EL ACCESO DE LA MUJER A LA TIERRA EN PANAMA

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Centro de Estudios y Acción Social Panameño

El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá

Equipo de Investigación:
Vielka Bolaños, *Coordinadora*
Irma Tuñón, *Asistente*
Tamara Guevara, *Auxiliar y Secretaria*

Colaboradoras:
Angela Alvarado
Marta Barria
Dalys Dixon
Sofía Izquierdo

Coordinadora Institucional:
Aleyda Terán

331.31
F981-a

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
El acceso de la mujer a la tierra en Panamá/Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Centro de Estudios y Acción Social Panameño.- 1ed.- San José, C.R.: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1995.
214 p. ; 28 cm.

ISBN 9977-17-025-8

1. Mujer - Derechos. 2. Tenencia de la Tierra. 3. Reforma Agraria-Panamá. I. Título

© 1995 Fundación Arias - CEASPA
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Asociación Centro de Estudios y Acción Social de Panamá

ISBN-9977-17-025-8
Reservados todos los derechos
Impreso en San José, Costa Rica

Producción: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Edición: Paula Antezana
Colaboración: Cecilia Dobles
Diagramación e Impresión: Guilá Imprenta Litografía S.A.
Portada: Valeria Varas

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Apdo. 8-6410-1000
San José, Costa Rica
Teléfono (506) 2552955, Fax (506) 2552244

Asociación Centro de Estudios y Acción Social Panameño
Apartado 6-133, El Dorado
Panamá, Panamá
Teléfono (507) 26-6602, Fax (507) 26 53-20

INDICE

AGRADECIMIENTO vii

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTA OBRA ix

PRESENTACION xi

RESUMEN xiii

INTRODUCCION xvii

CAPITULO I. CONSIDERACIONES TEORICO-METODOLOGICAS .. 1
1.1. Planteamiento teórico 3
1.2. Alcances y límites de la investigación 4
1.3. Técnicas y fuentes de información 5

CAPITULO II. EL CONTEXTO RURAL Y LA MUJER EN PANAMA 7
2.1. El modelo económico-social y el agro 9
2.2. Estructura agraria y pobreza rural 13
2.2.1. Reforma agraria y tenencia de la tierra 13
2.2.2. Estructura agraria, heterogeneidad y pobreza rural en Panamá 20
2.3. La situación de la mujer rural panameña 27

CAPITULO III. EL ACCESO DE LA MUJER A LA TIERRA EN PANAMA: FACTORES CONDICIONANTES 45
3.1. Estadísticas disponibles sobre la mujer y la propiedad de la tierra 48
3.2. Las características estructurales de la incorporación de la mujer al agro, la ideología de género y el acceso a la tierra 54
3.2.1. La incorporación en el mercado de trabajo 56
3.2.2. Participación en la producción doméstica 62
3.2.3. La mujer en la reproducción doméstica 67
3.3. Marco jurídico, ideología de género y acceso de la mujer campesina a la tierra 73
3.3.1. Generalidades sobre la legislación agraria 74
3.3.2. Género y legislación agraria 76
3.3.3. Mujer y formas comunitarias de adquisición de tierra 81
3.3.4. La mujer en el agro: entre la ley y la cultura 82

CAPITULO IV. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DIRIGIDOS A LAS MUJERES 95
4.1. Antecedentes de dos iniciativas 98
4.1.1. El "Programa de la Mujer y la Familia Rural" 98

4.1.2. El Programa "Desarrollo Agrícola y Desarrollo Femenino Rural" 102
4.2. Enfoques e incidencia de los programas en la modificación de condiciones para el acceso de la mujer campesina a la tierra 105

CAPITULO V. LA TIERRA, LA ORGANIZACION CAMPESINA Y LA PARTICIPACION FEMENINA 109
5.1. El agro y la organización campesina 111
5.2. Participación organizativa de la mujer rural y el acceso a la tierra ... 115

CAPITULO VI. EL ACCESO DE LA MUJER A LA TIERRA EN LA PERSPECTIVA DE LA DECADA DE LOS AÑOS NOVENTA 131
6.1. El modelo económico y las políticas agrarias. Impactos generales 133
6.2. Impacto en las mujeres campesinas 137

CAPITULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 143
7.1. Conclusiones 145
7.2. Recomendaciones 152
7.3. Recomendaciones emanadas del Taller Nacional "El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá" 157

ANEXOS 163
1. Resumen metodológico de los talleres y caracterización de la muestra entrevistada 165
2. Objetivos del Taller Nacional y guías de trabajo 169
3. Foro Mujer y Desarrollo: Lineamientos de Acción propuestos en torno a la Mujer Rural en Panamá 182
4. Lista de personas entrevistadas 185

BIBLIOGRAFIA 189

AGRADECIMIENTO

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano agradece a la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) cuya generosa cooperación financiera hizo posible la realización del proyecto *El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá* y la presente publicación.

De igual forma, agradece a CEASPA y al equipo de investigación encargado del presente proyecto, por su entusiasmo para asumir esta iniciativa de manera profesional y dedicada. Un reconocimiento particular merecen las funcionarias y los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) que pusieron a disposición del equipo de investigación valiosa información. De manera muy especial, se destaca la colaboración de las mujeres campesinas de Coclé y del Sector Oeste de Panamá, su aporte ha sido inspiración para el presente proyecto. A ellas se dedica la presente obra.

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTA OBRA

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
CADESCA	Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico Social de Centroamérica
CEDEM	Centro para el Desarrollo de la Mujer
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CEPPI	Centro de Programas y Proyectos de Investigación
COBAPA	Compañía Bananera de Panamá
CONAC	Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos
DINRA	Dirección Nacional de Reforma Agraria
ENASEM	Empresa Nacional de Semillas
ENDEMA	Empresa Nacional de Maquinaria Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FES	Fondo de Emergencia Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
MAS	Ministerio de Asuntos Sociales (España)
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
PANAJURU	Patronato Nacional de la Juventud Rural
PEA	Población Económicamente Activa
UNAMUP	Unión Nacional de Mujeres Panameñas

PRESENTACION

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano se complace en presentar el informe final del proyecto de investigación *El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá.*

Este proyecto forma parte de la iniciativa regional centroamericana *El Acceso de la Mujer a la Tierra*, dentro de cuyo marco se ha realizado investigaciones similares en todos los países de la región. El objetivo general del proyecto es generar información sobre el acceso de las mujeres campesinas a la tierra a fin de impulsar políticas que garanticen su acceso equitativo a este vital factor del la producción y del desarrollo.

En todos los países centroamericanos la Fundación Arias ha trabajado con organizaciones nacionales interesadas en la temática y comprometidas a dar seguimiento a las conclusiones y recomendaciones surgidas de las investigaciones. Para el caso de Panamá, la Asociación Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) se encargó de conformar un equipo de investigación, coordinado por Vielka Bolaños, el cual asumió la ejecución del proyecto, en estrecha coordinación con la Fundación Arias. La investigación se guió por una metodología dinámica y creativa apta para enfrentar el reto del vacío de información conceptual y estadística que es común encontrar cuando se hace referencia a las mujeres campesinas. Para ello, se organizaron talleres con mujeres campesinas, entrevistas con funcionarias y funcionarios públicos y revisión bibliográfica y estadística; este proceso culminó con el Taller Nacional "El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá", celebrado en la ciudad de Panamá el 1º de febrero de 1995.

Se espera que la presente publicación contribuya a la reflexión y al análisis sobre el acceso de las mujeres a la tierra en Panamá, pero sobre todo, que sirva de herramienta para forjar sociedades más justas y equitativas donde la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres sea el derrotero que guie todo proyecto de desarrollo socioeconómico.

RESUMEN

Al explorar las razones por las cuales las mujeres campesinas tienen limitado acceso a la tierra, la respuesta más inmediata nos remite a la inequitativa y concentrada estructura de apropiación y uso de este recurso productivo. En Panamá, la mayoría de las explotaciones agrícolas (79.1%), donde a su vez se concentra la pobreza rural, se ubican en la menor cantidad de superficie terrestre (7.7%). Sólo 30.8% de ellas tienen título de propiedad y ocupan apenas el 4.2% de la superficie titulada.

Esto afecta a campesinos y campesinas pobres que, despojados de la tierra y otros recursos, se ven obligados y obligadas a insertarse en forma inestable y desventajosa en el mercado de trabajo agrario, en la medida en que la agricultura es sólo una opción precaria de sobrevivencia familiar.

