

El Desarrollo de los Territorios Rurales de Panamá

Texto: José Bernardo González, MSc.

Director Nacional de Desarrollo Rural
Ministerio de Desarrollo Agropecuario Panamá

La posibilidad de escribir sobre el proceso de evolución y maduración que ha ocurrido en los enfoques y abordajes del desarrollo de las áreas rurales en nuestro país, me permite poner a disposición de los amigos lectores una ventana de cómo nuestros países latinoamericanos han enfrentado las disparidades del desarrollo y han hecho algunos esfuerzos con más éxito que otros para que en las áreas rurales, donde está la riqueza de nuestros países, pero también en contraposición, conviven los más pobres, que no por azares del destino generalmente son en gran medida los indígenas.

Pero antes de adentrarnos en el proceso de desarrollo rural que ha experimentado Panamá, conozcamos juntos este país un poco.

Recorriendo el territorio

Cualquier viajero que, desde el aire, asoma territorio panameño puede ver la entrada del Canal de Panamá desde el Caribe, todo el contorno del Corte Culebra por donde transitan los barcos de todo el mundo como si entraran directamente

al corazón de nuestro país para atravesarlo hasta el Océano Pacífico, dejando a su paso los conocimientos, cultura y cariño de otros países que desde 1501 utilizaron nuestro estrecho istmo para cruzar de un lado a otro llevando mercancías y descubriendo nuevos mundos. Este viajero se asombraría de ver los bosques tropicales y lagos que conforman la cuenca del canal y luego el contraste con la metrópoli que cada día crece a pasos agigantados con imponentes rascacielos a orillas de la Bahía de Panamá al sur. Sin embargo, al tomar tierra y adentrarse hacia el oeste cruzando el legendario Puente de Las Américas o el moderno Puente Centenario, puede observar que el desarrollo se va quedando atrás a medida que transcurren los kilómetros: ciudades a orillas de la vía Panamericana que conecta Estados Unidos de América con la selva del Darién (densa selva que separa la fiebre aftosa del Sur de América de los países del norte del continente). A una hora de camino, paradisíacas playas de arena blanca rodeadas de hoteles cinco estrellas y todo incluido con canchas de golf y casetas para que no pasen los que no tienen reserva en el hotel. Luego a solo doscientos kilómetros encontrará caseríos con

estilos coloniales de gente amigable, alegre y parrandera que celebra los carnavales y las fiestas de los santos patronos con el mismo entusiasmo y fuerza con que lloran a sus parientes muertos.

Este pequeño país en forma de ese (S) acostada, une el Norte del Continente Americano al final de Centroamérica con Suramérica, tiene una extensión de 77.000 kilómetros cuadrados, su parte más angosta es de 88 kilómetros, está dividida políticamente en nueve provincias, sesenta y siete distritos municipales, quinientos diez corregimientos y cinco comarcas indígenas. Tiene una población de tres millones y medio de habitantes (sin contar la población flotante) de los cuales el 39% de la población está económicamente activa, o sea 1,3 millones de personas. Las principales actividades económicas son: comercio y servicios 66%, industria y construcción 18% y agricultura 16%. Es importante destacar que el 44% de la población vive en el área rural. El sector agrícola contribuye con el 4,4% del PIB y aporta el 18% del empleo. La tenencia de la tierra presenta dos extremos, mientras que el 79% de las unidades de producción explotan el



El 98 por ciento de los Ngöbe Buglé, indígenas panameños de la comarca del mismo nombre, viven en la pobreza.

El 44% de la población panameña vive en el área rural. El sector agrícola contribuye con el 4,4% del PIB y aporta el 18% del empleo

7,7% de la superficie agrícola, el 6% de las unidades de producción explotan el 69% de la superficie agrícola. Para el año 2007 el crecimiento económico estuvo por el orden del 11% y para el 2008, a pesar de la recesión de los Estados Unidos de América, se espera que crezca en un 8%.

