LA ESTRUCTURA AGRARIA EN EL DESARROLLO NACIONAL*

Marco A. Gandásegui hijo

En este trabajo se desea explorar algunas áreas del proceso de desarrollo y su relación con la estructura social, especialmente en el agro.

El **subdesarrollo**, **estar en desarrollo** o **ser dependiente** con términos ya comunes para los que se preocupan de los problemas sociales del país. Son formas de identificar una misma realidad. (Diferenciándose, probablemente, el enfoque teórico). La inestabilidad en el desarrollo de los diferentes sectores de la vida nacional hace surgir distintas interpretaciones de una misma realidad. Unas más, otras menos válidas.

* Con algunos cambios, este trabajo se expuso en el Auditorium "José Dolores Moscote" de la Universidad de Panamá, el 15 de septiembre de 1970.

Aunque es común confundir los tres términos arriba mencionados, cada uno contiene un significado implícito específico y particular. El **subdesarrollo** es una relación cuantitativa. Se tiene menos que el que tiene pleno desarrollo. Estar **en desarrollo** implica la conceptualización de un continuo, sobre el cual se encuentra el país moviéndose en una dirección ascendente. Ser **dependiente** hace referencia a una relación de dominación-subordinación existente. Todo movimiento se efectúa a través de y con la intervención de la relación existente entre país dominante y país dominado.

Hay sectores de la población que no tienen alternativa ante la problemática del desarrollo —no tienen alternativa de tipo alguno— presentado así al país un enorme reto. Desde la Segunda Guerra Mundial, o poco antes, y cada vez con mayor fuerza, importantes grupos de trabajadores han venido siendo desplazados de sus ocupaciones por motivos diversos. Son los sectores rurales —campesinos, artesanos y trabajadores en general— cuyo sistema de vida se encuentra en proceso de desintegración.

El tema de este aporte hace referencia a esa masa que se moviliza, y que ha dejado de ser sólo un fenómeno demográfico para su cuantificación.

Se ha transformado en un reto social de profundas consecuencias. Además, representa un problema político por el significado nacional de las repercusiones que tienen estos desplazamientos en la economía y en la estructura del Estado.

Hemos llamado esta conferencia "La Estructura Agraria en el Desarrollo Nacional" porque trataremos de demostrar cómo opera el proceso de desintegración de las formas tradicionales del campo ante el tipo particular de desarrollo que se está dando en Panamá. Entiéndase por "Estructura Agraria" una forma única de interrelaciones que pueden operar a diferentes niveles, pero nunca separados. (Es decir, la gran empresa agrícola no es ajeno a la pequeña parcela de subsistencia). Hay una "Estructura Agraria" en proceso de desintegración, y al mismo tiempo hay otra "Estructura Agraria" en proceso de integración.

En concreto, existe una forma de producción social que se encuentra en camino de desaparecer. Su agonía puede ser larga o corta, pero está condenada. Este punto es muy importante porque contiene dos situaciones, una objetiva y la otra subjetiva. La objetiva: las prácticas de producción que tienden a desaparecer. La pequeña unidad, el trabajo en familia, el auto-consumo y la poca utilización de técnica y capital irán extinguiéndose a la misma velocidad que aumente la demanda de productos agrícolas.

De las relaciones subjetivas de producción social surgen múltiples costumbres y convenciones. Nosotros, y nuestra población rural, estamos

formados en estas costumbres, más los hábitos, aspiraciones e ideas. El proceso de desintegración de una "Estructura Agraria" elimina la forma objetiva, pero sólo logra impactar la subjetiva. Es probable que estas costumbres consideradas "tradicionales", pero que traspasan las formas objetivas de producción, logren sobrevivir por varias generaciones.

Panamá presenta una estructura agraria muy heterogénea en apariencia, pero en el fondo hay una fuerte unión y una estrecha dependencia entre los diferentes niveles. A pesar que el latifundismo-tipo ha desaparecido, o nunca tuvo fuertes raíces en Panamá, las grandes empresas agrícolas han logrado mantener una relación dominante sobre otros sectores menos desarrollados. Mientras en algunos distritos del país hay una marcada tendencia hace la concentración de tierras en pocas manos, en otros hay una dispersión enorme. En estos últimos hay una reserva de trabajo aun sin utilizar. En las primeras, existen empresas de alta capitalización que en tiempos de necesidad pueden ofrecer empleos temporales.

Mientras en algunos distritos el promedio anual pagado en concepto de alquiler de una hectárea de tierra pasa de los B/.15.00, en otros apenas alcanza los B/.0.50. Nuevamente, aparecen niveles muy dispares de productividad. Además, sólo el gran empresario, con capital y técnicas, puede arriesgarse en una empresa donde la hectárea —o una cabeza de ganado— cuesta en alquiler 15 balboas. En ciertos distritos, la propiedad está bien establecida (Santa María, el 84% - en el registro de la propiedad. En otros apenas se nota interés por registrarla (Donoso, 9%).

