

Participación popular y sindicalización campesina en Panamá

JORGE GIUSTI *

INTRODUCCIÓN

En las naciones en vías de desarrollo, el concepto de "participación popular" está ligado a los esfuerzos que los Gobiernos realizan en pro de un mejoramiento de las condiciones económico-sociales de sus respectivos pueblos. En este sentido, la participación popular, alentada a través de programas de "desarrollo de la comunidad", cobra vigencia en cuanto identificada, fundamentalmente, con las masas humanas que viven en las zonas rurales. La falta de recursos económico-financieros que evidencian los países del tercer mundo, conlleva la utilización al máximo de los recursos humanos disponibles para que, desde los niveles locales, arranque un proceso de desarrollo en el que la participación de la gente de las pequeñas comunidades se transforme en elemento clave, vital.

En países como Panamá, en donde la población rural gravita sustancialmente, no puede concebirse un proceso de desarrollo que no contemple la solución del problema que significa la actual estructura de tenencia de la tierra. Por ello, la exigencia de que los sectores populares participen más, va de la mano con la exigencia de una más eficiente capacitación y concientización de esos sectores con vistas a una organización efectiva. El Gobierno de Panamá se halla empeñado en estos momentos en la búsqueda de salidas para la afligente situación en que se encuentran las masas marginadas, especialmente las rurales. Tal búsqueda incluye el ensayo de formas organizacionales institucionalizadas que se encuentran en una etapa muy temprana de maduración. En lo que respecta a los sectores rurales, la referencia es a la Ley de Asentamientos Campesinos y a la Ley de Juntas Comunaes y, a la Reforma Agraria.

El Programa de Desarrollo de la Comunidad que se está llevando a cabo en Panamá, tiende a la capacitación de líderes y gente de las comu-

* Los comentarios aquí incluidos no comprometen a la Organización Internacional del Trabajo y son de exclusiva responsabilidad del autor.

nidades rurales, para que puedan hacer un mejor uso de los instrumentos legales mencionados recién. Puede señalarse que dicho Programa está en condiciones de coadyuvar a la formación de una conciencia de grupo en las masas campesinas caracterizadas por su alto individualismo. Y a partir de tal concientización, colaborar a plasmar una mayor participación popular que, en última instancia podrá apreciarse no sólo en una revitalización del desarrollo comunitario, sino en un fortalecimiento del proceso de sindicalización campesina, considerada una forma específica de participación de los sectores populares en el quehacer nacional.

I. *La situación económico-social de Panamá*

Al comenzar la década del 70, el 52.4% de la población total de Panamá era rural. Pese a ir declinando en su importancia,¹ todavía el país es eminentemente rural, lo que importa por las implicaciones que una política de participación popular conlleva, centrada en un programa de desarrollo comunitario con énfasis en la capacitación para la organización. Esa necesidad de orientar a los sectores populares rurales mayoritarios se hace más palpable, si se considera que el 80% de los 9,300 lugares poblados tienen menos de cien habitantes, y se encuentran diseminados a lo largo y ancho del país, muchas veces sin ninguna comunicación entre ellos, y menos aún, con los centros urbanos más importantes.

Lo anterior lleva a la reflexión de que, si es una labor gigantesca el alentar la participación popular, capacitando a la gente de las comunidades para que utilicen eficazmente las nuevas formas organizacionales institucionalizadas por la Ley 105 (Juntas Comunales y Juntas Locales), cuánto más lo será lograr una conciencia que lleve a los campesinos a constituir, más allá del nivel comunal-social, organizaciones sindicales que demandan una mayor disciplina y conscientización grupal.

A pesar de ser Panamá un país mayoritariamente rural, el aporte del sector económico agrícola al producto bruto interno fue de 21% en 1970¹ a su vez, el comportamiento del empleo agrícola en la estructura general del empleo ha ido disminuyendo significativamente. En efecto, de ser la mitad del total en 1960, pasó a constituir el 36.5% en 1970. Los últimos datos disponibles señalan para el sector un 34.6% y un 33.9% para 1971 y 1972.²

El estudio de PREALC para Panamá explica con claridad las causales de esta decadencia de la importancia del empleo agrícola.³

A los efectos de este trabajo, lo que se quiere rescatar es la trascendencia que tiene en Panamá una capacitación de los sectores rurales, para su organización comunal y, a partir de allí, una organización sindical, que suprimiendo esas causales "haga más digna la vida en el campo" deteniendo un proceso de vaciamiento del campo, a la par que de abandono y miseria.

