

noes

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Programa de Análisis
de la Política del Sector Agropecuario
frente a la Mujer Productora de Alimentos
en Centroamérica y Panamá

**LAS MUJERES PRODUCTORAS DE ALIMENTOS
EN PANAMA**

DIAGNOSTICO Y POLITICAS

Rosario Arias Peña

DOCUMENTO DE TRABAJO

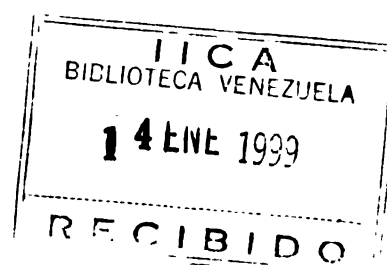
CONVENIO DE COOPERACION TECNICA
IICA/BID/ATN-SF-3893-RE

AREA DE CONCENTRACION IV
DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE



CONVENIO DE COOPERACION TECNICA IICA/BID/ATN-SF-3893-RE

**PROGRAMA DE ANALISIS DE LA POLITICA
DEL SECTOR AGROPECUARIO FRENTE A LA
MUJER PRODUCTORA DE ALIMENTOS
EN CENTROAMERICA Y PANAMA**



**LAS MUJERES PRODUCTORAS DE ALIMENTOS
EN PANAMA**

DIAGNOSTICO Y POLITICAS

Rosario Arias Peña

DOCUMENTO DE TRABAJO

**AREA DE CONCENTRACION IV
DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE**

00005899

7

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Setiembre, 1996.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA y del BID.

La autora de este documento fue una consultora contratada por el Programa de Análisis de la Política del Sector Agropecuario frente a la Mujer Productora de Alimentos en Centroamérica y Panamá (IICA/BID). Por tanto, las ideas, planteamientos, interpretaciones y conclusiones deben atribuirse a ella, y no representan necesariamente los criterios del BID, del IICA o de alguno de sus Estados Miembros.

El Servicio Editorial del IICA fue responsable de la revisión estilística, el diagramado y el montaje de esta publicación, y la Imprenta del IICA se encargó de la impresión.

Arias Peña, Rosario

Las mujeres productoras de alimentos en Panamá : diagnóstico y políticas / Rosario Arias Peña. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1996.

116 p. ; 28 cm.

Convenio de Cooperación Técnica IICA/BID/ATN-SF-3893-RE. Programa de Análisis de la Política del Sector Agropecuario Frente a la Mujer Productora de Alimentos en Centroamérica y Panamá.

1. Mujeres rurales - Panamá. 2. Política agrícola - Panamá.
I. IICA. II. BID. III. Título

AGRIS
E51

Dewey
305.4

Setiembre, 1996
San José, Costa Rica

INDICE

LISTA DE CUADROS	vii
LISTA DE FIGURAS	ix
SIGLAS Y ABREVIATURAS	xi
PREFACIOxiii

PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO

I. INTRODUCCION	1
II. CONTEXTO GENERAL	3
A. Programas de Ajuste Estructural y el Sector Agropecuario	5
B. Pequeñas y Medianas Explotaciones Agropecuarias en las Provincias de Mayor Producción de Maíz y Frijol de Bejuco	6
C. Granos Básicos	9
1. Participación del pequeño y mediano productor en la producción de maíz	10
2. Producción de frijol de bejuco en las pequeñas y medianas explotaciones	13
3. Cría de especies menores: gallinas	14
III. POBLACION FEMENINA	17
A. Mujeres Trabajadoras	18
B. Empleo Femenino Rural	20
C. Participación de la Mujer en Actividades Agropecuarias	22
IV. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS SOBRE LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL SECTOR AGROPECUARIO	29
A. Características de las Explotaciones	30
B. Producción de Granos Básicos	31
C. Cría de Especies Menores: Gallinas	31

D.	Aporte Femenino a Tareas Agrícolas	31
E.	Acceso al Crédito Agropecuario	33
F.	Mujeres Jefas de Hogar	34
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35

**SEGUNDA PARTE: POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO
EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS**

I.	INTRODUCCION	39
II.	POLITICAS MACROECONOMICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN PANAMA: SECTOR AGROPECUARIO Y PEQUEÑO PRODUCTOR . .	41
III.	POLITICAS DE CREDITO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO	45
A.	Política de Crédito Agropecuario del BNP	47
1.	Criterios de selección de los beneficiarios	47
2.	Evolución de la política de crédito agropecuario del BNP en la década de los ochentas	48
3.	Década de los noventas (1990-1992)	49
B.	Crédito en el BDA	49
1.	Beneficiarios y criterios de selección	50
2.	Política crediticia en la década de los ochentas	51
3.	Década de los noventas (1990-1992)	53
IV.	OTROS ORGANISMOS DE APOYO AL PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR A TRAVES DEL CREDITO Y LA CAPACITACION	55
A.	Movimiento Cooperativo y Participación Femenina	55
B.	Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)	58
1.	Instituto de Investigación y Educación para el Desarrollo (INEDESA)	58
2.	Patronato Nacional de la Juventud Rural (PANAJURU)	59
3.	Departamento Nacional de Pastoral Social - CARITAS	60

V. POLITICA DE ASIGNACION DE TIERRAS	63
VI. PROGRAMAS ESTATALES DIRIGIDOS A LA MUJER RURAL	69
A. Clubes de Amas de Casas	69
B. Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI): Proyecto Agroforestal para la Habilitación Social y Económica de Comunidades Indígenas y Campesinas	71
C. Programa Ayúdame a Crecer	71
VII. POLITICAS DE APOYO A LA INVESTIGACION AGROPECUARIA	73
A. Prioridades de investigación a finales de la década de los ochentas	73
B. Políticas de Investigación Agropecuaria para la Década de los Noventas	74
C. Selección de Beneficiarios de las Políticas de Investigación	74
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
ANEXOS	81
Anexo 1. Listado de Políticas del Sector Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores y Mujeres	83
Anexo 2. Entrevistas Realizadas	89
Anexo 3. Figuras	91
BIBLIOGRAFIA	99

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Número y superficie de las explotaciones agropecuarias en Panamá en 1981 y 1991	4
Cuadro 2.	Número y superficie de las explotaciones agropecuarias en Panamá, según provincia y tamaño en los períodos 1980-1981 y 1990-1991	7
Cuadro 3.	Explotaciones de maíz y cantidad cosechada en Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas durante los años agrícolas 1980-1981 y 1990-1991	10
Cuadro 4.	Explotaciones de maíz y cantidad vendida en las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas, durante los años agrícolas 1980-1981 y 1990-1991	12
Cuadro 5.	Superficie sembrada de maíz, y cosecha según tamaño en Coclé, Chiriquí, Los Santos, y Veraguas, durante los años agrícolas 1981-1982 y 1989-1990	12
Cuadro 6.	Explotaciones, cosecha y venta de frijol de bejuco en Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas en 1981 y 1991	13
Cuadro 7.	Explotaciones y existencia de gallinas en Coclé, Chiriquí, Los Santos, Veraguas y Panamá durante los años agrícolas 1980-1981 y 1990-1991	14
Cuadro 8.	Venta de gallinas como porcentaje de existencia en Coclé, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas en 1981 y 1991	15
Cuadro 9.	Población femenina por grupos de edad en la República según área, en 1980 y 1990 (porcentaje de la población total)	17
Cuadro 10.	Población femenina por grupos de edad y provincia en 1980 y 1990 (en porcentajes)	18
Cuadro 11.	Mujeres jefas de hogar, por área en Panamá en 1980 y 1990 (en porcentajes)	18
Cuadro 12.	Población económicamente activa por sexo y área en 1980 y 1990 (porcentaje de la PEA)	19
Cuadro 13.	Tasa de desempleo abierto en Panamá, según sexo y área en 1980 y 1990 (porcentaje de la PEA)	20

Cuadro 14. Población femenina de 10 años y más de edad, por categoría de ocupación, según área en 1980 y 1990 (en porcentajes)	21
Cuadro 15. Población femenina de 10 años y más de edad, por categoría de ocupación en las provincias escogidas, en 1980 y 1990 (en porcentajes)	21
Cuadro 16. Población femenina ocupada de 10 años y más de edad, por rama de actividad económica en Panamá en 1980 y 1990 (en porcentajes)	25
Cuadro 17. Población femenina de 10 años y más ocupada en agricultura, caza, silvicultura y pesca, según área en 1980 y 1990	26
Cuadro 18. Población económicamente activa de 10 años y más del sector primario en 1980 y 1990 (en porcentajes de la PEA)	26
Cuadro 19. Población femenina de 10 años y más de edad ocupada en actividades agropecuarias en 1980 y 1990	27
Cuadro 20. Distribución del tiempo de la mujer en un día de trabajo	33
Cuadro 21. Clubes de amas de casa con proyectos productivos, por provincia en 1988	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Número de explotaciones agropecuarias en 1991	91
Figura 2.	Superficie de las explotaciones agropecuarias en 1991	91
Figura 3.	Explotación y cantidad vendida de maíz en las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas en el período 1990-1991	92
Figura 4.	Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Chiriquí, según tamaño en el período 1989-1990	93
Figura 5.	Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Coclé, según tamaño en el período 1989-1990	93
Figura 6.	Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Los Santos, según tamaño en el período 1989-1990	94
Figura 7.	Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Veraguas, según tamaño en el período 1989-1990	94
Figura 8.	Explotación y existencia de gallinas en las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos, Veraguas y Panamá en el ciclo agrícola 1990-1991	95
Figura 9.	Población de la República de Panamá por sexo y área en los años 1980 y 1990	95
Figura 10.	Tasa de desempleo abierto, según sexo y área en los años 1980 y 1990	96
Figura 11.	Población femenina de 10 años de edad y más, por categoría de ocupación, según área en 1980	96
Figura 12.	Población femenina de 10 años y más por categoría de ocupación, según área en 1990	97
Figura 13.	Población femenina de 10 años y más ocupada en agricultura, caza, silvicultura y pesca, según área en 1980 y 1990	97

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BM	Banco Mundial
CADESCA	Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y Panamá
CEPAM	Centro Pastoral de Mujeres Contra el Maltrato
COBANA	Corporación Bananera Nacional
COBAPA	Corporación Bananera del Pacífico
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ENASEM	Empresa Nacional de Semilla
ENDEMA	Empresa Nacional de Maquinaria Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INEDESA	Instituto de Investigación y Educación para el Desarrollo
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IPACOOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
ONG	Organización no gubernamental
PANAJURU	Patronato Nacional de la Juventud Rural
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto

PREFACIO

El Programa de Análisis de la Política del Sector Agropecuario frente a la Mujer Productora de Alimentos en Centroamérica y Panamá, ejecutado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del Convenio de Cooperación Técnica ATN/SF-3893-RE suscrito en 1991, se implementó en 1992-1993 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Los propósitos generales del Programa fueron mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres productoras de alimentos, aumentar sus ingresos y productividad e impulsar la incorporación plena de la mujer en los procesos de desarrollo, a fin de hacer más eficiente el sector agropecuario y mejorar la seguridad alimentaria en la región centroamericana.

El Programa se planteó los siguientes objetivos específicos: a) realizar un diagnóstico de la situación de la mujer productora de alimentos; b) dimensionar la participación de la mujer en la producción y comercialización de alimentos, para lo cual se consideró su doble papel doméstico-reproductivo y productivo; c) evaluar los efectos de las políticas sectoriales sobre la mujer rural; d) analizar los procesos tecnológicos utilizados por las mujeres en la producción de alimentos; e) caracterizar el proceso de comercialización de alimentos y el papel de la mujer en él; y f) formular un conjunto de recomendaciones operacionales que podría ser instrumentado por las autoridades agropecuarias, a fin de aumentar la eficiencia del sector, mediante el mejoramiento de las condiciones de la mujer productora de alimentos.

Las actividades desarrolladas por el Programa contaron con amplio respaldo institucional. En cada país se estableció un enlace entre el Ministerio de Agricultura y el Programa, lo que permitió asegurar la coordinación institucional y mantener informados a los Ministros sobre las actividades en marcha; además, se mantuvo un estrecho contacto con la Oficina de la Primera Dama.

Esta publicación es uno de dos documentos de trabajo elaborados para cada país, en los que se incluyen los resultados técnicos de los temas de investigación, así como las recomendaciones en favor de las mujeres rurales productoras de alimentos. Dichos documentos son:

Diagnóstico y Políticas. *Presenta un diagnóstico de la participación de las mujeres en el sector agropecuario y de su contribución a la producción de alimentos en pequeñas unidades de producción agropecuaria, así como un análisis de las políticas y programas agropecuarios y de sus efectos en las mujeres rurales productoras de alimentos.*

Tecnología y Comercialización. Incluye una evaluación de la tecnología utilizada por las mujeres en la producción de alimentos en las pequeñas unidades agropecuarias, una caracterización del rol de la mujer rural en los procesos de transformación y comercialización de alimentos, y un análisis de las políticas y programas vigentes en estos campos y de sus efectos sobre las mujeres. ,

Otras actividades ejecutadas por el Programa fueron la elaboración de un informe comparativo regional, la celebración de seminarios nacionales y de un seminario regional para discutir las recomendaciones del Programa; la formulación de propuestas de políticas y acciones, en concertación con los ministerios de agricultura y de planificación, con las oficinas de las Primeras Damas y con las entidades públicas y privadas que trabajan para el desarrollo rural; así como la divulgación de los resultados finales.

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.
2. Establecer los factores que limitan o potencian este aporte.

En Panamá se valora la utilización de la hipótesis regional, readecuando su tratamiento en función de las características de las provincias que más producen 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: a) el escaso dinamismo del sector agropecuario; b) la estructura del empleo a nivel nacional, que privilegia las ocupaciones del sector terciario; y c) 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 muestran que la participación de las mujeres, como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) ocupada, es relativamente baja en actividades del sector primario (menos del 5% de la población femenina ocupada a nivel nacional y 18% a nivel rural en 1990) en comparación con los hombres, aunque existen niveles de participación diferenciados entre las regiones del país.

Los casos de mayor participación de las mujeres se asocian con la prevalencia de altos índices de pobreza, como en 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 asocia una mayor diversificación y tecnificación de la producción a patrones socioculturales de fuerte arraigo patriarcal, los cuales valoran la participación de la población femenina en actividades exclusivamente reproductivas (Los Santos).

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.

Los datos recopilados mediante 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 deduce que las mujeres aportan diariamente parte de su tiempo de trabajo a labores exclusivamente agrícolas (de 3 a 5 horas), en promedio de 25% a 42% de un día a tareas productivas y el resto del tiempo a labores reproductivas.

La información de las encuestas también presenta niveles diferenciados de participación entre las provincias seleccionadas, los cuales son 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, gracias a 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 su temprana extranjerización 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 de los ochentas el producto interno bruto (PIB) del sector representaba, en promedio, solo el 10% del total del país.

En los últimos años de la década, el aporte del PIB agropecuario muestra 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 PEA del sector primario se redujo de 50% en 1960 a 27% en 1990.

En la última década, la distribución porcentual de la PEA evidencia, además, una disminución de 45% a 43% 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%, debido al incremento 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; sin embargo, se ha inducido un modelo de desarrollo excluyente que concentra "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 de los ochentas y confirmar la tendencia observada en las últimas décadas. Por un lado, se observa la concentración de la propiedad del suelo en un sector minoritario de explotaciones con extensiones mayores de 50 hectáreas, que concentran más de dos tercios de toda la tierra en explotación.

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

El Cuadro 1 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. Número y superficie de las explotaciones agropecuarias en Panamá en 1981 y 1991.

Tamaño de la explot.	1981				1991			
	Número	%	Superficie	%	Número	%	Superficie	%
Total	151 283	100.0	2 276 297 14	100.0	213 895	100.0	2 941 582 77	100.0
Menos de 0.1 ha	31 036	20.5	1 304.99	0.06	62 155	29.0	2 461.5	0.08
0.1 - 4.9 ha	68 342	45.2	89 626.51	3.9	90 793	42.4	120 087.9	4.1
5.0 - 9.9 ha	13 836	9.1	88 582 47	3.9	16 172	7.6	103 986.4	3.5
10.0 - 49.9 ha	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	1 505 041.5	66.1	13 160	6.1	2 032 645.9	69.1

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales Agropecuarios de 1981 y 1991.

La tipología propuesta por el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y Panamá (CADESCA) para definir los productores agropecuarios sugiere que las pequeñas explotaciones menores de 4.9 ha sean ocupadas por "productores campesinos" (en las menores de 2.9 ha se identifican los productores campesinos marginales y los submarginales en las de 3.0-4.9 ha). Una segunda categoría se refiere a los "productores intermedios", los cuales poseen explotaciones de 5.0-49.9 ha; los que poseen entre 5.0-9.9 ha son considerados productores intermedios pequeños y de 10.0-49.9 intermedios medianos. En las explotaciones mayores de 50 ha se identifican los productores desarrollados.

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

El Cuadro 1 refleja una reducción no solo 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% del total de productores representó en 1991 solo el 7.6%. También la superficie se redujo levemente de 3.9% en 1981 a 3.5% en 1991. El descenso más pronunciado lo presentan los productores intermedios medianos (de 10 ha a 49.9 ha). El número de explotaciones en esta categoría representó el 18.3% en 1981 y el 14.8% del total en 1991. Los

productores intermedios disponían del 26% de toda la superficie agropecuaria en 1981 y diez años después ven reducida su superficie (23.3%) del total de tierra explotable.

En el otro extremo se hallan las explotaciones de los productores desarrollados (mayores de 50 ha) que, a pesar de representar el 6.9% 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% en 1991), pero aumentan la superficie agropecuaria disponible hasta llegar al 69.1% del total.

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

Esta forma de distribución de la superficie explotable y de su utilización, 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 y que limita la producción de alimentos del sector agropecuario al mercado interno.

A. Programas de Ajuste Estructural y el Sector Agropecuario

En medio de la situación que presenta el sector agropecuario, particularmente en la producción de granos básicos, se ha intensificado durante la década de los ochentas 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, la 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% 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 (BDA), lo que lesionó a los pequeños y principalmente a los 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). Esto significó, entre otros, 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 elaboró 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.