Las formas de pago a los trabajadores agrícolas también varían, siendo las más avanzadas donde los salarios se devengan en efectivo y los menos donde el 80% reciben pago en concepto no remunerado.

Estas variaciones responden a niveles de producción, los que a su vez determinan el standard de vida de esas poblaciones. Mientras mayor es el desarrollo agropecuario, mayores son las inversiones, de capital y más acelerado el proceso de emigración.

Como consecuencia viene el desplazamiento de mano de obra adscrita a la tierra o a ocupaciones de baja productividad, por pérdida de sus medios de trabajo o por pérdida de su mercado consumidor, respectivamente. Sus efectos deben ser estudiados dentro de una dinámica de cambio.

Hay un equilibrio, determinado socialmente por las formas de trabajo y de explotación, entre hombre y naturaleza. Los economistas han perfeccionado instrumentos de medición lo suficientemente sofisticados para medir la productividad de un trabajador bajo determinadas condiciones socio-económicas. Estas capacidades de producción van relacionadas con tierra, capital y técnica. El agricultor que aplica métodos de trabajo nece-

sarios apenas para su subsistencia, no tiene cabida en un medio comercializado, con altas inversiones de capital y técnica. Sus métodos serían un estorbo, lo que determinaría la eliminación de su forma de trabajo.

Es importante señalar que lo que queda eliminado es su método de trabajo y no el individuo. El individuo se transforma en fuerza de trabajo (o si tiene capital propio en productor comercial), fuerza que es absorbida por las nuevas técnicas de producción. La fuerza de trabajo, en una economía de mercado, tiene un valor que es compartido por los factores —trabajador y capital— que lo poseen. El valor de la fuerza de trabajo en un trabajador está determinado por su relativa escasez o abundancia (la división del trabajo social); mientras mayor es la oferta, menor el valor asignado a la fuerza de trabajo disponible del individuo. Mientras mayor la demanda, mayor el valor asignado a la fuerza del trabajo.

Supóngase un caso hipotético donde se demanda una cantidad de mano de obra determinada y con características dadas. El grado de desarrollo del sector demandante determinará el nivel en que se ajustará el salario. Pero su situación como mano de obra en el mercado define el lugar preciso en que encuentra su ajuste el salario que recibe el trabajador.

La fuerza de trabajo tiene un valor fijado por el grado de desarrollo y por la distribución de los factores en el mercado. La capacidad de absorción de los sectores determina la distribución de la mano de obra, y el nivel de desarrollo alcanzado, los salarios.

La heterogeneidad en cada uno de los sectores, en los cuales se encuentran diferentes niveles de desarrollo, es consecuencia directa de una economía que es excluyente de mano de obra. Los niveles distintos de desarrollo harán demandas propias, pero interdependientes. La demanda hecha sobre el sector primario, por ejemplo, para una mayor productividad, emana de los otros sectores en crecimiento. La expansión productiva del sector agrícola-comercial desplaza a la población sin propiedad. Sin embargo, no hay reciprocidad en la estructura interna. Los sectores secundario y terciario no pueden movilizar sus recursos para satisfacer las demandas del sector primario. Además, las demandas a los sectores secundario y terciario, son, en general, externas. El crecimiento de los sectores secundarios terciario provoca el desplazamiento de trabajadores con una productividad menor al promedio alcanzado. Es decir, el propietario de instrumentos de producción y comprador de fuerza de trabajo inadecuados para el nivel de desarrollo dominante, pierde su mercado, siendo así marginado de la dinámica de desarrollo.

Los agricultores desplazados, sin tierras, migran hacia las formaciones urbanas donde pueden vender lo único que tienen: su fuerza de trabajo

Pero no sólo migran los agricultores sin tierra, se desplazan también otros sectores de la población que han sido separados también de sus medios de trabajo. Además, lo cual aún no ha sido debidamente cuantificado, hay un drenaje de capitales que se concentran en el polo dinámico de la economía.

La fuerza de trabajo y el capital (acumulación de trabajo), en el momento de expansión, se concentran tanto ecológica como socialmente. Esta característica permite analizar un rápido proceso de crecimiento económico ya que los factores trabajo, capital y tierra se encuentran disponibles y adecuadamente establecidos. (Sin embargo, cierto desequilibrio hace variar radicalmente la situación. En la estructura interna de relaciones económicas (y sociales) hay actores exógenos, que determinan una demanda de mano de obra, capital y tierra que no responde a necesidades internas).

La mano de obra que tiende a concentrarse, al igual que el capital, rebasa la capacidad demandante del mercado de trabajo debido al uso de trabajo acumulado (técnicas capitalizadas) generalmente importadas. El capital encuentra mejores condiciones en los sectores más desarrollados, donde hay una menor utilización de mano de obra.

