

Poder local y desarrollo rural en Panamá: el ejemplo del distrito de Guararé*

*Roberto F. Gutiérrez
Universidad de Panamá*

RESUMEN. Avance de investigación sobre el impacto producido en la población por los cambios introducidos al régimen local panameño. Se revisa el paralelismo entre el llamado "poder popular" y las organizaciones comunitarias.

ABSTRACT. Preliminary investigation about the impact produced in the population by means of certain changes introduced in the local panamenian regime. The parallel is revised between the so called "popular power" and the community organizations.

RESUME. Résultats préliminaires d'une étude á propos de l'impact causé sur la population par la réforme du système administratif local panaméen. On montre les corrélations entre le "pouvoir populaire" et les organisations communautaires.

* Reproducción permitida por el autor. (Ver Caravelle. N° 36. 1981. Pp. 41-61).

Este breve resumen de un trabajo de investigación, aún en marcha, dedica especial atención a las reacciones y comportamientos que han originado las reformas al régimen local panameño, en la transformación de las estructuras locales de poder.

El presente estudio es el producto de la investigación de campo, de encuestas entre las autoridades locales, los grupos agrícolas organizados y campesinos independientes, consagrada en una zona específica de la República de Panamá: el distrito de Guararé, en la provincia de Los Santos.

Puerto de mar, Guararé nace hacia 1622, de la determinación de dos españoles, Ignacio Espino y Francisco Jacinto Espino. Al principio del siglo XIX era una villa de 77 casas. Obtiene su base jurídica como distrito el 2 de diciembre de 1880, ocupando una superficie de 220 km². No tiene ningún centro urbano. Su población está establecida desde las tierras altas del distrito, hasta llegar a su cabecera: Guararé, la mayor concentración de población no agrícola, asiento del municipio. Administrativamente el distrito está compuesto por ocho corregimientos o circunscripciones electorales con igual número de representantes de corregimientos o concejales municipales*.

En la agricultura ocupaba, en 1971, la última posición en la producción de ganado vacuno, con 19.339 reses en 599 explotaciones. La superficie arada totalizaba 1.228 has. en 533 explotaciones. Era el quinto distrito en población agrícola (1.642 personas), posición que no deja de ocupar en cuanto a su población total (7.903 habitantes, según el censo de 1970), siempre respecto a la provincia de Los Santos.

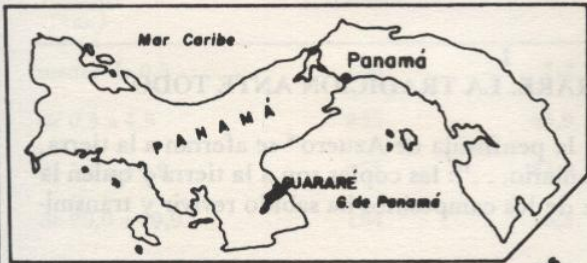
Guaráre cabecera (6,9 km²) tiene 2.787 habitantes, el 35,2 0/0 de la población del distrito, y nueve poblados. Su principal aglomeración, Guararé, conocida comúnmente como "el pueblo", concentra el 15 0/0 de la población, o sea 1.178 personas.

La población del corregimiento de Guararé está compuesta por 57,8 0/0 de pequeños núcleos de predios agrícolas y de hábitat disperso, mientras que el 42,2 0/0 vive en el "pueblo" dentro de los límites de su perímetro ejidal. Formado por viejas casas, con muros de adobe y techos de tejas yuxtapuestas, conforme al viejo trazado de dameros, es el asiento de los notables del distrito y el punto de los intercambios comerciales.

Caso particular de este distrito es su población. En los últimos cuatro censos no ha podido superar los siete mil habitantes. En 1980 su población disminuye en un 3,5 0/0 (279 hab.) mientras que el número de viviendas ocupadas aumenta en un 7,1 0/0 o sea 135 más respecto al censo anterior (1.898 viviendas); sensible aumento que será registrado en las localidades próximas al eje vial que atraviesa la cabecera y que une las ciudades de Chitré y Las Tablas. De he-

* Las circunscripciones administrativas del distrito son: Guararé (corregimiento cabecera), El Espinal, El Macano, Guararé Arriba, La Enea, La Pasera, Las Trancas y Llano Abajo.

DISTRITO DE GUARARÉ



D/Gonzalo Hernández R. (82)

cho, el 72 0/0 de las viviendas, ocupadas por el 70,6 0/0 de la población del distrito en 1980 (5.381 personas), se concentraba en los corregimientos de Guararé, El Espinal, La Enea y La Pasera, los más próximos al eje vial: la carretera nacional.

I

EL DISTRITO DE GUARARE. LA TRADICION ANTE TODO

Las comunidades rurales de la península de Azuero* se aferran a la tierra, "aunque sea para contemplarla a diario. . .": las coplas son a la tierra y quien la trabaja, que sólo el más humilde de los campesinos ha sabido revivir y transmitir de generación en generación.

1. Las actividades económicas y la estructura agraria

Al análisis de las actividades económicas del distrito de Guararé, en su conjunto, muy poco será nuestro aporte; la información censal es insuficientemente detallada por rama de actividad y nuestra investigación sobre el terrero fue limitada al estudio particular del sector rural. Las principales actividades económicas están en el sector primario: la agricultura y las relacionadas con la pesca y la extracción de sal en sus litorales.

El comercio y las actividades de servicio y recreación ocupan un lugar no desdeñable, puesto que son el complemento que anima al pueblo fuera de las horas de trabajo agrícola; por su diversidad, son las que permiten el mayor margen de impuestos municipales.