Esa situación de atraso económico y social en la que se hallan inmersos los sectores campesinos, deviene de una estructura de la tenencia de la tierra signada por marcado dualismo latifundio-minifundio. La reforma agraria emprendida por el Gobierno Revolucionario de Panamá tiene como propósito primordial una distribución justa de la tierra, para que cumpla su verdadera función social. Pero es innegable que la activa participación campesina en este proceso, permitirá dar a los esfuerzos gubernamentales un apoyo incuestionable que hará realidad tales propósitos.

Según el tamaño de las explotaciones agropecuarias, en el año 1970, las 54,400 explotaciones que tenían hasta 4.9 Has. constituían el 51.7% del total. Estas 54,400 explotaciones abarcan un total de 77,095 Has., esto es 3.7% del total de Has. explotadas. En el otro extremo, 108 explotaciones entre 1,000 y más Has., que constituían el 0.1% del total, poseían el 16.3% del total del hectareaje, sumando 341,136 Has. Si el cómputo se efectuase considerando a partir de un tope de 500 Has. y más, el panorama es más esclarecedor: 319 explotaciones (0.3%) eran propietarias de 479,496 Has. (22.9% del total).⁴

Si bien el desempleo abierto tiene escasa importancia en Panamá, el subempleo incide fuertemente en la situación ocupacional existente en el campo. Este subempleo alcanza niveles extremos en las explotaciones pequeñas, tal como lo demostró el estudio de PREALC.

Considerando que "con no mucho más de cien días de trabajo requeridos en promedio durante el año para el manejo de sus explotaciones, los productores de los predios de entre 0.5 y 5 hectáreas se encuentran subocupados gran parte del año. En efecto, si se considera que hay sólo un trabajador por explotación lo que es una hipótesis muy optimista y relativamente irreal, puesto que también equivalente sería por lo menos de 26 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Más aún, la proporción alcanzaría a la mitad de la población ocupada si se agregan las explotaciones de menos de 0.5 Has. y se considera una disponibilidad promedio de 1.5 trabajadores por explotación".⁵

Frente a este panorama desolador, la capacidad organizativa del sector campesino es prácticamente nula, si se hace excepción de las bien capacitadas fuerzas laborales agrupadas en los Sindicatos Bananeros y, en menor medida, de los cañeros. Las "resistencias al cambio" que se verifican en aquellas comunidades en donde el sentimiento endogrupal es muy acendrado, tienen que ver mucho con la falta de capacidad organizativa. Y ello está directamente relacionado con el bajo nivel de educación que en la mayoría de los casos, es nulo y raya en el analfabetismo total.⁶

Entre las pocas organizaciones de trabajadores rurales existentes, son absoluta mayoría aquellas que nuclean a los trabajadores de las plantaciones bananeras de las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. La

nómina de asociaciones y número de afiliados a esas organizaciones, se indica a continuación.⁷

Sindicato de Trabajadores de la Chiriquí Land Company de Puerto Armuelles	5,234	afiliados
Sindicato de Trabajadores de la Chiriquí Land Company de Bocas del Toro.	3,985	"
Sindicato de Trabajadores Bananeros Independientes de Chiriquí	692	"
Sindicato Independiente de Trabajadores de Productores Bananeros Independientes de Bocas del Toro	902	"

Las organizaciones recién mencionadas no están afiliadas a ninguna de las tres Confederaciones existentes a nivel nacional en Panamá.⁸ Afiliado a la Federación de Sindicatos de la Provincia de Coclé, perteneciente a la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá, funciona en Coclé el Sindicato de Trabajadores Agro-Industrial de la caña y afines, con 998 afiliados. Adheridos a la Federación Istmeña de Trabajadores Cristianos (perteneciente a la Central Istmeña de Trabajadores), existe el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Avicultura, con 230 afiliados. Funcionan varios Sindicatos Agrícolas no afiliados ni a federaciones ni a confederaciones, que no suman más de ciento cincuenta miembros.