Al introducir el capital (trabajo acumulando, técnicas, etc.) en sectores de bajo rendimiento productivo per cápita, la primera consecuencia es la elevación de este último y el desplazamiento de mano de obra sobrante.

Los sectores desarrollados y, a veces, una sola ciudad (primada), que está vinculada al polo de mayor desarrollo, propenden a concentrar los recursos financieros y humanos.

LAS MIGRACIONES

Se pueden distinguir diferentes formas de traslados de masas humanas de un punto geográfico a otro. En general, se observa que las migraciones son de tipo campo hacia la ciudad. Sin embargo, dependiendo de la situación real en la estructura de la tenencia de la tierra, el auge del centro primado, etc., la tendencia general puede variar en gran medida.

CUADRO N° 1
MIGRACIONES HACIA LA CHORRERA, SU ORIGEN,
Y DESTINO POR SECTOR *

JEFES DE FAMILIA

		Origen		
		Rural	Urbano	
Destino	Rural	(106) 74.6%	(9) 13%	115
	Urbano	(36) 25.4%	(60) 87%	96 Q=0.90
		142	69	211

La gran afluencia de sectores agrícolas hacia áreas rurales de otras regiones sugiere que en el lugar de origen no hay tierra cultivable disponible, mientras que en el lugar de destino sí hay. El distrito de La Chorrera, por ejemplo, ha recibido en los últimos años una considerable migración, especialmente de agricultores, los que se han radicado en el área rural.

La emigración de elementos urbanos se orienta hacia lugares distintos a las migraciones rurales. Se puede inferir que las causas de migración son diferentes también, aunque responden a un mismo proceso.

En el sector rural, el proceso migratorio responde a la pérdida de relación entre el hombre y la tierra. Las condiciones de explotación hacen necesario su traslado a otras regiones donde pueden encontrar tierras suficientes que demanden su trabajo.

En el sector urbano, el proceso migratorio no tiene relación con la tierra. Su desplazamiento se debe a su pérdida de mercado frente a productores de bienes y servicios más eficientes y económicos.

En La Chorrera se constató que los migrantes de origen rural daban como causa principal de su traslado el factor trabajo (47%); la razón de mayor importancia que seguiría era tierra (26%).

Entre los urbanos, la causa principal de migración declarada fue la de encontrar un ambiente adecuado (para la familia, etc.).

* Fuente: "La Salud en una Comunidad en Desarrollo, La Chorrera" Ministerio de Salud, 1970.

Trabajo y Tierra

El traslado de población económicamente activa —migraciones— hace referencia no sólo a un cambio cuantitativo, sino también cualitativo. El migrante no sigue siendo el mismo ser social o económico que fue en el pasado.

El migrante pasa por una transformación completa. Sus hábitos de trabajo deben cambiar, ajustándose a otras demandas y necesidades. Sus relaciones sociales pierden continuidad en el espacio y en el tiempo. Es decir, no sólo debe ajustarse a un medio ambiente físico nuevo, también se ve obligado a acostumbrarse a un mundo para él muy distinto al que dejó en su lugar de origen.

El nivel de integración a la nueva forma de vida está determinada, en gran medida, desde antes de la decisión final de migrar. Se ha podido comprobar un movimiento migratorio resultante de la necesidad de trabajo o de tierras para cultivo. La decisión individual de la migración puede atribuirse a la necesidad de mantener un nivel de producción y de vida de acuerdo a un promedio anterior, fijado por la relación existente entre el productor y los factores de producción social.

Una vez que la relación entre productor y factores de producción social no permiten mantener ese promedio, la probabilidad es que se manifieste el fenómeno migratorio.

Los migrantes forman una masa heterogénea. Aún cuando su origen geográfico sea similar, su origen social puede ser radicalmente distinto. A partir de su relación con la estructura social se pueden descubrir esas diferencias.

En la investigación de La Chorrera*, se dividió la población migrante en tres grupos:

1. Migrante en busca de trabajo;
2. Migrante en busca de tierras para cultivo;
3. Migrante en busca de otras gratificaciones.

Son tres situaciones diferentes que responden a niveles de vida y formas de integración distintas.

El migrante que busca trabajo tiene un nivel de vida que responde a la oferta del mercado en materia de consumo de bienes y servicios. Se

* Fuente: "La Salud en una Comunidad en Desarrollo, La Chorrera", Ministerio de Salud, 1970 (inédita).

le integraría al sistema predominante como mano de obra. Su integración no sería necesariamente estable.

El migrante que busca tierras para cultivo ha perdido su vínculo original y directo con la tierra y la desea perpetuar. Su nivel de vida hace relación a la baja productividad de la tierra y de las técnicas utilizadas. Su integración al sistema sería precaria.

El migrante en busca de otras gratificaciones está en pleno ascenso, procura establecer una mejor relación entre su capacidad productora (de bienes o servicios) y los factores de producción y consumo.