No obstante, la concentración de la propiedad sobre la tierra y su impacto no es igual para toda la población afectada. Según los datos encontrados por este estudio con base en información oficial de 1988 a 1993, existen evidencias de que las mujeres panameñas tienen acceso más limitado a títulos de propiedad que los hombres (27.8% frente a 72.2% respectivamente).

La respuesta "concentración de la propiedad", aunque válida, es entonces insuficiente. En el acceso diferencial influyen las características estructurales de la incorporación femenina al modelo económico y social del agro, al marco jurídico que rige los derechos de acceso de la mujer a la tierra y factores ideológicos fuertemente asociados a los anteriores. Estos últimos factores hacen referencia a la división y uso social de los papeles de género, a su legitimación desde espacios macrosociales diversos y a la asimilación de las identidades de género en espacios microsociales, incluyendo la finca-hogar.

La forma en que las campesinas se incorporan al modelo económico responde a la manera especial en que satisfacen sus necesidades expansivas. Además de ser mano de obra extrabarata, despojada de medios de producción y disponible

para asumir los patrones de absorción y exclusión del modelo, se ve obligada no sólo a asumir su propia reproducción en las condiciones demandadas, sino la de otros agentes productivos. Este tipo de incorporación se sustenta en la ideología sobre división del trabajo por géneros, que a su vez reproduce.

En este contexto, el acceso de la mujer a la tierra y a los otros recursos que le permitirían incrementar su capacidad como productora agrícola y perfilar un tipo de inserción alternativo, se ve más limitado.

La incorporación de la mujer al agro se desarrolla en espacios macro y microsociales, donde se combinan o superponen tareas ligadas al mercado de trabajo extradoméstico, a la producción doméstica de bienes y servicios comercializables y a la reproducción doméstica, generando bienes y servicios no comercializables, para consumo familiar.

En el mercado de trabajo extradoméstico, las mujeres se integran proveyendo su propia mano de obra en condiciones desventajosas. Esto se puede constatar mediante indicadores sociodemográficos y económicos que dan cuenta de una muy

ción. En esto juega un papel muy importante las funciones domésticas, no sólo imponiendo limitaciones reales de canti-

ducir, se transforma en productos que se someten a sus canales formales de comercialización, bajo sus condiciones, sin ningún tipo de protección estatal a la pequeña productora.

El estereotipo social mujer-ama de casa, nuevamente opera para invisibilizar su labor de productora agrícola dentro de la unidad doméstica. Esto ocurre en forma aún más directa cuando se da la integración de espacios productivos y reproductivos (la finca es el hogar y el hogar es la finca).

La reproducción doméstica, como tercer espacio de incorporación de las campesinas al modelo económico agrario, garantiza la realización de un trabajo cotidiano dirigido a proveer y reponer mano de obra. Esto es posible por la ejecución gratuita de una serie de faenas hogareñas socialmente desvalorizadas, asumidas exclusivamente por las mujeres.

Las mujeres garantizan además la reproducción biológica de la especie humana. Igualmente la reproducción psico-cultural que convierte a las personas en agentes socioproductivos e incluye la formación de valores, actitudes, hábitos, capacidades y destrezas requeridas para su incorporación a la actividad social y económica. Esto, paradójicamente, tiene que ver con inculcar en cada persona la disposición para asumir sus papeles, jerarquías de género y espacios micro y macrosociales asociados.

Las labores domésticas requieren la mayor cantidad del tiempo de las mujeres. Sus faenas son más pesadas y su trabajo doméstico se alarga debido a la mayor ausencia o deficiencia de servicios públicos, que deben gestionar comunalmente, y que constituye muchas veces otra jornada laboral. A pesar de su indudable valor, todo este trabajo se menosprecia.

Esta situación también se traduce en el marco jurídico que regula los derechos de acceso de la mujer a la tierra. Este se presenta y asume como neutral en términos de género, por ende se estructura sin considerar las necesidades socio-jurídicas femeninas. El hogar rural suele aparecer como la unidad social meta y el jefe de hogar, masculino por usos sociales, se asume en la práctica como la figura beneficiaria. Con ello, se reserva a los hombres los derechos de asociación, crédito y servicios agrarios. Además, el criterio de "trabajo en el campo",

utilizado para fundamentar el derecho del acceso a la tierra, no incluye las formas de trabajo productivo y reproductivo de la mujer campesina, invisibles y desvaloradas. El componente cultural que influye y sesga a las leyes, define usos no siempre favorables en cuanto a la herencia, el acceso a servicios legales y la participación organizada femenina.

La participación organizativa de las campesinas se ve mermada por el estereotipo de género, que determina una disposición psico-cultural y posibilidad material distinta para que se integren por igual en espacios organizativos, donde el protagonismo es masculino. Las presiones económicas combinadas con la necesidad de las mujeres de asumir sus papeles de género, les destinan espacios organizativos comunales tan importantes como subvalorados, sin proyecciones para enfrentar la desigualdad genérica.

Por su parte, los programas rurales dirigidos a las campesinas introducen un déficit organizativo, en la medida en que, en la búsqueda de respuestas de alivio a los efectos del ajuste estructural, introducen enfoques bienestaristas que refuerzan el papel de la mujer como agente responsable de lo social-doméstico o como productora marginal.

La supuesta neutralidad de género alcanza también a las políticas agrarias y sociales, cuyo primer elemento de impacto sobre las mujeres se define por omisión: no hay políticas nacionales explícitas que se dirijan a su incorporación en el desarrollo rural o a su acceso a la tierra. Según éstas, todas y todos los agentes socio-productivos partirían de condiciones y posiciones igualitarias para acceder a oportunidades también igualitarias.

No obstante, el modelo económico social del agro reproduce la desventajosa modalidad de la incorporación al agro de las mujeres campesinas y no logra promover ni incrementar su capacidad y valoración como productora agrícola por derecho propio. Esto inhibe los requisitos para su acceso a la tierra en condiciones de igualdad con el varón.

INTRODUCCION

A pesar de los esfuerzos desplegados en las últimas décadas para legitimar a la mujer como actora del desarrollo social y económico en nuestros países centroamericanos, subsiste una fuerte tendencia a que su participación sea diferencial y desfavorable con respecto a la del hombre.

Tal situación es especialmente acentuada para las mujeres pobres del sector rural, persistentemente excluidas de las iniciativas de desarrollo agrario. Ello demanda la continuidad de los esfuerzos en la búsqueda de equidad. Panamá no escapa a esta realidad.

Desde la tarea investigativa, la presente obra aporta información y análisis para la búsqueda de alternativas a la falta de equidad que obstaculiza tomar en cuenta plenamente el valioso aporte por parte de las campesinas panameñas al desarrollo económico y social del agro. El estudio se incluye entre las iniciativas que dan cuenta de las condiciones de marginación y discriminación de estas mujeres, respecto a la dinámica económica y social del sector rural.

Concretamente, se intenta explicitar los factores que determinan su acceso diferencial a la tierra como recurso productivo. Se abordan factores de carácter estructural, jurídico e ideológico-cultural. Estos últimos se refieren a la construcción y uso social de los papeles de género, legitimados y utilizados desde espacios macrosociales, y asimilados en espacios micro-sociales, como son las unidades domésticas de producción y reproducción campesinas (la finca-hogar). Se postula que los factores estructurales y jurídicos están fuertemente asociados a los ideológico-culturales.

Los dos capítulos iniciales resumen aspectos teórico-metodológicos y organizan información sobre el contexto y mujer rural panameña. El tercer capítulo condensa los principales resultados del estudio, mientras el cuarto y el quinto hacen una aproximación a los programas rurales dirigidos a las campesinas, así como al contexto organizativo en que se des-

envuelven y su forma de participación, relacionando ambos aspectos con la incidencia en cuanto a su acceso a la tierra. En el sexto se hace una aproximación a las perspectivas de acceso en lo que resta del decenio de los años noventa, tomando en cuenta el modelo económico, las políticas agrarias que lo sustentan y el impacto previsible para las mujeres campesinas.

El último capítulo aporta conclusiones y recomendaciones para orientar estrategias y acciones que potencien a las campesinas como sujetas activas en la dotación de tierras.

CAPITULO I

Consideraciones teórico-metodológicas

- *Planteamiento teórico*
- *Alcances y límites de la investigación*
- *Técnicas y fuentes de información*

1.1.Planteamiento teórico

Este estudio se propone explicitar los factores que determinan el desigual acceso de las campesinas panameñas a la tierra. Se postula que estos factores son de orden estructural y jurídicos y se encuentran fuertemente asociados con factores ideológicos y culturales concernientes a la división y uso social de los papeles genéricos, su legitimación desde instancias macrosociales diversas y la asimilación de las identidades de género por agregados sociales menores, como son las unidades domésticas de producción y reproducción campesinas.