Las organizaciones de trabajadores rurales que representan el sector primario de la actividad económica (Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca), suman quince, representando el 8.9% del total de asociaciones sindicales activas. Por número de afiliados, el sector ocupa el segundo lugar con 12,324 miembros, lo que significa el 22.4% del total de afiliados. (Ver Cuadro 1).

Sin embargo, esa cifra es poco significativa, si se tiene en cuenta que la población económicamente activa en el sector primario alcanzaba a 207,560 personas. La tasa de afiliación en el sector es, por consiguiente, apenas del 5.9% según se demuestra en el Cuadro 2.

Los campesinos afiliados a la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos apenas constituyen el 7% de la población agrícola total, siendo el área reformada sólo el 3% de la superficie cultivada del país. Los últimos datos disponibles indican que en mayo de 1974 existían 185 asentamientos, en todo el país, que agrupaban a unas 6,000 familias.⁹

Todo lo cual señala la aún incipiente gravitación que esta forma organizacional tiene en el conjunto del sector agropecuario.

II. *Hacia la sindicalización campesina a través de nuevas formas organizacionales.*

La O.I.T. ha puesto de manifiesto en varias oportunidades, la importancia que tienen otras organizaciones distintas a las de empleadores y de trabajadores, a través de las cuales se lleva a cabo el proceso de participación social.¹⁸ Un reciente documento de la O.I.T. preparado como contribución para un informe inter-agencial sobre reforma agraria, también enfatiza la evolución de nuevas formas organizacionales y su influencia en el proceso de participación y sindicalización.¹¹

La Constitución Política de Panamá de 1972 dividió el país en 505 Corregimientos, creando la figura legislativo-administrativa del Representante. En elecciones realizadas el 6 de Agosto de 1972, quedaron consagrados los 505 Representantes de Corregimientos que, desde presidir las Juntas Comunales de sus respectivos Corregimientos, alcanzan el más alto nivel legislativo, integrando la Asamblea Nacional de Representantes.

Al nivel local, que es el que interesa aquí a los efectos de este documento, la Junta Comunal ejerce una acción esclarecedora en las comunidades, especialmente las rurales. La Ley 105 al establecer que en cada Corregimiento haya una Junta Comunal, asigna a ésta la función de impulsar la organización y la acción de la comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural, y de velar por la solución de sus problemas. Entre sus atribuciones, la Junta Comunal tiene la de ayudar a la capacitación de los residentes de los Corregimientos, preferentemente en grupos de trabajo. También la de organizar, promover y participar en la formación de cooperativas de producción, asentamientos campesinos, artesanales, de viviendas, de consumo y otras organizaciones de producción.

La acción capacitadora de las Juntas Comunales, puede pues, crear esa conciencia colectiva tan necesaria para el proceso de sindicalización. Por otra parte, la "gimnasia democrática" que se verifica tanto al interior de la Junta Comunal¹² como al exterior de ella, al generarse una verdadera interacción con las comunidades y sus gentes, permitirá la formación de nuevos líderes. Sin olvidar, además, que la misma Ley 105 crea, en cada comunidad, una Junta Local compuesta de siete miembros; y que, tanto la Junta Comunal del Corregimiento como las Juntas Locales de las comunidades que constituyen cada Corregimiento, integran comisiones de

Trabajo de: producción, salud y asistencia social, vivienda, caminos y otras de mejoramiento comunal, educación, cultura y deportes, finanzas y otras que se estimen convenientes. Esta multiplicidad de cargos abre enormes posibilidades a las gentes de las comunidades, para capacitarse en el ejercicio de funciones de responsabilidad, para ir aprendiendo la importancia de unir esfuerzos para convencerse de la magnitud de la dependencia que cada uno de ellos tiene del resto de la comunidad, y para ir probándose como líderes.