Las aspiraciones —traducidas en términos de los hijos— de los migrantes tienden a confirmar esta diferenciación. Mientras que el 79% de los migrantes en busca de otras gratificaciones tenían aspiraciones altas, sólo el 39% de los migrantes en busca de tierras las tenían también.

CUADRO Nº 2
MIGRANTES Y ASPIRACIONES *

		Buscando trabajo		Buscando tierras		Buscando otras gratificaciones		
ASPIRACIONES	Muy altas	13	19%	4	11%	24	44%	41
	Altas	30	45%	10	28%	19	35%	59
	Bajas	24	36%	22	61%	11	21%	57
		67		36		54		157

El trabajador agrícola con pretensiones de ser propietario de tierras tiene aspiraciones bajas. ¿Significa esto una condena al empresario agrícola? No. Precisamente, el migrante en busca de tierra no es un postulante a la integración al sistema de mercado. Las tierras que logre apropiarse no serán integradas a la producción de mercancías, sino a la producción de bienes para su consumo.

La escala de valores y, por lo tanto, las aspiraciones del campesino con tierra, será diferente a la del trabajador asalariado (aún siendo inestable) y a la del que busca otras gratificaciones.

* Fuente: "La Salud en una Comunidad en Desarrollo, La Chorrera", Ministerio de Salud, 1970 (inédito).

Por la falta relativa de participación del hombre rural en la estructura socio-económica predominante, su nivel de aspiraciones será más bajo. Mientras que el 59% de los originarios de centros urbanos tienen aspiraciones muy altas, sólo el 28% de los rurales expresan igual aspiración.

El nivel de ingreso también será diferente según las tendencias del migrante:

CUADRO Nº 3
MIGRACIONES * E INGRESO (1)

INGRESO	Buscando Trabajo		Buscando Tierra		Buscando otras aratificaciones	
Menos de B/.50.00	24	46%	20	77%	8	42%
Entre B/.50 y 150.00	19	36%	4	15%	5	25%
Más de B/.150.00	9	18%	2	8%	6	33%
	52		26		19	

El nivel de educación será igualmente diferente, según las tendencias del migrante.

Cuando se plantean las aspiraciones como indicador adecuado para medir el grado de disponibilidad existente frente a diferentes alternativas de cambio, es necesario tener en cuenta el efecto derivante de la estructura socio-económica prevaleciente.

El grado de integración al mercado consumidor de los diferentes sectores afectará el nivel de aspiraciones y la dirección de las mismas. Empíricamente, se observa una jerarquía de aspiraciones entre los sectores urbano y rural. Sin embargo, entre los grupos rurales, mientras más participación hay en el mercado consumidor, mayores son las aspiraciones consideradas típicas de los urbanos: vida liberal, educación, mayor consumo, etc.

Aspiraciones Urbanas.

El residente urbano, al perder un rol de productor directo (agricultor, artesano, etc.) establece sus metas en función a su capacidad de consumo. El migrante que inicia su movimiento en busca de nuevos medios de vida, tiende a orientar sus actividades hacia el sector servicios al encontrarse

* De origen rural.

(1) Fuente: "La Salud en una Comunidad en Desarrollo, La Chorrera", Ministerio de Salud, 1970 (inédita).

ante un sistema que lo rechaza como productor de bienes. El proceso de concentración de capitales y técnicas tiende a expulsar a la población económicamente activa de la estructura ocupacional tradicional. Sin oportunidad de auto abastecer sus necesidades, depende de la demanda del mercado imperfectamente constituido. Sus tareas económicas serían inestables, de baja productividad y divorciadas de los medios de producción (tierra, capital y técnica). Con cada adelanto técnico, que signifique una capitalización mayor, el ex-productor es alejado más de los medios de producción. Por un lado, los instrumentos de producción demandan grandes inversiones para competir en forma satisfactoria en el mercado. Por otro lado, las tierras escasean por la tendencia al acaparamiento de las más fértiles por los productores a escala.

A medida que el proceso se desenvuelve, el trabajador urbano pierde su relación con los medios de producción, orientando sus aspiraciones hacia el consumo de bienes y servicios. Ante la incapacidad de producir, por falta de los instrumentos adecuados, el migrante se transforma en instrumento de producción (fuerza de trabajo) para el productor. Cuando no puede ser absorbido, sigue su migración y/o depende de las imperfecciones del mercado, convirtiéndose en productor marginal de bienes y servicios.

En la sociedad productora de bienes de consumo que son transferidos o intercambiados (en función de mercancías), el productor marginal participa activamente consumiendo en forma también marginal. Su aspiración más inmediata no sería identificada con el pasaje a productor no-marginal, sino a consumidor no-marginal. Su conversión a productor (directo) no-marginal es muy remota, siendo más viable su incorporación, en forma estable, a la fuerza de trabajo social en forma de asalariado. Su incorporación a una ocupación estable, en forma de asalariado, sería su respuesta inicial a una necesidad primaria de consumo de los bienes más asequibles que ofrece el mercado.

