el sector a la ejecución de esta política, no como elemento aislado sino como parte del proceso de transformación de la economía.

D. Desarrollo Social

1. Promover participación del productor en la solución de sus problemas
  - 1.1 Fomentar el proceso de organización campesina: creación de la Unión Nacional de Campesinos. Promover igualmente la integración de todas las organizaciones existentes.
  - 1.2 Apoyar el desarrollo socio-cultural de los grupos organizados, productores particulares, diseñando con ellos programas de mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades rurales.
2. Impulsar la creación de empresas y complejos de producción a través de grupos organizados.
3. Organizar actividades de entrenamiento y apoyo para garantizar la autogestión de los campesinos en las empresas comunitarias.
  - 3.1 Evaluar la administración en las empresas campesinas.
4. Pasar una ley general de cooperativas que tome en cuenta las características de las cooperativas en el país y los distintos tipos existentes.

## II. MIDA - ACTIVIDADES PROGRAMADAS POR DIVISION

Se desglosan a continuación las actividades de algunas divisiones del MIDA. Sobre las demás no existe a mano la literatura correspondiente. Sin embargo en el capítulo de presupuesto, a continuación, se desglosan las actividades con su correspondiente asignación presupuestal.

### 1. Dirección de Producción

#### 1.1 Programa Pecuario

- Inseminación artificial
- Terrenos fértiles
- Investigación en ciencias pecuarias
- Pastos mejorados
- Desarrollo de 5 cuencas lecheras en coordinación con el programa Desarrollo Rural Integrado.

#### 1.2 Programa Agrícola

- Ampliar asistencia técnica en 31,969.05 hectáreas de los grupos organizados y sembrados de granos y verduras.
- Ampliar investigación y experimentación en diferentes cultivos. Continuar plantación experimental comercial de piña, maracuya y papaya en diferentes regiones.
- Aumentar la producción de semilla mejorada para siembra de arroz mecanizada a un 33% en 1,495 hectáreas.
- También aumentar producción de semilla mejorada de maíz, frijol y poroto.
- Continuar experimentación de oleaginosas antes de aumentar extensiones cultivadas.
- Continuar programa de rehabilitación del cacao, especialmente en Bocas del Toro.

### 2. Dirección de Desarrollo Social

#### 2.1 Promover, organizar, consolidar y asesorar diferentes organizaciones campesinas: Asentamientos, Juntas, Organizaciones generales y femeninas.

Hay 458 organizaciones ya constituidas y 123 grupos en estado de preorganización.

#### 2.2 Fortalecer gestión administrativas de las Empresas Campesinas.

- a) Sistema Único de registro: procesará información básica de las acciones productivas de las organizaciones para tomar decisiones y planificar actividades; a corto plazo se entrenarán 250 miembros.

64.

- b) Micro planificación: Planificación "científica" de las actividades de las organizaciones campesinas para racionalizar y optimizar recursos.

### 2.3 Promoción y comunicación social

Apoyo a diferentes programas a través de impresos y otros medios masivos de comunicación (radio).

### 2.4 Cooperativas

2.4.1 Auditoría y fiscalización en 275 cooperativas a través del país.

2.4.2 Cooperativa de consumo: continuar asistencia a 44 cooperativas ya formadas. Trabajar con 17 grupos pre-cooperativos y siete en etapa de iniciación.

2.4.3 Cooperativa de ahorro y crédito

- Asistencia a 149 cooperativas existentes a través de 142 visitas.
- Aumentar: número de socios en un 20%  
capitalización en un 30%  
volumen de operación en un 20%  
financiamiento en un 30%

2.4.4 Cooperativa de vivienda

- Asistencia a 30 cooperativas existentes
- Asistencia a 9 precooperativas
- Impulsar 2 grupos incipientes

2.4.5 Capacitación a grupos organizados

- a) Básica o alfabetización: a través de programa inter-institucional.
- b) Técnica: cursos especializados en zootecnia y fitotecnia, para incidir en productividad.
- c) Socio-político: elevar conciencia de cambio y dar al campesino la visión de su importancia en el proceso productivo.

## 3. Dirección de Ingeniería

Acciones de apoyo en diseño y construcción de infraestructura necesario para las dependencias y programas.