Paralela a la acción comunitaria y social de las Juntas Comunales y de las Juntas Locales, se desarrolla, en las áreas rurales panameñas, la acción de la Reforma Agraria. El Código Agrario, que es el instrumento legal de la Reforma Agraria, señala a ésta como objetivo fundamental, "la abolición del acaparamiento de tierra inculta u ociosa con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las normas de la Justicia social que promueven su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación, asegurándose una distribución equitativa de la propiedad y la tenencia de la tierra, su explotación racional mediante el suministro de crédito agrícola y la asistencia técnica que se requieran; proporcionándole la seguridad de los mercados para que reciba un precio justo y remunerador por los productos que le permita elevar su nivel de vida en todos los campos de la actividad humana; asegurándole justas condiciones de trabajo subordinado o independiente; como medios efectivos de lograr pleno ejercicio de los derechos que le confiere la Constitución Nacional.

El proceso de Reforma Agraria, para el Gobierno Revolucionario de Panamá, significa "campesino, tierra, organización, autogobierno, capacitación, producción, venta de producto, beneficio familiar, mejoramiento de la comunidad e integración económica". A partir de esos principios, se crearon los Asentamientos Campesinos, por Decreto de Gabinete No. 50, del 24 de Febrero de 1972.

El Asentamiento Campesino "es el punto de partida de la integración del campesino marginado a la sociedad panameña; es la etapa transitoria de la organización social, económica y política de los campesinos, en la cual se explotan las tierras destinadas por la Reforma Agraria a este proceso, con plena participación de los campesinos, durante el periodo que media entre el momento de destinación y su entrega en propiedad a los campesinos. El asentamiento no es una meta, sino una etapa transitoria en un proceso dinámico, que continúa después del periodo de asentamiento; él puede ser visto como una pre-cooperativa, a la cual la Reforma Agraria organiza, orienta y legaliza".

Los Asentamientos campesinos son asociaciones de campesinos sin tierra ni medios de producción. En un plazo mínimo de tres años y máximo de cinco, las tierras son asignadas en propiedad a las familias campesinas. En la actual etapa, los asentados trabajan la tierra individual y comunitariamente, se organiza una nueva estructura económico-social de producción y se estudian y ejecutan las obras de infraestructura necesarias para su adecuada explotación. Los asentamientos se diferencian de las Juntas Agrarias de Producción, integradas por pequeños y medianos productores agropecuarios marginados, y que funcionan como empresas de producción. Las Cooperativas Agropecuarias, a su vez, constituyen asociaciones de pequeños y medianos productores, organizados para la producción y la comercialización agropecuaria.

Como ya se señalara, la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC) agrupa en estos momentos no más de 6,000 familias, distribuidas en 185 asentamientos de todo el país, por lo que su importancia es relativa, en el contexto agropecuario total. Si bien el objetivo principal de la CONAC es organizar al campesinado sin tierra para la producción, con vistas a constituir pequeños propietarios, busca al mismo tiempo aglutinar en la confederación a todos los trabajadores del campo, incluidos aquellos que por tener una relación de dependencia patronal son potencialmente sindicalizables.¹³

Son precisamente estos campesinos sin tierras, el sector mayoritario del campo panameño, los que tendrán que ser motivados para su organización.

III. *La tarea a realizar: capacitación y concientización*

La tesis aquí sustentada, de que las nuevas formas organizacionales institucionalizadas por el actual Gobierno de Panamá pueden coadyuvar a la concreción de una eficiente organización sindical de los trabajadores del campo, se justifica frente a las dos grandes carencias de que adolece el hombre rural: capacitación y conciencia de grupo.

La preocupación gubernamental por capacitar al pueblo está reflejada en las leyes que se han promulgado, y que determinan que a través de las Juntas Locales, las Juntas Comunales, los Asentamientos Campesinos, las Juntas Agrarias, los Consejos Municipales, los Consejos Provinciales de Coordinación; en fin, a través de cada nivel político, desde el más bajo al más alto, se vele por la educación y la capacitación de las comunidades. "Ayudar a la capacitación de los residentes de los Corregimientos", establece el artículo 17 de la Ley 105, al fijar atribuciones a las Juntas Comunales. "Estudiar los problemas de la población y sus posibles solu-