En concreto, el trabajador urbano en esta situación de no-productor directo, que lo relega a una posición de inestabilidad, no logra ordenar sus aspiraciones. Identifica su meta adquiriendo bienes de consumo y condiciona sus medios a esos fines. Las metas más aspiradas para sus hijos en el estudio realizado en La Chorrera se relacionaban (en el siguiente orden) con: "Una mejor vida", "una buena educación", "un buen empleo" y "ninguna". En ningún caso se mencionó alguna forma de producción directa con aspiraciones a capitalizar.

Es difícil que un campesino, artesano o peón idealice una situación de producción capitalista. Sin embargo, si el sistema fuera tal que exigiera su transformación en pequeño capitalista, es probable que la pauta de aspiraciones fuese otra.

El comerciante o el artesano —e incluso el profesional o el semi-profesional de ingresos relativamente elevados— no identifican la producción como el medio más adecuado para que los hijos "triumfen" en la vida. La excepción es el campesino.

El trabajador rural, a diferencia del urbano, es generalmente productor directo. Trabaja directamente sobre la tierra, con medios propios, terrenos propios y, lo que es más importante, se queda con su producción. En el proceso de producción, sin embargo, el campesino hace una inversión relativamente pequeña. El único capital con el cual cuenta la mayoría de los productores rurales es tierra y herramientas primitivas. (1)

Por otra parte, el crecimiento urbano exige un aumento de la productividad agrícola. Aquí entran factores cuantitativos (más tierras) y cualitativos (mejores técnicas) que responden al aumento de la demanda. La demanda al productor agrícola aumenta al crecer la población urbana en relación con la población rural. Si cada productor tiene tierra en producción, su demanda se limita a su persona y su familia. Pero si todos los productores no tienen tierra, los que tienen deben satisfacer la demanda de los productores no-agrícolas.

¿Cómo puede satisfacer esa demanda el productor agrícola? Para satisfacer la demanda externa (a sus necesidades inmediatas), el productor agrícola debe producir un superávit de bienes. Pero, además, ha de existir un sistema eficiente de intercambio (comercio) que permita al productor poner a disposición del productor no-agrícola sus mercancías, y vice-versa. En el mercado se estructura una relación de intercambio que determina aspectos cuantitativos y cualitativos de la producción. El concepto de mercado libre, del juego natural de demanda y oferta, se desenvuelve teóricamente sin dificultades. A una mayor demanda (en un sector particular) mayor oferta (en ese sector particular), para lo cual se requiere una mayor inversión en tierras y técnicas (capital), lo que significa un traslado de factores y, también, la generación de un proceso de cambio social.

¿A cambio de qué satisface esa demanda el productor agrícola? No hay respuesta teórica satisfactoria para esta interrogante. Empíricamente, no ha sido posible determinar el móvil del productor agrícola. Resulta de mayor relevancia buscar la causa del cambio en factores externos al sistema. Efectivamente, el productor agrícola que consume su producción no encuentra incentivo en producir más para satisfacer demandas de un mercado externo. Su sistema se limita a la producción de bienes para su

(1) El 12,2% de las explotaciones en Panamá utilizaron fuerza mecánica y/o animal, el resto humana solamente, *Características de las Explotaciones Agropecuarias*, Vol. III, Cuadro 27, pág. 203, 1960.

bienestar inmediato (alimento, vestido, casa) y el sobrante en actividades que podríamos llamar de ocio. (El nivel de "bienestar inmediato" también depende de factores que son influenciados por el tipo de relaciones sociales existentes). El sobrante económico no es un ahorro que se convierte en inversión, ya que no es capitalizado. Sólo es usado para la adquisición de bienes y servicios transitorios. De esta manera los sectores más desarrollados (o más ricos) entregan su sobrante a los artesanos y a los comerciantes en cambio de bienes y servicios de consumo.

Los sectores productivos de mayor prosperidad, donde existe mano de obra *servil*, son precisamente los que menos necesidad tienen de desarrollar nuevas técnicas para aumentar su nivel de productividad. Los sectores menos prósperos que producen directamente, consumen su producto y el sobrante limitado lo intercambian por bienes y servicios igualmente.

Los productores agrícolas que logran una situación de prosperidad debido a la explotación de mano de obra *servil*, son los últimos en cambiar el sistema para aumentar la productividad. Internamente, están satisfechos con la producción sobrante que intercambian con los comerciantes de la ciudad, con el fin de satisfacer algunas necesidades propias de su jerarquía tipo *señorial*.

Esta situación no puede ser permanente. Por un lado, las necesidades provenientes de la ciudad, del "señor", aumentan o se mantienen constantes, pero la relación de intercambio lo desfavorece, por lo que debe aumentar su producción o exigirle a su mano de obra un sacrificio mayor, restándole un porcentaje mayor de su producción. El trabajador *servil* es así sobrexplotado y se encamina a la pauperización. Las diferentes formas de efectuar esta sobrexplotación no serán tratadas ahora. Sólo se indicará que, dependiendo de las relaciones de producción que condicionen el régimen político, pueden presentarse variantes que van desde la servidumbre hasta el sistema del intermediario comercial.