Si en 1970 la población activa del distrito (10 años y más), alcanzaba un total de 2.738 personas, 1.096 de ellas trabajaban fuera del sector agrícola y 1.642 (59,9 0/0) estaban en él. Existían 101 personas sin empleo. La cabecera del distrito tenía sólo 630 personas que laboraban fuera de la agricultura y 317 dentro de ella, convirtiéndose, así, en el sitio privilegiado de los sectores secundarios y terciarios al menos en lo que a fuerza laboral se refiere.

El desequilibrio jurídico, que distingue la tenencia de la tierra en la península de Azuero, inclina la balanza hacia los agricultores sin título de propiedad. La aparente buena distribución de la tierra, comparada con otras regiones del país, ha ido estructurando un sistema de relaciones basado en la creencia de que todos tienen un pedazo de tierra para laborar, por más modesto que éste sea.

Desde la afectación en Guararé de algunas propiedades con fines de reforma agraria se observa un comportamiento diferente de los antiguos propietarios y agricultores hacia los beneficiarios de la reforma.

De la propiedad comunal a la propiedad privada, se da un paso. Eliminadas las tierras colectivas y comunales (Ley 20, de enero de 1913), las formas costum-

* Nombre que identifica a la península de la cual también forma parte la provincia de Los Santos.

CUADRO N° 1

NUMERO DE EXPLOTACIONES DE GUARARE Y SUPERFICIE SEGUN EL TAMAÑO

Tamaño (has.)	Número	o/o	Superficie (has.)	o/o
menos de 0,5	100	7,2	13	—
de 0,5 a 4,9	633	45,9	1.199	6,5
de 5,0 a 19,9	373	27,0	3.673	20,0
de 20,0 a 49,9	184	13,3	5.434	29,6
de 50,0 a 99,9	62	4,4	4.057	22,1
de 100,0 a 199,9	21	1,5	2.668	14,5
de 200,0 a 499,9	5	0,36	1.296	7,0
Total	1.378	100,0	18.340	100,0

FUENTE: Censos nacionales de 1970. III Censo Agropecuario.

bristas de propiedad (derechos posesorios, ausencias de cercas) desaparecen poco a poco, hasta tal punto que quienes no titulan sentirán igual derecho por cercar lo que consideran propio.

Entonces, sólo será necesario de mensura y trámites y obtener la adjudicación necesaria de las tierras usufructuadas. . . Es claro y evidente que las circunstancias en que se incurrierán para la titulación no exigirán otras cosas, que no fuera la comprobada utilización de los predios reclamados, además de cierta solvencia económica para costear los gastos. Bunting señala: "*el acaparamiento era hecho por quienes se encontraban en condiciones de pagar agrimensores, escrituras, derechos notariales y testigos. . .*"*. La Ley 20 elimina las propiedades colectivas e intenta normalizar la situación de los propietarios usufructuarios, a riesgo de que se produciese lo que llegó a suceder, el acaparamiento incontrolado de las tierras. En realidad, esta Ley fue promulgada con el fin de permitir y legalizar dicho acaparamiento por parte de los grupos dominantes.

Según el censo agropecuario de 1971, el sistema de tenencia de la tierra en Guararé se presenta de la siguiente manera.

Existe un fraccionamiento excesivo de las propiedades (cuadro N° 1).

Podemos constatar que cinco explotaciones tenían mayor superficie que las 633 del segundo grupo, es decir, que un 0,36 o/o de los productores explota en 12,96 has. lo que el 45,9 o/o de productores explota en 1.199 has.

* BUNTING Joyce, Elena. *Tenencia de la tierra y sus efectos sobre la agricultura*. Tesis multigr. Universidad de Panamá. 1953. P. 12.

Según los datos catastrales, tomando en consideración las explotaciones con más de 50 has., los corregimientos con más superficie por explotación eran el de Llano Abajo con 9 fincas que se repartían 675 has., La Enea con 10 fincas sobre una superficie de 733 has. y La Pasera con 12 explotaciones con 774 has. El corregimiento de Las Trancas tenía cinco fincas con 424 has.

Se observa una dispersión de las propiedades de cada propietario, situación de inconvenientes resultados, tanto para los agricultores independientes como para los grupos asociativos (cuadro N° 3).

De hecho, el apego a la tierra parece obstaculizar cualquier tipo de negociación entre partes interesadas. El intercambio de propiedades dependerá mucho de la decisión familiar, que es determinante en cuanto al desprendimiento, agrupación o fusión de los predios.

De momento, compartiremos la idea de que la distribución de la tierra es equitativa. Esta idea, la aprovecharemos para analizar detalladamente, en el registro catastral, propiedades y propietarios, y verificar la validez de dicho postulado. A partir de esta fuente, tres categorías se pueden distinguir: las tierras o terrenos nacionales, los terrenos municipales y las tierras particulares. De estas tres categorías, retendremos la última (cuadro N° 2).

Según el censo de 1970 (régimen y aprovechamiento de las explotaciones), la mayor parte de las propiedades estaban dedicadas a pastos naturales y sembrados. Con pastos naturales existían un total de 133 explotaciones con 1.594 has. Con pastos sembrados había 600 explotaciones con una superficie de 13.733 has. En el censo de 1960 este grupo registraba valores inferiores. Así, la superficie dedicada a la ganadería aumenta en 3.968 has., al mismo tiempo que la cantidad de reses: 13.023 cabezas de ganado vacuno en 1960, contra 19.339 en 1970 que equivale a un crecimiento de 33 0/o.