SECTOR PUBLICOPRESUPUESTO DE INVERSIONES POR SECTOR, AGENCIA - AÑO 1975

(En Miles de Balboas)

Sector, Agencia	TOTAL	GOBIERNO CENTRAL	RECURSOS PROPIOS	BONOS	OTROS	EXTERNO
GRAN TOTAL	<u>406.409.6</u>	<u>48.053.5</u>	<u>91.774.6</u>	<u>9.073.8</u>	<u>123.670.3</u>	<u>133.837</u>
1. AGROPECUARIO	<u>66.587.2</u>	<u>7.551.4</u>	<u>19.047.5</u>	---	<u>32.865.8</u>	<u>7.122</u>
Ministerio de Desarrollo Agropec.	12.841.4	6.141.4	---	---	6.700.0	---
UNIVERSIDAD DE PANAMA - Facultad de Agronomía	<u>595.0</u>	<u>380.0</u>	<u>75.0</u>	---	---	<u>140.0</u>
BANCO NACIONAL (Bco. de Crédito Agropecuario)	<u>16.857.5</u>	---	<u>14.052.5</u>	---	<u>1,125.8</u> 1/	<u>1,679.2</u>
BANCO DE DESARROLLO AGROP.	<u>27.205.0</u>	<u>880.0</u>	<u>1.650.0</u>	---	<u>19.605.0</u> 1/	<u>5.070.0</u>
DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO	<u>9.088.3</u>	<u>150.0</u>	<u>3.270.0</u>	---	<u>5.435.0</u>	<u>233.3</u>

1/ Se refiere a recuperaciones de préstamos, salvo el caso del Plan Sectorial de Producción del MIDA.

### III. PRESUPUESTO DEL MIDA - 1975

#### 1. Presupuesto de Inversiones

El presupuesto para este año es de B/12,600,000. Aumentó, sobre el del año anterior, en un 32.7%.

Los programa sufrieron las siguientes variaciones porcentuales:

a) Mercadeo	569.10%
b) Agroindustrias	317.7%
c) Producción	1.0%
d) Renare	-39.5%
e) INA	-86.1%

Estos aumentos indican el énfasis en garantizar que los alimentos se distribuyan a precios razonables.

Igualmente se destaca el crecimiento del renglón de agroindustrias, uno de los puntales en las declaraciones de política. En cambio el programa de recursos naturales renovables pierde importancia en forma significativa.

Tres programas absorben el 87% del presupuesto general, a saber:

Mercadeo	56.0%
Agroindustrias	13.9%
Producción	17.0%

A continuación aparecen los cuadros detallando rubros por programa.

#### 2. Presupuesto de Financiamiento

El presupuesto de funcionamiento de 1975 fue de 10.882.450 y aumentó con relación al año anterior en un 5.6%.\*

---

\* Se refiere al presupuesto de funcionamiento sin el ajuste hecho en Junio.

El análisis del presupuesto indica en su orientación, concentración de recursos en el nivel central, mientras que los asignados a las siete regiones en las cuales está dividido el país han descendido. El presupuesto de éstos apenas mantiene los niveles del año anterior. Esto puede plantear problemas por cuanto el nivel de ejecución real está en las regiones.

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO POR REGION Y A NIVEL CENTRAL				
Años 1974 - 1975				
Descripción	%	1974*	%	1975
Total regional	41.0	4,042,212	37.4	4,065,206
Nivel central	59.9	5,807,688	62.6	6,817,244
Total general	100.0	9,849.900	100.0	10,882,450

\* Se refiere al presupuesto de funcionamiento sin el ajuste hecho en Junio.

#### IV. BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, 1975

##### Funciones:

Conceder financiamiento para el desarrollo de actividades agropecuarias y agroindustriales debidamente supervisado por funcionarios del sector a:

1. Organizaciones campesinas y cooperativas.
2. Pequeños y medianos productores del sector agropecuario.
3. Proyectos agroindustriales promovidos por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
4. Municipios y juntas comunales que desarrollen actividades agropecuarias, agroindustriales y pesqueras.
5. Cualesquiera otras personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades compatibles con la política económica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

El Banco de Desarrollo Agropecuario tiene la misión de dar crédito de fomento del Estado a pequeños y medianos productores, así como a los productores marginados organizados en los asentamientos campesinos, juntas agrarias y juntas comunales, que juegan un papel importante dentro de la economía nacional.