A diferencia del sector agrícola que puede auto-abastecerse, el sector no-agrícola depende de la capacidad productiva de los productores agrícolas para satisfacer sus necesidades más elementales. Al crecer la población urbana en relación con la población rural, esta última debe aumentar su producción agrícola elevando su productividad. Además, como fue ya dicho, la red comercial tiene que perfeccionarse.

Las alternativas existentes para superar el dilema creado por el crecimiento urbano —más productores no-agrícolas— se limitan a dos: Desarrollar mejores técnicas que eleven la productividad y/o integrar más tierras al mercado para elevar la producción.

La presión es externa, proveniente de una necesidad urbana. El propio sistema agrícola no puede impulsar su producción, si no existe el estímulo externo. Desde afuera, el sector agrícola es presionado a adoptar nuevas técnicas (a ser innovador) y a expandirse territorialmente, absorbiendo tierras fértiles, elevando su productividad.

Trasladándose a la fuente demandante real de las necesidades del "señor" a las necesidades de los centros urbanos, la estructura agraria —en todos sus niveles— cambia. A nivel social, las relaciones de servilismo desaparecen ya que el productor directo (campesino):

1. Pierde su derecho sobre la tierra en cambio de servir al "señor" y/o
2. Al ser desplazado de tierra fértil, sus técnicas primitivas no permiten producir un superávit para el "señor".

El productor directo se convierte así en un estorbo. Pero, a su vez, el "señor", de no transformarse él en un empresario agrícola, resulta un estorbo aún mayor que el campesino. Políticamente el "señor" sería conservador; lograría así frenar el proceso y poner en peligro la evolución pacífica del mismo.

Más arriba vimos que el señor agricultor también hacía demandas. Que, cada vez más, esas demandas se condicionaban a la oferta de los productores en la ciudad. Su gusto se refina, exigiendo más trabajo servil, con el fin de satisfacer sus mayores demandas.

De no lograrse un equilibrio, (a veces conseguido en situaciones muy especiales, como en algunos países subdesarrollados, cuando el productor agrícola y el productor industrial son la misma persona), el señor agricultor tenderá a perder su autonomía y a que su feudo se derrumbe.

El señor agricultor que no cede a la presión externa es despojado, primero, de su mercado, por ser relativamente caros sus productos en relación a las importaciones; después, de su poder político, al perder su relación con los centros de decisión, y finalmente, de sus tierras, al ser convertidas estas en empresas agropecuarias más productivas.

Al perder su mercado ante competidores más eficientes, el nivel de consumo del señor agricultor se reduciría a su mínima expresión. Una vez que se pierde el control político y deja de tener importancia la simple posesión de tierras, las relaciones de tipo servil dejan de existir. El señor agricultor desaparece, absorbido en las filas de los empresarios, de los rentistas o de los trabajadores.

El campesino es liberado de la servidumbre y pasa a engrosar las filas de los "hombres libres", deseosos de encontrar trabajo para sobrevivir. Al derrumbarse las relaciones tradicionales de servidumbre, el campesino pierde su vínculo con el señor, y por lo tanto con la tierra.

En el proceso de integración de esas tierras al mercado urbano (nacional o internacional) y en la consiguiente elevación del nivel tecnológico utilizado en la producción, el campesino sería desplazado de su medio de vida tradicional.

Mientras más rápido el proceso de crecimiento urbano, dependiente de factores ajenos a la dinámica del agro, mayores son las demandas que se le hacen al sector agrícola. En un proceso de desarrollo nacional la integración del agro es indispensable. Pero integrar el agro significa romper moldes tradicionales, que ajenos a su valor como expresión de la nacionalidad, frenan el desarrollo y, a la vez, profundizan las relaciones de dependencia con el exterior.

Aún cuando el proceso se desarrolla en forma tal que el pequeño agricultor independiente de baja productividad está cediendo su lugar al productor empresarial, obligando a migrar a otras zonas o a las áreas urbanas, el traslado de esta fuerza de trabajo no encuentra en su lugar de destino las oportunidades de trabajo adecuadas.

El proceso de desintegración de las relaciones tradicionales en las estructuras agrarias no solo responde a una dinámica nacional, de tipo interno. La influencia externa puede ser, a veces, tan fuerte o más que las mismas condiciones impuestas por el desarrollo nacional.

La Estructura Agraria Natariega

Cuando se hace referencia a etapas de transición o a períodos de crisis, en el fondo se está hablando de cambio. Los cambios pueden ser producto de fuerzas internas o de presiones externas al sistema social.