En cuanto a la agricultura, el 12,3 0/o (2.265 has.) de las tierras estaba dedicado a cultivos temporales, mientras que el 2,3 0/o (423 has.) a cultivos permanentes y el 3,5 0/o (651 has.) en descanso. La superficie dedicada a las actividades agrícolas, con 3.339 has., era ligeramente inferior a la del año 1960 (3.818 has.); cifras que revelan el papel creciente de la actividad ganadera.

CUADRO N° 2

PROPIEDADES DEL DISTRITO DE GUARARE SEGUN EL TIPO DE PROPIETARIO (1973)

	Número	Superficie (has.)
Terrenos nacionales	37	407
Terrenos municipales	2	2
Particulares	2.057	19.548
Total	2.096	19.957

CUADRO N° 3

PROPIETARIOS Y PROPIEDADES DEL DISTRITO DE GUARARE: NUMERO, SUPERFICIE, TENENCIA Y PORCENTAJES POR CORREGIMIENTO

Corregimiento	Número de propietarios	Propiedades							
				Superficie		Tituladas		Sin título	
		N°	o/o	(has.)	o/o	N°	o/o	N°	o/o
Corr. cabecera	246	362	17,5	1.534	7,8	105	24,2	257	15,8
El Espinal	126	209	10,1	856	4,3	49	11,3	160	9,8
El Macano	242	403	19,5	3.662	18,7	114	25,7	289	17,7
Guararé Arriba	94	139	6,7	1.181	6,0	26	6,0	113	6,9
La Enea	203	327	15,8	3.781	19,3	24	5,5	309	19,2
La Pasera	140	175	8,5	2.793	14,2	20	4,6	155	9,5
Las Trancas	131	215	10,4	2.094	10,7	75	17,3	140	8,6
Llano Abajo	150	227	11,0	3.647	22,0	20	4,6	207	12,7
Total	1.332	2.057		19.548		433		1.624	

FUENTE: Elaborado a partir del mapa y predios del distrito de Guararé. Min. Hacienda y Tesoro, Dirección general de ingresos.

En esta misma encuesta se constata que la superficie de las explotaciones con título de propiedad (éstas más que las primeras), con 10.994 has., es superior de 1,5 veces sobre las explotaciones arrendadas (7.346 has.). Las explotaciones ganaderas presentaban la condición jurídica más irregular. En todas las circunscripciones, las propiedades no tituladas sobrepasaban el 70 o/o. Del total de propiedades sin títulos, cuatro corregimientos (Guararé, El Macano, La Enea y Llano Abajo) llevaban porcentajes superiores al 10 o/o; aún así, dos de ellos tenían el mayor número de propiedades tituladas: Guararé, el 24 o/o y El Macano, 25,7 o/o.

2. Propiedades y propietarios del distrito de Guararé

Aunque laborioso y difícil, el análisis de las propiedades nos ha servido para saber que una de cada seis personas del distrito tiene una propiedad conforme a la información catastral que hemos analizado y confrontado con la población del distrito al año 1970.

El ejercicio realizado (buscar y ordenar propiedades y propietarios) nos ha permitido develar ciertas interrogantes, por ejemplo: ¿quiénes poseen la tierra?; igualmente no deja de ser indicativo y sólo pretende determinar con más precisión la cantidad de propiedades en cada unidad administrativa. Así tenemos que el corregimiento con mayor número de propietarios es el corregimiento cabecera con 246 propietarios en 362 propiedades, mientras que el corregimiento con mayor número de propiedades (403) es El Macano, que cuenta con 242 propietarios (cuadro N° 3).

Los propietarios particulares alcanzaban 1.332 personas, que representaban el 16,3 o/o de la población y controlaban el 88,8 o/o (19.548 has.) de la

CUADRO N° 4

INCIDENCIA DE CIEN PROPIETARIOS DEL CORREGIMIENTO CABECERA EN EL RESTO DEL DISTRITO DE GUARARE

Categoría de propietarios	Cabecera			Distrito*		
	N° propietarios	Superficie (has.)	o/o	N° de predios	Superficie (has.)	o/o
Propietarios con un predio	73	454	59,8	—	—	—
Propietarios con 2 predios	16	156	20,5	22	217	19,8
Propietarios con 3 predios	6	78	10,2	13	323	29,6
Propietarios con 4 predios	5	71	9,3	6	153	14,0
Propietarios con 5 predios				3	250	22,9
Propietarios con 8 predios				1	118	10,8
Propietarios con 11 predios				1	30	2,7
Totales	100	759	100,0		1.091	100,0

* No incluye los propietarios con una propiedad, puesto que no tienen incidencia sobre el resto del distrito: suman 54 o/o y controlan una superficie de 344 has. del corregimiento cabecera.

superficie total del distrito. Hipotéticamente, estas cifras corresponderían a una propiedad por familia en una extensión no mayor a 15 has. Pero de una muestra de 100 propietarios del corregimiento cabecera, el 46 o/o de ellos incide en más de una propiedad en el distrito (cuadro N° 4).

Este análisis nos da una idea del importante desequilibrio en la distribución de la tierra. Además, es menester considerar que existen igualmente campesinos sin tierras y un gran número de propiedades con superficies muy bajas. 73 o/o de los propietarios tenían una sola propiedad en el corregimiento cabecera y 19 de ellos tenían al menos una propiedad fuera de él; el margen de incidencia se da en aquellos propietarios que poseen más de las propiedades en el corregimiento cabecera. La propiedad promedio alcanzaba 7,3 has., la más pequeña tenía 0,03 has. y la mayor 130 has.