Por supuesto el crecimiento económico de Panamá es principalmente debido a los servicios financieros, el comercio, las telecomunicaciones y el transporte, antes se debió al Ferrocarril Transístmico que llevaba el oro de California y ahora al Canal de Panamá, lo que orientó las políticas alrededor de la ruta interoceánica.

El área rural no fue sino proveedor de productos primarios para abastecer de comida a la creciente economía canalera, mano de obra barata y contenedor de los pueblos indígenas que habían sido desplazados antes por la colonia y ahora por los nuevos terratenientes.

Como todos los países de Latinoamérica la política fiscal ha estado orientada a disminuir las diferencias en la distribución de los ingresos, sin embargo la presión social urbana y los intereses de grupos económicos influyen para que las inversiones sociales tengan mayor peso en las áreas urbanas. Muestra de ello es que ciudades como Panamá y Colón se han convertido en metrópolis con todos los servicios e infraestructuras que en nada se parecen al resto del país.

Los indicadores de bienestar (NBI) y de pobreza, muestran los resultados de las políticas implementadas.

La Encuesta de Niveles de Vida de 2003 presenta todos los distritos y corregimientos del país, ordenados de peor a mejor situación de acuerdo al valor del Índice de Satisfacción de Necesidades Básicas calculado para cada necesidad de vivienda, salud y educación y que son indicadores que reflejan las inversiones sociales en éstas áreas. Se ordenan los corregimientos del país en cinco niveles de satisfacción en función tanto del índice general que integra las tres necesidades seleccionadas como del estimado para cada necesidad.

De los 510 corregimientos que componen el país, 119 corregimientos se encuentran dentro de los tres primeros niveles considerados de un grado muy bajo de satisfacción de necesidades básicas, son totalmente rurales y registran prácticamente las mismas características descritas para los distritos comprendidos en igual categoría: malas condiciones de sus viviendas, falta de servicios de agua potable, servicio sanitario y luz eléctrica y resultados limitados en educación y salud. En su conjunto, estos también representan apenas el 8% de la población del país y ocupan igualmente alrededor del 40% del territorio nacional, sin embargo el cien por cien es población rural y con el 70% indígena. En el Nivel IV aún se observan bajos grados de satisfacción de necesidades básicas. En él se ubica el 25% de los corregimientos del país y el 10% de la población. Se trata de una población rural en un 94%, con 12% de población indígena¹.

La concentración geográfica de la economía queda ilustrada en el hecho de que dos provincias, Panamá con el 67% y Colón con el 15%, concentran el 82% de la participación en el Producto Interno Bruto (PIB). Si se agrega Chiriquí con el 8%, resulta que tres provincias concentran el 90% del PIB. Otras seis provincias y las tres comarcas indígenas, que representan el 30,9% de la población, dan cuenta solamente del 10% del PIB nacional.

Dada esa concentración geográfica no es de extrañar que desde el punto de vista sectorial la economía panameña tenga una composición del producto que es coincidente con el de provincias como Panamá y Colón (provincias alrededor del Canal), en que los rubros dominantes son los servicios, el comercio, la construcción y la actividad inmobiliaria.

Es un caso muy diferente al de otras provincias más rezagadas como Darién y Bocas del Toro en que, por ejemplo, el sector primario es mucho más importante.

El gran desafío que se deriva de la concentración geográfica y sectorial es que los territorios y sectores postergados adquieran una dinámica de crecimiento

¹ Encuesta de Niveles de Vida 2003, MEF. Dirección de Políticas Sociales.

que progresivamente vaya equilibrando el desarrollo del país en su conjunto. La fuerte coincidencia entre asimetrías territoriales y asimetrías sociales supondría que la disminución de las primeras apoyará la reducción de las últimas.