B. Pequeñas y Medianas Explotaciones Agropecuarias en las Provincias de Mayor Producción de Maíz y Frijol de Bejuco

Al comparar el Censo Nacional Agropecuario de 1981 con el de 1991, se nota una escasa variación en la superficie de que disponen las pequeñas y medianas explotaciones en las provincias en 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 relación con Panamá.

Con base en la tipología del CADESCA, se escogieron las cuatro provincias donde se concentra la mayor producción de maíz y frijol de bejuco (excluida Panamá, por las razones anteriormente expuestas), y se observaron cuáles fueron las variaciones más significativas de 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% de las explotaciones de 0.1-49.9 ha a nivel nacional y les corresponde el 19.5% de la superficie agropecuaria de todo el país, según cifras de 1991.

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

Cuadro 2. Número y superficie de las explotaciones agropecuarias en Panamá, según provincia y tamaño en los períodos 1980-1981 y 1990-1991.

Provincia y tamaño de las explotaciones	Explotaciones (número)		Porcentaje		Superficie (ha)		Porcentaje	
	1980/1981	1990/1991	81/81	80/91	1980/1981	1990/1991	80/81	90/91
COCLE	21 779	28 513	100.0	100.0	230 781.30	237 362.65	100.00	100.0
Menos de 0.1	3 280	5 583	15.0	19.5	164.62	257.77	0.07	0.1
0.1 - 4.9	10 989	14 977	50.4	52.5	16 760.44	22 350.28	7.2	9.4
5.0 - 9.9	2 671	2 943	12.3	10.4	17 015.00	18 534.45	7.3	7.8
10.0 - 49.9	4 053	4 222	18.6	14.8	79 677.04	82 391.41	34.5	34.7
50 y más	786	788	3.6	2.7	117 164.37	113 828.78	50.7	47.9
CHIRIQUI	33 033	48 534	100.0	100.0	419 496.27	430 181.93	100.00	100.00
Menos de 0.1	8 464	16 854	25.6	34.7	346.61	635.65	0.08	0.01
0.1 - 4.9	15 986	21 848	48.3	45.0	17 752.81	26 215.74	4.2	6.1
5.0 - 9.9	2 233	2 938	6.7	6.1	14 699.53	19 380.81	3.5	4.5
10.0 - 49.9	4 547	5 058	13.7	10.4	99 125.48	108 890.05	23.6	25.3
50 y más	1 803	1 836	5.4	3.8	287 671.74	175 059.68	68.5	63.9
LOS SANTOS	13 399	16 857	100.0	100.0	295 129.65	307 972.29	100.00	100.00
Menos de 0.1	1 483	3 150	11.1	18.6	45.51	92.23	0.01	0.01
0.1 - 4.9	5 722	7 163	42.7	42.5	8 145.58	9 940.75	2.8	2.8
5.0 - 9.9	1 257	1 396	9.4	8.3	8 197.14	9 259.96	2.7	2.7
10.0 - 49.9	3 185	3 344	23.7	19.8	73 343.42	76 799.65	24.9	24.9
50 y más	1 752	1 804	13.1	10.7	205 989.00	211 879.70	69.6	69.6
VERAGUAS	25 365	34 682	100.0	100.0	512 805.11	578 900.21	100.00	100.00
Menos de 0.1	2 081	6 127	8.2	17.6	80.95	218.16	0.01	0.01
0.1 - 4.9	11 643	15 297	45.9	44.1	17 895.01	23 494.00	3.4	3.4
5.0 - 9.9	3 071	3 528	12.1	10.2	19 529.12	22 624.26	3.8	3.8
10.0 - 49.9	6 415	7 278	25.3	21.0	137 097.64	154 382.13	26.8	26.8
50 y más	2 155	2 452	8.5	7.1	338 202.39	378 191.66	66.0	66.0

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales de 1981 y 1991.

Los productores intermedios pequeños disminuyeron su participación porcentual desde la perspectiva del número de explotaciones que ocupan. En 1981 representaban el 12.3% y en 1991 el 10.4% del total. Sin embargo, la superficie que ocupaban casi no varió (7.3% y 7.8%, respectivamente en el período en estudio). El número de productores intermedios medianos también disminuyó, pero más que el grupo anterior (casi en cuatro puntos porcentuales), sin que se registraran cambios en el porcentaje de la superficie que ocupaban (34%).

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

El número de explotaciones de productores campesinos en Chiriquí pasó de representar el 48.3% en 1981 a 45% 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%).

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

A diferencia de 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% 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% de la superficie agropecuaria).

En relación con el 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). Además, se observó igual tendencia a disminuir en la década (28% en 1991), aunque mayor entre los medianos.

Con respecto 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 solo ocupan en promedio el 3% de la superficie agropecuaria y los medianos el 25%.

En Los Santos, de acuerdo con 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 de suelos del país.

En la provincia de Veraguas, los pequeños productores representan aproximadamente el 45% de las explotaciones y solo ocupan en promedio el 4% de la superficie agropecuaria. Las explotaciones de los productores intermedios representan aproximadamente el 31% y ocupan igual porcentaje del total de la superficie agropecuaria de la provincia de acuerdo con el 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%), la superficie agropecuaria que ocupan es relativamente menor (4%).

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 % del total), sin que se modificara el porcentaje de superficie agropecuaria de que disponían en 1981 (27 %).

En términos generales, mientras que para 1991 los productores campesinos e intermedios, que representaban tres cuartos de las explotaciones, solo disponían de un tercio de la superficie, los productores desarrollados (solo el 7 % 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 un 75 % 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 ha.

En Los Santos el 90 % de las mujeres que trabajaron dentro de la explotación lo hicieron en fincas menores de 50 ha y un 33 % en explotaciones menores de 0.5 ha.

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

En Veraguas se registró un 13 % de mujeres que realizan trabajos dentro de la explotación y un 8.5 % fuera de ella. El 53 % de las que trabajaron dentro de las fincas lo hicieron en explotaciones menores de 5 ha.

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

C. Granos Básicos

Los productos alimenticios representan un componente significativo en las importaciones del país. En 1980, el 8 % del valor de las importaciones constituían productos alimenticios. Los datos sobre importación de maíz y frijoles en la década de los ochentas revelan que ambos rubros representaban el 6 % del valor de las importaciones de alimentos del país en 1981 y el 8 % en 1986. El incremento es mayor en el caso del maíz, que pasa de 5 % a 6 % en las importaciones de alimentos en los mismos años.

La producción interna de maíz durante la década de los ochentas solo ha cubierto dos terceras partes del consumo nacional. Con motivo de la crisis (1987-1989), la producción interna cubrió en término promedio el 80 % de las necesidades del consumo interno. Además, se observa una tendencia de la producción hacia el mercado. En efecto, para el año agrícola 1989-1990, el 52 %

de la producción tenía como meta el mercado, y para el siguiente año agrícola, 1990-1991, aumentó hasta 57%.

En el caso del frijol de bejuco, se muestra 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%, mientras que en el siguiente año agrícola (1990-1991) la producción para la venta de ese rubro cayó a 37%.

El principal proveedor de maíz y frijoles es Estados Unidos de América; para el caso del maíz, este país es responsable del 99% de las importaciones. Solo Guatemala mantuvo algún nivel de intercambio con Panamá en la venta de este producto.

1. Participación del pequeño y mediano productor en la producción de maíz

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 con el tamaño de la finca. En el caso del boletín anual, la información sobre producción se presenta dividida en fincas menores y mayores de 10 ha. Las cuatro provincias del estudio produjeron el 67% de la producción nacional de maíz en 1991 y fueron responsables del 68% de las ventas locales de ese rubro en toda la República.

Cuadro 3. Explotaciones de maíz y cantidad cosechada en Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas durante los años agrícolas 1980-1981 y 1990-1991.

Provincias	Explotaciones 1980	Cosecha (qqs) 1981	%/Nal.	Explotaciones 1990	Cosecha (qqs) 1991	%/Nal.
Total	57 541	1 212 795	100.0	73 605	2 067 119	100.0
Cocle	9 353	67 649	5.5	11 031	99 136	4.7
Chiriquí	7 566	162 339	13.3	11 320	308 038	14.9
Los Santos	5 944	379 462	31.2	6 667	727 246	35.1
Veraguas	16 512	221 693	18.2	20 495	246 762	11.9

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales Agropecuarios de 1980-1990 y 1981-1991.

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% de las explotaciones colocaron en el mercado 249 211 qqs, es decir, el 65% del total de la producción. Diez años más tarde, 6 667 explotaciones cosecharon 727 246 qqs de maíz, lo que representó el 35.1% de la producción nacional de ese grano. El 79% de esa cosecha fue destinado a la venta por el 31.8% 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% y 49% de las ventas nacionales de maíz en 1981 y 1991, respectivamente. Esto indica una clara orientación hacia el mercado que

tiene la producción de este rubro en la provincia en comparación con 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 e IICA 1992).

En el Cuadro 5 se observa que las explotaciones menores de 10 ha que sembraban maíz cosecharon el 82.2% del total de la producción de la provincia de Los Santos en 1981, mientras que las mayores de 10 ha solo aportaban el 17.8%. 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 ha) aportan el 49.2% 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 ha obtuvieron un rendimiento de 29.1 qqs.

La provincia de Chiriquí aportó el 15% de la producción nacional de maíz en 1991 y el 14% de las ventas a nivel nacional. Para el año agrícola 1980- 1981, esta provincia tenía 7 556 explotaciones que cosecharon 162 339 qqs de maíz en grano. En ese mismo período, el 27.6% de esas fincas colocaron en el mercado aproximadamente el 46% 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% de las explotaciones destinaron para la venta el 52.5% del total de maíz cosechado.

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

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

En el año agrícola 1990-1991, se concentró en Veraguas el 28% 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 aumentó el porcentaje destinado a la venta en comparación con el período 1980-1981. Las fincas menores de 10 ha fueron responsables de la totalidad de la producción de maíz en el año agrícola 1984-1985, sin que se apreciaran cambios significativos cinco años después. Estas fincas reflejan un bajo nivel tecnológico, ya que el 95.5% de la cosecha obtenida era sembrada "a chuzo" en el año agrícola 1989-1990.

Cuadro 4. Explotaciones de maíz y cantidad vendida en las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas, durante los 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	18 349	24.9	1 181 730	57.1
Cocle	879	9.3	12 518	18.5	1 207	10.9	25 304	25.5
Chiriquí	2 094	27.6	74 614	45.9	3 586	31.6	161 729	52.5
Los Santos	1 562	26.2	249 211	65.6	2 325	31.8	574 638	79.0
Veraguas	2 946	17.8	25 087	11.3	3 759	18.3	39 830	16.1

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales Agropecuarios de 1980-1990 y 1981-1991.

Cuadro 5. Superficie sembrada de maíz, y cosecha según tamaño en Coclé, Chiriquí, Los Santos, y Veraguas, durante los años agrícolas 1981-1982 y 1989-1990.

Explotación y tamaño de explotación	1981 / 1982			1989 / 1990		
	Superficie (ha)	Cosecha (qqs)	%	Superficie (ha)	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 ha	3 650	61 300	97.5	5 780	91 600	93.0
5.0 ha 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 ha	8 090	108 700	80.1	13 460	273 600	84.4
10.0 ha 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 ha	11 060	308 200	82.2	11 140	325 200	50.8
10.0 ha 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 ha	13 740	195 800	99.4	12 390	257 900	95.4
10.0 ha y más	100	1 200	0.6	210	12 400	4.6

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Boletines de producción agropecuaria 1981-1982 y 1989-1990.

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

** Se refiere al período 1984-1985.

La provincia de Coclé solo aportó el 5% 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,

solo el 9.3% colocó el 18% 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% de la producción en el período 1981-1991.

En Coclé las explotaciones menores de 5 ha aportaron el 97.5% de la producción total de maíz en 1981 y el 93% en 1991, siendo estas fincas las que presentan los niveles más bajos de rendimiento promedio en comparación con las otras provincias consideradas, con solo 15.8 qq por ha.

2. Producción 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 cuales aportaron aproximadamente el 73% de la producción nacional en 1981 y 1991. Otra característica de este grano en Panamá es su escasa producción para la venta; en 1991 solo el 37.5% del total cosechado fue colocado en el mercado. Además, es significativo mencionar que solamente en el 5.7% de la superficie sembrada se utilizó la máquina como método de siembra en 1989-1990, de acuerdo con cifras del boletín agropecuario de ese año. Según el destino de la producción, se puede inferir que la mayoría de productores de este rubro son pequeños, con excepción de los de la provincia de Chiriquí, donde un porcentaje importante de la cosecha de pocos productores relativamente tecnificados se destina al mercado.

La provincia de Chiriquí presenta el mayor porcentaje de producción nacional (47.9%) y de cosecha para la venta (52.9% de la cosecha en 1991 que provino de solo el 18% de las explotaciones que produjeron frijol de bejuco en la provincia en ese mismo año). Fue, además, la única provincia que durante la década de los ochentas incrementó significativamente la producción.

Cuadro 6. Explotaciones, cosecha y venta de frijol de bejuco en Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas en 1981 y 1991.

Provincia	Explotaciones		Cosecha (qq)		Explotaciones		Venta (qq)	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Total	22 726	33 248	58 787	95 003	3 091	4 153	19 478	35 691
Cocle	2 533	3 701	3 593	4 553	214	292	601	895
Chiriquí	3 766	6 701	17 896	45 561	704	1 191	9 036	24 125
Los Santos	1 716	1 798	5 749	3 911	288	304	2 824	1 505
Veraguas	7 593	9 149	15 286	15 957	734	707	2 120	1 797

Fuente: Contraloría General de la República s.f. 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% del total de explotaciones a nivel nacional. A diferencia de la provincia de Chiriquí, Veraguas solo destinó para la venta el 11.3% de su producción en 1991.

A pesar de que la provincia de Los Santos destinó en 1991 para la venta el 38.5% de su producción de frijol de bejuco, solo aportó el 4.1% a la producción nacional que fue menor a lo producido en 1981. Fue la única provincia 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% de la cosecha se destina al consumo del hogar del productor.

3. 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 las mujeres son 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% y más.

Solo un porcentaje reducido de las explotaciones con existencia de gallinas realizan ventas. A nivel nacional ese porcentaje aumentó de 15.8% en 1981 a 18.9% 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. Por ello aquí se registra uno de los porcentajes más bajos de explotaciones que realizan ventas y se concentra más de la mitad del total nacional de las existencias de gallinas (54.2% en 1991). En 1981 el 81.3% de las existencias de esta provincia fue destinado al mercado y en 1991 se incrementó hasta 85.7%.

Cuadro 7. Explotaciones y existencia de gallinas en Coclé, Chiriquí, Los Santos, Veraguas y Panamá durante los años agrícolas 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
Chiriquí	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
Panamá	67.3	58.9	43.3	54.2		12.7

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales Agropecuarios 1981 y 1991.

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

Cuadro 8. Venta de gallinas como porcentaje de existencia en Coclé, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas en 1981 y 1991.

Provincia	Porcentaje de Participación	
	1981	1991
Total	100.0	100.0
Cocle	5.8	4.2
Chiriquí	2.2	0.3
Los Santos	0.9	2.9
Panamá	81.3	85.7
Veraguas	1.9	2.9

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales Agropecuarios de 1981 y 1991.

III. POBLACION FEMENINA

En esta sección se determinará, con base en las fuentes secundarias de información disponibles, la participación de la mujer en el sector agropecuario. Para tal fin se realizó un análisis del nivel más general de información, y se determinó la población femenina y su distribución por área, hasta identificar las mujeres en actividades agropecuarias en las provincias escogidas.

Durante la última década, se mantiene invariable el porcentaje de población femenina en el país, en relación con la población masculina. En efecto, los Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990 muestran que las mujeres representaban el 49.3% y el 49.4%, 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 en relación con el total rural en la década; representó el 46.9% de esta, pero disminuyó de 47% a 44% con respecto a la población femenina nacional en 1990.

En términos de la distribución femenina rural por grupo de edad, se observan pocos cambios en el período. Solo en el grupo que integra a las mujeres menores de 15 años, se presenta la variación más significativa: una disminución de 45% a 41% del total, y se evidencia igual comportamiento en el área urbana.

Cuadro 9. Población femenina por grupos de edad en la República según área, en 1980 y 1990 (porcentaje de la población total).

Grupos de edad	Urbana		Rural	
	1980	1990	1980	1990
Menos 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: Contraloría General de la República s.f., Censos de Población y Vivienda 1980 y 1990.

Las causas de esta disminución, presente también en toda la población, están asociadas a la baja en la tasa de fecundidad que, según proyecciones demográficas de la Contraloría General de la República, habría variado de 3.46 en 1980-1985 a 3.14 en los últimos cinco años de la década de los ochentas. 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.

De las provincias escogidas para este estudio, solo en Veracruz 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% 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. Población femenina por grupos de edad y provincia en 1980 y 1990 (en porcentajes).

Grupos de edad	Coclé		Chiriquí		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: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

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

Cuadro 11. Mujeres jefas de hogar, por área en Panamá en 1980 y 1990 (en porcentajes).

Año	Total	Urbana	Rural
1980	21.4	26.2	15.5
	22.2	27.4	15.5

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

A. Mujeres Trabajadoras

La estadística panameña ofrece la siguiente definición de 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 con 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 en el momento en que se realizan los censos. En esta categoría se incluyen las amas de casa.

No obstante, la tasa de actividad de la población femenina se ha incrementado significativamente en las últimas décadas, principalmente en el área urbana, donde se concentran las actividades económicas que tradicionalmente demandan 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%) en la década, mientras que la rural aumentó de 14% a 17%. En el caso de los hombres, la PEA urbana es menor (61%) que la rural (83%) y disminuyó en tres puntos en la década de los ochentas. Esto significa que ahora hay más mujeres en edad de trabajar en el área rural que podrían provenir de las que se consideraron antes como inactivas.

