



**Evaluación Comparativa:
Proyectos de Regularización
y Administración de Tierras**

Panama Estudio de Caso #3

Anexo técnico 5



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

ESTUDIO DE CASO #3 PANAMÁ	2
A. INTRODUCCIÓN.....	2
B. CONTEXTO.....	4
1. La tenencia de la tierra en Panamá.....	4
2. Marco legal e institucional para la administración de tierras.....	6
3. Situación de la tenencia en el caso de mujeres y grupos étnicos	9
C. ORIGEN Y DISEÑO.....	11
1. Origen e historia de las intervenciones del Banco en cuestiones de tierras en Panamá.....	11
2. Motivación, objetivos y relevancia de los proyectos	13
3. Diseño, ejecución y consecución de los proyectos.....	19
4. Marco jurídico	20
5. Organización Institucional del SAT.....	21
6. Operatividad del SAT.....	22
7. Regularización.....	24
8. Marco fiscal de tierras	26
9. Ordenamiento Territorial.....	26
D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS.....	31
1. Fallas del diseño de los proyectos	31
2. Aciertos del diseño de los proyectos	35
3. Fallas ocurridas en la fase de ejecución	35
4. Aciertos en la ejecución de los proyectos	37
E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD.....	37

El presente documento técnico forma parte como **Anexo 5** de la evaluación *Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación Comparativa*. Encuentre la evaluación final y demás documentos técnicos relacionados en www.iadb.org/evaluacion.

**PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS: EVALUACIÓN COMPARATIVA**

ANEXO 5

ESTUDIO DE CASO #3 PANAMÁ

A. INTRODUCCIÓN

1.1 En este reporte se evalúan cinco operaciones aprobadas entre 1996 y 2007 en Panamá, en lo relativo a actividades de regularización y administración de tierras. De estas, las operaciones “Proyecto de Administración y Regularización de Tierras, PRONAT” (PN0148) y “Programa de catastro de la región metropolitana y modernización de la administración de tierras” (PN-L1018) se dedicaron exclusivamente a estas actividades, mientras que las operaciones restantes — “Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, PROMOSA” (PN0032); “Programa de Desarrollo Sostenible del Darién” (PN0116) y “Programa de actividades prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá” (PN0139)— incluían componentes de regularización como parte de una estrategia más amplia de desarrollo sectorial y protección de áreas ambientales sensibles. El Cuadro PN.1 presenta algunos datos básicos de estos proyectos, así como los nombres que por simplicidad fueron asignados a cada uno de ellos.

Cuadro PN.1. Datos básicos de las operaciones de tierras ejecutadas en Panamá

Nombre	Alias	No. de Operación	No. de Préstamo	Año de Aprobación	Monto Aprobado	Monto Contraparte
Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios	PROMOSA	PN0032	924/OC-PN	1996	\$ 33.600	\$ 14.000
Programa de Desarrollo Sostenible del Darién	DARIÉN	PN0116	1160/OC-PN	1998	\$ 70.400	\$ 17.600
Proyecto de Administración y Regularización de Tierras	PRONAT-BID	PN0148	1427/OC-PN	2002	\$ 27.000	\$ 5.000
Programa de actividades prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá	CHCP	PN0139	1612/OC-PN	2005	\$ 19.860	\$ 15.140
Programa de catastro de la región metropolitana y modernización de la administración de tierras	PRONAT-CRM	PN-L1018	1885/OC-PN	2007	\$ 27.000	\$ 11.000

- 1.2 Al momento de la ejecución de estas operaciones existía un alto nivel de informalidad en la tenencia de la tierra, elevados niveles de concentración de la propiedad, baja capacidad técnica y operativa de las entidades encargadas de los procesos de adjudicación y catastro, y diversos problemas e indefiniciones en el marco jurídico de los derechos de propiedad. En respuesta, y gracias a las lecciones recogidas de la implementación del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMOSA), en 1999 el gobierno nacional crea el “Programa Nacional de Regularización de Tierras, PRONAT” con el objetivo de emprender una campaña masiva de regularización y de adelantar acciones para modernizar su sistema de administración de tierras. Posteriormente, y con el fin de extender el alcance geográfico del PRONAT, el país y el Banco suscriben el proyecto “Programa de Administración y Regularización de Tierras” (PRONAT-BID), y posteriormente, el PRONAT-CRM. Por su parte, los programas “Programa de Desarrollo Sostenible del Darién” (DARIÉN) y “Programa de actividades prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá” (CHCP), incluyeron dentro de su diseño componentes de regularización, y concebían estas actividades como parte de un enfoque integral de apoyo al desarrollo de zonas ambientales y sociales estratégicas.
- 1.3 A través de los diferentes proyectos, se adelantaron reformas al marco jurídico para clarificar los derechos de propiedad sobre la tierra y permitir los procesos de titulación masiva, diseño e implementación de sistemas de información geográfica y catastral, modernización técnica y operativa de las instituciones con competencias en el SAT, creación de una institución que centralizaría las actividades relacionadas con la gestión de tierras—ANATI—, diseño de planes de ordenamiento territorial y una amplia campaña de regularización, que incluyó trabajos en siete de las nueve provincias del país. A su vez, tanto los objetivos como las actividades incluidas en el diseño de estos proyectos fueron relevantes y necesarios para el país. Ello lo demuestra la congruencia entre las causas de los problemas de informalidad e ineficiencias en la gestión de tierras y lo planificado en los proyectos, así como a la compatibilidad de los objetivos planteados con la estrategia del gobierno en el sector, vigentes durante la aprobación de los mismos.
- 1.4 Sin embargo, tanto las actividades de modernización del SAT como de regularización presentaron algunas fallas—originadas tanto en las etapas de diseño como ejecución—que afectaron los niveles de eficiencia y efectividad de las operaciones. Dichas fallas están relacionadas con la secuenciación en la ejecución de actividades, previsión del tiempo y recursos requeridos para su ejecución, diseño de contratos para el levantamiento de información catastral, los esquemas de supervisión del trabajo de campo, y a diversos problemas en la implementación de los sistemas de información que soportarían los procesos. Pese a esto, gracias a la ejecución de estas operaciones se ha conseguido regularizar un alto porcentaje de las áreas rurales del país, modernizar el marco jurídico que regula los derechos de propiedad sobre la tierra y en menor medida, mejorar la infraestructura operativa del SAT. Por su parte, y a pesar de tener una capacidad institucional y técnica todavía baja, la centralización de los procesos y actividades relacionadas con la administración de tierras en una sola institución es una medida

deseable desde el punto de vista conceptual, que puede traer importantes beneficios en el largo plazo.

- 1.5 Esta evaluación consta de cinco secciones, siendo la primera de ellas esta introducción. En la sección 2 se presentan algunos de los aspectos más relevantes de los sistemas de administración de tierras en Panamá, en lo relacionado con su estructura institucional, marco legal, y situación de acceso e informalidad de la tenencia de la tierra antes de las diferentes intervenciones, lo que permitirá conocer el contexto en el cual se desarrollaron los proyectos. La sección 3 hace una breve descripción de las operaciones, se examina la relevancia de sus objetivos y diseño y se presentan los productos conseguidos por los mismos. La cuarta sección analiza a mayor detalle las fallas y aciertos que se presentaron durante la ejecución y la medida en que estas afectaron la consecución de productos y resultados. Por último, los resultados de los proyectos, así como su sostenibilidad se presentan en la sección 5.

B. CONTEXTO

- 1.6 En esta sección se describen algunos de los factores que incidían sobre los niveles de informalidad y concentración de la propiedad en Panamá, así como los problemas institucionales y legales que afectaban la eficiencia y efectividad de la gestión de tierras antes de la aprobación de PROMOSA, en 1996. Esta información permitirá poner en contexto la intervención del Banco y las acciones específicas emprendidas en el marco de dichos proyectos.

1. La tenencia de la tierra en Panamá

- 1.7 Históricamente, los patrones de tenencia de la tierra en Panamá se han caracterizado por una elevada concentración de la propiedad, altos niveles de informalidad y un acceso inequitativo a las tierras con mayor potencial agrícola. Estas condiciones se explican, a su vez, por cuestiones de tipo histórico y cultural, así como por las debilidades del marco legal e institucional que regulan los derechos de propiedad sobre la tierra.
- 1.8 Al igual que en la mayor parte de los países de la región, la necesidad de disminuir la desigualdad en el acceso y explotación de la tierra motivó la puesta en marcha de un proceso de reforma agraria entre los años sesenta y setenta. Una de las primeras y más importante acciones que se desarrollaron bajo este proceso fue la promulgación de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, por la que se aprueba el Código Agrario de Panamá, el cual contiene las disposiciones legales que regulan la tenencia de la tierra. Según lo expresado por esta ley, el Código Agrario tenía tres objetivos básicos: (1) asegurar la distribución equitativa de la

- tierra, (2) incorporar a la comunidad campesina al desarrollo económico y político y (3) aumentar la producción y productividad agrícola.¹
- 1.1. Su reglamentación requirió la creación de la institucionalidad necesaria para administrar las tierras con vocación agrícola y facilitar los procesos de adjudicación y titulación de tierras, tales como la Comisión de Reforma Agraria, creada en 1962, que fue posteriormente remplazada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA), del Ministerio de Agricultura (MIDA), ambos establecidos en 1973. Estas instituciones se encargarían de gestionar la política agropecuaria y los procesos de adjudicación de las tierras estatales, respectivamente. Asimismo, el Código Agrario estableció conceptos con importantes implicaciones legales y normativas en la gestión de tierras, como lo son el derecho a la propiedad privada y la definición de la función social de la tierra². Pese a estos avances, la reforma agraria no alteró de forma significativa la inequitativa distribución de la propiedad, y por el contrario, pudo haber fomentado la aparición de formas de tenencia que no otorgaban completa seguridad sobre la tierra. Prueba de ello es el aumento en los niveles de concentración de la propiedad —medido a partir del índice de Gini—, la conservación de una estructura de tenencia en la que un gran número de pequeñas propiedades ocupaban un reducido porcentaje del área total, así como el uso extendido del “*derecho posesorio*” en las áreas rurales del país.