3. Cambios sociales en la agricultura de riego

La agricultura del distrito se caracteriza por un fuerte desarrollo de la ganadería, mientras su producción agrícola es limitada en número de explotaciones y, aún más, en superficie cultivada, si tomamos en consideración que 1.028 explotaciones se desarrollan en 2.265 has. La concentración de la actividad agrícola en el corregimiento cabecera lo situaba tercero en producción y primero por la intensidad en el uso del suelo: 290 explotaciones agrícolas en 371 has. y 91 explotaciones ganaderas con 2.315 reses.

La agricultura de riego del corregimiento de Guararé se extiende sobre un perímetro de 250 has. que fue construido con fondos de la Alianza para el Progreso. La producción de hortalizas de estas tierras ha sido comercializada en la industria de conservas. No obstante el sistema de riego y los primeros resultados, que fueron muy buenos, aparecen los primeros síntomas de descontento.

Un gran número de propietarios no trabajan sus tierras y son los agricultores arrendistas los que las cultivan. Además de los problemas de control en la utilización de las aguas, se suman deficiencias técnicas: volumen insuficiente de las aguas para su distribución, así como su flujo normal en las parcelas, ausencia de las pendientes necesarias, ocasionando largos empozamientos. Una de las mayores dificultades descansa en la irregularidad de las horas de trabajo en la estación de bombeo y en desembolso de las cuotas de cada productor para la compra del combustible necesario para el funcionamiento de dicha estación.

Aparentemente, la poca inquietud en los propietarios que quedaron dentro del perímetro de riego originó la construcción del mismo. Las parcelas sufrieron escasas modificaciones, tampoco hubo cambios sustanciales en la tenencia de la tierra, menos aún en organización o agrupamiento. El paulatino abandono del perímetro de riego, vistos los problemas que se daban, desemboca en la toma de las tierras por parte del grupo de obreros agrícolas en dos fases: primero, alquilando a los antiguos propietarios, tomando la iniciativa sobre los grupos locales; segundo, adquiriendo las tierras alquiladas mediante la reforma agraria.

Desde entonces, se va a sentir un alejamiento entre los grupos que hasta el momento habían trabajado juntos (propietarios, aparceros y obreros agrícolas estacionales), que en consecuencia dará forma a los dos grupos asociativos del distrito: el Asentamiento Campesino Primero de Mayo, constituido por los obreros agrícolas sin tierras, y la Junta Agraria Guararé, formada por los productores con tierras del corregimiento cabecera.

II

EL PODER LOCAL, UN SISTEMA DE DECISION MAL REPARTIDO

El análisis precedente pone en evidencia que el régimen de tenencia de la tierra no es tan bueno como aparenta ser. La agricultura y la ganadería no dejan de ser importantes en el corregimiento cabecera a pesar de ser el más densamente poblado y el centro administrativo. Es importante la polarización que ejerce este corregimiento en el resto del distrito; en consecuencia, existe una disposición espacial de puntos en desequilibrio, tanto en los aspectos políticos, económicos y sociales como en la repartición de los servicios públicos y del presupuesto municipal.

1. Las finanzas locales: el presupuesto municipal

Para los responsables locales, el éxito de su gestión depende del presupuesto municipal. Esta acción no se cristaliza si no va acompañada del empuje económico de base. La insuficiencia de recursos ha llevado la concentración de servicios en las aglomeraciones mayores y no ha permitido su extensión a las pequeñas localidades. Toda forma de decisión está condicionada por el volumen del presupuesto municipal: la deficiencia del producto fiscal acarrea desequilibrio y mala distribución del mismo.

Entre 1972 y 1974 el presupuesto municipal registra su tasa más alta de crecimiento, que fue de 92,2 0/o, originada por los nuevos impuestos municipales. De 1974 a 1979 tiende más bien a estabilizarse en un 32 0/o.

CUADRO N° 5

INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUARARE (AÑO 1978)

<i>Ingresos</i>	<i>Valor*</i>
Producto de las rentas municipales	24.865,50
Producto de bienes y serv. municipales	14.330
Ingresos del tesoro nacional	25.584
Ingresos extraordinarios	9.000
	73.779,50

* En balboas. El balboa vale un dólar.

Los ingresos municipales lo constituyen el producto fiscal de los impuestos ordinarios, los servicios municipales, las rentas patrimoniales, las entradas misceláneas y los ingresos extraordinarios. De este grupo, los impuestos ordinarios son los que permiten vivir a los municipios. Las insuficiencias fiscales del municipio son cubiertas por los ingresos del tesoro nacional (cuadro N° 5).

El presupuesto municipal de 1978 fue de B/73.779,50. En lo relativo a algunos de los ingresos podemos mencionar: el impuesto de degüello de reses, B/9.300, el de las ventas de bebidas alcohólicas, B/2.580, los impuestos de rodajes o de matriculación de vehículos, B/19.750.

Un tercio de los fondos municipales provienen de los ingresos del tesoro nacional; es el auxilio del gobierno central para paliar los egresos municipales en los gastos de educación, salud pública, deportes y cuerpo de bomberos. El presupuesto acusa superávit desde 1972, situación poco semejante en otros distritos. Sin embargo, este hecho más bien refleja poca ampliación de los servicios municipales, conservación y mantenimiento de los ya existentes. La lenta progresión económica del distrito no ha permitido el arranque financiero del municipio, que deben generar los impuestos locales.

El gasto más importante es el de funcionamiento. Su crecimiento (41,6 0/o) es más alto que el crecimiento presupuestal y el crecimiento de rentas municipales (12,1 0/o). El municipio tiene una baja capacidad de gastos de inversión y los servicios burocráticos acaparan la casi totalidad de los egresos municipales. Así, pues, hay dos factores que obstaculizan la gestión local: las fuentes de ingresos municipales y su localización, y la forma como se distribuyen los gastos de obras públicas, el rubro más accesible a los representantes de corregimientos.