Por otra parte, al año 2003 Panamá mostraba un nivel de pobreza (36,8%) y de pobreza extrema (16,6%) que no es compatible con su categoría de país de ingreso medio. Esto se explica, entre otras razones, por la indicada concentración del crecimiento, la desigualdad en la distribución del ingreso, las ineficiencias que pesan sobre el sistema de educación y salud, y las debilidades de la institucionalidad. De no afrontar esos desafíos, Panamá podría enfrentar límites de tolerancia distributiva en términos de su estabilidad social y política, y

Esclusas de Miraflores del Canal de Panamá.



de la sostenibilidad de su crecimiento a largo plazo. La aglomeración de la actividad económica y de la población, así como la relativa especialización en el comercio, los servicios y el sector inmobiliario, hacen de Panamá una sociedad y una economía marcadamente duales, caracterizada por la existencia de sectores y territorios equiparables a los del mundo desarrollado, y otros similares a los países de ingreso bajo, y que, por ende, sostienen conexiones muy débiles con los primeros. Este estado de cosas conduce a la formación de áreas de pobreza, completamente segregadas y excluidas, de manera notable las comarcas indígenas, dentro de las cuales se reproducen patrones productivos, de ocupación y de valores que terminan profundizando la pobreza y fortaleciendo su persistencia.

Dos provincias, Panamá con el 67% y Colón con el 15%, concentran el 82% de la participación en el Producto Interno Bruto (PIB). Si se agrega Chiriquí con el 8%, resulta que tres provincias concentran el 90% del PIB

El gran desafío es articular dos sistemas económicos con un gran diferencial de ingresos y con una enorme distancia en las dotaciones relativas de recursos, de infraestructura y de patrones productivos. Pero veamos como ha sido el proceso de maduración de las políticas y programas de Desarrollo Rural.

Aprendizajes y desafíos

Desde la década de 1970, Panamá ha experimentado una serie de cambios en la manera en que ha abordado el desarrollo rural. Desde la visión del Desarrollo Rural Integrado hasta el Desarrollo Rural Sostenible, los instrumentos de política utilizados han estado más o menos articulados.

Al principio de la década de 1970 después del golpe de estado de 1968 cuando el General Omar Torrijos asume el poder, reorganiza el Ministerio de Agricultura y Ganadería como Ministerio de Desarrollo Agropecuario orientándolo a la incorporación de las familias campesinas al desarrollo, se crea el Código Agrario que, entre otras cosas, permite la redistribución de tierras a los campesinos, tiene una visión sectorial de mejorar la producción, se fortalece la capacitación y asistencia técnica, se crea el Banco de Desarrollo Agropecuario para facilitar el crédito, se impulsa la mecanización de la agricultura y se facilitan semillas e insumos. Se organiza a la población rural pobre en Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias de Producción y Mercadeo, este proceso se conoció como Desarrollo Rural Agrario, sin embargo la intervención es desarticulada y cada institución generaba y atendía los programas desde su visión sectorial.

Luego, en la década de 1980, se orienta el enfoque a lo que se conoció como Desarrollo Rural Integrado, era más orientado al desarrollo con una visión más amplia reconociendo en alguna medida la condición multisectorial del desarrollo rural. Se puede decir que

inicia la transición del enfoque sectorial productivo y centralista a un enfoque más horizontal y participativo, por tanto, se hicieron esfuerzos de coordinación interinstitucional e intersectorial en función de las necesidades comunitarias. En este sentido, se diseñaron y ejecutaron proyectos para atender poblaciones de campesinos pobres e indígenas más o menos focalizado como el Proyecto Desarrollo Rural Integrado Güaymi y el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado del Sur de Veraguas (Soná). Además se dio impulso a la Extensión Agrícola a través del Proyecto de Transferencia de Tecnología.

Después de la invasión de los Estados Unidos a Panamá, que derrocó el régimen militar en 1989, en la década de 1990 el desarrollo de las áreas rurales da un salto en el enfoque y fue visto como la capacidad de resolver el problema de la pobreza y pobreza extrema desde la perspectiva de atender directamente a estas poblaciones en el área rural en sus necesidades de infraestructura pública y comunitaria y actividades de conservación del medio ambiente, destinando recursos de algunos proyectos como el Proyecto de Combate a la Pobreza Rural y Recursos Naturales Renovables, que atendía las tres provincias centrales, el Proyecto de Desarrollo Sostenible de Coclé, Capiá y Colón, Proyecto de Desarrollo Sostenible Pro Darién y el Proyecto de Desarrollo Sostenible de la Comarca Ngöbe Buglé. En estos proyectos se intentó fortalecer las capacidades de participación y gestión de los campesinos e indígenas, pero no se hizo mucho énfasis en la economía de las comunidades, además estos proyectos permitieron que el estado orientara más recursos a las áreas urbanas.