Concentración e Informalidad en la tenencia de la tierra

- 1.2. Hacia 1970, el índice de Gini de la concentración de la tierra era de 0.77. Para el año 1991, casi treinta años después de la promulgación de la Ley del Código Agrario, dicho índice alcanzaba el orden de 0.85³. Asimismo, según datos del Censo Agropecuario de 1991, el 74.8% de las explotaciones agrícolas tenían un área inferior a 10 has y ocupaban el 66.1% del área total. De éstas, las explotaciones de menos de 0.1 has representaban el 33.6%, mientras que para 1981, dicho porcentaje era de 21.8%, lo que refleja una fuerte presión sobre la tierra (CEPRI-IICA, 1992). Adicionalmente, la calidad de la tierra en manos de los pequeños productores era baja, lo que sumado a la falta de capital y la implementación de prácticas de producción inadecuadas, se convertía en una gran restricción para incrementar la productividad en el campo.
- 1.9 Por su parte, el derecho posesorio es una figura legal —para entonces otorgada por la DINRA⁴—, bajo la cual se concede el derecho legal de uso y ocupación de

¹ El CA es un ordenamiento jurídico completo de todos los institutos relacionados o vinculados con la Reforma Agraria. A lo largo de 500 artículos se contemplan las normas jurídicas de las tierras del Estado, de particulares, la expropiación de tierras, adquisición y distribución de tierras, adjudicación a particulares en arrendamientos, colonias agrícolas, derechos y obligaciones de los colonos, extensión del contrato de adjudicación, el patrimonio familiar, medidas de protección a la familia colona, cancelación del patrimonio familiar, etc. (Carrera, 1964).

² Esta definición fue objeto de transformación pues impedía los procesos de titulación al dejar de lado otras cuestiones. Ver Sucre (2010) p. 36.

³ Ver “Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999” Ed. José Antonio Ocampo, usando datos de la Unidad Agrícola de la CEPAL, con base en los censos agrícolas de varios países, incluido Panamá.

⁴ Actualmente a través de la ANATI, ver párrafo 3.39

la tierra, siempre y cuando ésta sea destinada a cumplir la función social estipulada por el Código Agrario⁵. La solicitud de derecho posesorio faculta a las personas a realizar el trámite de compra ante el Estado, y aunque no se trata de un título de propiedad, sí constituye una figura legalmente negociable⁶. La lentitud e ineficiencia en los procesos de adjudicación adelantados bajo la reforma agraria llevaron a que, con el tiempo, los derechos posesorios constituyeran una forma de tenencia de facto, y a que pese no otorgar seguridad jurídica sobre la propiedad, se convirtieran en la forma más usual de detentar ocupación y usufructo de la tierra⁷ (Olmeda, 2010).

- 1.10 Estos factores produjeron un incremento en los niveles de informalidad sobre la tenencia. Del total de explotaciones agrícolas contabilizadas en el Censo Agropecuario de 1981, 67.1% correspondían a aquellas ocupadas sin título de propiedad⁸, mientras que solo el 23.5% contaban con título. Para 1991, la informalidad alcanzaba el 63% de las explotaciones agrícolas, mientras que aquellas que poseían título representaban el 25.7% de la superficie total bajo explotación. La ausencia de título dificultaba el acceso de los campesinos al crédito⁹, distorsionaba los precios de la tierra, desestimulaba la inversión productiva y hacía que el Estado dejara de percibir importantes recursos por concepto de impuestos.

2. Marco legal e institucional para la administración de tierras

- 1.11 Entre 1963 y 1992, la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA) — responsable de los procesos de adjudicación— otorgó 31.371 títulos de propiedad, a razón de 1.200 a 1.500 títulos por año, de los cuales el 0.5% son títulos de propiedad colectiva concedidos a asentamientos campesinos (CEASPA, 1995). Del total mencionado, 11.957 se expidieron durante el periodo 1981-1991 (CEPRI-IICA, 1992), beneficiando únicamente al 11% de las propiedades sin títulos de propiedad registrados en el Censo de 1981.
- 1.12 Esta situación ponía en evidencia la ineficiencia de los procesos de expedición de títulos por parte del DINRA, y por tanto, la necesidad de reformular los trámites de titulación, a fin de reducir los costos y tiempos asociados al proceso¹⁰. Las

⁵ Ocupación física, mantenimiento y uso de la tierra, por un periodo determinado de tiempo.

⁶ Los derechos posesorios pueden ser cedidos, vendidos o traspasados previa autorización de la DINRA.

⁷ El traspaso indebido de los derechos posesorios es un grave problema en Panamá, en especial en zonas declaradas como áreas turísticas, donde es común la compra de tierra a precios irrisorios, con la finalidad de acaparar grandes extensiones de terreno, para posteriormente especular con los precios (Olmeda, 2010).

⁸ En Panamá, existen cuatro tipos de tenencia de las explotaciones agrícolas: i) con título de propiedad, (ii) en arrendamiento; (iii) sin título de propiedad, (iv) bajo arrendamiento mixto (CEPRI-IICA, 1992).

⁹ “ Los bancos oficiales (el Banco Nacional de Panamá y el Banco de Desarrollo Agropecuario) a veces aceptan garantías basadas en lofs derechos posesorios pero no lo hacen de buenas ganas. En ambos casos presionan a los clientes con préstamos medianos y grandes, para que una vez se obtenga el título, hipotecarlos al banco”. (Moquete, Seligson, Strasma, Thome, Zaledón, Atwwood y Lambert, 1986).

¹⁰ Los tiempos de tramitación registrados a la fecha (1992) oscilaban entre 3 meses y 25 años. Fuente: CEPRI-IICA 1992).

- dificultades para avanzar con las labores de adjudicación se debían, entre otros factores, a la imposibilidad legal para adelantar la titulación de forma masiva, y a la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros que limitaban la capacidad operativa de la DINRA.
- 1.13 El problema de la baja capacidad institucional no era exclusivo de la DINRA. En general, todas las instituciones que conformaban el sistema de administración de tierras de Panamá (Recuadro PN.1) tenían problemas en la gestión de sus responsabilidades normativas. La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP), por ejemplo, implementaba procedimientos largos y complejos en lo referente a la aprobación de planos, actualizaciones y consultas jurídicas, y no compartía, de forma rápida y directa, la información catastral con la información del Registro Público (RPP). A su vez, las entidades que conformaban el SAT tenían la necesidad de modernizar su estructura tecnológica, incrementar la capacidad técnica de su personal, automatizar procedimientos y trámites, y diseñar mecanismos para elevar los niveles de coordinación interinstitucional.
 - 1.14 A la debilidad de la estructura institucional, se añadían los problemas en el marco legal y jurídico para la administración de tierras. En lo referente al marco normativo, existía una evidente superposición entre las competencias y jurisdicciones establecidas por la ley para cada una de las entidades que conforman el sistema. Esto se debe, principalmente, a tres factores: (1) la legislación secundaria —decretos, resoluciones— reflejaba de forma incompleta o muy genérica las disposiciones constitucionales sobre la gestión de tierras, (2) la multiplicidad de instituciones con jurisdicción y competencias sobre cierto tipo de tierras, lo que generaba confusiones¹¹, y (3) la falta de implementación de una política de alcance nacional sobre gestión de tierras (Sucre, 2010). Adicionalmente, muchas de las disposiciones del Código Agrario se habían vuelto inoperantes y obsoletas, y se contradecían con lo dispuesto por la legislación forestal y ambiental en lo relativo al manejo de las áreas protegidas.
 - 1.15 Todos estos aspectos, junto con el desconocimiento de la población rural sobre los beneficios de la titulación, y al incentivo hacia la informalidad que representaba la expectativa de posibles cargas impositivas, explicaban la prevalencia de los derechos de propiedad informales sobre la tierra en gran parte del área rural del país.

¹¹ Por ejemplo, el Catastro tiene jurisdicción sobre las tierras patrimoniales del Estado excepto las dedicadas a la agricultura. En el caso de la DINRA, por ley su rol principal es el desarrollo agropecuario de las tierras, tiene algunas otras funciones que no especifican sobre qué tipo de tierras aplican, lo que puede generar problemas de interpretación (Sucre, 2010). Asimismo, existían confusiones respecto a la autoridad que debía solucionar controversias sobre tierras, al ser una actividad con responsabilidades y autoridades dispersas: tanto la DINRA, el Catastro del MEF, los Tribunales de Justicia Civil y el Tribunal de Apelaciones de la Corte Suprema eran instancias para la solución de disputas.