En tal sentido, el análisis de las condiciones de vida de la mujer campesina y su acceso a la tierra pasa por una lectura de la sociedad como generadora de subordinación femenina. El concepto "género" se asume como categoría explicativa de las particularidades de su situación económica y social.

Se retoma, entonces, el enfoque teórico que explicita analíticamente la diferencia entre sexo y género: «sexo designa la diferencia biológica entre macho y hembra, y género designa la diferencia social de identidades de hombre y mujer» (Sojo, citando a Gayle Rubin,1985: 53).

A partir del azar biológico de nacer sexuada hembra o macho, se adscriben, desde el momento del nacimiento, características particulares que modelan el comportamiento, la autoimagen, los papeles y las prácticas sociales jerarquizadas para cada género. Se asume así como natural un proceso de diferenciación de identidades que es profundamente social.

En el caso de la mujer, la identidad de género se define como un conjunto de características psicológicas, situaciones sociales, políticas, económicas e ideológicas, papeles o funciones, valores, actitudes, prácticas, normas y formas de comportamiento social que definen su espacio como el de la reproducción social, el hogar, lo doméstico-privado, espacio éste que es desvalorizado y supeditado al mundo público, es decir, a la producción: mundo del hombre. Tal identidad genérica parte, místificadamente, de hechos biológicos que la caracterizan: menstruación, senos, curvas, parto y amamantamiento

se amalgaman para definir, entre otras cosas, la organización de su vida y su subjetividad en torno a la maternidad (Lagarde, 1992: 55-82).

Es dentro de esta lectura de género que se analizan los factores que determinan el acceso discriminatorio de la mujer campesina a la tierra, explorando las características estructurales de su incorporación al modelo económico y social del agro, el marco jurídico que rige sus derechos de acceso a la tierra y la incidencia de los enfoques de algunos programas de desarrollo rural, sobre la modificación de condiciones para posibilitar tal acceso. También se hacen algunas aproximaciones en torno a la forma en que la participación organizativa y las políticas sociales, impactan su acceso a la tierra.

1.2.Alcances y límites de la investigación

La investigación se ha definido como de carácter exploratorio. En tal sentido, constituye una primera aproximación a las dimensiones del problema investigado.

Al tratarse de un análisis cualitativo, no hay pretensiones de generalización sobre la base de representatividad estadística. El estudio rescata más bien las opiniones y riqueza testimonial de diferentes actores y actoras con incidencia y participación en la problemática.

Se considera la situación de las mujeres campesinas pobres, que han estado particularmente marginadas de las políticas de desarrollo rural y constituyen un sector cuantitativa y cualitativamente importante del área rural. Se estimó que la situación de las mujeres indígenas, amerita un estudio específico, por cuanto su problema de acceso a la tierra presenta dimensiones muy particulares que requieren un tratamiento teórico-empírico diferenciado, donde se cruzan elementos étnico-culturales que impactan su visión y relación con la tierra, sus prácticas agrícolas y organizativas, así como sus relaciones sociales y de género.

El estudio confrontó la ausencia de investigaciones precedentes en torno a la temática específica y escasez de investiga-

ciones sobre la situación de la mujer rural panameña para proveer un marco referencial tanto diverso como afinado.

También constituyó un obstáculo la inexistencia de datos estadísticos procesados para establecer el comportamiento diferenciado del acceso a la tierra para hombres y mujeres; la información que consigna este estudio fue construcción propia a partir de datos oficiales facilitados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

Igualmente se enfrentó ante las usuales limitaciones de ausencia total de estadísticas oficiales sobre el trabajo reproductivo femenino y la subenumeración de las mujeres en los registros de labores productivas agrarias, debido a la inexistencia de formas refinadas de medición que logren captar su particular forma de incorporación laboral intra y extradoméstica.

1.3.Técnicas y fuentes de información

El estudio combinó diferentes técnicas e instrumentos de obtención de información. Se hicieron entrevistas individuales y algunas grupales para obtener información primaria entre mujeres campesinas, dirigentes masculinos de organizaciones campesinas, fuentes versadas de organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales.

También, se desarrollaron talleres con mujeres campesinas directamente afectadas, pequeñas productoras agrícolas provenientes de regiones de pobreza rural. En ellos se presentó una variedad de situaciones respecto al acceso a tierra: fincas tituladas, fincas con derecho posesorio, tierras prestadas, alquiladas o cedidas, solicitudes de título en trámite activo, solicitudes interrumpidas (desalentadas), ausencia de solicitudes. Entre las asistentes se incluían mujeres organizadas y no organizadas, y algunas usuarias de servicios de programas de desarrollo rural a nivel público y privado (ver anexo 1).

Se utilizó además, fuentes secundarias y fuentes estadísticas tanto oficiales como generadas por otros estudios que brindaron información empírica sobre el contexto y la situación de la mujer rural en Panamá.

Por último, se desarrolló un taller nacional sobre el acceso de la mujer a la tierra en Panamá (Panamá, 1º de febrero de 1995), donde además de compartir la versión inicial sobre resultados de la investigación, se generaron elementos orientados a perfilar políticas y estrategias para incorporar y legitimar a la mujer como sujeto activo en la dotación de tierra (ver sección 7.3).

CAPITULO II

El contexto rural y la mujer en Panamá

- *El modelo económico-social y el agro*
- *Estructura agraria y pobreza rural*
- *La situación de la mujer rural panameña*

2.1.El modelo económico-social y el agro

El carácter "transitista" de la economía panameña ha generado a través de la historia, una dinámica altamente concentrada en el sector terciario, ligada al transporte de mercancías, capitales y exportación de servicios para el mercado mundial. Este hecho se expresa en el peso preponderante de este sector sobre el conjunto de la economía.

Así, por ejemplo, de 1960 a 1986 la contribución del sector terciario al producto interno bruto (PIB), y a la generación de empleo, se incrementó (de 50% a 75%, en el caso del PIB, y del 39% al 55% en el caso del empleo). Mientras el sector primario (agricultura, caza, silvicultura y pesca), reduce su participación en estos dos aspectos (de 25% a 10% en lo concerniente al PIB, y del 53% al 29% en la generación de empleo) (Camazón/Del Cid, 1989: 1).

De igual forma, en 20 años (1970-90), mientras la población económicamente activa (PEA) del sector primario disminuye progresivamente (de 40% a 27.4%), la PEA del sector secundario permanece estable, y la del terciario se incrementa significativamente (de 39.5% a 53%) (Davis, 1990).

La lógica de acumulación ha implicado entonces, un proceso de modernización del aparato productivo que no se refleja de manera significativa en las actividades primarias, propias del ámbito rural.

En efecto, hasta la década de los años sesenta, la política de sustitución de importaciones que impulsó el sector industrial que, por debilidades frente al mercado interno y externo, tocó techo en 1969 (Pinnock/Elton, 1983: 1).

Para 1970, la política económica prioriza el desarrollo del sector terciario, bajo la premisa de explotar la ventajosa posición geográfica y los beneficios del Canal de Panamá. Esto incluía la instalación de una moderna base material, legal y de servicios. El endeudamiento público sería su base financiera.

Dentro de este panorama, el estímulo a los sectores productivos se supeditaba a la dinámica terciaria. Según esto, la inyección de fondos y la construcción de infraestructura impul-

josa posición geográfica de Panamá). También en la eliminación del régimen de protección y subsidio a la producción local, para estimular la competencia e incrementar la productividad con la consecuente caída de los precios locales y el aumento de la capacidad de exportación del país. Por otro lado, se enfatizaba la necesidad de corregir las distorsiones del sector público, causadas por el excesivo tamaño e intervencionismo estatal en la vida económica y por su sobreprotección a sectores productivos, en especial la agricultura y la manufactura. La aplicación de estas políticas ha tenido un avance significativo. Hasta 1987, únicamente dos aspectos del programa pactado no se habían cumplido: la reforma a la ley de la Caja de Seguro Social, y la reducción de la planilla estatal en un 2% anual (Achong/Jované, 1990: 12-15).

El resto de medidas pactadas implicaban: la reducción del gasto público, vía cierre o venta de empresas estatales y la reducción de transferencias del gobierno central a instituciones descentralizadas, la desprotección arancelaria de la producción nacional y la desregulación del mercado laboral.