Para comprender el papel que juega el mercado internacional en el desarrollo agrícola panameño es necesario retroceder históricamente y adelantar algunas hipótesis sociológicas.

Ya en 1558, la Corona Española frustraba todo intento local de desarrollar una agricultura independiente y relativamente pujante. La ruta de tránsito, que había surgido con las expediciones por la costa del Pacífico de los conquistadores peninsulares, comenzó desde temprano a generar demandas. En 1522 se funda Natá en las sabanas coclesanas, zona bien dotada por la naturaleza y relativamente cercana a la ruta de tránsito. La ciudad de Panamá fue fundada apenas tres años antes, en 1519.

Los natariegos fueron empresarios agrícolas. Su mercado lo constituía el amplio sector formado por conquistadores, funcionarios, clérigos, mestizos y esclavos que residían en Panamá.

La base de esta empresa la constituía la mano de obra masiva y la extensión territorial. Dentro de la estructura colonial, el natariego se acogió al sistema de encomienda que le permitía un uso ilimitado de mano de obra para su empresa agrícola.

Durante los 36 años que duró el período de auge de Natá, prosperó y se consolidó el poder de España en todo el continente. En el mismo período, gracias a las necesidades de la ruta de tránsito, Natá aumentó la mano de obra y se extendió territorialmente. La productividad de la mano de obra, sin embargo, era muy baja, ya que las técnicas eran rudimentarias (respondiendo a la época). La única manera de conseguir el aumento de la producción era invertir más mano de obra y extenderse territorialmente, lo que se hizo.

Suprimido el sistema de encomienda, los natariegos se vieron obligados a abandonar sus grandes explotaciones, ya que el factor trabajo había sido retirado. ¿Pero si el negocio agrícola era tan próspero, por qué no buscaron una alternativa adecuada? Los natariegos ensayaron nuevas fórmulas para continuar produciendo, pero descubrieron que sus costos eran muy elevados para competir en su mercado tradicional que era la Ruta de Tránsito. La prosperidad del Imperio Español —que ya alcanzaba a todos los rincones del globo— desplazó a Natá del mercado internacional.

El derrumbe del corto período de prosperidad natariego no impidió a Natá ajustarse a la situación. El terrateniente, en un extremo, y el indígena en otro, se dispersaron inmediatamente. El primero se trasladó a la ciudad con parte de su bienes. El último volvió a su antiguo sistema de explotación, con el agravante que debió iniciar su retirada a los inhóspitas sierras.

Pero en el medio había un grupo de blancos, mestizos y antiguos esclavos que tuvieron que enfrentarse a la situación inmediata sin volver al pasado. Cerrados los mercados para sus productos, debido al elevado costo de los mismos, este grupo no fue capaz de innovar técnicamente, hundiéndose en un período tricentenario de olvido. La ruta de tránsito en cambio siguió su vida normal, pagando con servicios los productos alimenticios que importaba.

No es sino en los períodos de crisis de la ruta de tránsito, y posteriormente con la república colombiana, cuando la estructura agraria recobra cierta dinámica propia.

La estructura agraria del siglo XX responde, paradójicamente, a una misma demanda: la ruta de tránsito. Natá y sus alrededores, lo que compone las sabanas de Coclé, nuevamente es el centro de dinámica agrícola.

Sin embargo, hay algunas variaciones trascendentales que alteran el cuadro.

1.—El poder político no proviene en su totalidad del exterior, sino que es compartido internamente.

2.—Hay una transferencia inicial de capital y técnicas desde la ruta de tránsito hacia Coclé.

Rápidamente se estructura un importante mercado de consumidores en la ruta de tránsito, primero con el ferrocarril y posteriormente se consolida con el canal. El poder político de los sectores comercial-agrícolas (1910-1930) les permite abrirse camino al mercado de la ruta y tener acceso a capital y técnica para renovar sus métodos de producción. Además de obstaculizar el ingreso de cierto tipo de productos alimenticios, los nuevos empresarios agrícolas logran iniciar un proceso de producción altamente tecnificado, reduciendo los costos y desplazando mano de obra.

Ese proceso de capitalización y de tecnificación está reducido, sin embargo, a sectores pequeños y especializados en la producción de un número limitado de bienes. Los productores directos del agro y los pequeños productores de bienes y servicios no reciben los beneficios de esta capitalización y deben abandonar sus ocupaciones al perder sus tierras y sus mercados, respectivamente.

El crecimiento urbano de la ruta de tránsito, que permitió el desarrollo de una dinámica agrícola de alta productividad, desencadena un proceso de migración del campo hacia la ciudad. Pero el desarrollo urbano no responde a una dinámica social interna, en este caso, sino a demandas externas que son precisamente las fuerzas que imponen el nivel tecnológico adecuado para la competencia en el mercado. Además, controlan el acceso a capitales para la inversión en proyectos de desarrollo.