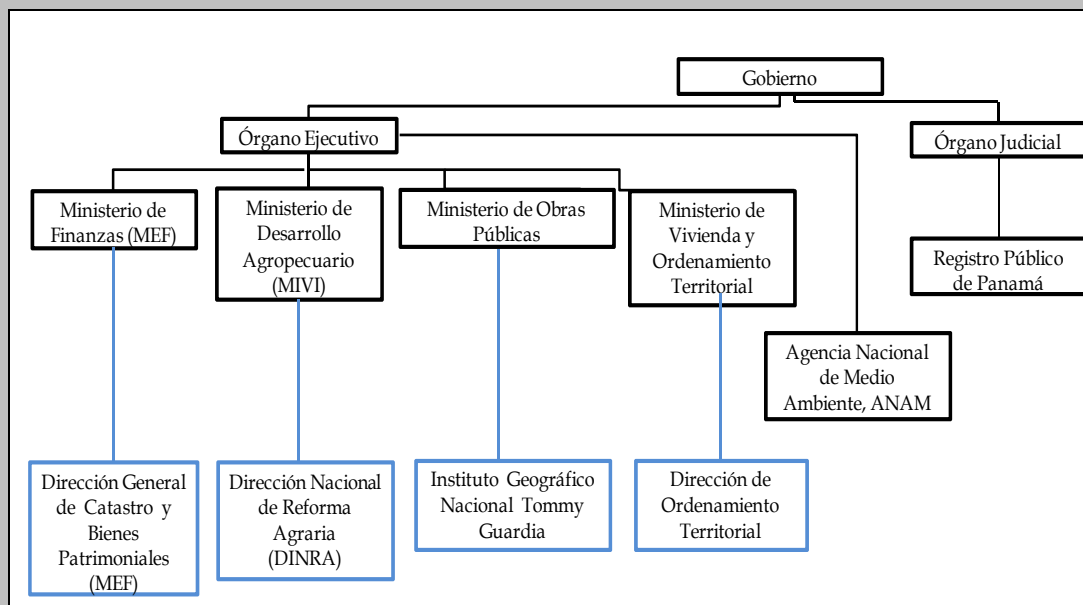
Recuadro PN.1. Marco institucional de la administración de tierras en Panamá antes de las intervenciones

Al momento de las intervenciones, el conjunto de instituciones públicas con responsabilidad en la gestión de tierras nacionales y privadas, tanto en el área rural como urbana, eran las siguientes:

- **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP) del Ministerio de Finanzas (MEF)**¹ Mediante Resuelto No. 101 de 2 de julio de 1999, se crea la DCBP —resultado de la fusión entre la Dirección de Catastro y la Dirección de Bienes Patrimoniales—, como la entidad responsable del levantamiento, mantenimiento y actualización del catastro del territorio nacional. Su fin era fiscal, y referido fundamentalmente a la recaudación impositiva. Dentro de sus funciones se encontraba la elaboración de mapas catastrales urbanos y rurales, realizar el inventario de la información física de todos los bienes inmuebles y usarlo como base para la determinación de los impuestos a la propiedad, y la aprobación de planos para inscripción ante el Registro Público.
- **Dirección Nacional de Reforma Agropecuaria, (DINRA) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).** Creada con la Ley 12 de 25 de enero de 1973, la DINRA era la dependencia responsable de la administración, catastro y adjudicación de las tierras rurales del estado con vocación agraria. Otras de las funciones que le fueron otorgadas bajo la Ley 12 eran la aplicación de las disposiciones del Código Agrario relativas a la tenencia, distribución y uso de la tierra; elaboración del inventario de tierras aptas para agricultura y ganadería; tramitar y resolver disputas sobre tierras; y promover las acciones legales necesarias para la recuperación de tierras del Estado adquiridas ilegalmente.
- **Registro Público de Panamá (RPP).** El RPP fue creado en 1913 como una entidad adscrita a la Secretaría de Gobierno y Justicia. Por disposiciones de la Ley 3 de 1999, el RPP se transforma en un organismo autónomo, con patrimonio propio, sujeto a las decisiones de política y orientación del poder ejecutivo y la supervisión de la Contraloría General de la República de Panamá. Su objetivo principal es el de servir de medio de constitución y transmisión, de manera pública y bajo la fe del Estado, del dominio sobre los bienes inmuebles, otorgando seguridad completa y absoluta sobre los derechos que se adquieren mediante el acto del registro. Su régimen legal se basa en el derecho real, mientras que el acto de registro es de carácter constitutivo, más no obligatorio.
- **Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia (IGTG) del Ministerio de Obras Públicas**². El IGTG, creada mediante el Decreto Ley No. 8 de 16 de enero de 1969, es la institución técnica encargada de realizar acciones en el campo de la geodesia, cartografía y geografía a fin producir, analizar y divulgar información relevante para la planificación del desarrollo socioeconómico de Panamá. Dentro de sus objetivos se encontraba el establecimiento y densificación de la red geodésica nacional; administrar, fomentar, desarrollar, planes y programas que estén relacionados de manera directa con las actividades de cartografía, catastro, y geografía; y establecer normas técnicas en estas materias.
- **Agencia Nacional de Medio Ambiente (ANAM).** A través de la Ley 41 de julio de 1998, se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la ANAM como entidad rectora en materia de recursos naturales y ambiente. Dicha ley le atribuye a la ANAM la facultad de emitir resoluciones y normas técnicas y administrativas para la ejecución de la política nacional de ambiente y recursos naturales renovables, y de vigilar su ejecución de

manera que se prevenga la degradación ambiental. A su vez, esta entidad desempeña el papel de administrador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Estructura institucional del SAT antes del establecimiento del PRONAT



Con la Ley 59 de 2010, las funciones de la DINRA y la DCBP fueron otorgadas a la ANATI. Actualmente, el IGTG está inscrito a la ANATI.

3. Situación de la tenencia en el caso de mujeres y grupos étnicos

- 1.17 Los problemas de distribución inequitativa e inseguridad en la tenencia de la tierra impactan de manera diferencial a las mujeres y grupos indígenas con respecto al resto de la población rural. En el caso de las mujeres, estas tenían —y aún tienen— un acceso limitado a la tierra. Según datos de la DINRA, de los 7.556 títulos de propiedad adjudicados entre 1988 y 1992, solo el 27.8% fueron otorgados a mujeres (lo que equivale a un 19.7% del área adjudicada), mientras que el 72.2% restante fueron entregados a hombres. Esta desigualdad se explica, entre otros factores, por las limitaciones del marco jurídico que regula los derechos de acceso a la tierra, y a las características de tipo social y cultural que determinan el rol de la mujer en la actividad económica (Bolaños, 1995).
- 1.18 Concretamente, el Código Agrario, que si bien se asumía neutral¹² (y por tanto equitativo) en cuestiones de género, no incluía ninguna salvedad o norma específicamente destinada a incentivar el mayor acceso a la tierra de las mujeres,

¹² “(...) en parte importante de su articulado se redactan las reglamentaciones en términos neutrales (ej. cualquier persona o grupos de personas)” Bolaños, 1995, p 77.

y no consideraba las necesidades particulares de protección de sus derechos¹³. Por otro lado, las concepciones de tipo socio-cultural de las comunidades campesinas que restringían el rol de la mujer en el hogar, su entrada al mercado laboral y la generación de ingresos, acentuaban aún más los problemas de acceso y seguridad de las mujeres más pobres (Bolaños, 1995).

- 1.19 Por otro lado, Panamá es uno de los países en donde se han dado mayores avances hacia el reconocimiento de los derechos sobre la tenencia de las comunidades indígenas. Los derechos de propiedad colectiva han sido reconocidos desde la Constitución de 1904, y gracias a la Constitución de 1972 se permitió la creación de zonas sujetas a regímenes especiales, como las comarcas indígenas. Así, para 1997 el país ya contaba con cuatro comarcas indígenas legalmente constituidas¹⁴, tres a nivel de Provincia (Emberá-Wounaan, Guna Yala, Ngäbe-Buglé) y una a nivel de municipalidad (Madugandí), que ocupaban cerca del 20% de la superficie total. Así mismo, y conforme fueron establecidas, las comarcas han adquirido un alto grado de autonomía en la toma de decisiones administrativas y de manejo de sus recursos naturales, y particularmente, en la determinación de los tipos de tenencia que consideran válidos dentro de sus jurisdicciones (Plant y Hvalkof, 2002).
- 1.20 Pese a lo anterior, hacia mediados de los noventa el país no contaba con un marco jurídico para regular la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas que residían fuera de las comarcas¹⁵, ni se había aclarado las competencias legales ni administrativas de las instituciones estatales respecto a la titulación de los derechos de la tierra de las comunidades indígenas asentadas dentro de las áreas ambientales protegidas y fuera de éstas (Plant y Hvalkof, 2002). En adición, ninguna de las comarcas legalmente reconocidas había sido demarcada adecuadamente, lo que ocasionaba continuos conflictos y alta incertidumbre respecto a la protección legal de sus tierras.

¹³ “El hogar rural aparece como la unidad social primaria que debe beneficiarse de las medidas estatales y, el jefe del hogar como figura beneficiaria (acápites a y b del artículo 58, acápites b y h del artículo 60 y acápites del artículo 61 [Del Código Agrario]). El restringir los beneficios a los jefes desfavorece a la mujer, ya que por costumbre social, dentro de una pareja el hombre es considerado o jefe. Con ello también se reserva a los hombres derechos de asociación, crédito y servicios agrarios” *Ibíd.* 1995, p 79.