Las medidas de ajuste agropecuario se resumen en:

- «la venta o cierre de empresas públicas: COBAPA (Compañía Bananera de Panamá), ENDEMA (Empresa Nacional de Maquinaria Agrícola), ENASEM (Empresa Nacional de Semilla), y varios ingenios azucareros;
- el retiro del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) de la comercialización agrícola;
- el reemplazo de las cuotas de importación para productos agropecuarios por tarifas arancelarias y la reducción subsiguiente de muchas de estas tarifas;
- la eliminación de los precios sostén al productor, liberalización de los precios al consumidor para muchos de los productos agropecuarios;
- la eliminación de restricciones a la exportación de algunos productos y;
- la eliminación del control de precios al por menor para muchos productos agropecuarios» (Weller, 1992: 26).

Aunque estas medidas se interrumpen en 1987 (a raíz de la crisis política que provocó el bloqueo económico por parte de Estados Unidos a Panamá y culminó con la invasión del 20 de diciembre de 1989), el gobierno que asumió el poder, retomó con más fuerza los conceptos de liberalización económica y ajuste mediante su «Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización de la Economía». Para el sector agropecuario se anunció la eliminación de las medidas proteccionistas de la producción para el mercado interno y también del «sesgo antiexportador», esperando aumentar la competitividad y estimular nuevas exportaciones agropecuarias (Weller, 1992: 26).

Las medidas de ajuste agropecuario provocaron la reducción del precio sostén del arroz, la eliminación de controles sobre exportación de carnes de alta calidad, la liberalización del precio de la papa y otros alimentos básicos, la eliminación de las cuotas de exportación del café y el alza del precio de la leche de distintas calidades, la desinversión y la venta de varias empresas estatales, la reducción de subsidios a las corporaciones y a empresas estatales agrícolas, la reducción de fondos para préstamos en un 25% y la revisión de la ley de incentivos agrícolas (Pittí, 1993: 16).

También se restringe el crédito agropecuario y se regula su orientación, se da una baja importante en la asistencia técnica brindada a la pequeña producción, principalmente al sector reformado, se reduce el apoyo estatal en cuanto a la prestación de servicio de maquinaria agrícola, abastecimiento de insumos, fertilizantes y semillas (MIDA, 1993: 26).

La reorientación de la producción de cebolla hacia cultivos de exportación (melón y sandia), implicó la reducción de ingresos para el campesinado dedicado a ello (residente en áreas de pobreza crítica), debido a problemas de rentabilidad, comercialización, incertidumbres para asumir el cambio y la falta de una política efectiva de apoyo oficial. Las personas que producían en la región señalaban que el grueso de los beneficios quedaba en manos de dos empresas comercializadoras que determinaban tanto el volumen de compra, como los precios (Camazón/Del Cid, 1989: 15).

Por otro lado, en términos de seguridad alimentaria, algunos analistas (Achong/Jované, 1990), destacan una sensible reducción del nivel de nutrición y suministro per cápita de productos alimenticios por habitante entre 1980 y 1986. A la par de ello, se observa un incremento de las importaciones de alimentos entre 1984-87 (10.2% mayor que entre 1980-83).

La liberalización del comercio exterior de bienes agropecuarios y las políticas de reducción de aranceles, elevarán la dependencia alimentaria, desplazando (por mayor competitividad) a los bienes de producción local.

Las restricciones en cuanto al crédito agrícola afecta a la pequeña y mediana producción campesina de granos básicos que aglutinaba el 45% de la fuerza de trabajo en ese rubro para 1980 (CEPPI-IICA, 1992: 71). Esto, sin duda, limita también la autonomía en cuanto a la seguridad alimentaria. Además, el creciente desempleo y la desigual distribución de los ingresos limita cada vez más el poder adquisitivo mínimo de una gran parte de la población para atender sus necesidades alimentarias.

2.2.Estructura agraria y pobreza rural

2.2.1. Reforma agraria y tenencia de la tierra

La estructura agraria panameña se ha caracterizado por una elevada concentración de la propiedad de la tierra, que se mantiene sin alteraciones significativas, a pesar de los procesos de reforma agraria iniciados desde la década de los años sesenta.

El Código Agrario, que contiene los preceptos legales que regulan la tenencia, entra en vigencia en 1963, y se identifican desde entonces, según informes oficiales (Jiménez, 1993: 1), tres etapas principales en el proceso de reforma agraria.

Durante la primera (1963-1968), las acciones se limitan al levantamiento de un registro de personas dedicadas a la agricultura que no tenían tierra propia y un catastro rural de tierras y aguas. Por esta vía se cuentan 71,397 cabezas de familia del campesinado pobre, que clasificaban como precaristas en tie-

rras privadas, tierras nacionales y mixtos; y se cubre en catastro el 46% del territorio nacional. En estos cinco años se expidieron 2,864 títulos de propiedad, abarcando 44,781 hectáreas (has). No se afecta mayormente la estructura de tenencia, propiedad, uso y explotación de la tierra, ni se promueve la organización del campesinado.

El segundo período (1968-1972), se caracteriza por la puesta en marcha de diferentes modelos organizativos de empresas comunitarias de autogestión campesina (asentamientos campesinos, juntas agrarias de producción, juntas de mercadeo y cooperativas agropecuarias). Entre 1969-1973, el 16% de la tierra cambió de dueño bajo el gobierno del General Omar Torrijos. Un total de 7,004 títulos de propiedad fueron expedidos, afectando 113,428 hectáreas y se crean 140 asentamientos campesinos (Arias, 1992: 100).

La tercera etapa (1973-1989) se caracteriza en su inicio, por fuertes cambios institucionales y administrativos. El gobierno de Torrijos crea, en 1973, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y traslada su sede hacia el interior del país (Santiago de Veraguas). El MIDA fusiona las distintas entidades agropecuarias existentes y crea la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA), reemplazando a la antigua Comisión de Reforma Agraria, organismo interministerial creado en 1962.

Otros informes oficiales (MIDA, 1993), dan cuenta del período comprendido entre 1987 y 1992, marcado, como habíamos visto, por los procesos de ajuste estructural, por la crisis político-económica que culmina con la intervención militar de Estados Unidos en Panamá y por el cambio hacia la civilidad (luego de un extenso período de gobiernos militares).

Durante este período, la DINRA ve limitada sus funciones a la adjudicación de tierras y la solución de conflictos agrarios. Al sector público agropecuario se le definen funciones como promotor, orientador y normador de las actividades definidas en la Estrategia de Desarrollo y Modernización de la Economía del nuevo gobierno, «con una clara orientación hacia la iniciativa privada, apoyando con servicios estratégicos a los productores en áreas de generación y transferencia de tecnología, crédito y comercialización» (Jiménez, 1993: 5).

Cuadro 1
Panamá: número y superficie de las explotaciones agropecuarias de la República por tenencia de la tierra según tamaño de las explotaciones. Año 1990

Tamaño de la explotación (en hectáreas)	Tenencia de la Tierra									
	Total		Con título		Sin título		Arrendamiento		Mixto	
	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas
Total	213895	2941582.77	61235	1007264.05	134544	1343756.61	3014	36025.49	15102	554536.62
Menos de 0.5	85085	6782.88	36092	2683.24	47646	3906.67	657	63.40	690	129.57
0.5 - 9.9	84035	219752.98	16044	39903.15	58615	152688.36	2025	3894.05	7351	23267.42
10.0 - 99.9	39730	1204722.82	7774	238876.12	25953	754419.18	297	9137.10	5706	202290.42
100.0 - 999.9	4942	958788.86	1260	293053.92	2325	378942.40	29	5883.89	1328	280908.65
1000 y más	103	551535.23	65	432747.62	5	53800.00	6	17047.05	27	47940.56

FUENTE: Davis, Enriqueta. Situación de las Mujeres Rurales en Panamá (con base en Censo Nacional, 1990).

Las explotaciones entre 0.5 y 9.9 has., constituyen el 39.3% del total de explotaciones, ocupando 7.5% del total de hectáreas. Sólo el 19% de ellas cuentan con título de propiedad y alcanzan únicamente el 4.0% de la superficie titulada.

Las explotaciones con las dimensiones citadas corresponden (como veremos más adelante), a la producción campesina marginal, de subsistencia e intermedia pequeña. En ellos se concentra la pobreza rural. En su conjunto representan el 79.1% del total de explotaciones y abarcan sólo el 7.7% de la superficie ocupada. El 30.8% de ellas cuentan con título de propiedad, pero sólo alcanzan el 4.2% de la superficie total titulada.