ciones y fomentar el espíritu de participación y cooperación ciudadana en el desarrollo de la Provincia”, estatuye el artículo 4o. de la Ley 50 sobre los Consejos Provinciales de Coordinación. “Preparar y capacitar a los asentados”, señalan los objetivos básicos del Asentamiento. “Capacitar a sus miembros para terminar con el analfabetismo dentro de su comunidad y permitirles comprender la necesidad de fortalecer la unión y la cooperación entre sus miembros y otras organizaciones de producción”, afirma uno de los propósitos fundamentales de las Juntas Agrarias de Producción. La estrategia del Desarrollo Nacional de Panamá se funda en la idea de que el hombre constituye, de manera efectiva, el sujeto y el objeto del desarrollo. Esto implica que el hombre, además de ser un factor de desarrollo, debe participar en sus beneficios y tener una parte activa en la orientación del proceso. La educación dice la Estrategia, juega un papel básico, al capacitar al hombre como factor de producción. Pero, también deberá hacer posible su mayor participación, capacitándolo para la vida en una sociedad con cambios técnicos constantes, y para el desempeño de un papel activo en la misma.

El propio General Torrijos, Jefe del Gobierno, ha afirmado: “Queremos liberar al pueblo de su frustración; deseamos darle confianza en su capacidad de resolver problemas; tratamos de guiarlo y orientarlo con la palabra llana que él entiende; buscamos oportunidades que le permitan desarrollar su potencial.

Estamos convencidos que un desarrollo sano, caracterizado por madurez y estabilidad dinámica, sólo podremos lograrlo con la participación plena del pueblo panameño, aprovechando al máximo la capacidad creativa de cada ciudadano en su oficio y a su nivel”.

El Gobierno de Panamá ha considerado que el proceso de reforma agraria no puede llevarse a cabo con todo éxito, si a la par no se provoca un proceso de desarrollo comunitario que inicie la preparación del cambio en todo el país. En tal línea de pensamiento, y dando prioridad de atención a la población rural, estableció la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad (DIGEDECOS), por Decreto de Gabinete No. 222 del 16 de julio de 1969, adscrita a la Presidencia de la República. Asimismo, y dentro del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), creó en junio de 1973 la Dirección General de Desarrollo Social que, junto con la DIGEDECOS, están cumpliendo la meta de capacitar al hombre de campo.

El Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad en Panamá, ha enfatizado la importancia de la participación popular, que es una modalidad específica de comportamiento realizable por grupos sociales. Esto

es, constituye un comportamiento *colectivo*, lo que le da sentido y esencia al concepto: no se puede pensar, ni concebir, ni imaginar, un proceso de participación popular como un acto individual. Esta peculiaridad "grupal" del concepto coloca a cualquier programa de desarrollo comunitario frente a la necesidad de exigir, para que esa participación popular sea efectiva, una tarea que sólo puede cumplirse ordenadamente dentro de dicho programa de desarrollo comunitario. En este sentido, Panamá se coloca a la vanguardia en la materia, ya que merced a la estructura organizacional de base ya institucionalizada, va más allá del simple nivel de ejecución, llegando las comunidades a niveles de discusión y decisión colectiva. Esto es, la participación popular alcanza plenitud al implicar una verdadera expansión y redistribución de las oportunidades para tomar parte en el proceso social de toma de decisiones.¹⁴

Esta labor de capacitación de los sectores populares en que está empeñado el Gobierno de Panamá se centra, pues, en el objetivo primordial de obtener de las masas campesinas una toma de conciencia colectiva, más allá de los intereses individuales de cada uno.

La expresión "trabajadores rurales", según lo ha señalado la OIT, abarca a todas las categorías de trabajadores dedicados a tareas agrícolas y ocupaciones similares, tanto si son asalariados como si trabajan por cuenta propia (incluidos los aparceros, los arrendatarios y los pequeños propietarios cultivadores).¹⁵ A partir de esta categorización, quienes han adquirido mayor conciencia sindical entre los trabajadores rurales panameños, son aquellos que laboran en las plantaciones bananeras y que han constituido sindicatos eficientes y bien organizados. Pero, indudablemente, son la minoría de los trabajadores rurales quienes, a lo largo y ancho del país se encuentran atados todavía a distintas formas de dependencia con la tierra, arrastrando el lastre de la ignorancia, el sub-empleo y la miseria.