2. El representante del corregimiento

Dentro de la ideología del poder popular que define las reformas al régimen local, el representante de corregimiento es la figura más representativa de

la comunidad; es "vínculo de relación entre el pueblo participante y el Gobierno Central. . ."*; debe servir desde ella hasta el nivel superior de la estructura del poder popular, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (ANRC).

Reunir y explicarle a la comunidad la manera de resolver las necesidades colectivas a través de la nueva estructura no fue cosa fácil. Significó organizar la población, fomentar actividades, recabar fondos, reunirse sucesivamente, crear los comités de barrios (juntas locales) y, sobre todo, que las necesidades locales fueran sentidas en las instancias superiores.

A.P. ...es el representante del corregimiento cabecera con el cual conversamos. Antiguo consejal, antiguo oponente del régimen militar, su circunscripción la componen ocho caseríos y la comunidad semiurbana de Guararé, el "pueblo" con una población de 2.787 personas.

Hubo muchas reuniones y contratiempos para poder explicar a la comunidad las bondades del nuevo sistema. Las primeras actividades son para recaudar fondos a través de grupos de intereses según las necesidades. Se logra las primeras extensiones del tendido eléctrico y alumbrado de las calles aledañas al pueblo, como también del sistema de acueducto y mejoramiento de algunos caminos.

No obstante, P. ...no deja de ser un representante privilegiado. Mantiene un fácil desplazamiento por la comunidad, mayor contacto con los electores, diálogo permanente con los notables locales, en fin, todas las ventajas y desventajas de las aglomeraciones mayores. Su desplazamiento diario no es a caballo, sino más bien en un viejo Volkswagen, provisto de un radio "banda ciudadana" que utiliza para estar en permanente comunicación con su oficina particular.

Si bien es cierto que el representante está en constante diálogo con sus electores, muchos de sus proyectos han tenido una aceptación mediatizada por estos últimos; sobre todo, aquellos proyectos de infraestructura local. En efecto, han sido los programa-conflictos, puesto que todos tienen que ver con las propiedades existentes. Así, pues, trátase de arreglar y ensanchar caminos, abrir algunos nuevos o, como fue el caso, de un proyecto de vivienda abortado, ha existido cierta oposición en la comunidad, en vista de que se coopera poco en tal sentido. Esta idea de abrir caminos y correr cercas ajenas, no es nada agradable ni para el representante, ni para los dueños de tierras del corregimiento. Siendo comunidades muy apegadas a la propiedad y a sus valores inherentes, los responsables locales no han podido utilizar los instrumentos legales a su alcance, con riesgo de perder el apoyo de sus simpatizantes.

3. Los vínculos con el poder central

A falta de recursos locales, el representante debe localizarlos fuera de su

* **La base del poder popular panameño.** Tres charlas de Miguel Angel Picard Amin. Comisión de Legislación. Panamá. 1976. P. 3.

comunidad. En efecto, cada vez más, la estructura del poder popular saca sus fuerzas de apoyo político-económico del tipo de relaciones que los representantes tienen con el poder central. Es el camino expedito, la vía directa para solicitar al gobierno la ayuda necesaria para paliar el vacío que deja la insuficiencia de recursos fiscales de las comunas rurales.

De las relaciones con el gobierno central dependerán mucho los proyectos de infraestructura comunal e intercomunal. Se trata de que exista un consenso y que todos los representantes expongan los problemas de sus comunidades, que deben ser tramitados mediante solicitud al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE). En Guararé estas solicitudes alcanzaban un total de 16 proyectos para beneficiar a unas 32 comunidades y 6.991 personas. Por ejemplo, un acueducto, servicio telefónico en tres localidades y tendido eléctrico para otras seis por un valor de B/572.000. En síntesis todos los corregimientos están incluidos con uno o más proyectos en sus caseríos.

4. La organización del espacio

Es el tema ausente de toda colectividad rural. La falta de medios técnicos y económicos no permite establecer los estudios necesarios en este sentido, limitando así su acción en la organización de las propiedades y de actividades agrícolas. Se organiza el espacio conforme a ciertos criterios y flexibilidades que se ajustan algunas veces a intereses particulares, otras, a intereses colectivos. Normalmente estas acciones atañen únicamente al perímetro de las aglomeraciones.

En las aglomeraciones existe lo que se conoce como el "ejido municipal", en otras palabras, es el esquema director de las mismas. Es el primer componente de toda colectividad territorial y corresponde casi siempre al crecimiento natural de la población aglomerada.

Tradicionalmente débiles, los municipios están incapacitados de organizar las actividades que se dan fuera de los perímetros de las aglomeraciones. La movilidad de los campesinos, originada en parte por la manera de cultivar llamada de "rozas" (desmonte y utilización del suelo hasta su agotamiento), molesta la estructura agraria itinerante, la morfología agraria y los comportamientos sociales de los grupos no asentados. La población agrícola transhumante, acostumbrada a desplazarse continuamente, forma caseríos donde decide desmontar. La dispersión de la población tiene sus orígenes en estas prácticas costumbristas, de allí que la prestación de servicios públicos y privados sea casi imposible.

Así, en 1970 existían en el distrito de Guararé 72 lugares poblados, el 91 0/0 (721 hab.) de la población vivía en 33 de ellos con menos de 50 habitantes. El 14,9 0/0 vivía en la mayor aglomeración: Guararé con 1.178 habitantes. Igual efecto en la agricultura. En 1.378 explotaciones se daban 2.759 parcelas dedicadas a distintos usos de suelos. Por cada 25 has. de pastos sembrados, se daba una de cultivos permanentes y 5 de cultivos temporales.