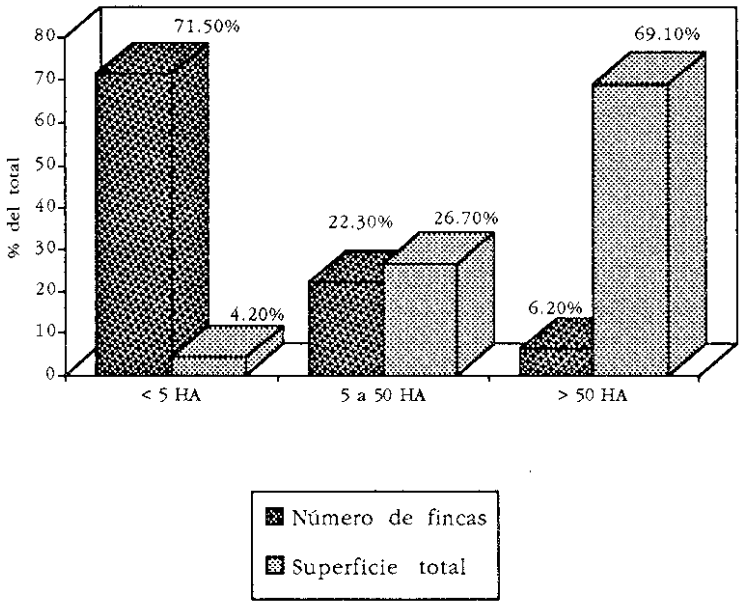
En el otro extremo, tenemos el resto de las explotaciones (entre 10 y 1000 y más hectáreas), que concentran productores intermedios medianos y productores desarrollados. Estas en conjunto constituyen el 21% del total de explotaciones, abarcando el 92.2% de la superficie total ocupada. De ellas, 20.3% cuentan con título de propiedad y ocupan el 95.7% de la superficie total titulada.

Cabe señalar que hay fuertes diferencias al interior de este estrato, ya que el 44.9% de las hectáreas tituladas se incluyen en las explotaciones de 1000 y más hectáreas (las que están entre 100 y 999.9, incluyen el 30.3% de has., tituladas y las que están entre 10 y 99.9, el 24.8%). Además, una gran proporción de las explotaciones de 1000 y más has., (63.1%), cuenta con título de propiedad, mientras que sólo el 20.2% de las restantes explotaciones de este estrato, acceden a título.

A lo largo de todo el período analizado (1963-1992), en que se impulsan acciones de Reforma Agraria, se ha entregado un total de 31,371 títulos de propiedad, afectando 457,940 has. El 99.6% son títulos de propiedad individual, y sólo el 0.5% (115) son títulos de propiedad colectiva otorgados a asentamientos campesinos. Por otra parte, el 95.5% de la superficie afectada corresponde a los adjudicatarios individuales, mientras que sólo el 4.5% a los colectivos (MIDA, 1993: 5).

No obstante, sólo el último período de titulación masiva, constituye el 21% de títulos otorgados y el 19% de la superficie

Gráfico 1
Panamá: Distribución de la tierra por tamaño y por superficie, 1980



FUENTE: CEPPI-IICA, Panamá Sector Agropecuario, 1992. Diagnóstico y propuesta (base de datos del MIPPE).

El tipo 2, los «productores intermedios», con el 22.3% del total de fincas en el 26.7% del total de superficie. Sus fincas se ubican en el rango de 5 a 50 has. Entre ellos se identifican el «productor intermedio pequeño» (5 a 9.9 has.) y el «productor intermedio mediano» (10 a 49.9 has.).

El tipo 3 concentra a los «productores desarrollados», que tienen la menor cantidad de fincas (6.2%), en la mayor cantidad de superficie (69.1%). Sus propiedades superan las 50 has., y se clasifican en «desarrollados medianos» y «desarrollados grandes».

Es en los subtipos «productor marginal», «de subsistencia» e «intermedio pequeño» (de los tipos 1 y 2), donde se concentra

pequeñas explotaciones menores a 5 hectáreas (Camazón/Del Cid, 1989: 4).

La producción para el mercado interno topa con el límite de la concentrada estructura de tenencia de la tierra que genera formas minifundistas de producción. Las políticas de ajuste no tienen ningún efecto positivo sobre el 87% de productores que no transan en el mercado, ya que las medidas impuestas eliminan o reducen las pocas políticas de apoyo a los mismos (precios de sostén, mercadeo seguro, crédito).

En el caso de los pequeños y medianos productores que sí transan (con deficientes niveles de competitividad), están condenados a desaparecer del mercado (Camazón/Del Cid, 1989: 16).

Según datos del Censo Agropecuario de 1991, sólo el 3% de todas las explotaciones agropecuarias recibieron asistencia técnica entre 1990-1991 y un porcentaje similar (2.8%) recibió préstamos de fuentes crediticias oficiales o privadas. De las pocas explotaciones agrícolas que recibieron asistencia técnica, la mayoría representaba fincas de mil y más has. (39%), y entre 199 y 999.9 has. (17%). Mientras tanto, un porcentaje ínfimo de las pequeñas explotaciones recibieron asistencia (2.9% aquéllas entre 0.5 y 9.9 has., y 7% las de 10 a 99.9 has.) (ver cuadro 2 y gráfico 2).

Combinando datos del Censo Agropecuario y datos oficiales sobre niveles de pobreza para los 24 distritos clasificados como los de niveles más bajos en cuanto a satisfacción de necesidades básicas, se observa que hay una gran incidencia de hogares y población de tales distritos que se ubica en explotaciones menores de 10 has. En efecto, 19 de los 24 distritos concentran más del 50% de sus hogares y de su población en explotaciones de ese tamaño. De los cinco distritos restantes, el que menor porcentaje de hogares y población concentra en explotaciones menores de 10 has., se ubica en los rangos de 34.4% y 30.4%, respectivamente. Esto indica que hay un fuerte nivel de asociación entre pobreza y falta de acceso a la tierra para estos distritos (Davis, con base en Censo Agropecuario, 1991).

Cuadro 2
Panamá: Explotaciones agropecuarias que recibieron asistencia técnica por fuente de asistencia según tamaño de la explotación. Año agrícola 1990-1991, Censo 1991 (explotaciones de 0.5 has. y más)

Tamaño de la explotación	Total	Recibieron Asistencia Técnica				
		Total	Banca o Entidad oficial	Banca o Entidad privada	Otra fuente	Mixta
Total	128810	6154	4328	1487	298	41
05 - 9.9	84035	2471	1494	793	179	5
10.0 - 99.9	39730	2819	2173	522	104	20
100.0 - 999.9	4942	824	641	155	14	14
1000 y más	103	40	20	17	1	2

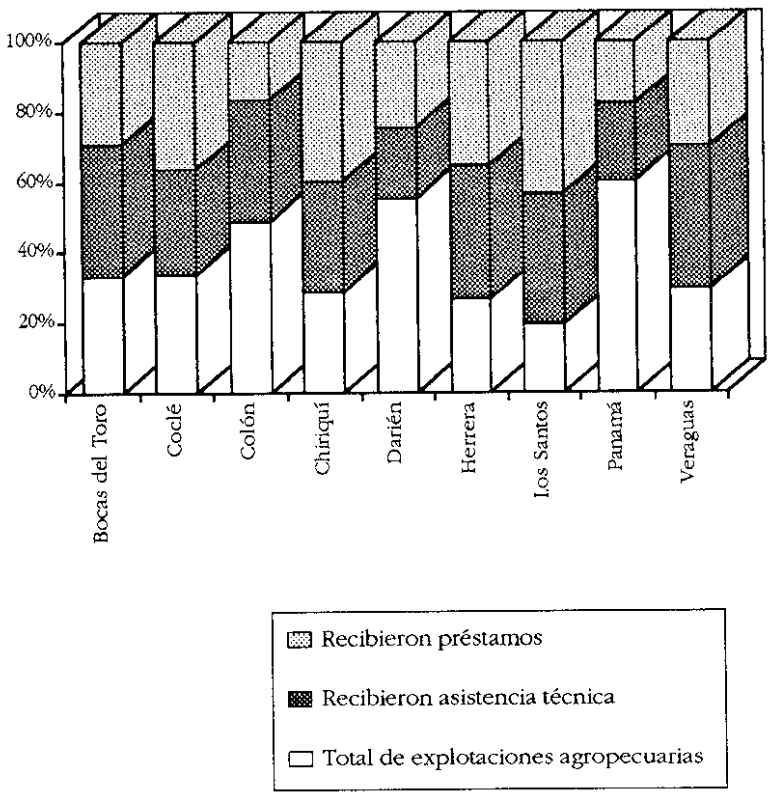
FUENTE: Davis, Enriqueta. Situación de la Mujer Rural en Panamá (con base en Censo Nacional, 1990).