Es precisamente ese sector mayoritario de los trabajadores rurales al que está siendo dirigido el esfuerzo del Gobierno Revolucionario, a través de organismos como la DIGEDECOP y la Dirección General del Desarrollo Social del MIDA. Pero, como señala un autor, cambiar un sistema de tenencia de la tierra que tiene siglos de instalación en nuestros países es, más allá del propio problema de quebrar una enmarañada red de intereses y una sólida posición latifundista, una tarea que implica cambiar radicalmente el comportamiento ideológico del campesino.¹⁶

Los campesinos presentan actitudes y rasgos ideológicos tales como extremo interés en trabajar su propio y exclusivo pedazo de tierra, difícil

adaptación a los mecanismos sociales de acción y de producción colectiva.”⁷

Es esta incompatibilidad existente entre la estructura orgánica y el comportamiento ideológico de los campesinos, la que deberá ser superada. Y el ajuste se logrará, precisamente, con el cambio de mentalidad de la gente rural, a través de la acción capacitadora del Gobierno; acción que refleja el pensamiento del General Torrijos, cuando inauguró la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, realizada en Panamá entre el 14 y el 20 de mayo de 1972.

“Lo fundamental en la Reforma Agraria no es cambiar la tenencia de la tierra, sino cambiar la mentalidad de las gentes. Si las personas no cambian su manera de sentir y de pensar no podrá haber Reforma Agraria verdadera ni podremos salir del subdesarrollo. No importa cuánta tierra se reparta, a cuánta gente, ni a qué plazo. Lo que importa es cambiar su comportamiento”.

CUADRO 1

ASOCIACIONES SINDICALES ACTIVAS EN LA REPÚBLICA, AL 31 DE MAYO DE 1973, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA SEGUN NUMERO DE AFILIADOS

<i>Rama de Actividad Económica</i>	<i>Asociaciones</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Afiliados</i>	<i>Porcentaje</i>
TOTAL	169	100.0	54,986	100.0
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	15	8.9	12,324	22.4
Explotación de Minas y Canteras	1	0.6	82	0.1
Industrias Manufactureras	61	36.1	16,814	30.7
Construcción	8	4.7	5,071	9.2
Electricidad, Gas y Agua	2	1.2	2,029	3.7
Comercio	35	20.7	7,827	14.2
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	28	16.6	6,839	12.4
Servicios	17	10.0	1,599	2.9
Actividades no bien especificadas	1	0.6	34	0.1
Zona del Canal de Panamá	1	0.6	2,367	4.3

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. *Las Asociaciones Sindicales en Panamá*, Sección de Estadísticas Laborales, Cuadro No. 5, Panamá, Noviembre de 1973.

CUADRO 2

ESTIMACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN LA REPUBLICA AL 1o. DE JULIO DE 1973, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, SEGUN AFILIACION A SINDICATOS

<i>Rama de Actividad Económica</i>	<i>Población Económicamente Activa Estimada a 1973 *</i>	<i>Afiliados a Asociaciones</i>	<i>Tasa de Afiliación</i>
TOTAL	518,360	54,986	10.6
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	207,560	12,324	5.9
Explotación de Minas y Canteras.	660	82	12.4
Industrias Manufactureras	42,880	16,814	39.2
Construcción	30,780	5,071	16.5
Electricidad, Gas y Agua	4,510	2,029	45.0
Comercio	63,430	7,827	12.3
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	18,360	6,839	37.2
Servicios	125,770	1,599	1.3
Actividades no bien especificadas	1,980	34	1.7
Zona del Canal de Panamá	22,430	2,367	10.6

* Información obtenida de la Dirección de Estadística y Censo.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, *Las Asociaciones Sindicales en Panamá*, Sección de Estadísticas Laborales, Cuadro No. 6. Panamá, Noviembre de 1973.