¹⁴ Actualmente, el país ha reconocido legalmente cinco comarcas indígenas. La primera en ser reconocida fue la Guna Yala, gracias a la Ley 16 del 19 de diciembre de 1953. A esta, siguieron las comarcas Emberá-Wounaan (Ley 22 del 8 de noviembre de 1983), Madugandí (Ley 24 del 12 de enero de 1996) y Ngäbe-Buglé (Ley 10 de 7 de marzo de 1997). Posteriormente se reconoce legalmente la comarca Wargandí, por la Ley 34 del 25 de julio de 2000.

¹⁵ En el año 2008, se aprobó la Ley 72 del 23 de diciembre, que “establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”.

C. ORIGEN Y DISEÑO

1. Origen e historia de las intervenciones del Banco en cuestiones de tierras en Panamá

- 1.21 El origen del trabajo del Banco en temas de tierras en Panamá está en el Programa de Modernización del Sector Agropecuario, PROMOSA (PN0032), aprobado en 1996 por un monto total de US\$33.6 millones. Dicho proyecto incluía un componente de catastro y titulación de tierras por una suma de US\$4.5 millones como parte de las estrategias con las que se pretendía impulsar el desarrollo del sector agropecuario, y cuyo objetivo era facilitar el acceso a la tecnología, un mayor uso de recursos de crédito, incrementar las inversiones e incentivar el desarrollo de un mercado de tierras ágil y transparente (LP-PN0032).
- 1.22 Esta iniciativa, que se adelantaría en la Provincia de Veraguas¹⁶, constituiría además un programa piloto de regularización con miras a la implementación de un “Plan Nacional de Titulación de Tierras” (IDBDOCS #37187896). Dicha iniciativa nacía de la necesidad de reducir los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra que impedía el acceso al crédito, limitaba las inversiones productivas en el campo y en consecuencia, afectaba la competitividad del sector agropecuario y el crecimiento económico. Además, se quería contribuir a la formación del Catastro Rural y a la modernización técnica y tecnológica de los procedimientos de levantamiento catastral y formalización hasta entonces adelantados por la DINRA, lo que incluía la implementación de mejores mecanismos de supervisión al trabajo catastral de la empresa privada y procedimientos más eficientes para la expedición de títulos.
- 1.23 Gracias a la experiencia y lecciones aprendidas a través del piloto de titulación ejecutado en el marco del PROMOSA (PP PN0148; IDBDOC # 217962), así como a la urgencia por disminuir los elevados índices de informalidad en la tenencia, las autoridades se dieron cuenta de la necesidad de adelantar las reformas legales, administrativas e institucionales que le permitieran al país modernizar su sistema de administración de tierras y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad.
- 1.24 Así, en 1999 se expide el Decreto Ejecutivo No.12, con el que se crea el Consejo Superior del Programa Nacional de Administración de Tierras, PRONAT, y posteriormente, a través de la expedición del Decreto Ejecutivo No.124 de 2001, se constituye su estructura de funcionamiento. Los objetivos del PRONAT eran el establecimiento de la política y marco legal requeridos para fortalecer los servicios de administración de tierra, apoyar los procesos de catastro, titulación y regularización de predios urbanos y rurales a nivel nacional, así como consolidar las áreas protegidas y los territorios indígenas¹⁷. Con ello, buscaba permitir el acceso equitativo a la tenencia de la tierra, incentivar el uso de los SAT por parte de los usuarios y modernizar las instituciones ejecutoras del programa. El PRONAT estaba inscrito al MEF, y su estructura organizacional incluía un Consejo Superior de Administración de Tierras (CSAT), en el que intervenían

¹⁶ Durante la ejecución se extendió a las Provincias de Herrera y Los Santos

¹⁷ Ver Art. 1 Decreto Ejecutivo No. 124 de 2001.

- todas las instituciones estatales con competencias en la gestión de tierras y un Comité Técnico Operativo (CTO) para la gestión y supervisión del financiamiento externo¹⁸.
- 1.25 En 2001, con fondos del Préstamo P050595 del Banco Mundial por valor de US\$47.9 millones, el PRONAT comienza la ejecución de actividades de modernización legal y tecnológica de la administración de tierras y las actividades de regularización, inicialmente concentradas en las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. El proyecto financiado por el Banco Mundial (PRONAT-BM) incluía además labores de titulación de comarcas indígenas y delimitación de éstas y otras áreas protegidas. Dicho proyecto tendría alcance nacional en lo relacionado con el fortalecimiento institucional y modernización del SAT y local en lo relativo al levantamiento del catastro y titulación.
 - 1.26 Posteriormente, con el fin de reforzar los esfuerzos de modernización legal e institucional del SAT en el país y extender el alcance geográfico del PRONAT, el gobierno panameño solicita al Banco recursos de financiamiento adicionales. Con la puesta en marcha de una campaña masiva de titulación a través de los proyectos PRONAT-BM y PRONAT-BID, se pretendía disminuir los niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, ya que para el año 2000, el porcentaje de explotaciones agrícolas que no contaba con título de propiedad seguía siendo superior al 60%¹⁹.
 - 1.27 En respuesta, en octubre de 2002 el Banco aprueba el proyecto PN0148, “Programa Nacional de Administración de Tierras” (PRONAT-BID) por valor de US\$27 millones, que complementaría y ampliaría el ámbito de funcionamiento del PRONAT-BM a través de la ejecución de tres componentes: (i) modernización de los servicios de administración de tierras, (ii) servicios de regularización, y (iii) desarrollo de los mercados de tierras y la economía local. Ambos proyectos se ejecutarían de forma paralela por el PRONAT, cuyo Comité Operativo se encargaría de la gestión, supervisión y coordinación del financiamiento del Banco y el Banco Mundial.
 - 1.28 Cinco años después de la aprobación del proyecto, el país y el Banco suscriben el proyecto PN-L1018, “Programa de Catastro de la Región Metropolitana y Modernización de la Administración de Tierras” (PRONAT-CRM), con el fin de adelantar labores de regularización y la formación del catastro en la Región Metropolitana de Panamá y seguir contribuyendo al proceso de modernización del SAT, al apoyar la creación de una institución que fungiera como ente rector de la administración de tierras a nivel nacional.

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP), el Ministerio de Gobierno y Justicia (MGyJ) a través de las Direcciones Nacionales de Política Indigenista (DNPI) y Gobiernos Locales, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a través del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA), la recién creada Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) a través de la Dirección de Patrimonio Natural, y el Registro Público de Panamá.

¹⁹ Censo Agrícola 2000. Contraloría General de la República de Panamá

- 1.29 Durante la de ejecución de los proyectos del Banco y el Banco Mundial, el PRONAT sería el coordinador general del proceso de catastro y titulación masiva de tierras. Una vez concluida la ejecución, la estructura de PRONAT dejaría de existir, y cada una de las instituciones ejecutoras mantendría las competencias que por ley les correspondían en lo relacionado con la administración de tierras. Se esperaba que al concluir, el país hubiera logrado un avance importante en la modernización de su SAT y establecido una base sólida para las futuras actividades de regularización²⁰.
- 1.30 En 2010, el gobierno de Panamá solicitó la reducción de la cartera de créditos con el Banco, a través de la fusión de préstamos que tuvieran un mismo ejecutor y actividades complementarias o similares. Los dos préstamos de PRONAT calificaron para hacer parte de dicho proceso y en consecuencia, en enero de 2011 fueron fusionados bajo el contrato de préstamo 1885/OC-PN-1. Con la fusión, el país deseaba consolidar los saldos pendientes —US\$ 21.4m, correspondientes a los recursos sin desembolsar del PRONAT-BID (US\$5.5m) y PRONAT-CRM (US\$15.9m)²¹ —, unificar las fechas de pago de las amortizaciones, y las disposiciones contractuales en lo relativo a la ejecución y supervisión de actividades y otras disposiciones emprendidas por el PRONAT. Ello supondría hacer un uso más eficiente de los recursos, conseguir las metas propuestas en el tiempo estipulado y una mayor internalización de las lecciones aprendidas.
- 1.31 Por su parte, los proyectos “*Desarrollo Sostenible del Darién*” (PN0116) y “*Actividades prioritarias en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá*” (PN0139)²² aprobados en 1998 y 2005 respectivamente, y congruentes con el programa de gobierno en lo relacionado a la protección de los recursos naturales, incluyeron dentro de sus diseños componentes de regularización en la península del Darién y la Región Occidental de la Cuenca del Canal (ROCC). Estos componentes complementaron las labores del DINRA, inicialmente, y del PRONAT una vez establecido, en términos de recursos financieros para regularizar la tenencia de la tierra en dos áreas ambiental y socialmente estratégicas.

2. Motivación, objetivos y relevancia de los proyectos

- 1.32 Como se mencionó, la motivación original de las intervenciones del Banco en temas de tierras en Panamá era incentivar el crecimiento del sector agrícola a través de incrementos en la inversión y acceso al crédito derivados de la mayor seguridad en la tenencia, que se obtendrían del piloto de titulación incluido en el PROMOSA. Posteriormente, —y teniendo en cuenta las experiencias recogidas durante la implementación del PROMOSA—, con la aprobación de los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM se quería apoyar al país en la ejecución de una campaña nacional de regularización, buscando disminuir los elevados niveles de informalidad en la tenencia y complementando dichos esfuerzos con reformas legales e institucionales para la modernización del SAT. Por otra parte, los

²⁰ Ver párrafo 1.13 del Contrato de Préstamo PN0148.