En Panamá, la pobreza es un fenómeno que contrapone fuertemente lo rural con lo urbano. Según la Encuesta de Hogares de 1989, el 61.4% de la población pobre del país habita en áreas rurales. En áreas urbanas habita el 38.6%. Por otra parte, del total de pobladores rurales del país, el 75% se categorizan como pobres (Davis, con base en OIT-PREALC, 1991).

El informe de Desarrollo Humano del PNUD para 1992, evidencia las brechas en cuanto a pobreza entre zonas rurales y urbanas, tomando como indicadores disparidades rurales-urbanas en acceso a salud, agua y salubridad, durante 1987-1990. Sobre un índice de 100 para el promedio urbano, el promedio rural siempre calificó por debajo para cada uno de esos indicadores (67, 66 y 68 respectivamente) (Davis, con base en PNUD, 1992).

La pobreza se ha extremado a raíz de la crisis político-económica que inició en 1987. El número de familias en pobreza extrema se incrementó del 27% al 41% entre 1988-1989. Las familias no pobres disminuyeron en 10 puntos porcentuales (CEPPI-IICA, 1992: 74) (ver gráfico 3).

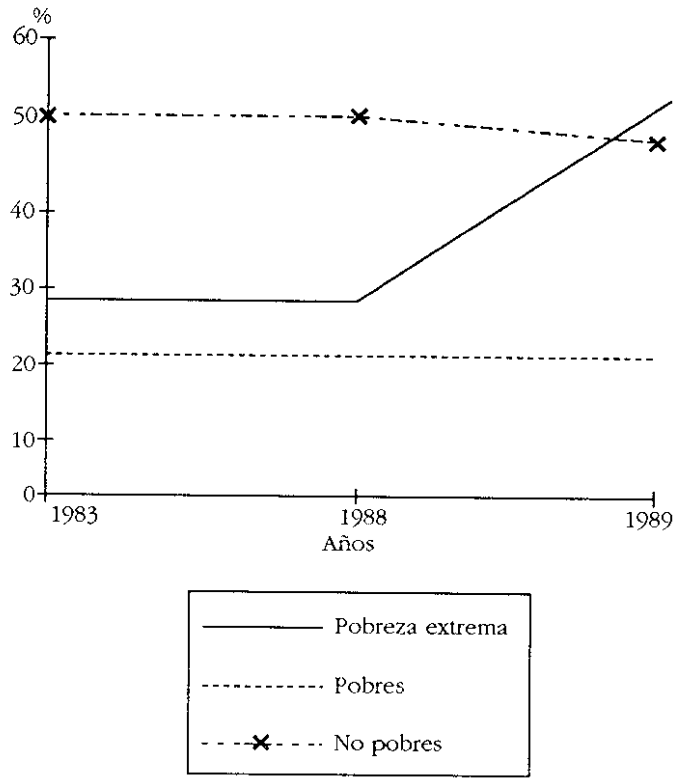
Gráfico 2
Panamá: Explotaciones agropecuarias que recibieron asistencia técnica y préstamos en la República, de entidades oficiales o privadas según provincia. Año agrícola 1990-1911. Censo 1991



FUENTE: Elaboración propia con base en Davis, Enriqueta, Situación de las Mujeres Rurales en Panamá 1994 (tabulado inéditos Censo Agropecuario 1991).

Según datos oficiales, en 1988 el costo mensual de la canasta básica era de B/.385.50, el de la alimentaria, de B/.192.75. Esto contrasta con el ingreso mensual promedio calculado para familias en pobreza extrema, que fue de B/.99.62.

Gráfico 3
Panamá: Composición de la pobreza, 1983, 1988, 1989
(en porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base en CEPPI-IICA, Panamá Sector Agropecuario Diagnóstico y Propuesta 1992 (base de datos Contraloría)

La mayor parte de la población rural ocupada recibía ingresos inferiores a los B/.249.00 mensuales (54.5% en el caso de hombres y 58.4% en el caso de mujeres), en la semana anterior al Censo de 1990. El 31.5% de los hombres y el 35.2% de las mujeres declararon ingresos menores a B/.100.00 mensuales. Entre las personas que se declararon sin ingresos, el 27.2% fueron hombres, y el 19.2%, mujeres.

Por otro lado, el fenómeno migratorio rural-urbano se ha agudizado. La disminución progresiva de la PEA del sector primario entre 1970-1990 (de 40% a 27.4%), compuesta mayormente por población de origen rural (91.4%), da cuenta de sus orígenes. Este fenómeno se expresa también en el incremento al triple, en 20 años, de la población de los barrios marginales en la periferia de la ciudad capital y en el incremento del desempleo, informalidad laboral, desnutrición infantil y analfabetismo (CEPPI-IICA, 1992, 75).

Si bien la PEA ocupada para 1990, es más alta entre la población rural que entre la urbana (90.8% vs. 86.4%), ello no da cuenta, tal como lo reflejan los indicadores consignados, de un mayor estado de bienestar, ni de relaciones salariales permanentes y estables dentro del sector agropecuario moderno.

En las áreas rurales son más numerosos los «pobres asalariados» y de mayor precariedad los desocupados, subempleados y trabajadores familiares no remunerados. Sólo el 36% de los trabajadores rurales asalariados posee una ocupación permanente regida por leyes laborales, aunque ello no necesariamente garantiza la satisfacción de sus necesidades básicas (CEPPI-IICA, 1992: 70).

Con base en la Encuesta de Hogares de 1987, un estudio confirma que más de dos tercios del empleo agropecuario se desarrolla bajo procesos de trabajo de índole tradicional (los cuenta propia constituyen el 48%, y los trabajadores familiares no remunerados el 19%) y se destina mayormente a cultivos de autoconsumo que son generados en unidades de producción familiar.

El sector moderno (economía agropecuaria capitalista), sólo absorbe un tercio del empleo anual destinado a la producción comercial y el 43% de sus asalariados son de tipo eventual (García Huidobro, 1989: 130).

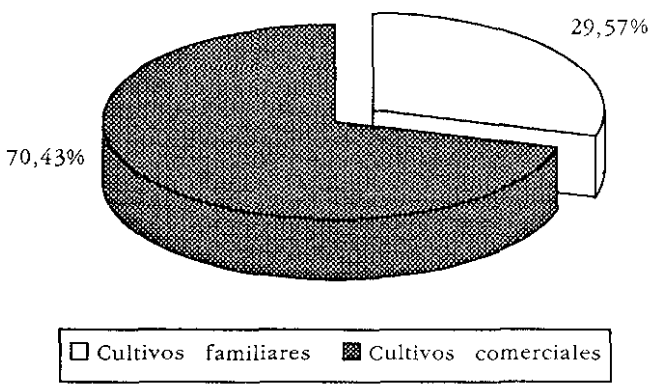
El mismo estudio consigna otras informaciones conexas. El cultivo comercial del banano, es el más modernizante, estable y mejor remunerado, registrando un elevado porcentaje de la asalarización permanente (92%). La caña, sin embargo, cultivo normalmente vinculado al sector externo de exportación, tiene

la más alta tasa de asalariados eventuales del país (65%) y explica el sesgo estacional en el empleo asalariado, aunque también incluye una importante tasa de asalariados permanentes (79%).

Por otra parte, se infiere que el comportamiento del café es similar al de la caña en cuanto a empleo, pero es una actividad de magnitud no significativa. Por su parte, la actividad pecuaria, aunque se desarrolla en forma mixta (60% en el sector capitalista moderno y 40% como actividad familiar tradicional), se considera como una actividad que genera estabilidad en el empleo durante el ciclo agrícola.

Como actividades predominantemente familiares, se incluyen los cultivos del arroz, maíz, café, frijol, sorgo, que concentran un 92% de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Igualmente predomina el trabajo familiar en el cultivo del tomate, hortalizas y frutales y en otras actividades como caza, pesca y las económicas en la finca/hogar (ver gráfico 4).

Gráfico 4
Panamá: Composición del empleo agropecuario por grandes agrupaciones de cultivo 1986-1987



FUENTE: PREALC, Guillermo García Huidobro. La Estructura del Empleo Agropecuario en Panamá según la Encuesta de Hogares de 1987.