Cuadro 12. Población económicamente activa por sexo y área en 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: Contraloría General de la República s.f. Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, en términos de desempleo, es evidente que tanto hombres como mujeres son afectados por la contracción económica del período. No obstante, las mujeres mantienen una tasa de desempleo superior a la de los hombres, lo que significa que, atendiendo la estructura del empleo en Panamá, existe una menor participación de las mujeres en actividades económicas remuneradas a nivel nacional.

Cuadro 13. Tasa de desempleo abierto en Panamá, según sexo y área en 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: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

B. 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 aumentó 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 y el permanente se reducen en las zonas rurales. En consecuencia, el desempleo afecta más a la mujer rural que a la urbana.

Además, 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% en 1980 a 30% de las ocupaciones rurales en 1990. También se registró un aumento de 2% en la categoría de trabajadoras familiares no remuneradas, lo que indica que existen mayores dificultades para las mujeres vinculadas a empleos asalariados.

No obstante, el comportamiento del empleo descrito no es exclusivo del género femenino. También se observaron disminuciones en la participación de los hombres en empleos permanentes y eventuales del área rural. A pesar de que hay una mayor participación de los hombres en ocupaciones por cuenta propia (44% y 50% del total de ocupaciones en 1980 y 1990, respectivamente), es superior el incremento registrado en el empleo femenino en esta categoría y como trabajo familiar no remunerado. En este sentido, es más evidente el desplazamiento de las mujeres rurales de fuentes de empleo asalariado.

Aunque las no asalariadas no aparezcan 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. Población femenina de 10 años y más de edad, por categoría de ocupación, según área en 1980 y 1990 (en porcentajes).

Categoría de ocupación	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: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 de 1990.

En las provincias escogidas para el estudio, el comportamiento de las ocupaciones asalariadas presenta diferencias en relación con el promedio nacional. Solo 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. Población femenina de 10 años y más de edad, por categoría de ocupación en las provincias escogidas, en 1980 y 1990 (en porcentajes).

Categoría de ocupación	Total		Chiriquí		Los Santos		Coclé		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: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

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 con ocupaciones por cuenta propia.

Las cifras disponibles no permiten mostrar 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 para generar ingresos.

C. Participación de la Mujer en Actividades Agropecuarias

Como se señaló, en la década de los ochentas los censos de población y vivienda muestran claramente el deterioro de las posibilidades de inserción de la PEA al mercado laboral formal. Además, la PEA femenina tiene un mayor nivel de desempleo en las áreas urbana y rural.

Aquí se destaca la evolución de la participación de las mujeres en actividades agropecuarias en la década de los ochentas. La hipótesis general del estudio regional indica que en esta década se verifica una "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 un incremento significativo de participación de la mujer rural en actividades del sector agropecuario. En la República de Panamá se ha privilegiado el uso de la información de los censos de población y vivienda, a pesar de sus posibles limitaciones, a fin de contar con datos que permitan establecer la evolución del fenómeno en la década, principalmente 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 solo permiten establecer comparaciones a nivel de regiones. Una de las limitaciones más visibles que tienen las encuestas de hogares 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 prevalecientes (por ejemplo: Región Central -provincias de Los Santos, Veraguas, Herrera y Coclé).

De acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de 1989 y 1990 y la Encuesta de Hogares de 1989, a nivel de la República menos de 5% de la población femenina se mantiene ocupada en actividades agropecuarias (García 1989). En las familias con mujeres jefas de hogar, las encuestas de hogares de 1989 determinaron que de 111 774 familias en esa condición, solo 8 120 familias contaban con miembros ocupados en actividades agrícolas (7.26%), que podrían ser mujeres u hombres.

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

El estudio que más se relaciona con el proyecto que nos ocupa fue realizado por Van Hoeflaken (1989), quien a través de una encuesta identifica a la mujer, desde su propia perspectiva, en actividades económicas remuneradas. Parte de una crítica a la forma de medición del empleo femenino rural, y destaca que generalmente 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 que 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.

Una de las principales conclusiones de este estudio señala, con base en la encuesta, que solo el 14.1% del total de las horas de trabajo de las mujeres en áreas rurales se dedica a actividades agropecuarias. Como lo señala Van Hoeflaken, sin importar de qué manera se mida la tasa de actividad femenina en el área rural, resultan menores a las actividades masculinas. Las mujeres dedican en promedio 15% 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 posee un alto porcentaje de hogares de la clase de empleados con tierra y tiene todos los hogares permanentes de la muestra.

Van Hoeflaken señala, además, que entre los factores que inciden en la baja participación de la mujer en actividades agropecuarias remuneradas se identifican: a) expulsión de mano de obra del sector agropecuario panameño; b) en las áreas urbanas se concentra una mayor oferta de empleo femenino, aspecto limitado por los efectos de la crisis de los últimos años de la década de los ochentas; c) la sociedad tipo patriarcal donde hay predominio del "machismo"; y 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 que a pesar de los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales por brindar asistencia a la mujer rural a través de algunos proyectos, estos tienen deficiencias debido a la falta de información básica sobre todas las actividades que realizan las mujeres en las áreas rurales.

Martínez (1990) efectuó un estudio en el que 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% del total disponible, lo que indica un 75% de inactividad. En Panamá la tasa de inactividad se incrementa entre diciembre y marzo, cuando el tiempo dedicado por las mujeres a actividades económicas informa un 20%.

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

Por último, Martínez (1990) 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.

García (1987), en el capítulo II "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) muestra una bajísima participación relativa de la mujer (5.5%). Afirma que esta constatación hace necesario que se refinen los instrumentos de medición, pues es probable que las mujeres registradas como inactivas estén desarrollando actividades económicas productivas.

Weller (1991) identifica la participación de la mujer en el proceso productivo de algunos de los rubros no tradicionales. 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 se presencia 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. Un grupo significativo de estas mujeres trabajadoras se identifican 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 anteriormente trabajaban 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 (1988) señala una baja participación de la mujer en la actividad de producción agropecuaria. A juicio del autor, hay dos elementos causales que podrían explicar 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% de las mujeres ocupadas se dedicaban a alguna actividad de servicios. Las encuestas de hogares no sugieren un comportamiento distinto al anotado (56% de empleo femenino en actividades de servicios en 1989).

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 en 1980 la población femenina económicamente activa ocupada en actividades de agricultura, ganadería caza y pesca en el área rural representaba el 15.3%, mientras que la urbana solo el 1.5%. Diez años más tarde, las mujeres del área rural activas ocupadas en el sector agropecuario representan el 18%. La principal ocupación de la población femenina en esta área sigue siendo el servicio doméstico que representa aproximadamente el 24% del empleo de las mujeres.

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.

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

Cuadro 16. Población femenina ocupada de 10 años y más de edad, por rama de actividad económica en Panamá en 1980 y 1990 (en porcentajes).

Rama de actividad	Total		Chiriquí		Los Santos		Cocle		Veraguas	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agricultura, Caza										
silvicultura y pesca	4.31	4.77	8.77	29.78	3.75	1.97	8.59	6.42	23.53	11.73
Explotación de minas y canteras	0.03	0.00	0.05	0.00	0.05	0.23	0.02	0.15	0.02	0.10
Industrias manufacturera	8.55	10.82	6.45	6.28	10.54	12.01	9.90	10.44	4.97	5.89
Electricidad, gas y agua	0.92	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	0.50	0.50	0.06	0.21	0.03
Comercio, hoteles y restaurantes	17.33	18.85	20.93	19.54	16.20	19.16	14.17	15.29	10.80	13.24
Transportes	3.96	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	1.10	2.00
Servicios comunales, sociales										
y personales	54.44	53.35	55.44	46.45	62.74	57.78	60.21	59.57	56.50	61.92
Otras no bien especif.	2.54	3.01	1.24	3.32	1.24	3.28	1.44	3.33	1.10	3.42
Area del Canal	2.36		0.05		0.02		0.24		0.05	

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

Cuadro 17. Población femenina de 10 años y más ocupada en agricultura, caza, silvicultura y pesca, según área en 1980 y 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: Contraloría General de la República s.f., Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

Cuadro 18. Población económicamente activa de 10 años y más del sector primario * en 1980 y 1990 (en porcentajes de la PEA).

Provincias	1980			1990		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	27.6	95.9	4.1	27.4	95.4	4.6
Coclé	49.9	97.2	2.8	43.6	97.5	2.5
Chiriquí	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

* Actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca.

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

Cuadro 19. Población femenina de 10 años y más de edad ocupada en actividades agropecuarias en 1980 y 1990.

Provincia	% de participación en actividades agropecuarias	
	1990	1990*
Total	4.31	4.65
Chiriqui	8.77	20.75
Los Santos	3.75	1.07
Panamá	1.14	0.40
Veraguas	23.53	11.45
Cocle	8.59	6.42

* En 1990 se excluye la PEA ocupada en pesca.

Fuente: Contraloría General de la República s.f. Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

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

En el caso de la provincia de Veraguas, la disminución es muy marcada, lo cual se podría atribuir 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; este es el caso de los tractores de rueda que pasaron de 151 en 1981 a 430 en 1991. Asimismo, el uso de cosechadoras se incrementó de 25 unidades a 136 en 1981-1991.

Además, Veraguas se reconoce como una de las regiones tradicionalmente expulsoras de población. Esto se confirma en el último censo, en el que se determinó el nivel de expulsión más alto, incluidos hombres y mujeres. En el caso de las mujeres emigrantes, en el período 1985-1990, las de Veraguas representan el mayor porcentaje del país (21%), mientras que también los hombres de esta región presentaron el mayor porcentaje de migrantes de la república (18%). El 53% de las mujeres que emigran de Veraguas se ubican en el grupo de 15 a 24 años de edad.

Otro elemento causal se relaciona con los niveles de pobreza de esta parte del país. Los estudios realizados con base en los censos de 1980 identifican 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, lo que afecta 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 se asocia 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 de los ochentas (García 1987).

En las otras dos provincias (Los Santos y Panamá), no es sorprendente la disminución registrada en los censos de población, ya 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, no se valora suficientemente la potencialidad femenina en tareas agropecuarias.

Panamá es la provincia más urbana del país, donde se concentran las actividades de servicios y no existe 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. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS SOBRE LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL SECTOR AGROPECUARIO

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.

Los elementos que determinan 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 las 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, 40 en Coclé, 30 en Chiriquí y 30 en Los Santos), de acuerdo con el aporte de estas regiones a la producción de granos básicos y las diferencias de niveles de pobreza.

Los resultados obtenidos solo permiten hacer algunas inferencias sobre la participación de la población femenina en actividades agropecuarias. Las principales limitaciones por 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.

La mayoría de las entrevistadas se ubicaron entre los grupos de 23 a 34 y de 35 a 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 con primaria incompleta (57 del total), lo que refleja un recurso humano potencialmente descalificado para funciones productivas que requieren cierto nivel de educación formal. 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 con la muestra, se relaciona más con la necesidad de las familias rurales de ir en búsqueda de otras fuentes de ingresos, lo que es más frecuente 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 principal 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, solo 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).

A. Características de las Explotaciones

De acuerdo con el 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 ha; 49 de estas 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 ha, 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 indica el tipo de productoras 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 ha, el número de fincas que declararon estar más tecnificadas fue superior en Chiriquí (8 como tecnificadas) que en Veraguas (solo 2). En Coclé ninguna entrevistada señaló contar con fincas tecnificadas.

Con respecto a la propiedad de las fincas, de 135 respuestas, 60 mujeres señalaron que las fincas donde laboran son propias, 38 las mantienen en usufructo, 20 prestadas, 16 alquiladas y una bajo otro régimen. En Veraguas y Coclé se presentó la mayoría de las fincas como propias, lo que se asocia a 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 varón (42 de las 73 que respondieron).

B. Producción de Granos Básicos

En relación con la superficie cultivada con maíz, 120 de las entrevistadas respondieron positivamente, lo que indica la frecuencia de este cultivo en la mayoría de las explotaciones pequeñas. Se determinó un promedio de 1 925 ha cultivadas entre las cuatro provincias. En Los Santos se aprecia el mayor promedio de ha cultivadas con maíz (5.3 ha), lo que se asocia al mayor tamaño de las explotaciones de la muestra. Efectivamente se 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 con las mujeres entrevistadas, los promedios más bajos de ha cultivadas.

Con respecto 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 ha cultivadas en las cuatro provincias es de 0.50 ha.

En Chiriquí se obtuvo el mayor promedio de ha cultivadas de frijol, igual que el número máximo de superficie en comparación con las otras provincias. Las encuestas sugieren una mayor participación y conocimiento de la mujer en esta actividad. La mayoría de las mujeres encuestadas de esta provincia (24 de 30) respondió la pregunta. En Los Santos solo tres mujeres contestaron.

C. Cría de Especies Menores: Gallinas

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 presentó un promedio mayor 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. Solo en Los Santos 7 de las 19 respuestas obtenidas muestran algún nivel de venta de pollos a intermediarios.

D. Aporte Femenino a Tareas Agrícolas

Los resultados obtenidos con respecto al aporte de las mujeres en las etapas de producción de maíz y frijol presentan promedios superiores a los estándares técnicos calculados por el

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (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 ha que aportan las mujeres en el proceso productivo.

Se infieren únicamente 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 mayor participación de las mujeres se muestra en las etapas de limpieza del terreno, deshierbe, siembra y cosecha. De las cuatro provincias consideradas, Veraguas 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.

La participación de las mujeres en la producción de frijoles varía más. Aparece con porcentajes relativamente significativos la aplicación de agroquímicos en Los Santos y Veraguas y en Coclé, la venta de la producción.

En Veraguas las mujeres se vinculan más a la preparación del terreno, cosecha, fertilización y siembra. En Los Santos, también participan en la preparación del suelo, siembra y aplicación de químicos. En Chiriquí, las mujeres entrevistadas tienen mayor participación en la preparación del terreno, siembra, cosecha y desgrane. En Coclé, el sector femenino tiene un mayor porcentaje de participación en la venta, seguida por la limpieza del terreno, cosecha y secado. En esta provincia se aprecian porcentajes de participación más distribuidos en las diversas etapas de la producción.

De acuerdo con estos resultados, las labores de preparación del terreno y cosecha de maíz son las que demandan mayor participación de la mujer rural y 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 las familias entrevistadas mantienen una escasa relación con el mercado. Lo cierto es que esta participación femenina en labores agrícolas, aunque desvinculada del mercado, no se considera en las cifras de empleo y ocupación femenino de los censos nacionales.

Para obtener una aproximación acerca del tiempo que dedican las mujeres entrevistadas a tareas productivas y reproductivas en sus fincas, se elaboró un listado de labores distribuidas en un día de trabajo. Según la información proporcionada con respecto a este listado, se señala 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% y 30% del tiempo, respectivamente). El menor porcentaje de participación se obtuvo en Los Santos. Asimismo, 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. Distribución del tiempo de la mujer en un día de trabajo.

Labores	Veraguas	Los Santos	Chiriquí	Coclé
Cocinar	4.3	4.6	2.6	4.15
Cuidar pollos	0.6	0.5	2.0	0.87
Acarreo leña	0.3	0.4	0.07	0.50
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
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 de Horas	20.15	19.12	17.16	20.00
Actividades prod./ Hras. trabajadas	30%	25%	42%	26%

Fuente: IICA 1992.

E. Acceso al Crédito Agropecuario

Los resultados de la encuesta muestran que solo 53 mujeres han recibido préstamos, lo que sugiere un escaso acceso al crédito. La mayoría de las respuestas se obtuvieron de las provincias de Veraguas y Los Santos.

En cuanto a las fuentes de crédito, la mayoría identificó principalmente a los bancos estatales (BNP y BDA) y a las cooperativas. 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 falta de garantías, trámites y referencias de crédito.

F. Mujeres Jefas de Hogar

De 138 entrevistadas, 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.

Las mujeres jefas de hogar que fueron entrevistadas brindan su mayor aporte a la producción de maíz en las etapas de preparación del terreno, cosecha, secado y siembra. En las 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, los porcentajes de participación de las mujeres jefas de hogar son mayores que aquellos registrados para las no jefas, específicamente 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 muestra 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% 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% de las explotaciones y ocupaban el 30.9% de la superficie agropecuaria en 1991. Los productores desarrollados representaban el 6.1% de las explotaciones y ocupaban el 69% 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 ha, 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 ha). Las tres aportaron el 31% de la producción nacional de maíz en 1991 y destinaron el 19% de la cosecha al mercado.
- El porcentaje de la producción nacional de frijol destinado a la venta (37.6% de la cosecha en 1991) sugiere que la mayoría de las explotaciones dedicadas a esta actividad, excepto en Chiriquí, pertenecen a productores campesinos e intermedios, cuyo destino prioritario es el autoconsumo.
- La población femenina no ha variado su participación en el conjunto de la población total en la década de los ochentas. Representa el 49.4% de la población nacional, el 56% de la población urbana y el 44% 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 aumentó 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% en las actividades agropecuarias a nivel nacional en el período 1980-1990. En el área rural el 18% 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.

- En solo 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, 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 a labores agrícolas por parte de la población femenina entrevistada.
- En términos generales, se infiere que las mujeres entrevistadas destinan de 25 % a 42 % de su tiempo a actividades productivas.
- Las medidas de ajuste estructural aplicadas al sector agropecuario afectan a hombres y mujeres, y 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, entre otros).
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 datos 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, y aplicar instrumentos específicos de recolección y análisis de información que incluyan mecanismos para medir el aporte de la población declarada como inactiva, lo cual permitirá determinar la participación de la mujer en diversas actividades productivas.

- **La capacitación de entrevistadores 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, lo que implicaría ampliar su radio de aplicación. Deben incorporarse preguntas específicas que determinen 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: POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS

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 (ONGs) durante la década de los ochentas y los primeros años de los noventas.

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

Una vez identificado el contexto en que 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 concluye 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 estas 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, que no cuenta con las condiciones necesarias que le permitan competir bajo criterios de eficiencia en el mercado. En materia de crédito, durante la década de los ochentas, 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 estos segmentos de la población rural, mediante el crédito y la capacitación. Los grupos organizados (cooperativas, por ejemplo) son los que tienen más acceso a las diversas acciones que se desarrollan.