²¹ El aporte local sería de US\$11m.

²² Aprobados en 1998 y 2005 respectivamente.

proyectos DARIÉN y CHCP, que incluyeron dentro de su diseño componentes de regularización, concebían estas actividades como parte de un enfoque integral de apoyo al desarrollo de zonas ambientales y sociales estratégicas.

a. Objetivos y actividades planeadas

- 1.33 Los **objetivos explícitos** de los proyectos ponen de manifiesto estas motivaciones (Cuadro PN.2). Inicialmente, el énfasis del PRONAT-BID estaba en la regularización, lo que se refleja tanto en los objetivos como en los beneficios esperados consignados en el documento de préstamo. El objetivo explícito de este proyecto era la consecución de beneficios económicos asociados al *aumento en la seguridad en la tenencia* que se derivarían de la regularización (tales como el mayor acceso al crédito y el aumento en la inversión). También, se buscaba complementar lo emprendido a través del PRONAT-BM, fortalecer técnica e institucionalmente a las entidades responsables de dichas actividades y como “objetivo complementario”, integrar criterios ambientales a los sistemas de adjudicación y administración de tierras²³.

Cuadro PN.2. Objetivos de los proyectos

Objetivo	
PROMOSA (PN0032)	Facilitar el acceso a la tecnología, al mayor uso de crédito y al incremento de las inversiones, por la mayor seguridad en la tenencia, e incentivar el desarrollo de un mercado de tierras ágil y transparente
PRONAT-BID (PN0148)	El objetivo del proyecto es promover la seguridad en la tenencia de la tierra para facilitar el acceso al crédito y a la inversión en tierras, apuntando al crecimiento económico. El préstamo propuesto completará y ampliará el programa ya parcialmente financiado por el Banco Mundial y expandiría la cobertura geográfica del PRONAT, y fortalecería la capacidad técnica e institucional de las entidades responsables de la titulación y administración de tierras en Panamá.
PRONAT-CRM (PN-L1018)	Contribuir al proceso de modernizar e integrar el sistema de administración de tierras del país, focalizando sus actividades en la RM, con lo cual se mejorará la capacidad de gestión con respecto a factores económicos, sociales y ambientales, y así contribuir a generar condiciones para el desarrollo del país.
DARIÉN (PN0116)	Establecer los instrumentos de regulación del uso del territorio, del aprovechamiento sostenible de los recursos y la demarcación y titulación de tierras, necesarios para revertir las tendencias y modificar las formas de explotación insostenibles.
CHCP (PN0139)	Garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra a los pobladores y disponer de una base catastral de todo el territorio de la ROCC, para promover el desarrollo sostenible.

Objetivos tomados de los Documentos de Préstamo respectivos.

Nota: Los objetivos de los proyectos PROMOSA, Darién y CHCP presentados en el cuadro corresponden a los perseguidos específicamente por los componentes de titulación y catastro.

- 1.34 Al igual que la mayor parte de los proyectos de tierras de aprobación reciente (ver Anexo 3), el principal objetivo del PRONAT-CRM ya no se concentra en el área de regularización, y en cambio, hace un mayor énfasis en el aspecto institucional, técnico y normativo del SAT. En concreto, el objetivo explícito del proyecto era contribuir a la *modernización de los sistemas de administración de tierras* en el país, focalizando sus esfuerzos en la Región Metropolitana. Para ello, se buscaría

²³

Ver p. 2.1 y 2.2 de la Propuesta de Préstamo del proyecto PN0148.

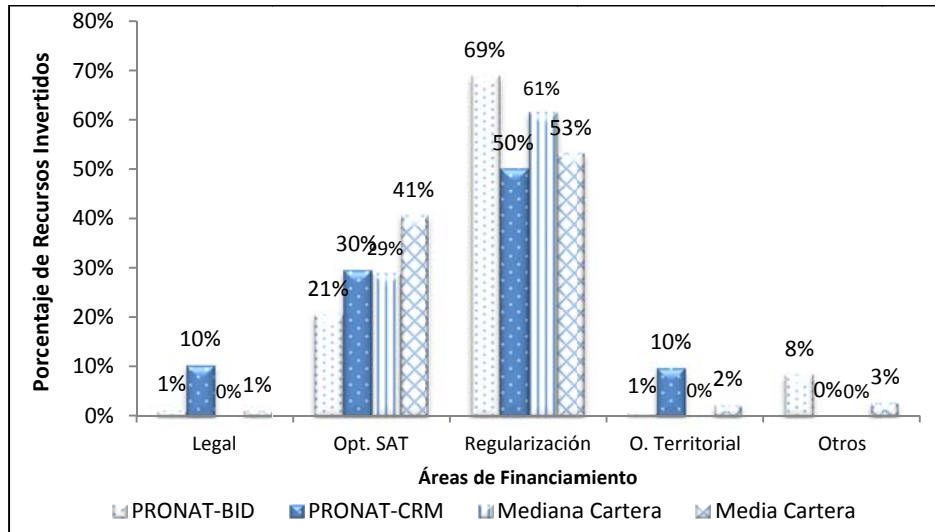
- establecer el catastro multifinalitario, desarrollar planes de ordenamiento territorial, formalizar la propiedad en la Región Metropolitana (RM) y modificar la estructura institucional de la administración de tierras²⁴.
- 1.35 En los proyectos del Darién y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP), las actividades de catastro y regularización se concebían como parte del conjunto de actividades con las que se apoyaría el desarrollo social y ambiental sostenible de dichas regiones. Aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra, obtener información catastral para el desarrollo sostenible y hacer un mejor aprovechamiento de los recursos, son los objetivos explícitos perseguidos por dichos proyectos²⁵.
- 1.36 En cuanto a los **objetivos revelados**, estos es, el esfuerzo relativo hecho por los proyectos en cada una de las actividades relacionadas con el SAT, y que pueden determinarse a través de la asignación planeada de recursos hacia las diferentes *áreas de financiamiento* consideradas en este reporte —(ver párrafo 3.13, anexo 3)— se observa que el porcentaje de recursos que se planeaba invertir en el componente de regularización en el proyecto PRONAT-BID fue mayor que el que se planeaba invertir en el PRONAT-CRM, y que en éste, el esfuerzo financiero en actividades de Marco Legal e Institucional, Ordenamiento Territorial y Operatividad del SAT fue significativamente mayor que en el caso del PRONAT-BID. Ello muestra, al igual que en el caso de los objetivos explícitos, el cambio de énfasis los proyectos del Banco, que pasa de la regularización hacia el fortalecimiento del SAT (ver Gráfico PN.1).²⁶
- 1.37 Con el fin de alcanzar los objetivos explícitos propuestos, los proyectos incluyeron actividades en las diversas *áreas de trabajo* (Cuadro PN.3). En primer lugar, el subprograma de Titulación de Tierras del proyecto PROMOSA enfocó sus esfuerzos en el área de Regularización, al incluir actividades de levantamiento y actualización catastral, y un piloto de titulación de tierras en la Provincia de Veraguas. Por su parte, el proyecto PRONAT-BID fue la primera de las intervenciones que adoptó un enfoque más comprehensivo en los temas de SAT. Teniendo en cuenta las lecciones que se desprendieron de la ejecución de PROMOSA, y con el fin de complementar lo emprendido en el marco del PRONAT-BM, el proyecto abarcó casi todas las áreas de trabajo consideradas identificadas por esta evaluación —Marco Jurídico, Organización Institucional del SAT, Operatividad del SAT, Regularización, Marco Fiscal de Tierras y Ordenamiento Territorial—.

²⁴ Ver p. 2.1 de la Propuesta de Préstamo del proyecto PN-L1018

²⁵ Ver p. 2.3 de la PP del PN0116 y p. 2.7 PN0139 respectivamente.

²⁶ El análisis de *objetivos revelados* solo se realiza en el caso de los proyectos que se dedicaron en forma exclusiva a proyectos de tierras, dada la dificultad para discriminar la inversión por áreas de financiamiento hechas por los programas sectoriales y de desarrollo sostenible (ver anexo 2).