En los años comprendidos entre 2000 y 2005 el desarrollo rural se orientó principalmente a garantizar la seguridad alimentaria por que se consideraba que la pobreza era resultado de la falta de disponibilidad (producción) de alimentos, por lo cual se crearon programas de producción de alimentos como las Granjas de Agricultura Sostenible, los Huertos Escolares y Comunitarios y

Huertas Familiares, todos incluían capacitación en técnicas de producción sostenible.

Hay que resaltar que desde mediados de los noventa se impulsaron políticas de apoyo e impulso de la producción comercial para aumentar la capacidad nacional de producción y exportación de rubros consumidos en los países desarrollados. Sin embargo las normas de los programas para acceder a estos beneficios no permitía a las poblaciones rurales pobres incorporarse al desarrollo. En el año 2006, con el apoyo del Fondo Mixto Hispano Panameño y la Cooperación Española, se inicia un nuevo proceso de desarrollo de una política de Desarrollo Rural que tuviera como insumos y herramientas la experiencia ganada de los aciertos y errores de todos estos años y de reconocer que existen nuevos enfoques del desarrollo rural. Esta política entiende lo rural como un atributo de los territorios que depende de su vocación, cultura e identidad. La mayor parte del territorio panameño, al igual que la casi totalidad de países latinoamericanos, tiene estructuras basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la agricultura, turismo, artesanía, agroindustria o servicios ambientales, lo que los calificaría como rurales. Pero en estos territorios tienen vocación rural aún las poblaciones que residen en los centros urbanos pequeños o medianos. Esto conduce a que la política de desarrollo rural de Panamá se orienta a la visión de los territorios, a su

Para dinamizar la economía de la comarca Ngöbe Buglé se ha puesto en marcha un programa de mejora de la tecnología de manejo del tratamiento del café. Este café especial es uno de los más caros del mundo.

diferenciación, integralidad y tratamiento diferencial, para lo cual se requiere una tipología territorial que reconozca las diferencias territoriales entre los territorios rurales. La integralidad de las estrategias de desarrollo territorial no se opone a las estrategias sectoriales de desarrollo. El sentido de transversalidad que tienen las políticas territoriales es un valor agregado a las políticas sectoriales de las cuales se conforma. En Panamá enfrentamos el desafío de revertir la tradicional ineficacia de las estrategias sectoriales de desarrollo rural, en las cuales hemos



El gran desafío que se deriva de la concentración geográfica y sectorial es que los territorios y sectores postergados adquieran una dinámica de crecimiento que progresivamente vaya equilibrando el desarrollo del país en su conjunto

invertido recursos financieros, humanos, técnicos, institucionales y sociales sin que hayamos logrado resultados acordes con los esfuerzos.

Durante estos tres últimos años (2006-2008) hemos venido trabajando para diseñar en conjunto con la sociedad, principalmente la sociedad rural, una nueva visión del desarrollo rural. Ha sido un proceso arduo pero hemos aprovechado el camino recorrido por otros países como España, México, Brasil y Guatemala, lo que nos ha permitido poder diseñar una política de desarrollo rural que hemos denominado “Política Nacional de los Territorios Rurales de Panamá”, cuyo objetivo es “Crear las condiciones políticas e institucionales para la gestión social de los territorios rurales de Panamá, desarrollando las capacidades necesarias para crear condiciones de participación, descentralización, articulación y concurrencia de todo el conjunto de políticas públicas que afectan al territorio rural”. Los principios de esta política de desarrollo rural son: Equidad e inclusión social y de género, Responsabilidad social del Estado, Integralidad y concurrencia de las políticas, Participación ciudadana, Competitividad del Territorio, Priorización de territorios y Eficiencia y eficacia de los recursos del Estado.