El MIDA es el ente gubernamental que regula las políticas de asignación de tierras 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 ha que estos cubren disminuyeron en la década de los ochentas, 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.

En relación con 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. Este 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, entre otros.

En la mayoría de los casos, se trata de programas de corto plazo. Es evidente que estas actividades son propuestas desde afuera, sin que medie una reflexión colectiva sobre las demandas y potencialidades de las mujeres para desarrollar proyectos productivos con una perspectiva más permanente.

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

II. POLITICAS MACROECONOMICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN PANAMA: SECTOR AGROPECUARIO Y PEQUEÑO PRODUCTOR

En esta sección identifica la incidencia de las políticas propuestas para el sector agropecuario sobre el pequeño y mediano productor. En segundo lugar, se precisan las políticas, medidas u orientaciones específicas en torno a los granos básicos, particularmente el maíz, el frijol y su incidencia sobre la ganadería menor (avícola).

En el primer préstamo de ajuste estructural, SAL I 1983, se señalan varias políticas con 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 señala la necesidad de "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 están limitadas para competir eficientemente bajo el mecanismo autorregulador del mercado.

Con respecto a los granos básicos, con repercusiones en el pequeño y mediano productor, se ejecutó una medida específica: la reducción en 8% del precio sostén del arroz a partir de marzo de 1983 (BIRF 1984). Los pequeños y medianos productores de granos básicos son afectados con la eliminación de ese subsidio (BIRF 1987). Son excluido paulatinamente de las nuevas condiciones de liberalización del mercado, debido a su precaria situación: poseen tierras de escaso valor agrológico, tienen dificultades para el crédito, presentan una débil e inexistente incorporación de maquinaria agrícola al ciclo productivo.

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

En relación con la estrategia de desarrollo agropecuario, se exige un cambio fundamental en la política agraria, cuyo fin es orientarla hacia una productividad y producción más altas. Para ello, se señalan medidas concretas como: 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, la reducción de las distorsiones creadas por los subsidios y la protección (BIRF 1987).

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

Para el caso de la empresa estatal que regulaba la comercialización de productos agropecuarios, el IMA, las medidas tomadas afectan directamente al pequeño y mediano productor, ya que este ente, a partir del primero de agosto de 1986, restringirá sus actividades a almacenamiento, información sobre precios y mercados, entre otros, 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 en noviembre de 1986, el Gobierno dejó de comprar arroz, cebolla, sal y frijoles y que la compra de maíz y sorgo cesaría para el primero 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 al problema de los granos básicos, particularmente el del maíz, señala que la producción de este rubro ha aumentado en los últimos años (1980-1984); reconoce, además, que la demanda de este grano está concentrada principalmente 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 necesaria la transferencia de tecnología para que pequeños y medianos productores incrementen la productividad y, con ello, reduzcan 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 sistemas de cuotas para la importación de maíz y se ha adoptado el 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 Modernización de la Economía (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 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 incide en el pequeño y mediano productor de granos básicos se enuncian a continuación:

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

El programa propone una mayor apertura del mercado y así lo confirma el calendario para aplicar tasas arancelarias decrecientes, que solo podrán resistir un segmento de grandes productores eficientes.

Los lineamientos más recientes de política diseñados por el MIDA suponen la distinción de las estrategias dirigidas al productor de subsistencia y aquellas orientadas a los productores comerciales. Las principales estrategias para lograr la incorporación del productor de subsistencia a la economía son: el desarrollo rural integrado (DRI) en áreas de pobreza crítica, desarrollo de programas de extensión apoyados por acciones de titulación, investigación, crédito y organización, y en cuanto a los productores comerciales, estrategias de fortalecimiento de los sistemas de riego y zonificación de cultivos (MIDA 1990).

III. 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, A finales de la década de los ochentas, la banca oficial fue responsable de aproximadamente 8% del crédito otorgado por el sistema bancario panameño al sector agropecuario.

Durante la década de los ochentas se redujo significativamente el crédito interno de la banca privada al sector, de manera que después de obtener en 1977 el 7.7% de los préstamos del sistema bancario nacional, en 1982 se redujo a 5.5% 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 ha.

De acuerdo con Quintero (1991), en el año agrícola 1980-1981, 7 885 ha recibieron préstamos por un total de US\$118 millones. Pero solamente 13 026 explotaciones de 100 ha y más (17% del total) recibieron US\$87 millones, o sea, el 74% del total del dinero que se prestó al sector agropecuario ese año.

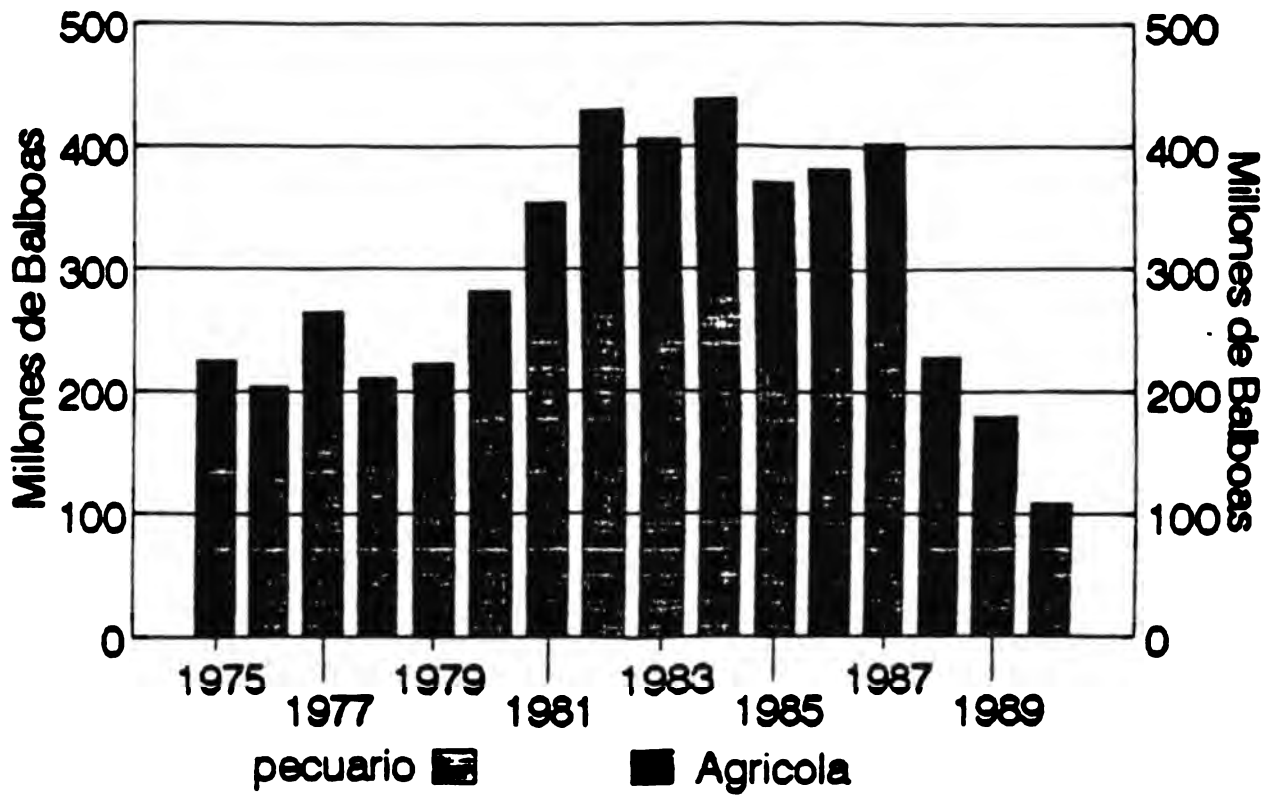
En el período 1986-1990, la producción agrícola recibió casi dos tercios del crédito otorgado por el sistema bancario nacional al sector agropecuario, debido a las restricciones financieras del período de agudización de la crisis que motivaron un mayor apoyo a la producción de productos de la canasta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

Las acciones en materia de crédito dirigidas hacia el sector agropecuario de las instituciones públicas (BNP, BDA) se rigen por los lineamientos del MIDA. Como se señaló anteriormente, la década de los ochentas se caracteriza en Panamá por la aplicación de los programas de ajuste estructural que orientaron la elaboración y ejecución de políticas hacia todos los sectores productivos. En este marco, el sector agropecuario también fue llamado a efectuar ajustes y en algunos casos cambios fundamentales.

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). Se distingue el lineamiento de crédito dirigido a los productores grandes del que se orienta a los 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.

**Préstamos del Sistema Bancario Nacional al Sector Agropecuario
en el período 1975-1990.**



A. Política de Crédito Agropecuario del BNP

Los antecedentes históricos se encuentran en la Ley 74 de 1904 que creó el Banco Hipotecario y Prendario. El 11 de enero de 1911 este pasó a denominarse Banco Nacional de Panamá (BNP). Es una entidad autónoma que constituye el organismo financiero más importante del Estado. 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 el Banco están los préstamos agropecuarios, cuyo propósito es financiar a medianas y pequeñas empresas agropecuarias, y ofrecer asistencia técnica para asegurar un uso adecuado de los recursos dispuestos a esta actividad.

Para alcanzar estos propósitos, el Banco 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; y generar fuentes de empleo para evitar la migración a las áreas urbanas.

1. Criterios de selección 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.

En relación con los beneficiarios, la supervisora de crédito, Ing. Sadia Quintero, señala que a la institución se acercan más los medianos y grandes productores. Además, indica que las solicitudes de préstamos por sumas de 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 desarrollará el proyecto, referencias de crédito, experiencia en la actividad, y alternativas de salida que garanticen la recuperación de los créditos.

Se hallan pocas mujeres entre los pequeños y medianos productores que solicitan crédito. Según esta funcionaria, no existen obstáculos que limiten el acceso de las mujeres al crédito agropecuario. Sin embargo, el "rol" tradicional de la mujer en el sector rural determina su escasa o nula participación en la toma de decisiones de las explotaciones.

Considérese el comentario sobre la única experiencia de esta supervisora de crédito del Banco con una cliente: "Atiendo solo 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 tenga la capacidad, sino porque se piensa que eso es trabajo de los hombres".

Con respecto a la tramitación de las solicitudes, es necesario cumplir con una serie de pasos, entre los que se destacan: entrevista inicial, certificación del registro público sobre la propiedad, plan de inversión que incluya el 20% que debe aportar el cliente, determinación de los costos de producción, presentación de un flujo de caja y otros. De ser aprobada la solicitud, se tendrían que presentar otros requisitos, hasta la aprobación final del crédito.

2. Evolución de la política de crédito agropecuario del BNP en la década de los ochentas

Los rubros que más apoyo en materia de crédito recibieron del BNP en la década de los ochentas 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. Estos cultivos muestran un índice significativo en el conjunto de las exportaciones del sector agropecuario y han sido los rubros que tradicionalmente captan más recursos financieros de la institución considerando sus pocas posibilidades de riesgo. Se trata, además, de cultivos que cuentan con tecnología moderna en grandes extensiones de tierra y con mejores condiciones de comercialización.

El BNP 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% de los saldos correspondían a las actividades pecuarias y el 40% a las agrícolas.

A partir de 1987, como consecuencia de la agudización de la crisis política, se redujeron a más de la mitad los saldos de los préstamos agrícolas y a un cuarto los pecuarios. En los últimos tres años de la década de los ochentas, la reducción de los saldos crediticios del sector agropecuario afecta más a los rubros agrícolas; el rubro pecuario llegó a representar el 70% de estos. 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 disminuyó de 14% en 1984 a 5% en 1990 con respecto al total del subsector, mientras que para el banano se redujo de 15% a 2.7% en 1987 y no se presentan saldos en los años siguientes.

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

3. Década de los noventas (1990-1992)

Después del cambio de Gobierno en diciembre de 1989 y luego de tres años de un profundo estancamiento económico que también afectó las actividades bancarias, el BNP destinó gran parte de su esfuerzo a la recuperación de préstamos. A partir de 1990 se estableció una política de crédito que otorga 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," y se establecerá una estrategia de captación de recursos mediante el requisito de apertura de cuenta a los clientes que soliciten crédito.

En el caso de los rubros agrícolas, 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 enfatiza la exigencia de un mayor rendimiento, que esté 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.

El nivel estimado de financiamiento para el sector agropecuario por parte 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 por ha como crédito forestal.

Dos programas específicos de crédito para granos básicos en la estrategia de corto plazo (1992-1993) establecen el apoyo a la compra de granos y subproductos agrícolas para procesadoras de alimentos y productores agropecuarios y el apoyo a la comercialización de granos. Para el primer caso se estiman créditos de US\$25 000 a US\$2 millones y para la comercialización, de US\$50 000 a US\$50 millones, con plazos de 9% y 11%, respectivamente.

B. Crédito en el BDA

El BDA fue creado en enero de 1973, como una entidad autónoma del sector público panameño, sujeta a la orientación del Poder Ejecutivo a través del MIDA. 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.

1. Beneficiarios y criterios de selección

Esta institución financiera define 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 MIDA. 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) presenta definiciones muy generales sobre los beneficiarios de la política crediticia, en las cuales se enfatiza la capacidad de estos 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 productores 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 dedican a la producción, transformación y comercialización y al desarrollo de actividades tendientes a resolver problemas sociales y económicos. 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 redefinió su clientela e incorporó características más específicas. Los pequeños productores se definen como aquellos que de forma individual u organizada reúnen las siguientes condiciones: explotan personalmente su parcela, sea esta propia, arrendada o cedida, y de ella se deriva la mayoría de sus ingresos; producen para la subsistencia; su única fuente de ingresos es la actividad agropecuaria; su fuerza laboral es familiar; poseen moralidad crediticia y capacidad para administrar su finca; y cuentan con potencial de recursos físicos necesarios para el desarrollo de un plan de inversión que asegura 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; por lo menos el 20% de sus ingresos provienen de la actividad agropecuaria; y tienen habilidad administrativa o capacidad para contratar un administrador cuya que sea aprobado por el Banco.

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

Igual que el BNP, 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 clientas del Banco. Cuando las hay, estas muestran responsabilidad frente a sus compromisos. Se estima que los pocos apoyos crediticios otorgados a mujeres se ubican en actividades agrícolas, especialmente 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 esta y otras actividades. Habría que considerar, sin embargo, que contribuyen algunos elementos administrativos, entre ellos los requisitos para acceder al crédito. Estos se constituyen largos procesos burocráticos que podrían transformarse en barreras para que los pequeños productores y las mujeres participen en igualdad de condiciones en el acceso efectivo al crédito.

2. Política crediticia en la década de los ochentas

El BDA es la institución bancaria que más apoyo financiero ha brindado al sector agropecuario; en algunos períodos ha contado con la cartera crediticia más alta del sector. En el caso de los granos básicos, en el período 1975-1990, los préstamos representaron como máximo el 5.3% de los préstamos de la banca privada y el 51.5% en el caso del BDA (Achong 1992).

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

Sin embargo, la participación de crédito asociativo disminuyó significativamente en términos absolutos a partir de 1983 cuando logró captar US\$4 millones, menos de la mitad de lo obtenido en 1980. Su participación porcentual en 1987, con respecto al total de préstamos del sector agropecuario, alcanzó solo el 10%.

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% de los préstamos formalizados por el Banco; el arroz fue el rubro más beneficiado, seguido por el maíz y el sorgo. En 1987 los préstamos otorgados al subsector pecuario representaban el 57% del sector agropecuario, orientación que desde 1984 se venía presentando.

Este cambio obedece a las restricciones señaladas en el SAL I, entre las cuales se destaca la reducción de fondos para préstamos, con el propósito de obligar "al Banco a ser más selectivo en lo relacionado a sus riesgos crediticios". Estas restricciones afectarían las actividades de los pequeños productores y de las asociaciones (asentamientos campesinos, entre estas) que recibían apoyo directo del Banco, como se evidencia a partir de 1984.

**Préstamos del Banco de Desarrollo Agropecuario
a la Producción Agrícola**

Años	Total	Agrícola	Arroz	Maíz	Sorgo	Frijol
1975	27 030.6	14 665.2	6 047.7	2 841.7	270.5	329.2
1976	29 689.0	17 118.9	10 500.8	1 703.6	753.4	499.4
1977	20 880.1	12 570.7	6 202.1	1 820.7	809.5	77.0
1978	23 349.9	12 851.0	6 129.8	1 820.7	851.3	340.3
1979	30 410.3	16 260.3	7 727.5	1 933.5	865.2	149.4
1980	37 188.5	21 279.6	7 704.1	1 488.6	1 538.2	234.0
1981	40 932.2	25 108.9	9 974.8	1 812.9	1 130.5	116.6
1982	580 007.5	38 278.1	17 783.6	2 112.6	1 237.2	93.2
1983	43 970.3	28 938.9	6 849.6	2 982.5	1 161.0	56.7
1984	41 347.0	26 333.8	3 790.9	2 330.2	1 163.3	66.5
1985	44 399.4	27 938.4	6 444.7	2 133.1	1 495.9	220.0
1986	80 039.5	33 032.7	6 854.3	3 684.9	1 229.2	81.9
1987	47 972.5	28 842.2	4 744.9	5 458.8	888.4	39.1
1988	18 745.5	16 832.9	7 166.7	2 688.5	725.6	57.1
1989	26 970.2	24 964.0	7 706.6	1 225.3	884.1	62.3
1990	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

Distribución porcentual

Años	Agrícola	Arroz	Maíz	Sorgo	Frijol
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	38.2	9.0	3.9	0.3
1989	92.6	28.6	4.5	3.3	0.2
1990	81.7	27.1	3.5	2.2	0.1
1991	68.7	27.5	10.3	3.9	0.3

Esta tendencia se fundamenta en los señalamientos sobre la participación del Estado en la promoción de actividades del sector agropecuario en la década de los setentas, que se caracterizaba por cierto paternalismo a los productores del campo y a 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 de Panamá y el Fondo Monetario Internacional (FMI)-Banco Mundial (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" (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 MIDA, 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% 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 con base el plan de contingencia.