- ¹ En 1960, la población rural constituía el 58.5% del total. Datos de los censos de 1960 y 1970.
- ² Dirección de Estadística y Censo, *Panamá en Cifras*, Cuadro 117; Panamá, Noviembre de 1973.
- ³ PREALC, *Situación y Perspectivas del Empleo en Panamá*, OIT, Ginebra, 1974, Entre esas causales, se destacan el sistema de tenencia de la tierra, el casi nulo desarrollo agropecuario del mayoritario sector tradicional de campesinos sin tierra, el consiguiente desempleo y subempleo y, en última instancia, el intenso movimiento migratorio hacia las zonas urbanas.
- ⁴ Porcentajes basados en cifras del Tercer Censo Nal. Agropecuario, levantado el 16 de Mayo de 1971. (*Panamá en Cifras*, Dirección de Estadística y Censo, Panamá, Noviembre de 1973; Cuadro 95).

- ⁵ PREALC, *op. cit.*, p. 53.
- ⁶ El analfabetismo afectaba al 25.2% de la población panameña en 1960. Aunque en 1970 ese porcentaje se redujo al 20.6%, el problema sigue siendo de gran magnitud: en el inicio de la presente década, todavía más de 50,000 niños de 7 a 15 años de edad no asistían a la escuela primaria.
- ⁷ *Las Asociaciones Sindicales en Panamá*, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Sección de Estadísticas Laborables, Panamá, 1973.
- ⁸ El Código de Trabajo, aprobado por Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de Diciembre de 1971, garantiza en los artículos 379 y 380, la protección al Sindicalismo. El Estado se obliga a fomentar la constitución de Sindicatos, respetando el derecho de los Trabajadores a formar la clase y número de Sindicatos que estimen convenientes. Asimismo, ofrecerá a través del Ministerio de Trabajo, asistencia técnica a las organizaciones laborales. El Código reconoce cuatro clases de Sindicatos: a) *gremiales*, cuando están formados por personas de una misma profesión, oficio o especialidad; b) *de empresas*, cuando están formados por personas de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan servicios en una misma empresa; c) *industriales*, cuando están formados por personas de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan servicios en dos o más empresas de la misma clase; d) *Mixtos o de oficios varios*, cuando están formados por personas de diversas profesiones, oficios o especialidades, que trabajan en empresas diversas o inconexas. En cuanto a *Federaciones* son las integradas por dos o más Sindicatos; *Confederaciones o Centrales*, son las integradas por dos o más Federaciones. Las tres confederaciones son: Confederación de Trabajadores de la República de Panamá, constituida por 9 Federaciones conformadas por 64 Sindicatos que afilian a 14,456 trabajadores; Central Nacional de Trabajadores de la República de Panamá, con 2 Federaciones integradas por 26 Sindicatos que afilian a 10,405 trabajadores; y Central Istmeña de Trabajadores, con 5 Federaciones que nuclean a 18 sindicatos con 4,344 afiliados. Existen 4 Federaciones que cuentan con 15 sindicatos que afilian 12,704 trabajadores, las cuales no se han afiliado a ninguna Confederación. Hay 46 sindicatos que afilian a 13,077 trabajadores, que no se han incorporado a ninguna Federación ni Confederación.
- Las tres centrales han constituido el Consejo Nacional de trabajadores (CONATO), que funciona en situaciones de excepción, como un primer paso hacia la unificación sindical. Esas situaciones han sido, históricamente: en 1971, cuando las tres centrales trabajaron juntas con el Gobierno, en la redacción del Código de trabajo; en marzo de este año, cuando CONATO estudió con el Gobierno y la empresa privada la nueva política de precios y salarios; y, en mayo de este año, cuando por primera vez en la historia panameña, todos los trabajadores celebraron el 1o. de Mayo sin distinción de confederaciones. Los tres secretarios generales de las confederaciones constituyen la directiva máxima del CONATO.
- ⁹ Estas cifras fueron suministradas por el Secretario General de la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos, Julio Bermúdez, el 22 de Mayo de 1974, en momentos en que se redactaba este documento. Las últimas cifras oficiales disponibles indicaban, para finales de 1972, la existencia de 136 asentamientos que agrupan a 4,405 familias (*Panamá en Cifras, op. cit.*, Cuadro 101).
- ¹⁰ OIT, Comisión Consultiva Interamericana, segunda reunión, San Salvador, enero de 1969, *Participación de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores y de otras Instituciones Sociales en el Desarrollo Económico y Social*. Informe III (Mimeografiado), Ginebra, 1968. También, OIT, Novena Conferencia de los Estados de América. Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Tercer Punto del Día, Caracas, Abril de 1970. Informe III, Ginebra, 1970.
- ¹¹ ILO, *Participation in Rural Development, particularly Agrarian Reform*, Paper prepared as a Contribution to the Sixth Inter Agency Report on Land Reform