Gráfico PN.1. Objetivos revelados de los proyectos



- 1.38 Los componentes del proyecto incluyeron reformas al Código Agrario y otras disposiciones para eliminar las restricciones legales a la titulación masiva (subcomponente 1.1), y en lo relacionado con el área de Organización Institucional, elaboración de estudios para delimitar las competencias entre organismos, evitar duplicaciones y aumentar la eficiencia del SAT (subcomponente 1.1). En el área de Operatividad, se planeó la provisión de insumos para el fortalecimiento institucional (contratación y capacitación de personal, modernización tecnológica) y apoyo técnico al desarrollo de sistemas depositarios de información legal y catastral²⁷ (componente 1, subcomponente 1.2). En Regularización, se contemplaron actividades de levantamiento catastral, titulación y registro en las Provincias de Veraguas, Los Santos, Coclé y Colón y un piloto en áreas costeras (componente 2 y subcomponente 1.3); y sobre el Marco Fiscal de Tierras, estudios sobre valuación y política impositiva (subcomponente 1.1).
- 1.39 El componente 3 del proyecto financiaría actividades de capacitación en el uso de la información catastral y registral dirigido a diversos usuarios (dentro de los que se encontraban las municipalidades), campañas de concientización pública, actividades de capacitación a los beneficiarios de la regularización en temas de productividad y técnicas laborales, y provisión de recursos para financiar pequeños proyectos productivos. Con ello se quería apoyar la consecución de los beneficios económicos potenciales de la titulación en las áreas del Proyecto.
- 1.40 Al igual que en otros proyectos de esta naturaleza, el trabajo de regularización de los derechos de propiedad de grupos vulnerables del PRONAT-BID fue

²⁷ El diseño del Sistema de Interrelación Catastro-Registro, SIICAR, estuvo a cargo del Banco Mundial. El sistema que quería desarrollarse a través del PRONAT-BID (SIICARITO) sería de carácter temporal, para almacenar la información recogida en las actividades de regularización (ver párrafo 3.42).

cauteloso²⁸. En el caso de las mujeres, las actividades se limitaron al diseño de mecanismos en campo para fomentar la aplicación de las leyes ya existentes — que establecían el acceso equitativo—, tales como la titulación conjunta²⁹ y la promoción de la inscripción de mujeres en las zonas de regularización. Con respecto a los grupos étnicos y otras minorías, el proyecto DARIÉN incluía, como actividad prioritaria, la demarcación de las comarcas Madugandí y Emberá-Wounaan y adelantar actividades de catastro y titulación de los terrenos de los colonos que se ubicaban fuera de ellas, con el fin de reducir los impactos ambientales y sociales de la construcción y rehabilitación de la infraestructura de transporte de la zona. Por su parte, los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM no incluyeron ninguna actividad específica dirigida a grupos étnicos, ya que el Banco Mundial sería el encargado de ejecutar estas labores dentro del PRONAT.

- 1.41 Posteriormente, a través del PRONAT-CRM se da continuidad al trabajo del Banco en el área de Regularización, esta vez en la Región Metropolitana de Panamá (subcomponente 1.1, componente 2), y se intensifican labores en las áreas de Organización Institucional y Operatividad del SAT. Ello incluye la creación de una Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) para unificar todas las competencias de la gestión del SAT —salvo el registro— (componente 4), y en el caso del área de Operatividad del SAT, desarrollo de sistemas de información para integrar información geográfica para así construir un catastro multifinalitario (componente 1.2 y 1.4). En lo relativo al Marco Fiscal de tierras, se pasa del trabajo de diagnóstico al de diseño e implementación de un nuevo sistema de avalúo masivo (componente 1.3), y a diferencia del PRONAT-BID, se contemplan actividades en el área de Ordenamiento Territorial (componente 3).
- 1.42 Tras la fusión de los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM en 2011 (Crédito 1885/OC-PN-1), el gobierno y el Banco acordaron continuar con la ejecución de los componentes del PRONAT-CRM (catastro multifinalitario, regularización —tanto en la RMP como en las provincias del PRONAT-BID—, ordenamiento territorial, y apoyo a la ANATI), suspendiendo los componentes de modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras y desarrollo de mercados de tierras del PRONAT-BID.
- 1.43 Por último, las cuestiones de administración de tierras incluidas en el diseño de los proyectos de desarrollo social y ambiental sostenible (Darién y CHCP) se centraron tanto en las áreas de Regularización como en la de Ordenamiento Territorial.

²⁸ Según Plant y Hvalkof (2002) “El BID no cuenta con una política general sobre este tema [tierras indígenas]. La situación especial que enfrentan los grupos indígenas recibe atención especial en la estrategia general sobre reducción de la pobreza, pero ésta no trata específicamente las dimensiones agraria o de tenencia de la tierra (BID, 1997)”.

²⁹ Un año antes de la aprobación del PRONAT-BID, se expidió la Ley 68 de diciembre de 2001, por la cual se establece la titulación conjunta de tierra para cónyuges o miembros de una unión de hecho.

Cuadro PN.3
Actividades incluidas en los proyectos, por área de trabajo

	PROMOS A	DARIÉ N	PRONAT- BID	CHC P	PRONAT- CRM	1885/OC- PN-1
Marco jurídico	No	No	Sí	No	No	No
Org. Institucional del SAT	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Operatividad del SAT	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Regularización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Marco fiscal de tierras	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Ordenamiento Territorial	No	No	No	No	Sí	Sí

Nota: El cuadro PN.3 incluye las actividades contempladas por el préstamos 1885/OC-PN-1, por el que se fusionan los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM.

a. Relevancia de los proyectos

- 1.44 Teniendo en cuenta los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, la debilidad del marco institucional y legal de la administración de tierras, y la fragilidad social y ambiental de las zonas al momento de las intervenciones, tanto los objetivos perseguidos como las actividades planeadas por los préstamos eran relevantes y necesarios para el país. Ello lo demuestra 1) la congruencia que existe entre las causas de los problemas de informalidad y lo planificado en los proyectos, y 2) la compatibilidad de los objetivos planteados con la estrategia del gobierno en el sector, señalados en los Planes de Desarrollo vigentes durante la aprobación de los mismos.
- 1.45 Como se mencionó, la ejecución de la primera de las intervenciones del Banco en cuestiones de tierras en Panamá, PROMOSA, permitió la identificación de los principales problemas legales y normativos de los procesos de titulación y registro de tierras, y puso de manifiesto la necesidad de reducir el impacto negativo de la informalidad sobre la productividad, la inversión y el crecimiento, lo que motivó a las autoridades a desarrollar un “Plan Nacional de Titulación de Tierras” (IDBDOCS #37187896).
- 1.46 Con base en esta experiencia y complementado lo emprendido a través del PRONA-BM, los proyectos subsiguientes (PRONAT-BID y PRONAT-CRM) buscaron atacar las causas de los problemas de inseguridad en la tenencia y debilidad del SAT de Panamá. Específicamente, con las actividades de catastro, titulación y registro, se abordaría en forma directa el problema de la inseguridad e informalidad en la tenencia en siete de las nueve Provincias de Panamá, dando con ello el carácter de masivo a las actividades del PRONAT y beneficiando a un porcentaje importante de la población³⁰. Asimismo, se quiso clarificar el marco legal sobre los derechos de propiedad, al impulsar reformas en el Código Agrario y otros dispositivos legales que facilitarían los trabajos de titulación y darían mayor seguridad sobre la tenencia. También, se buscó fomentar la coordinación

³⁰ El 11,2% de la población de las zonas rurales indicó, en 2008, haberse beneficiado con el programa de titulación de tierras en los últimos 5 años, 2,8% en las zonas urbanas y 2.2% en las comarcas indígenas. Fuente: Evaluación final del proyecto PRONAT.BID.

- institucional, la delimitación de funciones y competencias, y el aumento de la eficiencia en la gestión de tierras, al apoyar las actividades del PRONAT y especialmente con la posterior creación de la ANATI.
- 1.47 En relación a la calidad y confiabilidad de la información geográfica y legal, con el desarrollo de un catastro multifinalitario y el de sistemas de información catastral y registral, la armonización de información geográfica y el diseño de nuevas técnicas de avalúo, se facilitarían el ordenamiento territorial, el uso eficiente del suelo, y el recaudo impositivo. Adicionalmente, los proyectos tuvieron en cuenta las restricciones de tipo tecnológico, humano, y financiero del SAT, aportando recursos para capacitación técnica, contratación de personal y modernización tecnológica de las entidades involucradas en la ejecución de los proyectos.
- 1.48 Los objetivos perseguidos por los proyectos también fueron coherentes con las estrategias de desarrollo del sector agropecuario incluidas en los planes nacionales de desarrollo vigentes al momento de las aprobaciones. Las estrategias de los periodos 1994-1999 y 1999-2001 tuvieron el objetivo común de incrementar la competitividad en el campo, la creación de un clima favorable para la inversión y la implementación de estrategias de desarrollo rural sostenible y manejo de recursos naturales a través de la consolidación de la propiedad de la tierra, en concordancia con los objetivos de los proyectos PROMOSA, PRONAT y DARIÉN³¹. A su vez, el proyecto PRONAT-CRM, fue afín a los objetivos del plan 2004-2009, ya que en éste se proponía acelerar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, fomentar la participación del sector privado en la provisión de tierra para las familias de bajos ingresos y fortalecer el sistema de catastro y registro de la propiedad³².
- 1.49 En suma, el diseño de los proyectos fue relevante, por cuanto pretendió dar respuesta a los problemas de informalidad e ineficiencia del SAT presentes en el país al momento de las intervenciones y al ser compatible con la estrategia del gobierno en el sector. Prueba de ello es la disposición del gobierno por promover la coordinación entre entidades y donantes involucrados en el PRONAT, facilitar las actividades de formalización, así como para adoptar los cambios institucionales, legales y técnicos propuestos a través de los proyectos.
- 1.50 Sin embargo, los diseños también tuvieron algunas fallas que afectaron negativamente su eficiencia y efectividad. Dichas fallas se exponen en las secciones subsiguientes (ver sección

3. Diseño, ejecución y consecución de los proyectos

- 1.51 Como se mencionó, a través de los diferentes préstamos el Banco ejecutó acciones enmarcadas en todas las áreas de trabajo identificadas en esta evaluación. Sin embargo, es importante notar que no todas estuvieron vinculadas o hicieron parte de una estrategia amplia y/o articulada de administración de

³¹ Ver Planes de Desarrollo 1994-1999 del gobierno de Pérez; “Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con inversión en Capital Humano 1999-2004” del gobierno de Mireya Moscoso.