3. Década de los noventas (1990-1992)

Al igual que otras instituciones del Estado, el BDA establece su política de crédito según 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 BNP 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 aun más bajos que en el año anterior, tanto en número de operaciones como en los montos de los préstamos desembolsados. En 1989 fueron US\$19 millones y en 1990 US\$7.9 millones destinados a actividades agrícolas y pecuarias. El arroz nuevamente absorbió el 51% de los préstamos.

A partir de 1988 se puso en práctica una política de recuperaciones agresiva y necesaria ante las limitaciones financieras de la institución y del sector público.

En 1990 se restableció, 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 en la peor recesión económica del país afectaría consecuentemente a los productores más vulnerables, pequeños clientes del Banco, quienes ya estaban 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 en préstamos (0.1 % de los préstamos agrícolas); en 1990 solo se realizaron 4 de las 82 operaciones programadas, por un monto de aproximadamente US\$10 000.

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

Las actividades agrícola y pecuaria representan el 38% y 20%, respectivamente, de este presupuesto. Ahora, orientados por las medidas de ajuste, se incluyen otras actividades para 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, entre otros); actividades agroindustriales (producción de queso, concentrados de frutas, jaleas y otros); y un componente significativo para apoyar la reconversión de productores. Estas tres actividades concentran el 15% del presupuesto de inversión del Banco.

En la reconversión de productores se establece claramente la intención de atender a pequeños y medianos productores de arroz, maíz, sorgo, tomate, leche y cebolla, que tendrán que salir de la actividad (BDA 1991).

Sin embargo, al calcularse el promedio de costos de producción por ha de 20 cultivos no tradicionales, diez de ellos presentan costos totales mayores de US\$1 000 por ha (Weller 1991). Esto sugiere una clara exclusión del pequeño productor con 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 LA CAPACITACION

A. Movimiento Cooperativo y Participación Femenina

Las regulaciones en materia de cooperativismo en el país se coordinan a través del IPACCOOP, entidad estatal que apoya al sector cooperativo agropecuario de acuerdo con los lineamientos del MIDA, el cual fue creado mediante la Ley 24 de 21 de julio de 1980. Este es el resultado de la colaboración entre el Estado y el movimiento cooperativo; 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 inició en la década de los ochentas mediante 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 con el Censo Cooperativo de 1988, de las 326 cooperativas del país, el 20% (65) se dedicaban a algún tipo de actividad agropecuaria; más de la mitad de las cooperativas (52%) eran de ahorro y crédito. El 85% de las agropecuarias se catalogaban como de servicios múltiples. La misma fuente indica que solo 12 de las asociaciones cooperativas desarrollaban proyectos agrícolas, donde se destaca el aceite de palma con tres proyectos en 4106 ha y el arroz con dos proyectos en 215 ha sembradas.

En 1992 dos tercios de las cooperativas de servicios múltiples (66%) se concentraban en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Coclé, lo que muestra que en estas regiones se desarrolla la mayoría de los proyectos cooperativos agrícolas.

En 1983 se enfatizaron cuatro ejes en las políticas de desarrollo cooperativo realizadas por el IPACCOOP: 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 de los ochentas, lo que significó para esta dependencia propiciar la austeridad y la racionalización del gasto público, el incremento de la producción de alimentos, y mayor eficiencia en comercialización de los productos agropecuarios (IPACCOOP 1986).

En 1983 se identificaron las principales limitaciones y problemas de las cooperativas agropecuarias, los cuales se atribuían a la administración, a la capitalización interna, al escaso grado de integración y a los niveles de educación cooperativa. Era necesario superar estas limitaciones para potenciar aún más el aporte de las cooperativas al sector agropecuario panameño.

Para la década de los noventas, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Cooperativo, se señala que las cooperativas con actividades agropecuarias tendrán 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.

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 intenta, por una parte, superar el escaso nivel de integración de las cooperativas a través de la creación de una federación de cooperativas. Para las cooperativas agropecuarias, se propiciará 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 IPACCOOP, podrían atenderse mediante la creación a mediano plazo de un banco cooperativo.

En relación con el financiamiento, el apoyo en recursos de crédito para las cooperativas proviene de fuentes públicas (BNP, BDA), de la banca comercial privada, de ONGs y del propio sector cooperativo.

Las asociaciones cooperativas más grandes y sólidas tienen menos dificultades para obtener recursos de la banca privada y oficial, ya que cuentan con condiciones que les permiten ser sujetos de crédito. La mayoría de las cooperativas, de acuerdo con el IPACCOOP, no pueden cumplir con las exigencias de garantías de los bancos, y en los últimos años son apoyadas 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 mediante recursos provenientes del sector cooperativo.

Por otra parte, el movimiento cooperativo nacional trata 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, entre otros) y los aspectos técnicos, generalmente, son desarrollados por agentes externos de los sectores público o privado. En el Cuadro 20 se muestra un ejemplo esquematizado sobre capacitación durante un año.

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

Cuadro de actividades de capacitación de IPACOOOP.

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

*Se refiere a cooperativistas y funcionarios de IPACOOOP.

Fuente: IPACOOOP 1983.

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

Así se infiere que en el área rural las mujeres participan más en el movimiento cooperativo a través de asociaciones de ahorro y crédito, pero muestran una mayor tendencia 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 no es suficientemente analizada, considerando el cargo y el 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) señaló que de los 280 asociados que tiene esa cooperativa, solo cuatro son mujeres, esposas de los miembros. Por otra parte, el estudio sostiene que 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 existente 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.

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.

B. Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Las ONGs han desempeñado 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, entre otros) hasta el financiamiento a pequeños proyectos productivos.

Tres de ONGs que brindan apoyo mediante programas específicos al pequeño productor agropecuario son: el Instituto de Investigación y Educación para el Desarrollo (INEDESA), el Patronato Nacional de la Juventud Rural (PANAJURU), y el Departamento Nacional de Pastoral Social-CARITAS.

1. Instituto de Investigación y Educación para el Desarrollo (INEDESA)

El INEDESA orienta su apoyo al trabajo productivo de grupos informales, asociaciones y cooperativas a nivel nacional, con mayor énfasis en el área rural. En estas zonas se destaca el apoyo al movimiento cooperativo, facilitado por recursos obtenidos 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, logró formalizar US\$351 000 a nivel nacional. La mayoría de los préstamos concedidos se destinaron a la comercialización y producción de café (40% de los préstamos); también apoyó la comercialización y producción de maíz (17%); y un 10% de las formalizaciones destinadas al arroz. Los montos de estos préstamos varían, desde US\$287.89 (el único préstamo para frijoles) hasta los US\$30 000 y US\$40 000 para la producción de café, aunque la mayoría no supera los US\$15 000. Así pues, los apoyos de crédito 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. Se señala que la estrategia que debe promover el movimiento cooperativo agropecuario deberá incluir mecanismos flexibles de crédito, con asistencia técnica agroproductiva y capacitación administrativa-contable.

Esta acotación supone 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. Patronato Nacional de la Juventud Rural (PANAJURU)

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: a) 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; b) combatir la desnutrición que afecta a casi la mitad de los niños menores de cinco años en Panamá; c) detener el crecimiento de la pobreza y la miseria que se viven el área rural; y d) 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 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.** 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 por persona, para individuos que no tienen posibilidades de acceder a fuentes tradicionales de crédito.
- c) **Asistencia técnica.** De acuerdo con el responsable de proyectos, Ing. Roberto Quintero, en el presente período se señala que para acceder a los créditos los proyectos deben ser rentables. Esta incertidumbre en la producción y comercialización en el contexto de la apertura del mercado obliga a aplicar restricciones en el crédito, agregó Quintero. Para alcanzar la rentabilidad, que permite recuperar los créditos, el grado de eficiencia es importante, por lo que este programa incorpora una asistencia técnica que evidentemente encarece el crédito.

Este programa considera a las mujeres como sujetos de crédito, quienes 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— estas poseen muchas

dificultades a la hora de generar iniciativas para realizar un negocio, en el momento de buscar alternativas para la comercialización.

Entre los criterios para ser prestatarios de PANAJURU se encuentran los siguientes:

- No haber recibido financiamiento de otros fondos.
- Poseer una parcela propia o arrendada cuyo tamaño mínimo sea de 1 ha.
- Ser miembro de clubes de amas de casa y grupos 4 S; "aquí no importa el sexo", señala el Coordinador de PANAJURU en la Sucursal de Azuero, Elicinio Rodríguez.
- Calificar para un crédito, que incluye, análisis de suelo y tipo de cultivo.
- Determinar, por parte del prestatario, el tipo de rubro o actividad para lo cual es fundamental la rentabilidad y el mercado.
- Poseer un 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 les permiten a los beneficiarios contar con productos para la venta y el autoconsumo.

3. Departamento Nacional de Pastoral Social - CARITAS

En agosto de 1961 se creó 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 de su papel 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 creó el Centro Pastoral de Mujeres Contra el Maltrato (CEPAM), cuya finalidad es trabajar con las mujeres e hijos víctimas del maltrato físico o psicológico, según manifestó Dora Arosemena, trabajadora social de CARITAS.

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

Dora Arosemena señala que en algunas ocasiones tienen demandas de grupos de mujeres que trabajan en lo productivo, y desde el Departamento las apoyan con talleres y materiales visuales. Por lo general, los proyectos son pequeños (producción de miel, cuero, estanques, huertos caseros, avícola, maíz) apoyados por las diócesis. Este 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 trabajan con la mujer rural es necesario comentar dos puntos:

- a. Se apoyan proyectos productivos de hortalizas, crías de aves, granos básicos, por ejemplo, pero 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 reconocen que en las áreas de labor (producción, organización, formación y solidaridad), se trabaja con hombres y mujeres; sin embargo, algunas labores que se dirigen a reforzar la organización de la mujer según sus circunstancias concretas (mayor permanencia en la casa, trabajo con niños, parteras, madres-maestras, entre otras) (CARITAS 1992).**
- b. Por tratarse de pequeños proyectos productivos, se confirma en efecto que el 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, principalment, las mujeres y los niños.**



V. 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 período de 1969 a 1973 el Gobierno emprendió un ambicioso programa de reforma agraria. Más del 16% de la tierra de Panamá cambió de manos y más de 140 asentamientos de reforma agraria se crearon en dicha tierras (BIRF 1984).

Durante ese mismo quinquenio, las cifras de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del MIDA indican que fueron expedidos 7004 títulos de propiedad que totalizan 113 428 ha. Los datos compilados por esa Dirección en el período 1963-1992 indican que no existe otro quinquenio donde las tierras tituladas hayan alcanzado ese total de ha. Los datos no permiten 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 período el 60% del "hectareaje" total titulado.

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

En todo el país, en 1980 las explotaciones ocupadas con títulos de propiedad representaban el 23.4% de todas las explotaciones, mientras que las explotaciones agropecuarias ocupadas sin título representaban el 67.1%. Bajo régimen mixto se encontraba el 7.6% de las explotaciones y las tomadas en arriendo, el 1.7%. Con respecto al porcentaje que ocupaban en términos de superficie el 25.6% de la superficie total de la república estaba ocupado 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% de las explotaciones del país; las que no poseían títulos el 62.9%; las tomadas en arriendo el 1.4%; y bajo régimen mixto el 7% del total. La superficie que ocuparon las explotaciones con título de propiedad fue de 1 007 264.05 ha, significativamente mayor que la de 1980 (584 131 ha).

En 1980 se observa que aproximadamente el 73% de las parcelas tituladas correspondía a explotaciones menores de 5 ha y ocupaba una superficie de solo el 2% de toda la tierra titulada. En el otro extremo, las explotaciones mayores de 50 ha que representaban el 6% del total de fincas tituladas ocupan el 75% 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%) como de la superficie que ocupan (34.2%). Del número total de explotaciones con título de propiedad, el 80% corresponde a campesinos productores que poseen menos de 5 ha, pero la superficie que ocupan estas parcelas sigue representando el 2% del total de explotaciones tituladas.

La superficie que ocupan las parcelas mayores de 50 ha con título de propiedad aumentó en cinco puntos porcentuales con respecto a 1980, y alcanzó el 80% del total titulado. También aumentó el porcentaje del número de explotaciones de productores desarrollados hasta 28.6%

del total de fincas tituladas. La superficie de las explotaciones sin título representaban el 45.6%, las tomadas en arriendo el 1.2%, y las de régimen mixto el 18.8% del total de explotaciones.

En términos generales, la 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 no. 37 de 21 de setiembre 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; y 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; y 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 una orientación hacia la población masculina (emancipado, jefe de familia, el solicitante, el peticionario, entre otros).

Con respecto a los trámites para realizar el proceso de solicitud y adjudicación de tierras, el Código Agrario detalla 11 pasos por 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 gestiones administrativas de cualquier tipo.

Las políticas más recientes sobre la tenencia de las explotaciones agropecuarias se incluyen en el Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991 y en la Estrategia Agropecuaria 1992-1994 del MIDA. El primero señala que la política referida al régimen de propiedad perseguía dos objetivos: a) consolidar la propiedad de la tierra para estimular la inversión y la incorporación de tecnología moderna; y b) 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, incluidos los gastos de trámites y titulación. También se plantea que el gobierno nacional procederá a una titulación masiva (MIDA 1992a).

Sin embargo, las parcelas que tienen un área menor de 0.1 ha para 1991 representan el 29% del total de explotaciones en el país y apenas ocupan 0.08% de toda la tierra en explotación. En medio de ese fraccionamiento de las explotaciones agropecuarias 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, solo se hacen modificaciones en los costos de la titulación.

Como una confirmación de esa voluntad, el Ministerio divulgó 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 ha. Quedan excluidas de la aplicación de esta norma las solicitudes de tierra de más de 200 ha por solicitante, las tierras sujetas a regímenes especiales y las solicitudes de sociedades anónimas.

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 constituyen 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 esta tramitación.

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 persona nombrada en el registro público. 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", entre otros.

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.

**Tenencia de las explotaciones agropecuarias
a nivel de la República por tamaño en 1981 (porcentajes).**

Tamaño (ha)	Ocupada con título de propiedad	Tomadas en arriendo	Ocupada sin título	Bajo régimen 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 más	1.50	0.04	3.60	1.60
Total	23.40	1.79	67.10	7.60

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios 1981.

Porcentaje de la superficie por tamaño

Tamaño (ha)	Ocupada con título de propiedad	Tomadas en arriendo	Ocupada sin título	Bajo régimen 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	2.80	0.40
10. - 49.9	4.90	0.18	16.90	3.90
50 y más	19.40	1.30	21.60	18.20
Total	25.60	1.60	49.70	22.89

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios 1981.

**Tenencia de las explotaciones agropecuarias
a nivel de la República en 1991 (porcentajes).**

Tamaño (ha)	Ocupada con título de propiedad	Tomadas en arriendo	Ocupada sin título	Bajo régimen mixto
Menos de	12.60	0.20	16.10	0.08
0.1 - 4.9	10.30	0.90	28.20	2.80
5. - 9.9	1.40	0.08	5.20	0.70
10. - 49.9	2.90	0.10	9.70	1.90
50 y más	1.30	0.00	3.40	1.30
Total	28.60	1.40	62.90	7.00

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios 1991.

Porcentaje de la superficie por tamaño.

Tamaño (ha)	Ocupada con título de propiedad	Tomadas en arriendo	Ocupada sin título	Bajo régimen 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 más	26.00	0.92	25.50	14.60
Total	34.20	1.20	45.60	18.80

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios 1991.

VI. PROGRAMAS ESTATALES DIRIGIDOS A LA MUJER RURAL

Las instituciones estatales han desarrollado programas dirigidos a la mujer rural. Aquí se presentan aquellos que han tenido una mayor cobertura e incidencia sobre este segmento de la población rural.

A. Clubes de Amas de Casa

Esta estructura organizativa que funciona a nivel nacional se creó amparada en la Ley no. 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, artículos 4 y 5 se señala que esta Dirección Nacional, dentro del MIDA, busca "fomentar en todos los miembros de los hogares de los productores agropecuarios, especialmente en la mujer y en 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: a) promover en la mujer rural su integración y participación activa mediante su organización, de manera que pueda acceder a los servicios que los sectores público y privado contemplan para ella; y b) 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 1991a). 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 se encarga de comunicarse con el MIDA y transmitirles 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, producción agrícola (maíz, hortalizas). Entre los criterios de selección para pertenecer a estos grupos se señalan: a) pertenecer a la comunidad donde despliega su actividad el grupo; y b) estar motivadas para participar en grupo.

En la República funcionaban 74 clubes de amas de casa en 1988, con un total de 1157 socias. En 21 grupos había proyectos productivos, o sea 28% en relación con el total. De todas las socias (1157), menos de un cuarto (272) desarrollan alguna actividad productiva. Aproximadamente el 50% 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, el antiguo Departamento de la Mujer y la Juventud Rural del MIDA —hoy Departamento de la Familia Rural— señaló 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 21. Clubes de amas de casa con proyectos productivos, por provincia en 1988.

Provincia	Actividad o proyecto	Número 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
Coclé	Arroz (6 clubes)	94
	Hortalizas (4 clubes)	74
Los Santos	Hortalizas	10

Fuente: MIDA 1988.

La estructura que atendía el programa de la mujer y la juventud rural se redefinió. A partir de 1991 su denominación se cambió a Departamento de la Familia Rural, como instancia dentro de la nueva Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria. 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 dispone de 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 en relación con el 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. La mayoría enfatiza acciones de capacitación limitadas a relevar el papel reproductivo de la mujer. En este sentido, los proyectos sugeridos son: cuidado del niño, administración del hogar, mejoramiento (distribución interna) de vivienda, preparación de alimentos, salud, conservación de alimentos, costura, manualidades y proyectos agropecuarios.

Para las acciones de capacitación se cuenta con aproximadamente 88 extensionistas a nivel nacional, que despliegan su trabajo en 187 clubes a partir de las agencias regionales del Ministerio, donde se cuenta con un funcionario encargado del programa de la familia rural. Según el 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, y ofrecer capacitación a los extensionistas.

B. Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRD): Proyecto Agroforestal para la Habilitación Social y Económica de Comunidades Indígenas y Campesinas

Este proyecto fue desarrollado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), entidad estatal creada por Ley no. 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; fortalecer el desarrollo administrativo para normar el otorgamiento de permisos y concesiones; e incentivar la reforestación, producción y comercialización de productos forestales (INRENARE 1987).

El proyecto agroforestal consiste coordinar acciones donde se cambie alimento por trabajo. Su meta es 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 el 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 5000 mujeres dispersas en 170 comunidades de las provincias de Veraguas, Coclé y Herrera.

Las principales dificultades que se plantean son: a) la gran distancia entre las áreas y los subproyectos; b) las deficiencias presupuestarias; y c) falta de recursos humanos.

El proyecto ya dio como resultado concreto la formación de dos cooperativas que trabajan con el apoyo del IPACOOOP; una es agroforestal y la otra de servicios múltiples; ambas poseen un 40% de socias femeninas.

C. Programa Ayúdame 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 tres años de duración. Entre las dificultades que enfrentó sobresalen el 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 que recibieron cursos de cocina, pintura en telas, bordados y capacitación como madres-maestras.

A pesar de ser un proyecto que involucra a la mujer en función del niño, ha dado buenos resultados en la formación de este y su adaptación al mundo moderno. Además, con el desarrollo integrado se incrementó el consumo de hortalizas provenientes de huertos caseros, y la participación en la construcción de letrinas, entre otros.

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 y créditos con la respectiva asistencia técnica para que puedan combatir sus difíciles condiciones de pobreza.

Estos programas y 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. POLITICAS DE APOYO A LA INVESTIGACION AGROPECUARIA

El organismo estatal que regula 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 no. 51 del 28 de agosto, y se rige de acuerdo con las orientaciones del MIDA.

El principal objetivo del IDIAP incluía: diseño, promoción, estímulo, coordinación y ejecución de actividades de investigación tendientes a producir conocimientos y tecnologías para el desarrollo agropecuario. En relación con los pequeños productores, el 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 con Hermel López, Director de Planificación del Instituto, aproximadamente del 50% al 60% del esfuerzo investigativo se ha orientado a 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 de los setentas y ochentas.

A. Prioridades de Investigación a Finales de la Década de los Ochentas

En un estudio sobre prioridades de investigación y asignación de recursos, que contó con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (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, entre otros) y ciertos criterios de calificación como: 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, otoo, 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 incluyen 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.

B. Políticas de Investigación Agropecuaria para la Década de los Noventas

En el Plan Estratégico de Investigación Agropecuaria para el período 1991-2000 se describen las dos funciones se propone realizar el Instituto: a) 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 públicos y privados de investigación agropecuaria; y b) fomentar una mayor participación de entidades privadas en la orientación de las políticas de la institución.

El IDIAP no se exime de 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 que se asignen más eficientemente los recursos a través de los mecanismos del mercado. 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 su estructura al rol del Estado que se propone en el nuevo modelo de desarrollo, principalmente en la privatización y reorientación de ciertas actividades y servicios del Instituto (IDIAP 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 con la experiencia de más de quince años no se ha logrado este propósito, por los criterios que prevalecen en la selección de la "clientela."

C. Selección de Beneficiarios de las Políticas de Investigación

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; así pues, el productor típico para los proyectos es aquel cuya explotación tiene una superficie de 20 ha a 50 ha 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.

En la práctica los productores de subsistencia y campesinos marginados no logran ser considerados como sujetos de asistencia técnica por parte del Instituto, 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, entre otros).

Así como son poco significativas las experiencias con productores de subsistencia, no existe en el Instituto una política expresa para desarrollar proyectos que incorporen la participación activa de la mujer, ni siquiera a nivel de medianos productores, aunque se señaló que no hay un requisito expreso que indique que el productor debe ser hombre para pueda recibir apoyo (Giomara Ros, Socióloga del IDIAP). Tampoco existen estudios que determinen si existen proyectos administrados por mujeres y sus efectos. Se evidencia también una mayor participación de hombres en jornadas de capacitación sobre temas técnicos (sistemas de pasto mejorado, cultivo de arroz, mejoramiento de suelos y otros).

Las políticas de investigación del Instituto acerca de las responsabilidades de los productores que califican como sujetos son: identificar 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. Son pocas las mujeres que tienen acceso a estas políticas, principalmente si se evalúa la escasa incidencia de este género en la toma de decisiones sobre aspectos agropecuarios en la mayoría de los estratos sociales del sector rural.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio efectuado permite señalar las siguientes conclusiones:

- 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 o requisito se expresa que las políticas y acciones son exclusivas para hombres, aunque en algunas las normas sugieren su aplicación hacia la población masculina (Código Agrario, por ejemplo).
- A nivel administrativo, el cumplimiento de las etapas y requisitos para acceder a ciertos apoyos, como crédito y 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.
- A nivel sociocultural se identifican las mayores dificultades que impiden una plena participación de la mujer en las acciones de apoyo al sector agropecuario; es decir, se acepta que las decisiones fundamentales de los procesos productivos de las parcelas sean tomadas por los hombres.
- Los escasos programas específicos que intentan incorporar a la mujer rural a ciertas actividades enfatizan su papel reproductivo, sin mencionar su participación en tareas productivas. Cuando se hace, se incorpora a los pequeños proyectos prioritariamente para el autoconsumo.
- A nivel de los grupos organizados, son pocas las instituciones del Estado que orientan sus programas de apoyo a 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 de los ochentas trajo como consecuencia una disminución significativa de los aportes que se ofrecían.
- Las políticas macroeconómicas dirigidas al pequeño productor agropecuario en la década de los ochentas y las estrategias de los noventas 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. Su lectura indica que otros organismos no tradicionales serán los que ofrezcan programas de apoyo a corto plazo para enfrentar los efectos de la mayor liberalización del mercado.

La anteriores conclusiones 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 continúan aplicando, de manera que cada vez son menos los recursos disponibles para atender las demandas de estos grupos.

No obstante, se requiere la elaboración y la 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 (granos básicos).

Considerando las conclusiones anteriores, se pueden derivar las siguientes recomendaciones:

- Los organismos gubernamentales y no gubernamentales que despliegan su trabajo, o parte de él, al 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 permita determinar los recursos disponibles y las necesidades, así como las posibles fuentes de financiamiento interno y externo. Este apoyo crediticio debe incluir un componente destinado a elevar la eficiencia y la productividad. Esto implica crédito para compras de equipo y maquinaria agrícola, asistencia técnica, comercialización, y adquisición de tierras aptas para cultivar por medio de un sistema regulado de arrendamiento. 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.
- Se deben reducir 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.
- Debe existir un 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, mediante 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 y comercialización. Al mismo tiempo, se deben presentar alternativas de apoyo integrales para los grupos.

- Las orientaciones sobre los rubros que deben producir los pequeños productores deben considerar sus potencialidades de en la producción de granos básicos, y apoyar la elevación de la eficiencia productiva. Es necesario tomar en cuenta la tradición productiva de estos sectores, siempre que su aporte haya sido determinante en 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 para 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).
- Los cursos, seminarios y 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, entre otros) y aumentar los que enfatizan la capacitación productiva. Para esto se requiere iniciar un proceso intensivo de capacitación técnica de los recursos humanos que brindan asistencia técnica a la mujer rural.
- Es necesario 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 una división del trabajo que permita impulsar el apoyo en materia de crédito, asignación de tierra, capacitación y desarrollo social.

ANEXOS

ANEXO 1

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

Políticas y medidas macroeconómicas

- 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).
- Orientación de la política agraria hacia una productividad y producción más altas (SAL II 1986).
- 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).
- Política de precios dirigida a la reducción de distorsiones creadas por los subsidios y la protección (SAL II 1986).
- Libertad de importación de productos agropecuarios mediante el pago de una tarifa arancelaria (MIPPE 1991).
- Apoyo estatal a la comercialización de productos agropecuarios, a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA). "A partir del primero 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 ENDEMA y los cierres del Ingenio Las Cabras y de la ENASEM (SAL II 1986).
- Separación de estrategias dirigidas al productor de subsistencia y las orientadas a los productores comerciales. Incorporación del 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).
- Estrategias de fortalecimiento de los sistemas de riego y la zonificación de cultivos para los productores comerciales (MIPPE 1991).

Objetivos y medidas de política económica en materia de granos básicos

- En noviembre de 1986, el Gobierno había dejado de comprar arroz, cebolla, sal y frijoles. La compra de maíz y sorgo cesaría para el primero de febrero de 1987 (SAL II 1986).
- Fortalecimiento de 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, reduzcan sus costos unitarios. Si se logra esta meta, podría bajar la protección arancelaria y disminuir los costos de producción de aves y cerdos (MIDA 1987).
- Fomento de una línea de crédito de comercialización dirigida a los productores, cuya garantía será la pignoración de la cosecha (MIDA 1987).
- 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.

Política de crédito en la década de los ochentas

- En el SAL I (1983) se le recomendó al BDA "ser más selectivo en lo relacionado con 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).
- Ampliación y diversificación de la disponibilidad de financiamiento para la producción agropecuaria (MIDA 1987).
- El lineamiento de crédito distingue el dirigido a los productores grandes del que se orienta a 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).

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

Crédito bancario para los granos básicos: medidas aplicadas

- Los objetivos de la banca agropecuaria del BNP 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% del total del subsector agrícola; en 1987 este porcentaje se mantuvo casi invariable (1.4%) y aumentó en 1990 a 3.9%.
- A partir de 1990, el BNP 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, con base en el 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 BDA durante la década de los ochentas enfatizaron el crédito individual, aunque también fue significativo su aporte a las actividades de asociaciones agropecuarias. A inicios del período, el 72% del crédito formalizado correspondía a los productores individuales (US\$3 millones) y el 28% restante a préstamos asociativos (US\$12 millones).
- La participación de crédito asociativo en el BDA disminuyó significativamente en términos absolutos a partir de 1983, cuando logró captar la suma de US\$4 millones, menos de la mitad de lo que obtuvo en 1980. Su participación porcentual en 1987, con respecto al total de préstamos del sector agropecuario, alcanzó solo el 10%.

Políticas, objetivos y acciones de asignación de tierras

- Consolidar la propiedad de la tierra para estimular la inversión y la incorporación de tecnología moderna, y evitar que el proceso de consolidación de la propiedad deprede los recursos naturales (MIDA 1987).
- Implementar un sistema de titulación masiva de las parcelas estatales para productores agropecuarios grandes, medianos y pequeños, mediante 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, incluidos los gastos de trámites y titulación. El Gobierno procederá a una titulación masiva (MIDA 1992a).
- 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 ha. Quedan excluidas de la aplicación de esta norma las solicitudes de tierra de más de 200 ha por solicitante, las tierras sujetas a regímenes especiales y las solicitudes de sociedades anónimas.

Políticas y objetivos de investigación agropecuaria

- Diseñar, promover, estimular, coordinar y ejecutar actividades de investigación tendientes a producir conocimientos y tecnologías para el desarrollo agropecuario. (IDIAP).
- En relación con los pequeños productores, se plantea que el Instituto fomente 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 públicos y privados de investigación agropecuaria (Plan Estratégico de Investigación Agropecuaria para el período 1991 - 2000).
- Fomento de una mayor participación de entidades privadas en la orientación de las políticas de la institución.

Políticas de apoyo al sector agropecuario cooperativo

- Ejes de la estrategia del IPACOOOP 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-IPACOOOP-1991).
- Las cooperativas con un buen nivel de capacidad financiera pueden acogerse al financiamiento de la banca comercial y a bancos del sector público que son más exigentes. Esta medida pretende facilitarles el acceso al crédito a las cooperativas pequeñas y medianas mediante recursos provenientes del sector cooperativo (IPACOOOP 1991).

Líneas de acción de organizaciones no gubernamentales

- Las acciones de INEDESА dirigidas al área rural se circunscriben a cuatro aspectos: a) créditos agropecuarios; b) asistencia técnica y asesoría; c) capacitación; y d) desarrollo y fortalecimiento organizativo.
- En PANAJURU, las acciones desarrolladas pretenden: a) 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; b) combatir la desnutrición, que afecta a casi la mitad de los niños menores de cinco años en Panamá; c) detener el crecimiento de la pobreza y la miseria que se viven en el área rural; y d) 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

- El MIDA, a través del Departamento de la Familia Rural, busca fomentar en todos los miembros de los hogares de los productores agropecuarios, especialmente en la mujer y en la juventud rural, la utilización racional de los beneficios de su mayor eficiencia, y mejorar su calidad de vida para evitar la emigración a los centros urbanos.
- Los clubes de amas de casa (14 y más años de edad) persiguen promover en la mujer rural su integración y participación activa, mediante su organización, de manera que puedan tener acceso a los servicios que los sectores público y privado tienen contemplados para ellas; y capacitar a la mujer para elevar sus conocimientos, habilidades y destrezas a través de la educación informal, además del aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Los proyectos que pueden realizar los clubes son : cuidado del niño, administración del hogar, mejoramiento de la vivienda, preparación de alimentos, salud, conservación 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, cuya meta es 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, apoyo a las organizaciones populares y 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 como sujeto de la historia.**

ANEXO 2

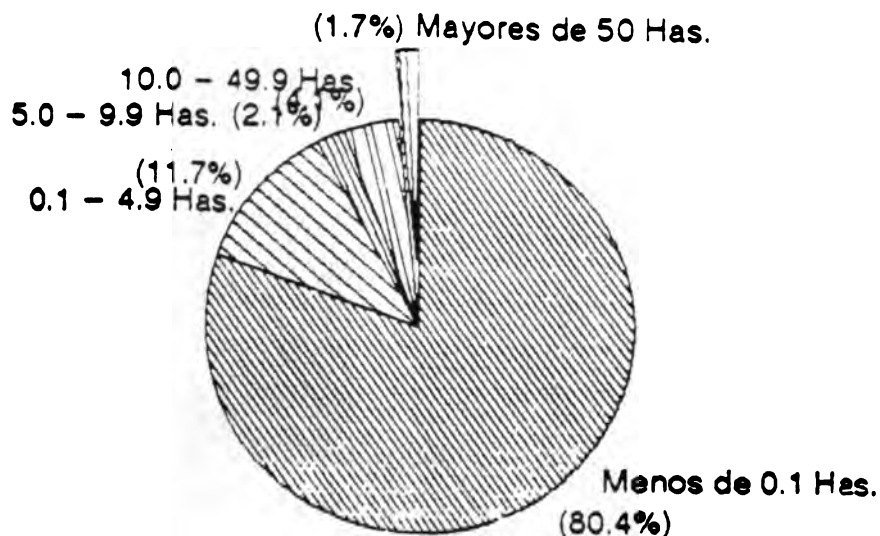
ENTREVISTAS REALIZADAS

- 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 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 3

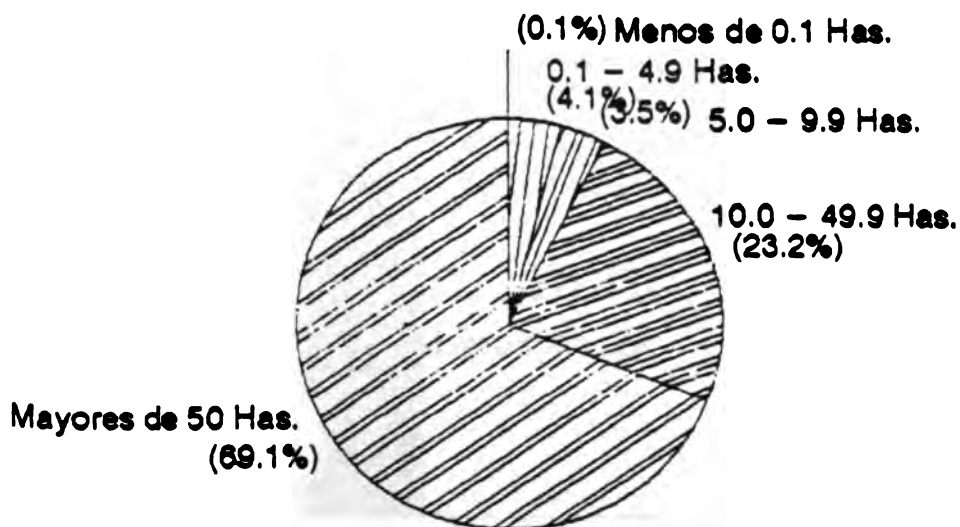
FIGURAS

Figura 1. Número de explotaciones agropecuarias en 1991.



Fuente: Elaborada con base en la información del V Censo Nacional Agropecuario, Contraloría General de la República.

Figura 2. Superficie de las explotaciones agropecuarias en 1991.



Fuente: Elaborada con base en la información del V Censo Nacional Agropecuario, Contraloría General de la República.

Figura 3. Explotación y cantidad vendida de maíz en las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos y Veraguas en el período 1990-1991.