Por supuesto, y no debía faltar, como parte de la política, establecimos una estructura institucional que busca darle operatividad a los procesos, estableciendo el ordenamiento necesario para la operación de programas y el establecimiento de los procesos de planeación participativa.

Para iniciar el proceso de validación nos propusimos dos acciones inmediatas:

- * Generar en la marcha un nuevo discurso para el desarrollo del territorio rural y su transición que generen una nueva visión y nuevas formas de construir y fortalecer la trama social.
- * Avanzar en el proceso de implementación de políticas hacia un enfoque territorial, a través del

establecimiento de observatorios experimentales para la concurrencia de las políticas sectoriales en el territorio rural, de la capacitación de técnicos, de creación de mecanismos e instrumentos, así como de una adecuada clasificación del territorio nacional.

Quiero compartir con ustedes la experiencia de un proceso de implementación en un territorio. La prueba por así decirlo, de esta nueva forma de intervención participativa en los territorios rurales y su validación permite determinar las fortalezas y debilidades del sistema con el fin de establecer los correctivos, sanear el proceso y en la replicas que se inicien en otras comunidades, se apliquen instrumentos probados y fiables.

La determinación del área para la prueba de la estrategia del observatorio experimental se realizó considerando las fortalezas y debilidades del territorio. Fue seleccionado el distrito de Santa Fe, en la provincia de Veraguas, un pequeño poblado montañoso, cabecera del distrito de Santa Fe, con una superficie de 1.921,6

Km². Se encuentra a 57 km de Santiago, capital de la provincia de Veraguas, con una población de 13.535 habitantes (julio 2004), una altitud aproximada de 1.000m sobre el nivel del mar, y una temperatura hasta 16 grados centígrados. Tiene una división política en siete corregimientos, su máxima autoridad es el alcalde elegido por votación popular y se cuenta con la figura de los representantes de corregimientos elegidos de igual forma.

Considerado uno de los distritos con múltiples potencialidades para el desarrollo del turismo rural por sus parajes naturales (Parque Nacional Santa Fe), y el turismo de aventura y playa, ya que limita al norte con el mar Caribe, de igual forma tiene potencialidades para el desarrollo de importantes rubros como el café de altura, cítricos, porotos y hortalizas.

A pesar de todas sus potencialidades y atractivos, el distrito de Santa Fe es un distrito categorizado como uno de los más pobres de la provincia y del

país. Producto de todas estas fortalezas y debilidades fue seleccionado este distrito para desarrollar el observatorio experimental.

¿A dónde hemos llegado?... Bueno, primero logramos sensibilizar a los actores del territorio de la importancia de su participación en las decisiones, se formó el primer Consejo de Desarrollo Territorial, después de casi un año

Comunidad rural reunida en el Consejo de Desarrollo donde se toman las decisiones sobre el diseño del Plan Estrategia Territorial como parte de la implementación de la Política de Desarrollo Rural de Panamá.



de reuniones, talleres y discusiones se tiene el Plan de Desarrollo Territorial de Santa Fe, el cual están negociando con las instituciones públicas y empresas privadas para lograr su implementación. Pero lo más importante no es lo que se ha hecho adentro, sino que el gobierno nacional empieza a tener un nuevo discurso político, y en la práctica se están asignando nuevos recursos para implementar esta estrategia e otros territorios, lo que significa poco a poco una apropiación de las autoridades y un camino hacia la discusión y consenso con la sociedad.

Como pueden ver el camino ha sido largo, ha sido un proceso de maduración y de esfuerzo pero además de la apropiación de nuevos paradigmas de desarrollo que estamos asumiendo, acompañados y apoyados, por supuesto por países hermanos que han transitado este camino y nos señalan más o menos la ruta a seguir. ¿Cuáles son los desafíos?... esperamos seguir mejorando y consolidando la propuesta de desarrollo, generar un nuevo discurso político, lograr que a través de esta política se genere impacto en los recursos que se asignan, promover una cultura de demanda de las políticas públicas, y mejorar el nivel de vida de nuestros pobres rurales e indígenas, incluyendo la sostenibilidad ambiental. [a](#)