Ultimamente ante la inflación y el aumento de los intereses bancarios, el Banco se ha visto abocado a atender una demanda superior de crédito para una clientela que corrientemente acude a la banca comercial; sin embargo, por cuanto también contribuyen a la producción agrícola en el país se justificaba el apoyo del Estado, en momentos en que el país se enfrentaba a una escasez de alimentos.

## V. MEDIDAS DE POLITICA Y ACTIVIDADES DURANTE 1975

### Crédito:

1. Se han aumentado los recursos crediticios, ampliando el campo de operaciones y reforzando el financiamiento de los grupos organizados (asentamientos campesinos, juntas agrarias, etc.), dentro del Plan Sectorial de Producción del MIDA.
2. Está en marcha un programa de desarrollo cooperativo rural (B/11,755,000) para desarrollar, fortalecer y ensanchar el movimiento cooperativo panameño, que asistirá directamente a la Federación de Cooperativas de Consumo (FECOPAN), a la Federación de Cooperativas Agrícolas (COAGRO) y a la Federación de Cooperativas de Crédito (FEDPA).
3. Proyectos pesquero cooperativo (B/4,890,000) cuyo propósito es el de conceder crédito a cooperativas pesqueras, para la adquisición de embarcaciones, materiales y equipo para éstas; maquinarias y equipo de refrigeración y vehículos, etc. Entre las cooperativas pesqueras se beneficiarán: Chorillo, Chepillo, San Miguel, Farallo, Almirante, Armuelles, Pedregal, Montijo y Mensabé.
4. Se han aumentado los recursos crediticios, ampliando el campo de operaciones y reforzando el financiamiento a los pequeños y medianos productores, mediante el desarrollo de nuevos programas.
  - a) El programa apícola (B/300,000) ha permitido la incorporación al proceso productivo de un número significativo de productores.
  - b) Programa ganadero (B/800,000). Este programa está en marcha en la región indígena de Soloy (Chiriquí), su desarrollo es parte de la política de diversificación de la producción del Banco de Desarrollo Agropecuario.
  - c) Programa de crédito agropecuario (B/12,080,000), tiene como objetivo el incrementar la producción y la productividad de aproximadamente 2,350 pequeños y medianos productores

agrícolas y ganaderos, mediante la concesión de créditos cuya aplicación mejorará el nivel de vida de los productores beneficiarios, aumentará los índices de empleo en el campo, proporcionará un mayor abastecimiento interno de productos básicos para la dieta nacional y logrará una mayor disponibilidad de carne vacuna para la exportación.

Este año, en el mes de abril, el Banco de Desarrollo Agropecuario, alcanzó la cifra de los primeros 100 millones de balboas, vertidos por el Estado en la rehabilitación de la campiña panameña.

ANEXO



## EVOLUCION DE LA REFORMA AGRARIA

El problema agrario se agudizó en Panamá en la década del 50 al 60. Algunos datos del censo del año 60 ilustran la situación: el área bajo cultivo representó sólo el 18% del área total cultivable, el 45% permaneció con pastos y el 37% totalmente en desuso. Además, el área total explotada por minifundistas se redujo del 17.5% en 1950, al 12% en 1960 y el número de fincas superiores a 100 hectáreas se duplicó y aumentó a 85% del área ocupada por éstas. Otro hecho característico fue que el porcentaje de tierras cultivables disminuyó en las explotaciones con título y aumentó en las de regímenes indirectos de tenencia.

De 95.500 explotaciones censadas en 1960, 59.500 carecían de título y de éstos 19.096 eran explotaciones menores de 3 hectáreas.