III LA ORGANIZACION DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES DE PRODUCCION AGRICOLA

Ya hemos visto los factores locales, esbozada la acción de los responsables locales y la organización del espacio que se puede denominar "urbano" en el marco de la comunidad rural. Nos falta saber, pues, cómo se presenta la situación de los grupos organizados del distrito, frente a la presión gubernamental que propone la organización de los campesinos bajo algunos de los modelos alternativos de asociación (asentamientos, juntas agrarias, cooperativas, etc.), las respuestas de la comunidad a tales modelos y los efectos de estos últimos sobre la comunidad.

1. La agricultura tradicional, los productores independientes y los grupos asociativos

En Guararé han existido movimientos campesinos muy particulares y muy adaptados a la idiosincracia de esta región. Estas formas de organización han pasado de la iniciativa individual hacia la constitución de grupos, que organizados unas veces, o simplemente reunidos otras, atendían las necesidades comunes al momento de la cosecha y otras labores del campo. Este tipo de trabajo comunitario es conocido bajo el nombre de "juntas", nombre que es reutilizado en la corporación campesina denominada, por referencia, Junta Agraria de Producción. Por otro lado, desempeñan un papel importante en la introducción y difusión de los nuevos factores de producción, el desarrollo del comercio y la acción de las corporaciones.

Los mecanismos de conducta están determinados por la existencia de las organizaciones anteriormente descritas y por el control del poder local ejercido por el grupo dominante ligado al comercio de abastos, de productos agrícolas y a los grandes ganaderos. Este grupo dominante promueve las primeras actividades de carácter público: la construcción de la iglesia, la casa municipal, la escuela primaria y el arreglo del parque. No obstante toda esta actividad queda puntual, sin poder superar el marco de las primeras ideas que suscitaron las primeras experiencias.

Además de los grupos asociativos del distrito, existen desde luego los productores independientes, quienes financian sus proyectos en la cooperativa de ahorro y crédito local; otros prefieren utilizar los servicios del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) por su mayor capacidad de financiamiento.

En 1978 la cooperativa efectuó 54 préstamos para proyectos agrícolas y pecuarios por un total de B/123.995. El maíz y el tomate industrial eran los rubros de más incidencia en los préstamos agrícolas: B/25.500 y B/16.350, respectivamente.

En 1979 la cooperativa financiaba 191 has. de maíz, 52 has. de sorgo y 3 has. de café, además de otros rubros como lechería, cría y ceba porcina, por un total de B/119.756.

2. La actividad agrícola del asentamiento campesino Primero de Mayo

El modelo de asentamiento campesino es la organización agrícola que se contrapone a cualquier otro sistema de tenencia de la tierra, sea éste latifundista o minifundista. Parte del principio de la propiedad colectiva, más aún de la producción y de los beneficios colectivos. Este modelo ha sido difícilmente aceptado, incluso en aquellas comunidades que gozan aparentemente de una mejor distribución de la tierra.

Este fenómeno se puede atribuir al hecho de que los miembros del asentamiento son campesinos sin tierras y, socialmente hablando, no forman parte de la comunidad en que son insertados. Circunstancia desfavorable para el asentamiento Primero de Mayo, que no sólo ha confrontado problemas de organización y comercialización de sus productos, sino también de aceptación en el medio social guarareño; situación que los responsables locales no logran aún resolver.

En tanto que organización, el asentamiento Primero de Mayo, cuyo nombre proviene de la fecha de fundación (1973), nace de la voluntad de un grupo de campesinos sin tierras, bajados de la montaña, que hasta ese momento se desempeñaban como obreros agrícolas. De un total de 19 familias que lo constituían originalmente sólo quedaron 10 para formar definitivamente el grupo que se conoce hoy día. Instalado muy cerca del perímetro de riego, el asentamiento controla 58 has. de tierras irrigables, divididas en 13 parcelas que fueron adquiridas por la reforma agraria mediante préstamo del BDA por un total de B/28.000. La primera dificultad del grupo, es la insuficiencia de tierras y la dispersión de las parcelas, que es un obstáculo para la explotación racional del asentamiento. Las principales producciones agrícolas están determinadas por un plan anual para el arroz, el maíz y otros productos en la época de invierno, y legumbres en la época de verano. En la segunda siembra de 1979 el asentamiento tenía seis parcelas con maíz (19 has.) y 18 has. de arroz. El grupo ha estado cosechando arroz con un rendimiento de 70 qq/ha. de su primera siembra. Tres de las parcelas no se utilizaron, el resto se sembró con caña de azúcar, más un predio donde se instaló una galera para aves de corral.

La cría de aves es una actividad nueva para los asentados, que se inicia en 1979. Es un programa que permite comercializar 5.000 pollos cada 60 días, con un costo de instalación de B/14.775. La comercialización de las aves es efectuada en la vecina ciudad de Chitré, con un precio de venta de B/0,44 la libra de pollo. Dada la inexperiencia del grupo en la actividad avícola, la explotación es deficitaria en una primera fase. Pese a todo, gracias a la infraestructura instalada y las experiencias adquiridas, se prosigue la explotación.

De cada venta bruta que efectúe el asentamiento, debe reservarse el 1 0/0 para los fondos de la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), como cotización sindical; los reembolsos al BDA se efectúan mediante acuerdos del banco y el asentamiento.