(mimeografiado), Geneva, February, 1974. Chapter VIII, "Evolution of new forms of organizations and action to consolidate these trends". Dicho documento expresa, repitiendo palabras del desaparecido Director Gral. de la OIT, Sr. Wilfred Jenks: "...trade unions will not necessarily be the only forms which movements of popular participation in economic and social development will take in the countryside. Farmers associations, peasant movements, *community development cooperatives and other forms of rural organizations may be equally important*". (El subrayado es nuestro).

- 12 La Junta Comunal está formada por el Representante del Corregimiento, que la preside; el Corregidor, y tres miembros de las comunidades que componen el Corregimiento.
- 13 En el Segundo Congreso de la CONAC, realizado en Febrero de 1972, se aprobó una resolución por la que la Confederación se comprometía a dar los pasos necesarios "para lograr la integración a nivel regional y nacional de todas las organizaciones del sector agropecuario, con el fin de crear a corto plazo un organismo a nivel nacional que represente los intereses de la clase campesina en general". El Tercer Congreso, efectuado en Enero de 1974, reafirmó esos propósitos de crear una Central Unica de trabajadores del campo, con vistas a una unión con los trabajadores urbanos, en una sola Confederación Nacional, que concrete la unidad obrero-campesina. Como un primer paso en tales propósitos, al Tercer Congreso de la CONAC asistieron delegados de 250 asociaciones, entre asentamientos, cooperativas agropecuarias, juntas agrarias y sindicatos agrícolas. La CONAC mantiene vínculos con la Central Nacional de Trabajadores de la República de Panamá, de la que recibe asesoría, y que está empeñada, también, en la unión de todos los trabajadores del país.
- 14 Naciones Unidas, *El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina*, New York, 1969 (Especialmente Cap. XIX).
- 15 OIT, *Organizaciones de Trabajadores Rurales y su Función en el Desarrollo Económico y Social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 59a. reunión 1974. Informe VI (I), Sexto Punto del Orden del Día, Ginebra, 1973; p. 7.
- 16 Clodomir Santos de Morais, *La Organización Campesina y el Desarrollo Rural*, OIT, San José de Costa Rica. Diciembre de 1971.
- 17 Santos de Morais describe así al campesino: "Los Campesinos son los productores simples que trabajan la tierra como propietarios, aparceros, arrendatarios, ocupantes, precaristas, ejidatarios, comuneros, usufructuarios, etcétera, utilizando para ello sus propios medios de producción y decidiendo sobre el consumo y la distribución de los productos. Su producción es familiar y pocas veces se utilizan jornaleros para realizarla. Es el empresario de la producción familiar... el proceso productivo del campesino presenta el carácter orgánico del proceso productivo artesanal en que el individuo empieza y termina el mismo producto... Estos aspectos hacen que la visión del campesino sea personal en lo que respecta al modo de producción... La estructura del proceso productivo en que está involucrado el campesino, determina muchas veces de sus actitudes sociales y rasgos de su comportamiento ideológico en el momento en que participa dentro del grupo social. Su actitud aparentemente reacia a la organización (sindical, cooperativa, etc.) no emana solamente del nivel de educación, que entre los campesinos casi siempre es muy bajo. Procede sobre todo de la incompatibilidad de tipo estructural, que distingue la organización de carácter personal, familiar, del campesino aislado de la sociedad, de la organización de carácter y participación social".
(Clodomir Santos de Morais, "Algunas consideraciones en torno de las organizaciones campesinas en Latinoamérica, en *Boletín No. 8* del Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 1971).