³² Ver “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009”, Plan de Gobierno de Martín Torrijos.

tierras, ya que de los cinco proyectos ejecutados en Panamá en cuestiones de SAT, solo dos se consideran fases sucesivas de una misma intervención (PRONAT-BID y PRONAT-CRM).

- 1.52 La aprobación de los proyectos PROMOSA y de Desarrollo Sostenible del Darién antecedió a la de PRONAT-BID y PRONAT-CRM y en éstos, no se concebía las actividades de regularización como parte de una estrategia necesariamente ligada a mejorar el SAT, sino como actividades complementarias para dar impulso al sector agrícola o el desarrollo social y ambiental de un área específica. En el caso del programa en la CHPC, su diseño respondía a las demandas más urgentes de los habitantes de la zona (dentro de las que se encontraba la formalización de la propiedad), y tenía un mayor grado de complementariedad con la iniciativa PRONAT, al adoptar los criterios técnicos y operativos establecidos en el Programa³³.
- 1.53 A continuación se describen las actividades incluidas en el diseño de estos proyectos (incluyendo las que se están ejecutando actualmente a través del 1885/OC-PN-1), su estrategia de implementación, algunos aspectos relevantes sobre su ejecución y los productos conseguidos³⁴, clasificados por áreas de trabajo (Cuadro PN.4).

4. Marco jurídico

- 1.54 Esta área de trabajo fue abordada por el PRONAT-BID. Este proyecto proponía (i) reformar el Código Agrario y otras disposiciones legales a fin de permitir que las actividades de regularización se adelantaran en forma masiva; (ii) proponer reformas para institucionalizar nuevos procedimientos de solución de disputas; y (iii) diseñar de mecanismos para incentivar la participación de la mujer en los procesos de regularización³⁵. Esto se haría a través de la contratación de consultores para elaborar estudios legales en estas áreas, que posteriormente se someterían a aprobación del poder legislativo.
- 1.55 Las actividades (i) se ejecutaron entre 2002 y 2006, mientras que las actividades (ii) y (iii) lo hicieron en forma paralela a los trabajos de campo hasta antes de la fusión (ver párrafo 3.46). Bajo la actividad (i) se logró la aprobación de reformas legales consideradas clave para adelantar los trabajos de regularización en forma masiva, tales como la Ley 24 de 2006. Esta Ley establece la regularización de tenencia como de interés de orden público, permitiendo al Estado titular de oficio en las áreas declaradas “zonas de regularización”, y además, simplifica

³³ Ver p. 1.23 de la PP del PN0139.

³⁴ Es importante notar que para los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM se presentan resultados parciales, dada la dificultad para verificar el cumplimiento de las metas programáticas tras la fusión de los proyectos. Los últimos datos oficiales de estos programas se encuentran en los PPMR de Diciembre de 2009. Información posterior a esta fecha se obtuvo de algunos documentos e informes posteriores acerca de los avances de los proyectos, y a los datos facilitados por el PRONAT.

³⁵ Aunque la legislación vigente otorgaba igualdad de derechos en la tenencia de la tierra, en la práctica, la tenencia de tierra por parte de las mujeres era muy baja.

notoriamente los trámites requeridos para la titulación y el registro³⁶. Adicionalmente, se elaboró un anteproyecto de ley para reformar el Código Agrario en lo relativo a la definición de la “función social” de la tierra, la eliminación de disposiciones obsoletas y hacer una mejor delimitación de las funciones de la DINRA³⁷.

- 1.56 La ejecución de estas actividades fue afectada por eventos de carácter exógeno. Pese a que estas reformas eran necesarias para adelantar los trabajos de regularización y requerían ser sancionadas en forma expedita, se presentaron demoras en la aprobación de la Ley 24 y trabas a la del anteproyecto de reforma del Código Agrario por parte de la Asamblea Nacional. Esto no solo afectó el logro de las metas propuestas en el área legal, sino además la ejecución de las actividades de regularización (ver párrafo 4.1).

5. Organización Institucional del SAT

- 1.57 Las cuestiones legales relacionadas con la organización institucional de SAT se abordaron en los programas PRONAT-BID y PRONAT-CRM. El componente 1 del PRONAT-BID incluyó la elaboración de estudios para delimitar las competencias, evitar duplicaciones y aumentar la eficiencia de las entidades. Posteriormente, el PRONAT-CRM propone la elaboración de un proyecto de ley que establecería y reglamentaría la Autoridad Nacional de Tierras, (ANATI). Es importante mencionar que pese a no haberse propuesto de forma explícita en el diseño del PRONAT-BID, la idea de implementar este nuevo ordenamiento institucional se origina de los análisis y recomendaciones legales y normativas elaboradas durante la ejecución del Componente 1 de este proyecto³⁸.
- 1.58 Desde sus inicios, el PRONAT promovió la coordinación entre las entidades del SAT en Panamá. Su Comité Técnico Operativo (ver párrafo 3.4), responsable de la “ejecución técnico-operativa del PRONAT”³⁹, incluía a todas las instituciones con competencias en la gestión de tierras, lo que puede considerarse como un primer esfuerzo para superar las fallas a nivel de coordinación institucional del SAT. Sin embargo, es con el apoyo a la creación de la ANATI⁴⁰ con lo que el Banco ataca de forma directa y explícita la debilidad de la estructura institucional del SAT presente antes y durante la ejecución de los programas PROMOSA, DARIÉN, PRONAT-BID, y CHCP (duplicación de funciones, falta de coordinación interinstitucional, poca agilidad en los procesos y ausencia de mecanismos eficientes para la solución de conflictos).

³⁶ La creación de ANATI fue respaldada por el Banco principalmente a través del apoyo a la implementación de la Ley que le daría vida, elaboración del plan de implementación, y de recursos para la infraestructura física de la ANATI.

³⁷ El nuevo Código Agrario de Panamá fue finalmente aprobado por la Ley 55 de mayo de 2011. Fue inicialmente aprobado en 2010, luego de ser presentado el 6 de agosto de 2009.

³⁸ Ver Propuesta de Préstamo PN-L1018.

³⁹ Artículo 11 y Artículo 14 del Decreto Ejecutivo 124 de 2001. Dentro de las funciones del CTO estaban la aprobación de la metodología de regularización, asesoría técnica en el tema de tierras, supervisar las Unidades Técnicas Operativas (UTOs), declarar áreas de regularización, coordinar las entidades ejecutoras con las UTOs, etc.

⁴⁰ Establecida por la Ley 59 de 2010,

1.59 La creación de la ANATI en 2010 puede considerarse como un acierto desde el punto de vista conceptual. Al centralizar casi todos los procesos y actividades relacionadas con la administración de tierras en una sola institución —catastro, la regularización y la administración de baldíos y trámites de derecho posesorio; no integra la función de registro de la propiedad—, se esperaba que la ANATI elevara la eficiencia, agilidad y eficacia de los procesos del SAT, trayendo importantes beneficios para el país en el largo plazo. Sin embargo, la baja capacidad institucional de la ANATI puso en riesgo la continuidad de las operaciones, pues tras la fusión de PRONAT-BID y PRONAT-CRM (2011) era ésta, y no el MEF, la que tenía las competencias legales para coordinar las actividades del préstamo 1885/OC-PN-1. Ello convertía a la recién creada ANATI en la agencia ejecutora del proyecto que impulsó su creación, aun cuando su capacidad operativa y fortaleza institucional era muy limitada (IDBDOCS #36945162).

6. Operatividad del SAT

1.60 Cuatro de los cinco proyectos considerados incluyeron acciones en esta área de trabajo, ya sea a través de equipamiento tecnológico, adecuación de infraestructura, desarrollo de sistemas de información o contratación y capacitación técnica de personal.

1.61 Las actividades de desarrollo de sistemas de información hicieron parte de los proyectos PROMOSA, PRONAT-BID y PRONAT-CRM, principalmente en lo relacionado con el diseño e implementación de bases de datos para almacenar la información recogida en campo y de seguimiento a los procesos de titulación y registro, desarrollo de herramientas para la armonización de la información geográfica de diferentes fuentes, y en la integración permanente de datos legales (registro) y físicos (catastro). La primera de las intervenciones evaluadas, PROMOSA, ya contemplaba en su diseño la creación de una base de datos para “definir la relación básica entre la información geográfica recogida y el predio”⁴¹ y la creación de un SIG que mantuviera actualizada la información catastral, al estar conectada con el RPP⁴². Sin embargo, este sistema no pudo ser implementado, pues durante la ejecución del proyecto, el RPP adelantaba un proceso de reestructuración organizacional.

1.62 A partir de 2002, en el marco del PRONAT-BID (componente 1), se propone apoyar técnicamente el desarrollo de un sistema de integración computarizada y permanente de los datos del catastro y el RPP, denominado Sistema de Interrelación de la Información del Registro y el Catastro (SIICAR), que había sido propuesto por el PRONAT-BM (2000) y cuyo diseño e implementación sería totalmente financiado por este proyecto⁴³. El SIICAR tenía por objetivo conseguir una descripción plena —desde el punto de vista legal y físico—, de cada parcela, lo que lo convertiría en una valiosa herramienta para facilitar el acceso, uso y

⁴¹ P. 2.23 PP PN0032.

⁴² En ese momento, dependencia del Ministerio de Justicia.