Uno de los más importantes alcances para el asentamiento ha sido su proyecto de vivienda. Para el grupo es la respuesta a la necesidad imperiosa de do-

tarse de un modelo de vivienda rural que reemplazará sus viejas chozas de paja y le diera carácter de nuevo caserío, que constituirían las 10 unidades de viviendas a construirse. La preocupación de los asentados es secundada por el propio representante P. ...ante el Ministerio de Vivienda. Aprobado el préstamo de las 10 unidades por el BDA, se parte del supuesto de que cada familia aportaría la mano de obra no calificada para reducir los costos, calculados en B/2.222 por cada unidad. El costo final de los trabajos se estableció en B/23.840. No obstante el reducido espacio de construcción, 37,58 m² el área cerrada y 8,62 m² el área abierta, las familias se ven obligadas a construir anexos laterales para la instalación de cocinas y unidades sanitarias. En términos generales constatamos que el conjunto de viviendas no es el modelo que caracteriza el hábitat rural de la península de Azuero, aunque no dejará de ser un elemento nuevo que simboliza un cambio.

A la falta de tierras y una buena distribución de las mismas se le sumaron los problemas internos de organización y deserción que se dan en los primeros años. La producción del grupo es insuficiente, además no se logra ampliar la explotación. Por otra parte, pese a los trabajos de acondicionamiento de algunas parcelas donde se empozaba el agua, se ha constatado que la condición de las mismas varía poco. A todo esto hay que agregar dos tipos de malezas que se dan en el perímetro de riego (pimientilla y marizurie), que están atacando los cultivos. Por otro lado, las condiciones ambientales inciden en la ejecución incompleta de los planes de inversión. En su puesta en marcha, los planes dependen del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y del BDA. No se cumplen al momento necesario. Los insumos, las semillas y la maquinaria agrícola escasean, tanto en la siembra como en la cosecha.

Cierta incertidumbre ha quedado de las entrevistas con funcionarios y miembros del asentamiento, se dan contradicciones y no se logra saber dónde se ubican las deficiencias en uno u otro grupo.

La comercialización de los productos debe ser efectuada por los asentados. Es la dificultad mayor después de la cosecha. "No existe mercado" (sic), en otras palabras, no se vende el producto a precios justos por la desigualdad del valor de compra; aparentemente no existe el respaldo de las instituciones gubernamentales que garantizan los precios de sostén y la compra de la producción de los asentamientos. . . La multitud de problemas ha mellado la actividad de los asentados, cuya imagen de grupo productor se ha deteriorado hasta tal punto que sus capacidades han sido puestas en duda. Esta situación se hace sentir aún más en el BDA, que es finalmente el que controla los planes del asentamiento, mermando su capacidad de crédito. Desde 1974 hasta 1979 el asentamiento sólo ha logrado cancelar aproximadamente el 60 % de sus préstamos, de un monto de B/133.526 en seis operaciones con el BDA.

Aunque la actividad financiera del grupo no debe considerarse como el único elemento para poner en duda su capacidad. Bien vale la pena, pues, guardar ciertas consideraciones y "hay que ver la otra cara de la moneda", como diría el representante P. ...: *"La gran parte de los miembros del asentamiento son campesinos que bajaron de la montaña sin ningún grado de instrucción y si no continúa el apoyo al grupo, la tarea les será aún más difícil"*.

A la pregunta, ¿por qué el asentamiento campesino era considerado como un fracaso?, la respuesta de unos de sus miembros fue la siguiente: *“quienes consideran que el asentamiento es un fracaso son: los oligarcas, los burgueses y los capitalistas, puesto que nosotros no competimos en el mercado por precios sino por la mayor producción”*.

Esta respuesta debe interpretarse como la voluntad del asentamiento de producir, no con arreglo a los imperativos de la búsqueda de beneficios sustanciales a todo precio, sino con arreglo a la función social que el asentamiento se propone cumplir, abasteciendo ampliamente el mercado con una mayor producción.

3. La Junta Agraria Guararé

La Junta Agraria Guararé está constituida por 28 miembros, quienes trabajan sus tierras y alquilan las de otros campesinos. El modelo alternativo de junta agraria fue escogido porque se adaptaba a las condiciones individuales de cada socio, sin pérdida del derecho posesorio de sus tierras. El objetivo principal de toda junta agraria sigue siendo la adquisición de los factores de producción en las condiciones más favorables en cuanto a costos, la ayuda técnica y el crédito necesario.

Sobre la base de una organización individual, se conocen los gastos, que se miden en términos colectivos al momento de financiamiento. Cada suma presupuestada representa una parte de la inversión global que debe ser cancelada al final de la cosecha.

Constituido por los mismos miembros desde su fundación (1973), el grupo es menos dependiente de la tutela de las instituciones gubernamentales de apoyo al sector rural. Las funciones administrativas se ejercen en forma rotativa, permitiendo la participación de todos en las diferentes tareas. Cada mes la Junta efectúa una reunión para discutir y plantear las necesidades, recordar las necesidades y determinar el trabajo individual en las labores de campo.

Los meses de invierno (abril a diciembre) ocupan la mayor actividad de la corporación; pueden ser los meses más críticos según las condiciones naturales. Los cultivos se inician con el arroz y el maíz, terminan en el verano con la cosecha de tomate industrial. La labor de campo es efectuada por jornaleros que se desplazan de cultivo en cultivo; es una labor difícil por la constante movilidad, debida a la dispersión de las parcelas bajo control de la Junta. En 1979, la Junta tenía sembradas, para la segunda cosecha, 211 has. Esta siembra consistía en 150 has. de maíz, 37 has. de arroz, 22 has. de tomate y 2 has. de cebolla. De este total, 40 has. estaban bajo producción en tierras de los socios de la Junta, el resto correspondía a tierras alquiladas.