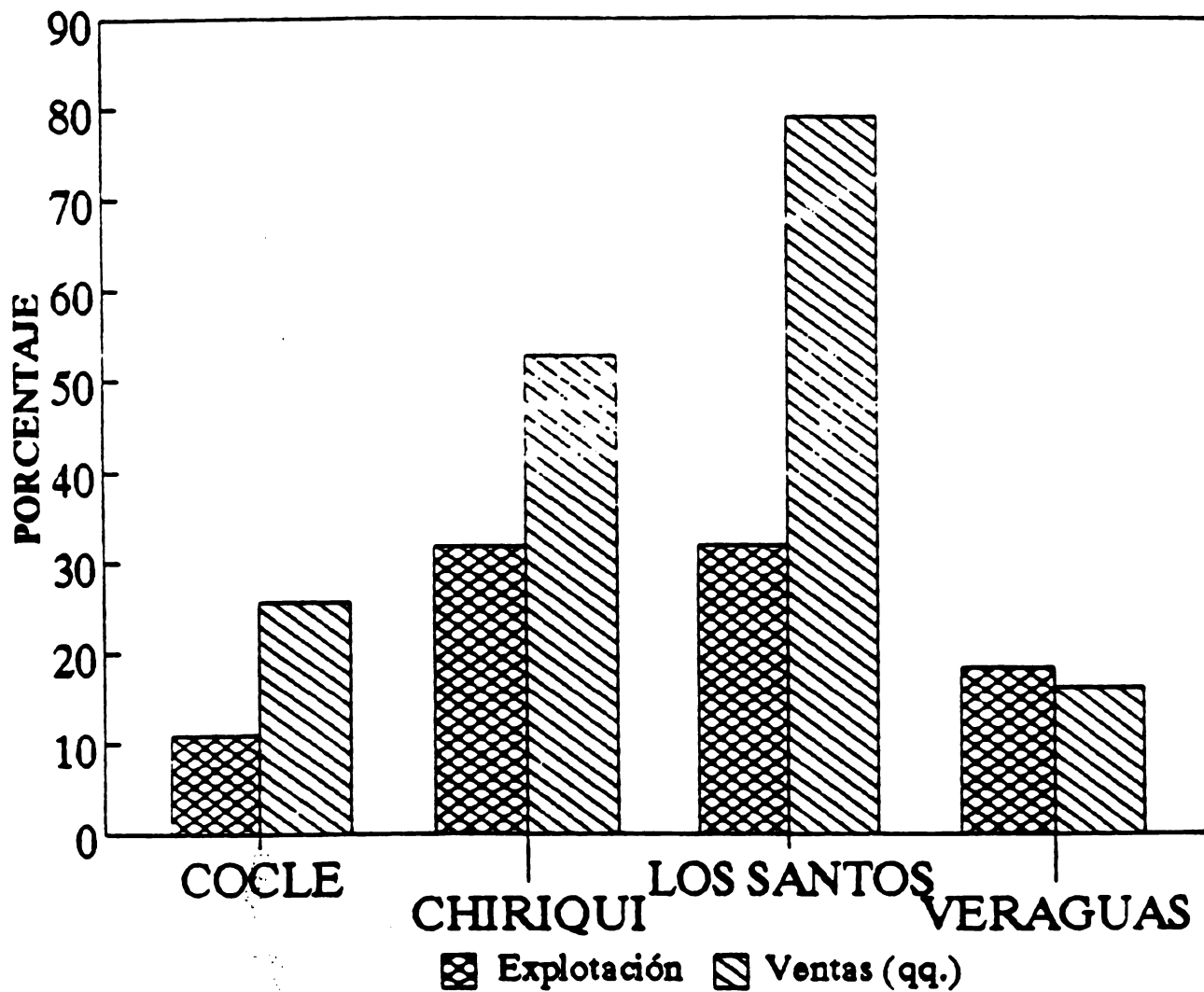
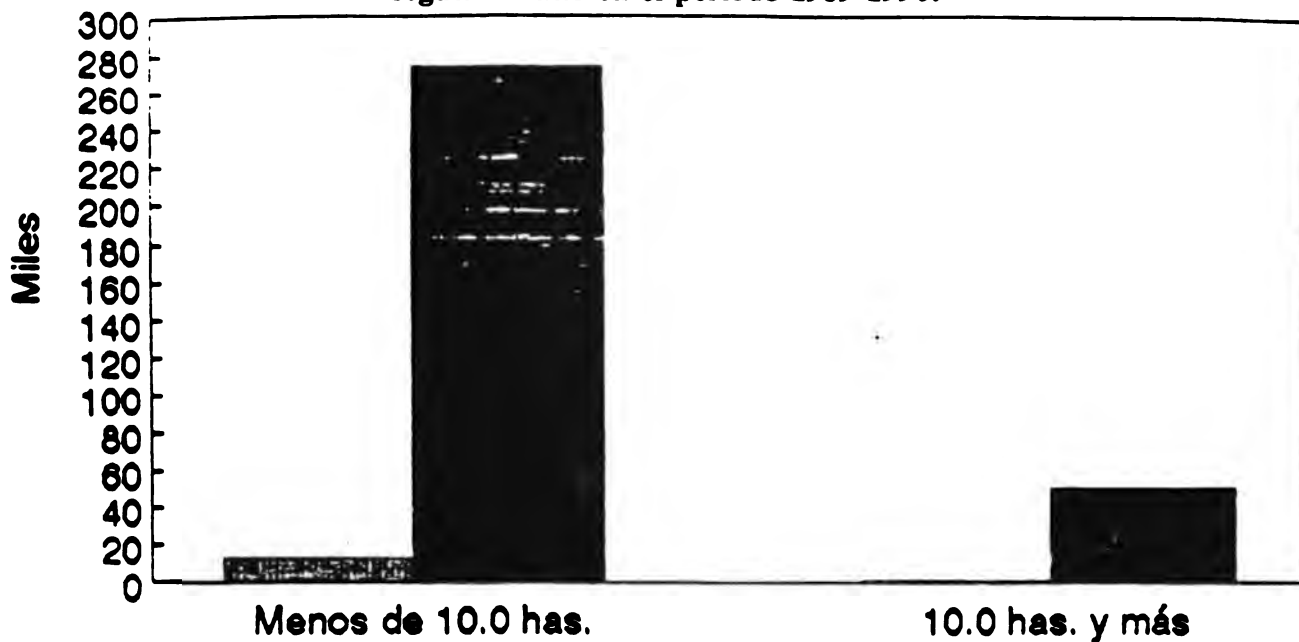


Figura 4. Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Chiriquí, según tamaño en el período 1989-1990.



Superficie (Has.) Cosecha (qqs.)

Figura 5. Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Coclé, según tamaño en el período 1989-1990.



Superficie (Has.) Cosecha (qqs.)

Figura 6. Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Los Santos, según tamaño en el período 1989-1990.

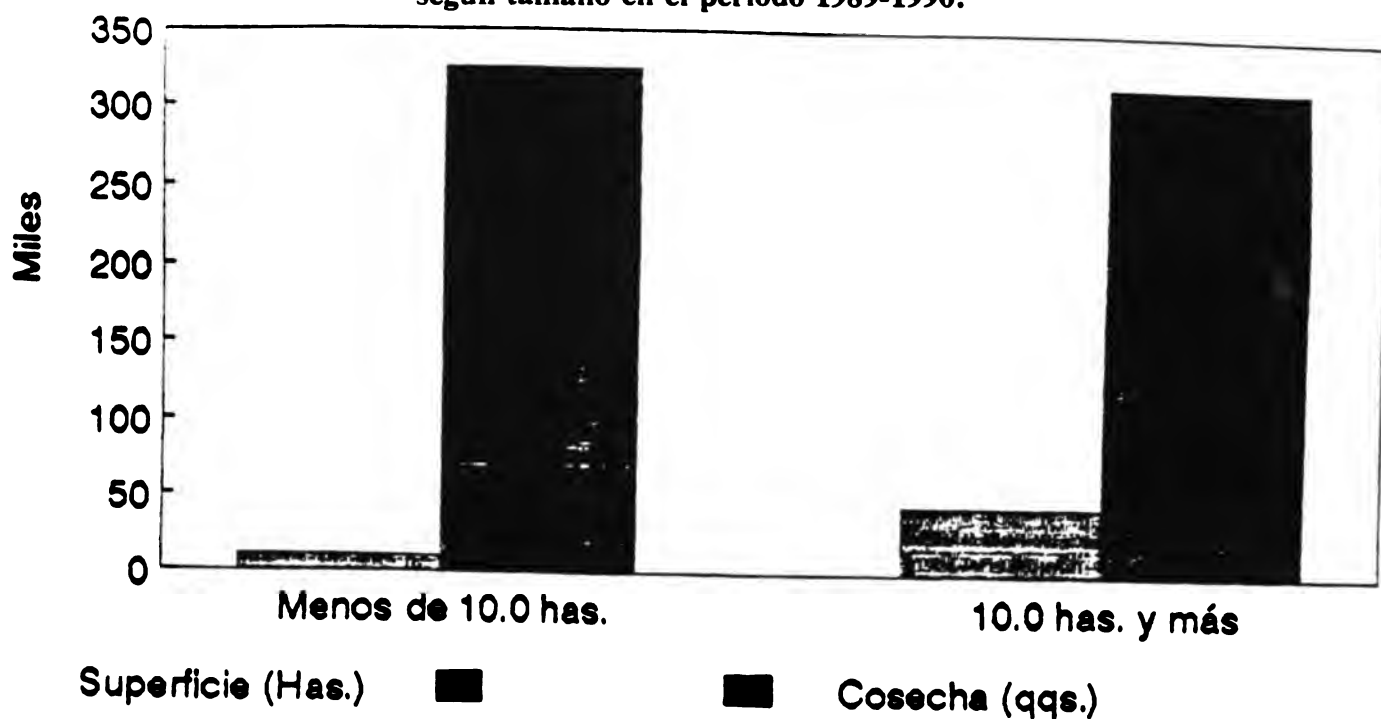


Figura 7. Superficie sembrada y cosecha de maíz en la provincia de Veraguas, según tamaño en el período 1989-1990.

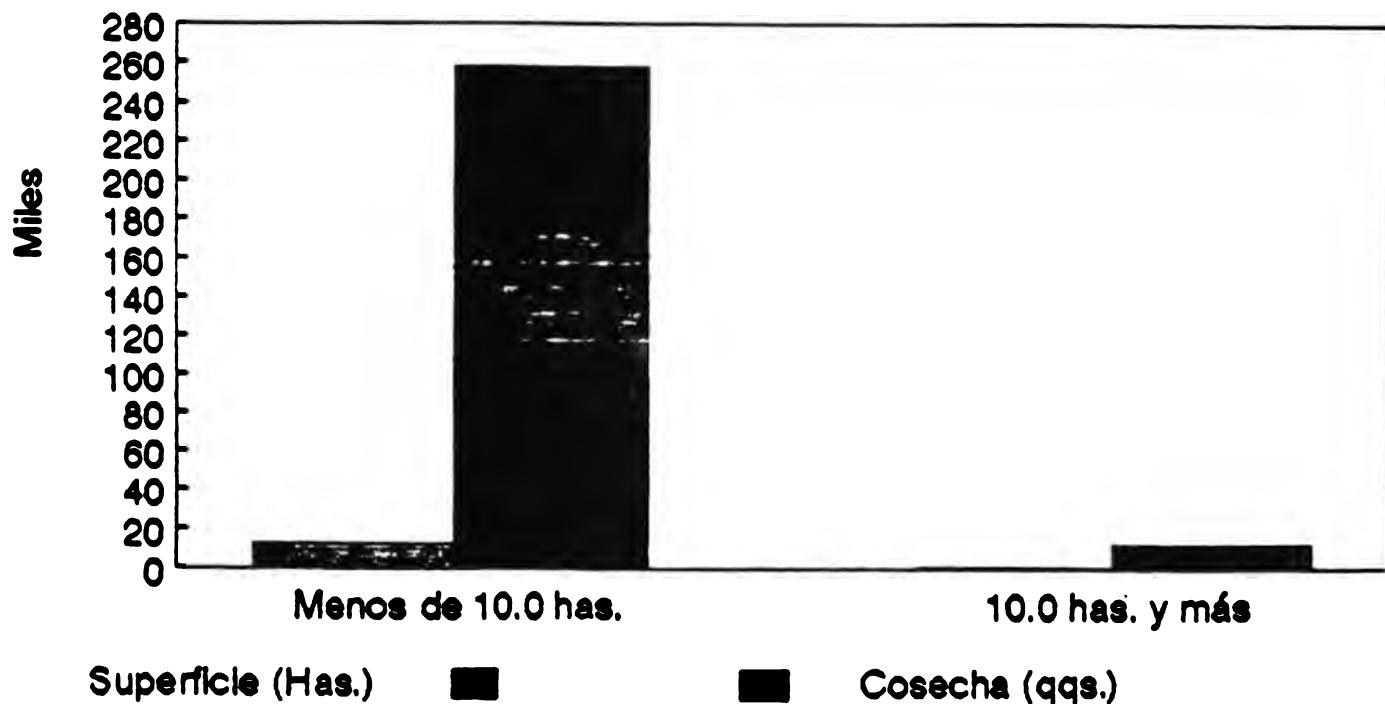


Figura 8. Explotación y existencia de gallinas en las provincias de Coclé, Chiriquí, Los Santos, Veraguas y Panamá en el ciclo agrícola 1990-1991.

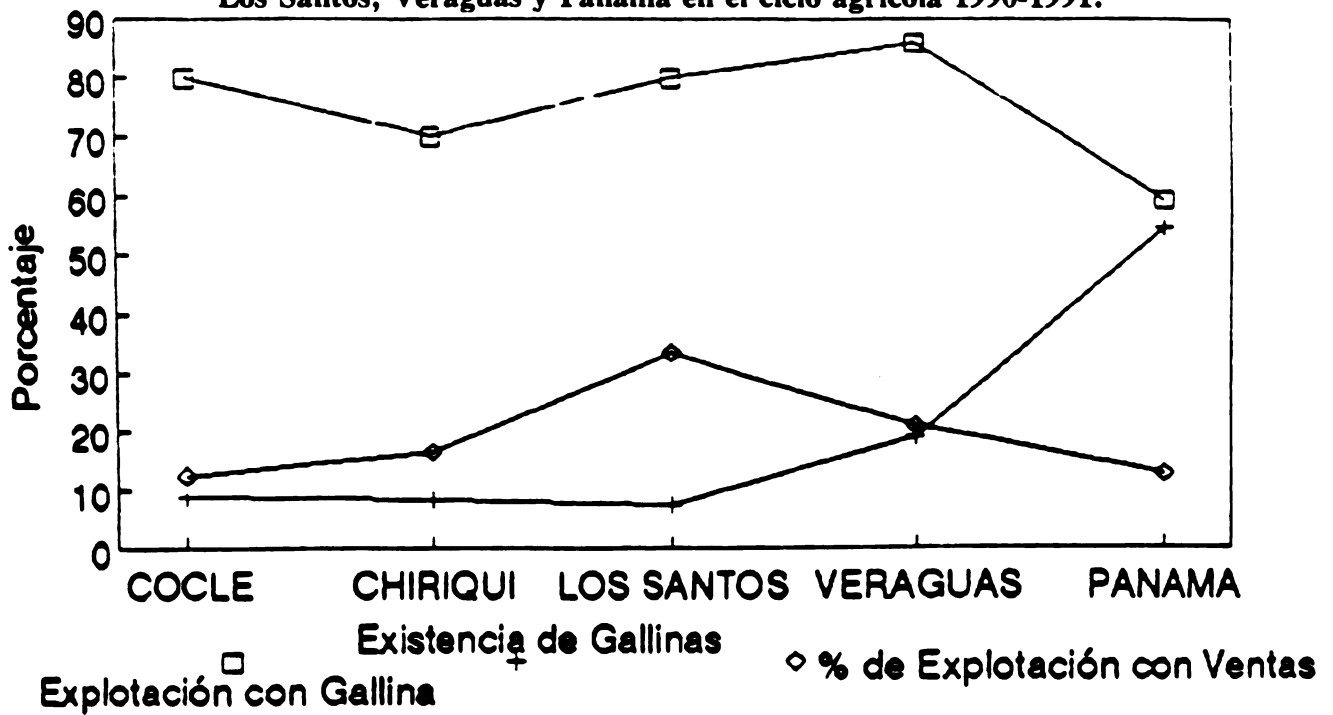


Figura 9. Población de la República de Panamá por sexo y área en los años 1980 y 1990.

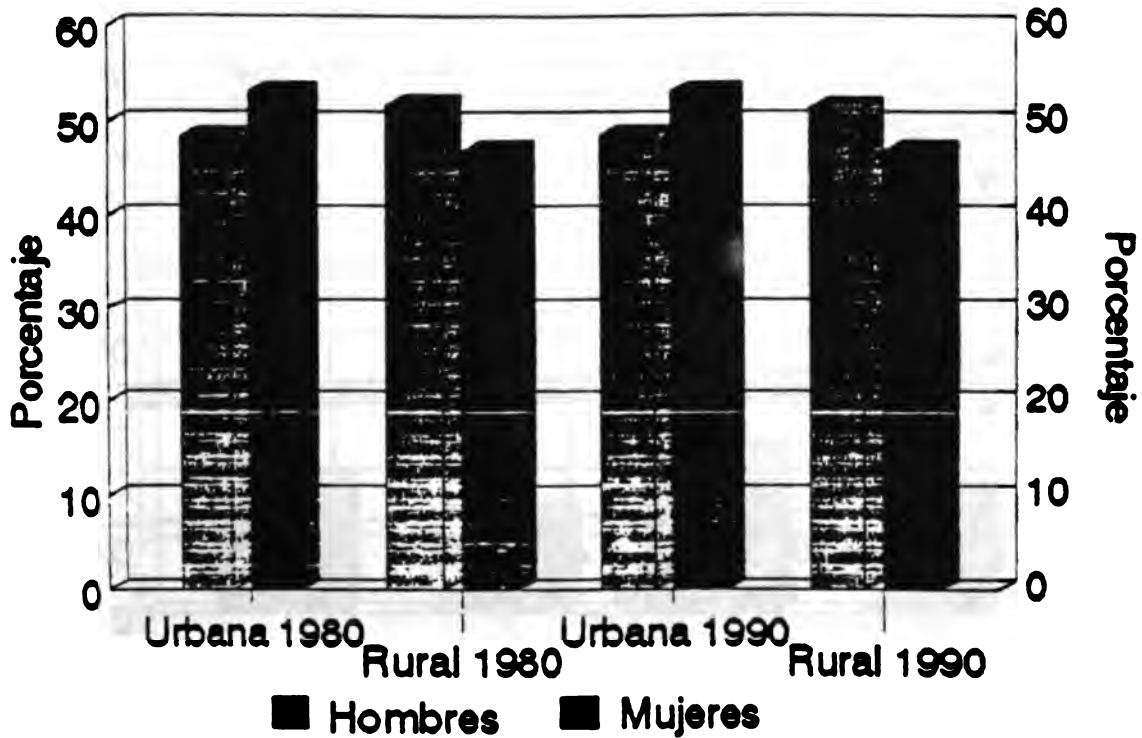


Figura 10. Tasa de desempleo abierto, según sexo y área en los años 1980 y 1990.