Los procesos de trabajo familiar y asalariado se encuentran estrechamente vinculados en una clara interrelación contracíclica que se da mediante el empleo asalariado eventual de los cuenta propias provenientes de las familias pobres. Existe una rotación laboral entre categorías ocupacionales para diferentes cultivos, a lo largo del ciclo agropecuario.

Los cultivos familiares muestran un perfil de estacionalidad simétricamente opuesto al de los cultivos comerciales. Ellos alcanzan su máximo nivel de empleo entre agosto y septiembre, cuando los cultivos comerciales están en su nivel mínimo. Mientras los cultivos comerciales alcanzan su máximo nivel de empleo entre febrero-marzo, cuando los cultivos familiares están en su nivel mínimo (García Huidobro, 1989: 139) (ver gráfico 5).

2.3.La situación de la mujer rural panameña

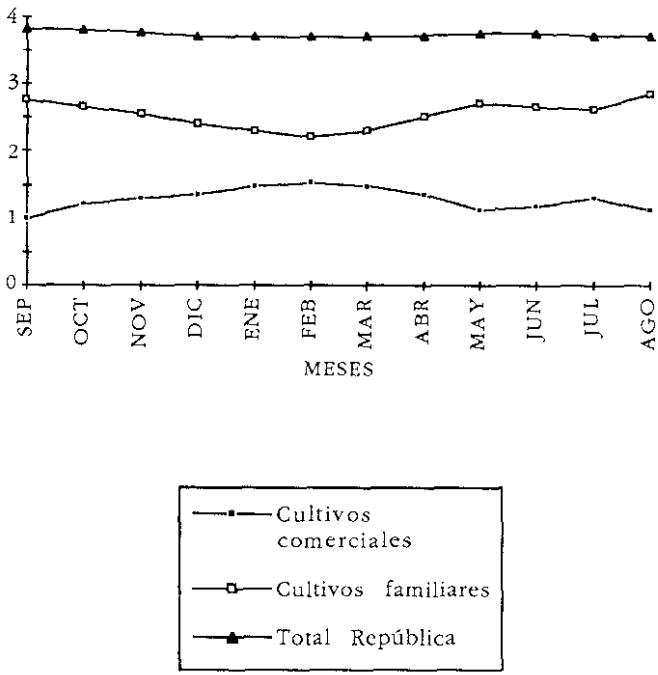
Las tendencias macroeconómicas suelen afectar de manera diferencial a los distintos estratos sociales. En el caso del sector rural, vimos cómo el ajuste estructural ejerce un impacto especialmente negativo entre la pequeña y mediana producción agropecuaria.

Pero este impacto es diferencial no sólo entre estratos, sino al interior de ellos. Algunos estudios sobre la mujer rural panameña aportan información relevante sobre la situación particularmente difícil de las mujeres de ese estrato (Davis, 1994 y 1992; MAS/FLACSO, 1993; CEPPI-IICA, 1992; Arias, 1992; van Hoeflaken, 1989; Grynspan, 1993; Bolaños, 1991). En el presente apartado la resumimos y comentamos.

Los datos del Censo de 1990, sobre **población**, destacan que las mujeres panameñas son aproximadamente la mitad (49.4%) de los 2,329,329 habitantes del Istmo. Las mujeres rurales constituyen el 44% de todas las mujeres del país.

Con respecto a la población rural (1,077,774), las mujeres representan casi la mitad de habitantes (46.9%). Los grupos indígenas constituyen el 8.3% de los habitantes rurales. Las

Gráfico 5
Panamá: Estacionalidad de los cultivos a lo largo del ciclo 1986-1987 (Indice en millones)



FUENTE: PREALC, Guillermo García Huidobro. La Estructura del Empleo Agropecuario en Panamá según Encuesta de Hogares de 1989.

mujeres indígenas el 48.4% del total de indígenas y casi 8.2% de la población femenina rural.

El 53.7% de la población panameña vive en zonas urbanas. Del total de residentes urbanos, las mujeres constituyen la mayoría (55% frente al 51% masculino), sobre todo a partir de los 15 años de edad (MAS/FLACSO, 1993: 28). Mientras que en el área rural, los hombres son mayoría en todos los grupos de edades. Además, un poco más de la mitad de la población total

menor de 15 años se ubica en el área rural. Esto hace referencia a una mayor migración de mujeres en edades productivas hacia las ciudades, lo cual se asocia -como veremos- a menores oportunidades de inserción en el sistema productivo y mercado de trabajo rural.

Otro indicador importante con respecto a la situación de las mujeres es la **jefatura de hogar**. Para 1990, el 22.2% de los hogares panameños tenían a una mujer como jefa. En el área rural la jefatura femenina alcanza el 15.5%.

El **tamaño promedio de los hogares** panameños es de 4.3 personas y el de los hogares rurales, de 4.6. Los jefeados por mujeres, al no registrar cónyuge, consignan menor tamaño que los dirigidos por hombres (3.9 frente a 4.5). Entre los hogares jefeados por mujeres a nivel nacional, los de las mujeres rurales registran mayor tamaño (4.2 frente a 3.9).

Las jefas de familia se caracterizan por tener un promedio de edad mayor que el de los jefes y una situación económica más precaria. En general, si se les compara con el resto de la población femenina, encontraremos que entre las jefas hay mayor proporción con baja escolaridad (52% que no han superado la primaria, frente a 46% del conjunto de la población femenina).

Por otro lado, las mujeres rurales encuentran también desventajas en el acceso a servicios de **salud** (Davis, 1994: 69-73) Para 1988, las instituciones de salud a nivel nacional, reportan 3.3 camas por cada 1,000 habitantes, las cuales están muy desigualmente distribuidas: 5.6 por cada mil habitantes urbanos y 0.9 por cada mil rurales. Sólo el 10% del total de camas, eran obstétricas.

Para 1989, la asistencia profesional al parto en nacimientos vivos del área rural, es bastante menor tanto con respecto al promedio nacional, como al urbano (74.5% frente a 85.7% y 99.2%, respectivamente).

Por otro lado, la tasa de mortalidad materna por cada 10,000 nacimientos en 1989, es más alta en el campo que en la ciudad (7.5 frente a 4.8). Vale destacar que entre 1987-1989, las muertes maternas nacionales aumentaron en un 68.2% y las

principales causas se relacionaban con «otras causas obstétricas directas».

Para 1984-1985, entre las mujeres de 15 a 44 años (casadas, unidas o no), siempre menos mujeres rurales reportaron conocer los distintos métodos anticonceptivos, con respecto a las urbanas. Igualmente, para 1984, menos mujeres rurales casadas o unidas reportaron uso de métodos anticonceptivos (55.4% frente a 65% en las urbanas) y en mayor número dijeron no usar ningún método (44.6% frente a 35% en las urbanas).

Para 1990, los nacimientos vivos de madres en edades de alto riesgo (menos de 20 años y más de 35), presentan mayor ocurrencia en el área rural que en la urbana (30.4% frente a 23.1%). Para todas las mujeres la mayor parte de estos nacimientos (71.4%), se dan entre madres menores de 20 años, no obstante, las madres rurales de este segmento concentran un porcentaje levemente superior (71.6% frente a 71.2% en urbanas).

Algunos estudios de organismos internacionales demuestran que en un ambiente social neutro las mujeres tendrían mejores posibilidades de supervivencia que los hombres debido a su acervo genético. Las tasas de mortalidad masculinas son más altas que las femeninas a cualquier edad y las mujeres registran mayor longevidad que los hombres. Esto es válido para Panamá, donde la esperanza de vida al nacer, para 1990-1995, es en general superior para la mujer. Pero es específicamente superior en 4 años para el área urbana (74.56 frente al 70.80 rural) y más acentuada la diferencia entre hombres y mujeres urbanas (5 años), que entre hombres y mujeres rurales (3 años). Además, las mujeres urbanas tienen mayor esperanza de vida que las rurales (77.16, frente a 72.28).

Por otro lado, el que la defunción por accidentes, suicidios, homicidios y otras violencias, tenga mayor incidencia entre mujeres rurales que entre urbanas, puede relacionarse con valores más tradicionales y mayor machismo rural.

En lo que respecta a la **conyugalidad**, (Davis, 1994: 73) para 1990 las uniones legales tienen mayor incidencia en el área urbana (66.6%), mientras las consensuales prevalecen en el campo (63%). Igualmente, en el área rural tienen mayor inci-

dencia las relaciones conyugales tempranas (18.2% de la población entre 15-19 años, frente a 8.7% en la urbana). Estas son más frecuentes entre mujeres en general y para las rurales en particular (32.7%, frente a 13.% en las urbanas).