Un sistema de control de las actividades es llevado por uno de los socios, que se conoce como secretario de programación. Esta persona se limita a ordenar los pedidos de insumos y semillas utilizados en cada rubro por cada socio. La cosecha lleva consigo satisfacciones y descontentos, estos últimos llegan siempre al momento de la comercialización. Cada miembro actúa por sí solo,

cubriendo los gastos y las decisiones de transporte y elección del comprador. Quien no se desplaza con sus productos al mercado espera los compradores, riesgo de caer en todo tipo de especulaciones.

Terminadas las ventas, los miembros se reúnen, en el mes de marzo, con el tesorero de la Junta con el fin de cancelar las deudas contraídas y pagar las sumas financiadas por el BDA. De todos los compromisos adquiridos en los últimos cuatro años con el BDA, una sola vez no se logró cancelar a la fecha de vencimiento (30-6-80) el pago correspondiente al financiamiento de la segunda cosecha, o sea B/90.680. La Junta ha obtenido desde 1975 préstamos por un total de B/416.147 en seis operaciones bancarias y logrado mantener un satisfactorio comportamiento financiero. Los motivos del retraso en el último pago se han debido al fracaso de la cosecha de arroz por la falta de lluvia; la variedad sembrada no era buena y atacada por la maleza por el bajo crecimiento de la planta. La semilla se compró a B/23,50 el quintal, se vendió cosechado a B/9 el quintal. Unos de los socios, O.P., sembró 3 has. y cosechó 61 quintales; A.R., sembró 17 has. y cosechó 20 quintales, o sea una pérdida total*. A los que sembraron para su sustento familiar también les fue mal.

La producción de maíz alcanzó unas 8.412 quintales. De 19 socios que sembraron, 13 de ellos venden a B/8,50 el quintal (precio de sostén desde hace tres años). Un socio vende a B/9,10 en la ciudad de Panamá. Otros venden a B/8,25 el quintal y otro vende a B/8. El precio más bajo obtenido fue de B/5,25. La producción promedio fue de 442 quintales; siete de los productores se situaron sobre esta media.

El descontento de los productores se acrecienta tanto más cuanto ni los precios de sostén fijados por el gobierno se mantienen al momento de la comercialización. En efecto, mientras que el precio de los factores agrícolas, los intereses bancarios y los impuestos van en aumento, el precio de sostén se mantiene igual, siendo los productores los que han tenido que absorber las alzas, desmejorando su capacidad económica.

Conclusión

Es necesario subrayar que los resultados de nuestro estudio son incompletos. Incompletos por la ausencia de ciertos eslabones que deben unir todo el análisis. Específicamente, nos referimos al papel que desempeñan las autoridades locales en el desarrollo de la actividad económica de la comunidad. A pesar de los cambios estructurales, no se ve la participación de ese poder local definido por los fundamentos constitucionales de 1972, llamado comúnmente "poder popular", y su paralelo, las organizaciones comunitarias.

Buscar una convergencia entre estas dos estructuras y encontrarla de manera real y efectiva resulta difícil. Las organizaciones comunitarias, y el asentamiento campesino notablemente, dependen mucho de la tutela estatal. Mientras

* Se ha estimado que para sembrar 1 hectárea de arroz se necesitan 3 qq de semilla.

que los gobiernos locales débiles de recursos y, por ende, de poder de decisión son igualmente dependientes del gobierno central. Poca responsabilidad tienen los gobiernos locales en las políticas del sector rural concebidas desde arriba. El poder local se hace más débil de lo que tradicionalmente era y quebradizo, políticamente hablando.

El apego a la pequeña propiedad tiene sus consecuencias inmediatas en la acción de los responsables locales, quienes se ven imposibilitados de actuar por temor a incomodar a sus electores. Por ejemplo, en Guararé, será mal visto que el representante P. ...merodee con frecuencia el asentamiento, ya que provoca susceptibilidad por parte de los notables del pueblo. En consecuencia, el poder cae en manos de las estructuras tradicionales.

Por otro lado, no hay que olvidar el supuesto de la buena distribución de la tierra. Este postulado pierde validez en la medida en que la presión sobre la tierra es mayor y además entra en conflicto con la precaria situación de los campesinos que carecen de ella. De donde resulta la necesidad de un análisis más fino a objeto de conocer el porqué del estancamiento de la población del distrito en los últimos cuatro períodos censales.

En fin, no podemos concluir este trabajo sin decir que la organización del sector agrícola, dentro del contexto de este estudio, corrobora la importancia del eje principal de nuestro análisis. Dentro de los aspectos bajo los cuales incide la acción del gobierno, se sitúan primeramente el problema de los campesinos sin tierra, luego las reformas administrativas al régimen local.

Este último tema abarca única y exclusivamente la organización de la vida en comunidad, y no las formas y los medios que ésta pueda utilizar para organizar su vida productiva. Es decir que, aunque las reformas administrativas de 1972 dejaban entrever la necesidad de fomentar la producción en la comunidad a través de las entidades locales reformadas, la relativa distensión de los vínculos entre uno y otro sector, debida al alejamiento y esencialmente al papel pasivo en que se habían acantonado los regímenes locales desde años atrás, no permite la aplicación de las reformas. De tal manera, que la reorganización misma del régimen local nunca fue planteada por los viejos grupos políticos, lo que es muy desfavorable a los sectores que permanentemente estuvieron descartados de la vida local: las clases populares.