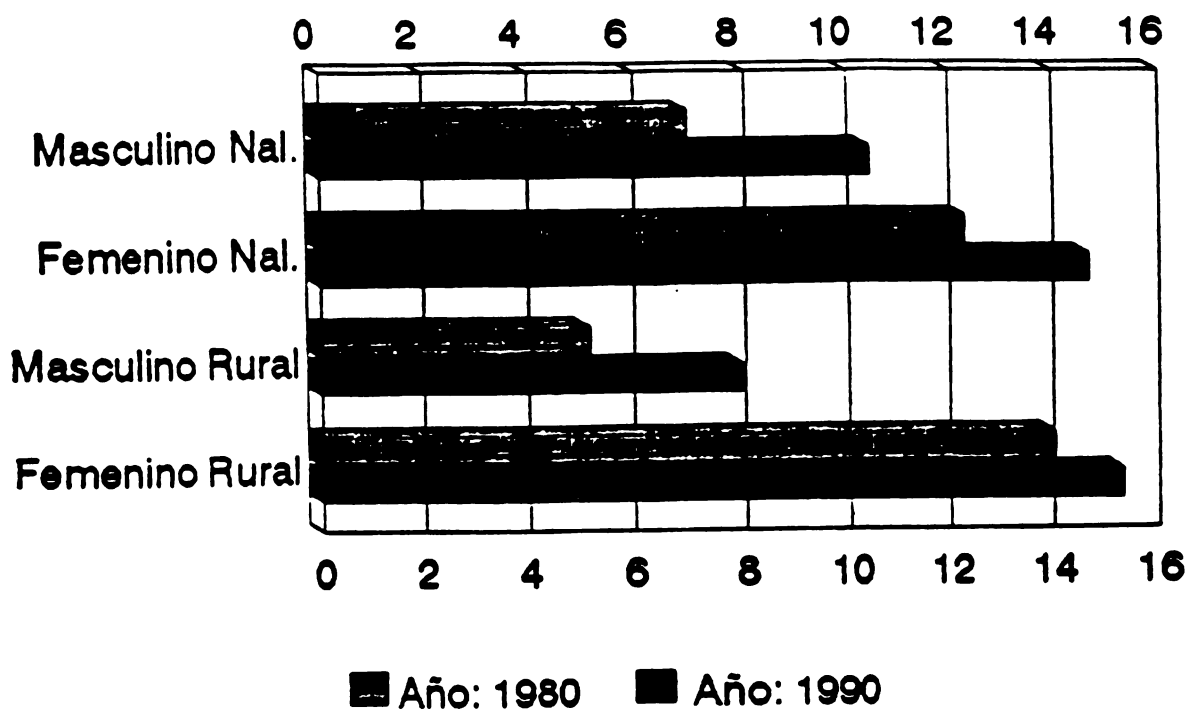


Figura 11. Población femenina de 10 años de edad y más, por categoría de ocupación, según área en 1980.

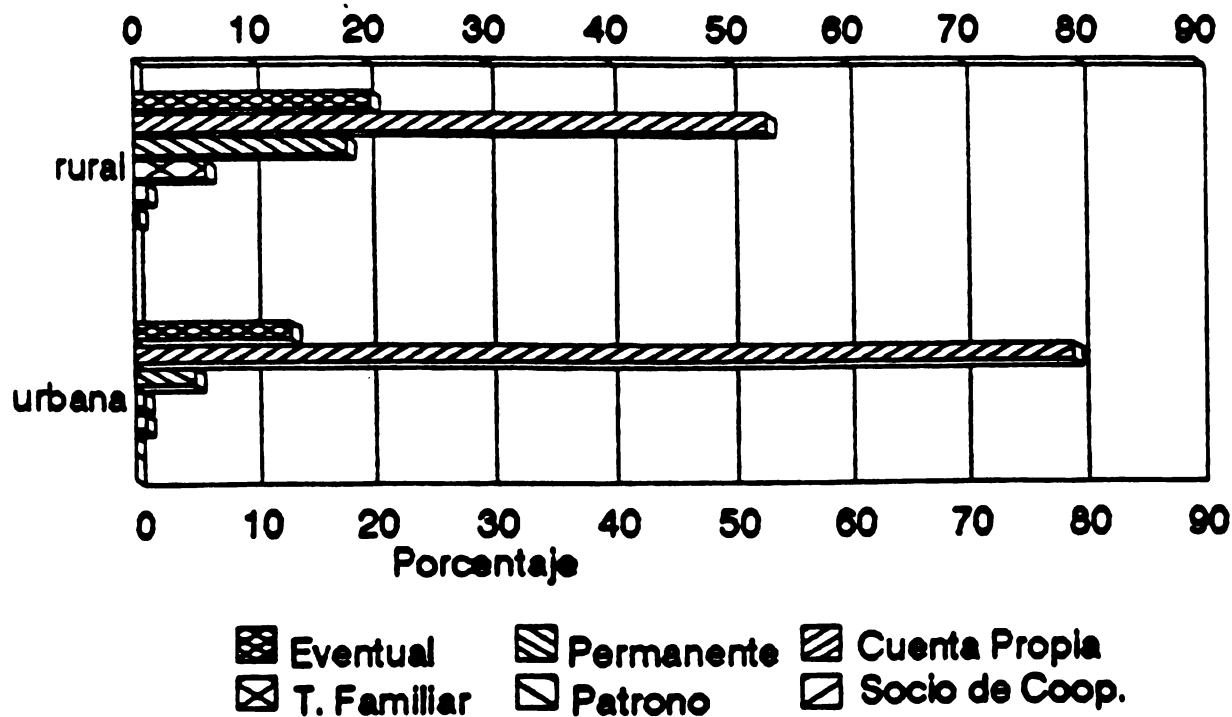


Figura 12. Población femenina de 10 años y más por categoría de ocupación, según área en 1990.

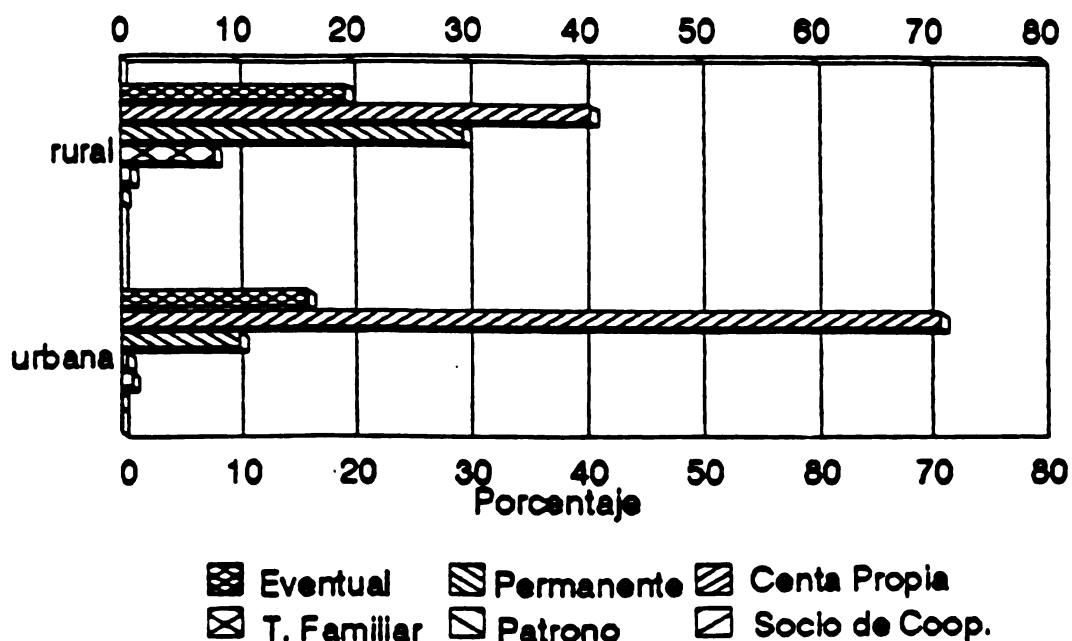
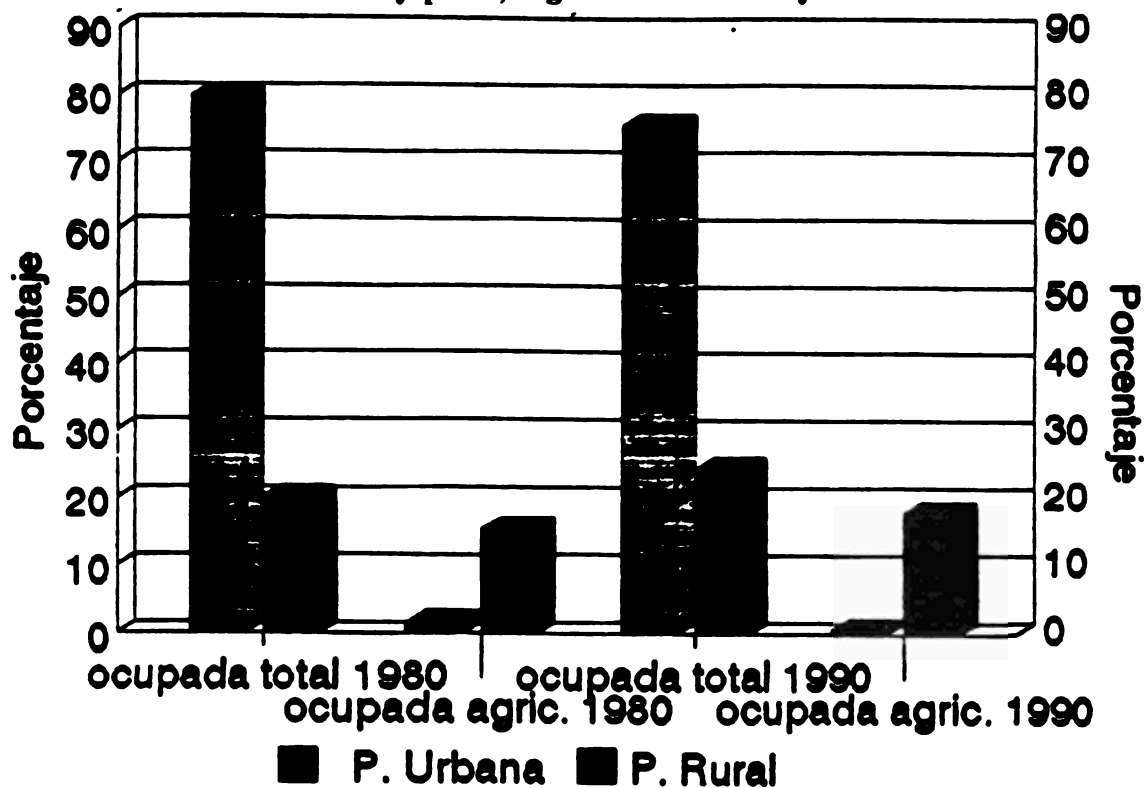


Figura 13. Población femenina de 10 años y más ocupada en agricultura, caza, silvicultura y pesca, según área en 1980 y 1990.



BIBLIOGRAFIA

- ACHONG, A. 1992. Ajuste estructural y su impacto en los sistemas de producción de granos básicos en Panamá (mimeo).
- ACHONG, A.; JOVANE, J. 1990. Los efectos de la política macroeconómica en la agricultura y seguridad alimentaria: El caso de Panamá. CADESCA.
- BARRIOS, J. 1988. Caracterización de las instituciones que dirigen acciones a la mujer rural. PREALC. CGR. Panamá, Pan. (mimeo).
- BDA (BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO). 1981, 1983, 1984, 1987, 1990. Memorias. Panamá, Pan.
- _____. 1988. Guía de información general sobre el Banco de Desarrollo Agropecuario. Gerencia Ejecutiva de Administración. Panamá, Pan.
- _____. 1990. Estadísticas. Departamento de Crédito Agropecuario. Panamá, Pan.
- _____. 1991. Políticas y programas del Banco de Desarrollo Agropecuario hacia el Cooperativismo Agropecuario. Panamá, Pan.
- _____; IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1992. Orientaciones para la reconversión de productores agropecuarios frente a la apertura del mercado. Informe preliminar. Panamá, Pan.
- BIRF (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO). 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.
- BNP (BANCO NACIONAL DE PANAMA). 1981, 1983, 1984, 1986, 1987, 1990. Memorias.
- _____. 1991. Jornadas agropecuarias.
- _____. 1992. Políticas de crédito agropecuario. Departamento de Crédito Agropecuario y Forestal.
- CARITAS. 1992. Primer Encuentro de Pastoral Social. Departamento Nacional de Pastoral Social.
- CODIGO AGRARIO DE PANAMA. 1984. Leyes que lo adicionan, modifican y complementan, decretos y resoluciones que lo desarrollan.

CODIGO CIVIL DE LA REPUBLICA DE PANAMA. 1973.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. s. f. Censos nacionales de población y vivienda de 1980 y 1990. Panamá, Pan.

_____. s.f. Censos nacionales agropecuarios de 1981 y 1991. Panamá, Pan.

_____. s.f. Producción agropecuaria de 1982-1983, 1989-1990 y 1990-1991. Panamá, Pan.

_____. s.f. Encuestas de hogares de 1982-1989. Panamá, Pan.

FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1988. Primer Censo Nacional Cooperativo. Panamá, Pan.

_____. 1991. Impacto del plan económico del Gobierno Nacional en las empresas cooperativas.

_____. 1991. Plan Nacional de Desarrollo del Sector Cooperativo Agropecuario.

FERREIRA, J. 1988. Clase, ocupación y estacionalidad en la agricultura panameña. PREALC.

FUNDACION PARA LA PROMOCION DE LA MUJER. 1992. Los derechos de la mujer. Panamá, Pan.

GARCIA-HUIDOBRO, G. 1989. La estructura y estacionalidad del empleo agropecuario en Panamá. PNUD/DIT/PREALC.

HERRERA, L. 1984. Regiones de desarrollo socio-económico de Panamá: 1970-1980. Caja de Seguro Social.

IDIAP (INSTITUTO DE INVESTIGACION AGROPECUARIA DE PANAMA). 1990. Memorias.

IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José, C. R.

_____. 1991. Mujer y modernización agropecuaria. Balance, perspectivas y estrategias. San José, C. R.

INRENARE (INSTITUTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES). 1987. Memorias. Panamá, Pan.

_____. 1990. Memorias. Panamá, Pan.

_____. 1990. Manual de proyectos. Panamá, Pan.

IPACOOOP (INSTITUTO PANAMEÑO AUTONOMO COOPERATIVO). 1983. Memorias.

_____. 1986. Nota informativa sobre las cooperativas en Panamá.

MARTINEZ, D. 1990. Notas sobre el empleo femenino en el área rural centroamericana. PREALC.

MIDA (MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO). 1987. Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario 1987-1991. Tercer Documento. Panamá, Pan. Dirección Nacional de Planificación Sectorial.

_____. 1988. Manual de organización y funcionamiento de los Clubes de Amas de Casa. Panamá, Pan. Dirección Nacional de Capacitación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria.

_____. 1990a. Lineamientos de política agropecuaria en Panamá. Propuesta del ministro Ezequiel Rodríguez P. Panamá, Pan.

_____. 1990b. Proyecto de fortalecimiento y consolidación de asentamientos rurales de Panamá. Versión preliminar. Dirección Nacional de Reforma Agraria. Panamá, Pan.

_____. 1991a. Manual de organización y funcionamiento de los Clubes de Amas de Casa. Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria. Panamá, Pan.

_____. 1991b. Manual de organización y funcionamiento de los Clubes 4-S. Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria. Panamá, Pan.

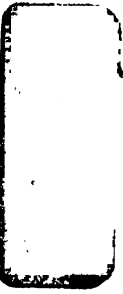
_____. 1992a. Estrategia Agropecuaria (1992-1994). Propuesta del Ministro César Pereira Burgos. Panamá, Pan.

_____. 1992b. Resuelto No. ALP-009-92 del 27 de abril de 1992. La Prensa, jueves 30 de abril de 1992. Panamá, Pan.

MIPPE (MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA). 1991. Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía. Panamá, Pan.

PANAJURU (PATRONATO NACIONAL DE LA JUVENTUD RURAL). 1989-1991. Boletín informativo. Panamá, Pan.

_____. 1990, 1991. Memorias. Panamá, Pan.



**PROGRAMA DE ANALISIS DE LA POLITICA DEL SECTOR
AGROPECUARIO FRENTE A LA MUJER PRODUCTORA
DE ALIMENTOS EN CENTROAMERICA Y PANAMA**

Este Programa, ejecutado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del Convenio de Cooperación Técnica ATN/SF-3893-RE suscrito en 1991, se implementó en 1992-1993 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, para lo cual contó con el apoyo del Concejo de Ministros de Agricultura de América Central.

Los propósitos generales fueron mejorar las condiciones socioeconómicas de la mujer productora de alimentos, aumentar sus ingresos y productividad e impulsar su incorporación plena en los procesos de desarrollo, a fin de hacer más eficiente el sector agropecuario y mejorar la seguridad alimentaria en la región centroamericana.

Algunas de las actividades ejecutadas por el Programa fueron la formulación de propuestas de políticas y acciones en concertación con los ministerios de agricultura y planificación y las oficinas de las Primeras Damas, la elaboración de un informe comparativo regional, la presentación de las propuestas a la Comisión Regional de Acción Social (CRAS) y a los Ministros de Agricultura de América Central, la celebración de un seminario regional en que se discutieron las recomendaciones, y la divulgación de los resultados finales.

Se prepararon dos documentos para cada país. En uno de ellos se presenta un diagnóstico de la participación de las mujeres en el sector agropecuario y de su contribución a la producción de alimentos en pequeñas unidades de producción agropecuaria, así como un análisis de las políticas y programas agropecuarios y de sus efectos en las mujeres rurales productoras de alimentos. En el segundo se evalúa la tecnología utilizada por las mujeres en las pequeñas unidades en los procesos de producción de alimentos y se analiza el rol de la mujer rural productora de alimentos en la transformación y comercialización de productos.