La misma autora destaca que al 29% de las personas se les disolvió el vínculo conyugal por viudez, frente al 71% por separación o divorcio. En áreas urbanas, este último segmento abarca el 73% de disoluciones, frente al 67.5% rural.

En cuanto a la situación de **vivienda y servicios** del entorno, Davis señala que según el censo de 1990 el 55% de viviendas individuales permanentes son urbanas. Las áreas rurales concentran 87.2% de viviendas semipermanentes y 61% de las improvisadas. En cuanto a agua y disposición de excretas, la mayor parte de viviendas con acueducto son urbanas (68%). Entre las viviendas rurales, el 59.2% cuenta con acueducto, hay un 4.8% con pozo sanitario y 36% se abastecen de agua en pozos superficiales, brocales, ríos, quebradas, carros cisternas y agua lluvia. El 99% de las viviendas urbanas tienen alcantarillado y el 65.3% tanque séptico. Mientras que el 63% de las viviendas rurales tiene servicio de hueco o letrina y 25.2% no tienen servicio sanitario.

En cuanto al **analfabetismo**, según el Censo de 1990, afectaba al 10.7% de los y las panameñas mayores de 10 años. Sin embargo, la situación es más desfavorable para el área rural: mientras que de cada 100 personas urbanas 4 son analfabetas, en el área rural lo son 20 de cada 100. La situación impacta sobre todo a las mujeres rurales, ya que alcanzan el 21.3%, frente al 3.9% de mujeres urbanas analfabetas. Con respecto a la población masculina rural, la cantidad de mujeres analfabetas es levemente superior (50.2% frente al 49.7% masculino) (Davis, con base en el Censo de Población, 1990).

Las actividades agropecuarias, debido a su escasa modernización, no requieren mano de obra muy calificada. En el caso de las mujeres, muchas de las **ocupadas** de 10 años y más de edad se clasifican en el rubro de ningún nivel de **instrucción** (45.7%), o sólo con algún grado de educación básica (44%) (Davis, con base en el Censo de Población, 1990).

En lo que respecta a la **incorporación a la actividad económica**, la Encuesta de Hogares de 1991 revela que las mujeres representaban sólo un tercio de la PEA nacional (33.9%), proporción que ha ido en aumento a través de las décadas, siendo su ritmo de crecimiento proporcionalmente mayor que el de la PEA masculina (85% frente a 61% entre 1970-90). No obstante, veremos que hay un subregistro sobre la participación laboral femenina, sobre todo en los trabajos de mayor informalidad y en las faenas agrícolas.

Conforme a uno de los estudios citados, (Davis, 1994: 84) las **tasas de actividad** son más altas entre la población urbana y entre los hombres (tanto en área urbana como rural, y entre población indígena). No obstante, hay mayores diferencias entre las tasas de participación masculinas y femeninas en el área rural (71.5% frente a 16.7%) y entre la población indígena (68.8% frente a 19.1%). En el área urbana la tasa de actividad masculina es de 62.2% y la femenina de 35.9% (ver cuadro 3).

En cuanto a la estructura del **empleo agropecuario** por sexo, los datos oficiales subestiman la participación femenina, en 5.5% (la incorporación masculina sería del 94.5%). Por otro lado, la **tasa de desempleo abierto** se reporta más alta entre mujeres (15.3%), que entre hombres rurales (7.9%).

Según el Censo de 1990, entre las mujeres panameñas son las rurales e indígenas las que más declaran inactividad económica respecto al hombre (83.2% y 80.9% frente a 64.1% en el caso de las urbanas).

Apenas el 24.6% de la población femenina ocupada se ubica en el área rural. Según **sectores económicos**, el Censo revela que el grueso de la población femenina rural se ubica en el sector terciario (61.5%), siguiéndole el primario, casi a la par del secundario (16.6% y 15.8%, respectivamente). Esto contrasta con la fuerte presencia de los hombres rurales en el sector primario (básicamente agrícola), que alcanza el 66.2% (ver cuadro 4).

Por otro lado, mientras que los hombres rurales se concentran, conforme a ramas de actividad económica, en agricultura, caza, silvicultura y pesca (67.7%); las mujeres rurales se ocupan

Cuadro 3
Panamá: Población de 10 años y más de edad por condición de actividad según área, población indígena y sexo. Censo de 1990

Area y sexo	Total	Económicamente activa		No económicamente activa	Tasa de actividad (por c/100 personas)
		Ocupados Total			
Total	1769488	839695		929793	47.5
Hombres	892588	594408		298180	66.6
Mujeres	876900	245287		631613	28.0
Urbana	989026	479442		509584	48.5
Hombres	473210	294520		178690	62.2
Mujeres	515816	184922		330894	35.9
Rural	780462	360253		420209	46.2
Hombres	419378	299888		119490	71.5
Mujeres	361084	60365		300719	16.7
Indígena	128188	57410		70778	44.8
Hombres	66291	45578		20713	68.8
Mujeres	61897	11832		50065	19.1

FUENTE: Davis, Enriqueta. Situación de las Mujeres Rurales en Panamá (con base en Censo Nacional, 1990).

en esta rama sólo en un 17.7%. El 24.2% se concentra en empleo doméstico, 20.5% en servicios comunales, sociales y personales. Las industrias manufactureras incluyen al 15.7% de las mujeres ocupadas en el área urbana (ver cuadro 5).

Recalcamos que este comportamiento se explica por la subenumeración de las mujeres en labores productivas agrarias y también por su mayor expulsión e incorporación inestable en los circuitos agrarios de producción.

Cuadro 4
Panamá: Población económicamente activa de 10 años y más de edad por área urbana-rural según sectores de actividad económica y sexo. Censo de 1990 (en porcentajes)

Sector	Población económicamente activa		
	Total	Urbana	Rural
Total	100.0	100.0	100.0
Sector primario	27.4	4.1	58.3
Sector secundario	15.1	17.9	11.4
Sector terciario	53.0	73.2	25.9
Actividades no bien especificadas	4.5	4.6	4.3
Hombres	100.0	100.0	100.0
Sector primario	36.6	6.3	66.2
Sector secundario	16.5	22.6	10.5
Sector terciario	42.4	66.2	19.2
Actividades no bien especificadas	4.4	4.8	4.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0
Sector primario	4.4	0.6	16.6
Sector secundario	11.6	10.3	15.8
Sector terciario	79.1	84.6	61.5
Actividades no bien especificadas	4.8	4.4	6.0

FUENTE: Davis, Enriqueta. Situación de las Mujeres Rurales en Panamá (con base en Censo Nacional, 1990).

En efecto, uno de los estudios verifica la subenumeración de la tasa de empleo femenino rural en Panamá, pero concluye, con base al análisis del comportamiento de su muestra (114 mujeres), que «no importa de qué manera se mida la tasa de actividad femenina en el área rural, resultan mucho menores a las tasas de actividad masculinas. Según la definición de la

Cuadro 5
Panamá: Población ocupada de 10 años y más de edad por área, población indígena y sexo según rama de actividad económica. Censo de 1990 (en porcentajes)

Rama de actividad económica	Area y Sexo							
	Total		Urbana		Rural		Indígena	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	38.2	4.8	6.5	0.6	67.7	17.7	82.9	48.5
Explotación de minas y canteras	0.2	0.0	0.2	0.9	0.2	0.0	0.1	0.0
Industrias manufactureras	9.6	10.6	13.4	9.0	6.1	15.7	2.6	34.1
Electricidad, gas, agua	1.2	0.8	1.8	0.9	0.6	0.4	0.1	0.0
Construcción	5.0	0.3	6.9	0.3	3.2	0.0	0.7	0.0
Comercial por mayor y menor	24.1	21.7	38.4	23.7	10.9	15.6	6.2	2.9
Finanzas, seguros, bienes inmuebles	3.4	5.4	6.2	6.7	0.9	1.3	0.6	0.3
Servicios sociales y personales	13.4	32.2	21.0	36.0	6.3	20.5	4.8	5.1
Empleadas domésticas	1.2	20.5	1.5	19.3	1.0	24.2	0.5	6.8
Otro (1)	3.5	3.7	4.0	3.4	3.1	4.4	1.3	1.9

(1) Incluye organizaciones y órganos extraterritoriales y actividades no bien especificadas.
Fuente: Davis, Enriqueta. Situación de las Mujeres Rurales en Panamá (con base en Censo Nacional, 1990).