Relaciones Campo-Ciudad

La relación entre los sectores rurales y los sectores más urbanizados, con vínculos directos hacia el exterior, es una relación de cambio.

El movimiento del campo hacia las ciudades es irreversible. De continuar el proceso de desarrollo, sea cual fuera su tipo, habrá una tendencia al aumento de la productividad agropecuaria. Este aumento significará una baja relativa o absoluta de mano de obra rural ocupada *

* En EE. UU. de 1960 a 1967, según fuentes del Departamento de Comercio, la población agrícola bajó de 15 millones a 10 millones de habitantes. Por cada agricultor hay 20 que no son agricultores.

Actualmente, lo que escasea es capital. Hay un nivel aceptado de productividad de la tierra, que, con la introducción de nuevas técnicas y más capital, puede ir expandiéndose a áreas en la actualidad no explotadas. Naturalmente, lo que sobre es mano de obra. Esa mano de obra se traslada a la ciudad donde debe vender su fuerza de trabajo. Encuentra un mercado atrofiado: una situación donde el mercado sólo busca mano de obra calificada. Si el desarrollo del país significa desplazar mano de obra rural, significa también que debe tener otro lugar para ella en el proceso. Sin embargo, no lo tiene. Cada obrero calificado, que maneja capital traducido en técnicas sofisticadas, está haciendo la labor de un número indeterminado de trabajadores sin calificación. El migrante rural sin calificación, preparación o instrucción, se radica en la ciudad, comenzando a consumir sin poder producir mercancía o producto alguno.

¿Cómo acontece este "milagro" económico? Ello es parte del intrincado y complejo funcionamiento del Estado moderno. ¿Resultado concreto? Consumidor que no produce. Estas masas marginales, que son expulsadas por la estructura agraria y marginadas por la ciudad a tareas improductivas, tienen en sus manos la llave del futuro. El proceso de desarrollo es irreversible y la estructura agraria panameña responde *, a pesar de todas las limitaciones. Se observa que los gobiernos que han estudiado este fenómeno han ensayado programas para elevar los niveles de consumo, (agua, vivienda, educación, salud, etc.). Sin embargo, no han profundizado en la necesidad de estructurar un sistema adecuado para ofrecer empleo a estas masas. Una ocupación bien remunerada, estable y productiva solución más problemas que la construcción de viviendas con materiales importados y técnicas sofisticadas. Además, la solución de vivienda se la dan ellas mismas, aunque sea bruja.

La respuesta agraria a la problemática de desarrollo es producir más. Para que ello sea económicamente viable (competitivo) está modernizándose. El sector moderno no es estático frente al sector "tradicional". Se alimenta de este último en cuanto al uso de sus tierras cuando necesita expandirse. Concluyendo, al respecto, el desarrollo agropecuario acelera el proceso de "emigración del campesino hacia los grandes centros urbanos".

Reforma Agraria

La Reforma Agraria, producto de Punta del Este, surge como una medida para aliviar las tensiones o las frustraciones derivadas de condiciones de vida sociales y económicas deprimentes.

* Tasa de crecimiento anual promedio que fluctúa cerca del 6%.

Como proyecto oficial, la Reforma Agraria panameña olvida que para tener éxito debe entrar a competir con las empresas agrícolas del país y adoptar su mismo nivel técnico de producción. Es difícil, sino imposible, crear una estructura de producción paralela que responda a metas que no sean las demandas por el país.

La labor de titulación de pequeñas parcelas tendrá como consecuencia el estancamiento legalizado de importantes áreas agrícolas del país. De no contar con los recursos técnicos para la explotación adecuada de la pequeña parcela, ésta tenderá a ser desplazada, igualmente. Con la diferencia que probablemente se podrá negociar la venta de la tierra.

La creación de asentamientos o cooperativas parece más viable ya que el recurso tierra se puede adecuar a un tamaño satisfactorio. Por otro lado, la mano de obra abundante puede reemplazar inicialmente el uso de técnicas, pero, a la larga, habrá necesidad de introducir esta última y desplazar mano de obra sobrante. El gobierno tendría que liberalizar el crédito para satisfacer necesidades de insumos requeridos en el esfuerzo productivo.

Punta del Este, al recomendar políticas de reforma agraria, visualizaba una estructura agraria estática, donde los pequeños productores ansiaban obtener tierras. Sin embargo, el proceso era y sigue siendo mucho más complejo, ya que se trata de un sistema en quiebra, en vías de desintegración. La transformación de las estructuras tradicionales del agro, cuyo estanco genera los problemas sociales tanto en los campos como en las ciudades, ya está más allá de la línea divisoria, sin posibilidades de ser detenida. Allí radica el problema básico de la reforma agraria de Punta del Este y de sus impulsores: la promoción de pequeños campesinos independientes crea productores marginales, excluidos del proceso dinámico de la economía nacional, quienes tarde o temprano serán expulsados de sus tierras, ya que no cuentan con los medios necesarios para sobrevivir.