Los precaristas, minifundistas y agricultores sin tierra constituyen las 70.000 familias hacia las cuales va dirigida la reforma agraria. La reforma agraria puede dividirse en 3 etapas:

La primera comprende desde 1963 hasta 1968 - Se inicia con la expedición del Código Agrario, que a su vez crea la Comisión de Reforma Agraria (CRA), organismo inter ministerial para "planear y desarrollar la distribución equitativa de la propiedad, la tenencia de la tierra y su explotación racional". En este período se realizaron principalmente labores preparatorias como el "registro de agricultores sin tierra" y el "levantamiento del catastro rural de tierras y aguas".

En cuanto a la solución del problema del precarismo, se expidieron 2.864 títulos de propiedad sobre una superficie de 44.781 hectáreas, que correspondieron al 9.7% de las solicitudes presentadas. La adjudicación se hizo en parcelas individuales.

Se caracterizó esta etapa porque el aspecto destacable fue el ordenamiento en la posesión de tierras; la titulación de tierras estatales ya ocupadas. No se enfocó para su solución, el problema más grave: el precarismo en tierras privadas. El acaparamiento de tierras en pocas manos y la subutilización de las mismas sólo se atacaron periféricamente.

La segunda etapa va desde 1969 hasta 1972 - La inaugura la llegada al poder del General Omar Torrijos, actual jefe del gobierno. La atención prioritaria fue para el precarismo en tierras privadas, lo que implicó adquirir estas tierras y la introducción del asentamiento campesino. Este se crea por decreto en febrero de 1972. Se expidieron 5.714 títulos sobre una superficie de 93.583 hectáreas; se adquirieron 233 fincas con una extensión de 331.577 hectáreas, de las cuales 110 fueron expropiadas. El número de familias beneficiadas ascendió a 12.851, de las cuales 5.340 se organizaron en 138 asentamientos campesinos.

La tercera etapa abarca desde 1973 hasta 1975 - Esta etapa se inicia con la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) que absorbe a la Comisión de Reforma Agraria. La titulación y adquisición de fincas presentan una disminución en este período si se comparan con las del anterior; se expiden 2.514 títulos sobre 39.355 hectáreas; se adquieren 133 fincas con 84.950 hectáreas, cifra también inferior a la del período anterior.

En énfasis principal en este período se ha puesto en la ejecución de las políticas de producción de rubros deficitarios y en la adquisición de tierras de alto potencial productivo, correspondientes a empresas donde se han presentado problemas sociales como la "Chiriquí Land Company" y "Cítricos de Chiriquí". Con relación a las empresas comunitarias o asentamientos campesinos, se está trabajando con miras a convertirlos en empresas productivas. Estos se proyectaron en sus comienzos como una forma provisional de explotación en común, mientras se hacía la entrega definitiva de la tierra. El asentamiento campesino se planeó en 3 pasos:

1) El preasentamiento

Con duración de 2 a 3 meses, en este lapso se recoge información sobre el beneficiario y además se le motiva y capacita.

2) El asentamiento propiamente

De 3 a 5 años. Se inicia con una asamblea constituyente donde se elige un comité de asentamiento quien los representa ante el MIDA. Este comité firma con el Ministerio el contrato de explotación comunitaria del predio y en base a éste se planifica la producción.

## Bibliografía

- Gobierno de Panamá (MIDA-MPPE), PNUD-FAO, USAID. Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario en Panamá. Diagnóstico-texto, marco cuantitativo y resumen. Panamá, Agosto 1975.
- Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá. Plan Operativo del Gobierno Nacional para 1974. Panamá, 1974.
- Heckadon, Stanley. Los Asentamientos Campesinos, una Experiencia Panameña en Reforma Agraria. MPPE. Panamá. Unicef, Guatemala, C.A. Abril 1973.
- CIDA-FAO. Información Básica para la Planificación del Sector Agropecuario - Caso Panamá. 1965.
- Ministerio de Salud. Atlas de Salud de Panamá 1975.
- Ministerio de Salud. Atlas de Geografía Médica de Panamá 1970.
- Contraloría General de Panamá. Panamá en Cifras (años 1969 a 1973). Panamá, Noviembre de 1974.
- Contraloría General de Panamá. Censos Nacional de 1970; III Censo Agropecuario, 16 de Mayo de 1971. Vol. I. Producción Agrícola. Vol. II Producción Pecuaria.
- MIDA. La Política Agropecuaria. Mimeografiado, 1974.