⁴³ Dentro de la propuesta de préstamo del PRONAT-BID, se trataba a los recursos para el desarrollo del SIICAR (otorgados al país a través del PRONAT-BM), como recursos de contrapartida local.

distribución de la información predial, y aumentar la seguridad jurídica a los usuarios en materia de bienes inmuebles. Asimismo, y dado que al momento de la aprobación del PRONAT-BID el SIICAR se encontraba en una etapa muy temprana de ejecución, se propuso el diseño de una herramienta tecnológica temporal para la recolección de los datos catastrales y de registro resultantes del trabajo de regularización (SIICARITO), y que serviría además para dar control y seguimiento a los procesos propios del trabajo de campo⁴⁴.

- 1.63 Tanto el diseño como la implementación de estas actividades enfrentaron diversos problemas. El SIICAR, que debería convertirse en el sistema base de la iniciativa PRONAT, no pudo ser completamente implementado debido, entre otros aspectos, a la falta de compromiso del RPP para facilitar la interrelación de sus bases de datos con las de la DCBP, la divergencia en los niveles de desarrollo tecnológico y capacidad institucional de ambas entidades, y a dificultades con el contratista elegido por el Banco Mundial para desarrollar el sistema, lo que se tradujo en grandes retrasos en los procesos de adquisiciones y en la elaboración de las especificaciones técnicas del SIICAR⁴⁵. Al momento de esta evaluación, del SIICAR solo se ha logrado desarrollar la infraestructura del sistema y el desarrollo del software, pero no había sido posible integrar los datos de la DCBP y el RPP, y mucho menos interrelacionarlos, y de acuerdo a las misiones técnicas adelantadas por el Banco a los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM, así como las del Banco Mundial durante la ejecución del PRONAT-BM, es posible que la propuesta tecnológica sea obsoleta en comparación con otras opciones actualmente existentes en el mercado.
- 1.64 Por su parte el SIICARITO, pese a no haber logrado conectar la información procesada por el proyecto con las bases de datos del RPP, sirvió de depositario de la información recogida en campo, lo que facilitó la ejecución del componente de regularización. Sin embargo, dicho sistema no era homogéneo entre las unidades coordinadoras de la ejecución del programa en cada Provincia⁴⁶, lo que a la larga dificultó la armonización de la información en la central del PRONAT, y provocó rezagos en las actividades de seguimiento y control del avance general del proyecto.
- 1.65 Con la aprobación del PRONAT-CRM en 2007 se apoyó la implementación del Sistema de Información Multifinanciado y de Avalúos Masivos (SIMA)⁴⁷ para administrar la información física, legal y fiscal de los predios de la RMP, proveer información sobre la valuación de los predios y así contribuir a elevar la base gravable y mejorar el recaudo impositivo, y que se incluía como parte de las actividades para implementar un catastro multifinanciado en la RMP. A la fecha de la fusión de PRONAT-BID y PRONAT-CRM (2011), se había logrado

⁴⁴ El SIICAR se desarrollaría con recursos del Banco Mundial, y el Banco solo apoyaría su desarrollo desde el punto de vista técnico.

⁴⁵ Implementation Completion and Results Report, Land Administration Project, World Bank. Marzo 2010.

⁴⁶ Se empleaban diferentes tipos de software, interfaces, formatos, etc.

⁴⁷ MIVI, IPAT, DINRA, IDAAN, municipios, empresas de electricidad, telefonía, etcétera (PP PN-L1018)

contratar y ejecutar el diseño del sistema, desarrollar el modelo de avalúos catastrales, y desarrollar un piloto de valuación masiva para el sector de Paitilla.

7. Regularización

- 1.66 El PROMOSA fue el primero de los proyectos del Banco que contempló realizar actividades de regularización, buscando dar los primeros pasos hacia la actualización del Catastro Rural, y poner en marcha un piloto de regularización en la Provincia de Veraguas. Posteriormente, el componente 1 del proyecto DARIÉN incluyó actividades de catastro, titulación, y demarcación de las comarcas indígenas Madugandi y Emberá-Wounaan, con el fin de reducir el impacto ambiental y social de las actividades de rehabilitación de la infraestructura de transporte y dar respuesta a los problemas de tenencia de la tierra a los habitantes de la zona⁴⁸. En el caso de las operaciones PRONAT-BID y PRONAT-CRM, se adelantaron actividades de catastro y titulación en las áreas rural, urbana y periurbana de las Provincias de Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé y Colón, y la Región Metropolitana de Panamá (Cuadro PN.5), respectivamente. El PRONAT-BID también contemplaba la culminación de los procesos pendientes para la expedición de los títulos que no pudieron ser registrados bajo el PROMOSA. Por su parte, el programa de actividades prioritarias de la CHCP, incluía un programa de formalización de la tenencia de la tierra en la ROCC, el cual debía ser ejecutado siguiendo los estándares técnicos establecidos por el PRONAT. Estas actividades iniciaron en 2003, intensificándose a partir del año 2007.
- 1.67 En el diseño de todos los proyectos, salvo en el PROMOSA, se planeó emplear la metodología de barrido catastral. La adopción de esta metodología se debió a las lecciones aprendidas de la ejecución del PROMOSA —que al no contemplar acciones legales ni administrativas para poder adjudicar en forma masiva no alcanzó sus metas de entrega de títulos, pese a ver excedido por mucho su meta en términos de predios catastrados—, y a la experiencia de otros proyectos que mediante barrido alcanzaron importantes incrementos de eficiencia. Para las actividades de regularización del PRONAT-BID y PRONAT-CRM se planeó la contratación de diferentes empresas, distribuidas por Provincias y zonas del Área Metropolitana, con el fin de adelantar labores de manera simultánea. Estas actividades serían supervisadas por Unidades Técnicas Operativas (UTOs) instaladas en cada Provincia y en cada zona, y luego entregadas ante la oficina central del PRONAT para hacer la revisión final de expedientes y la presentación ante el RPP. Tras la fusión del PRONAT-BID y PRONAT-CRM, se continuó con las actividades de regularización pendientes en las áreas abordadas por ambos proyectos.
- 1.68 Otras actividades incluyeron la densificación la red geodésica (PROMOSA), fotografías aéreas para la preparación de mapas catastrales, uso de GPS para medición y alindamiento (PROMOSA, PRONAT BID y CRM), y apoyo a la creación de tribunales de tierra para la solución de conflictos (PRONAT-BID).

⁴⁸

Al momento del diseño del proyecto DARIÉN, estas actividades eran competencia del DINRA.

- 1.69 Gracias a la ejecución de estos proyectos y a la iniciativa PRONAT ha sido posible titular un importante porcentaje del territorio nacional (57.234 predios en áreas rurales y 17.142 en el área urbana)⁴⁹, lo que le ha permitido al país, según datos del Censo Agrícola de 2011, reducir en alrededor de veinte puntos porcentuales el número de explotaciones agrícolas sin título de propiedad⁵⁰. Adicionalmente, con la ejecución del proyecto DARIÉN fue posible demarcar tres comarcas indígenas lo que contribuye a la reducción de inseguridad de la tenencia comunal dentro de estos territorios y el impacto ambiental y social de las obras de infraestructura adelantadas bajo este proyecto, mientras que bajo el proyecto de piloto de regularización en zonas costeras, se logró bajo el proyecto PRONAT-BID, se implementó un proyecto piloto de regularización para zonas costeras en Bocas del Toro e Isla Colón, fue posible levantar el catastro de 1,377 predios en islas y 63 predios en costas.⁵¹ En relación a la capacidad institucional para adelantar estos procesos, se implementó un proceso de elaboración de títulos totalmente digitalizado y sistematizado —lo que incluyó la adopción de la firma digital dentro de la DINRA y el MIDA y la elaboración de manuales para estandarizar los procesos administrativos dentro del PRONAT—, modernización tecnológica y la capacitación técnica del personal de la DCBP y la DINRA⁵², y establecimiento de Juzgados de Tierras para la rápida solución de disputas dentro de las áreas abordadas por los proyectos.
- 1.70 Pese a ello, no ha sido posible alcanzar las metas de titulación propuestas por el PRONAT-BID, PRONAT-CRM y 1885/OC-PN-1, y aunque los trabajos se adelantaron por barrido, las áreas intervenidas no conforman un mosaico catastral continuo, dando lugar a lo que ha sido denominado por el personal del PRONAT como el “efecto dálnata” (ver, por ejemplo, el mapa del barrido catastral para la provincia de Coclé, Gráfico 2). Esto se debe tanto a problemas originados en el diseño de la estrategia de implementación como a factores exógenos que incidieron en la ejecución, la calidad, el costo, y por lo tanto, los niveles de eficiencia de los productos conseguidos (ver capítulo 4). Específicamente, se presentaron problemas en la secuenciación de actividades, retrasos provocados por las demoras en la aprobación de los dispositivos legales necesarios para la titulación masiva y en los procesos de inscripción ante el RPP —ambos aspectos por fuera del control del PRONAT—, fallas en el diseño de los contratos de las empresas encargadas del barrido y ausencia de estudios tenenciales para hacer una mejor previsión del trabajo de campo y un mejor diseño de salvaguardias contractuales, insuficiencia de recursos humanos, alta rotación del personal, y fallas en los esquemas de monitoreo y control de calidad de los productos entregados por las empresas. Como se verá en la sección 4, estas fallas se presentaron en diferentes etapas de ejecución de los programas, y varias de ellas

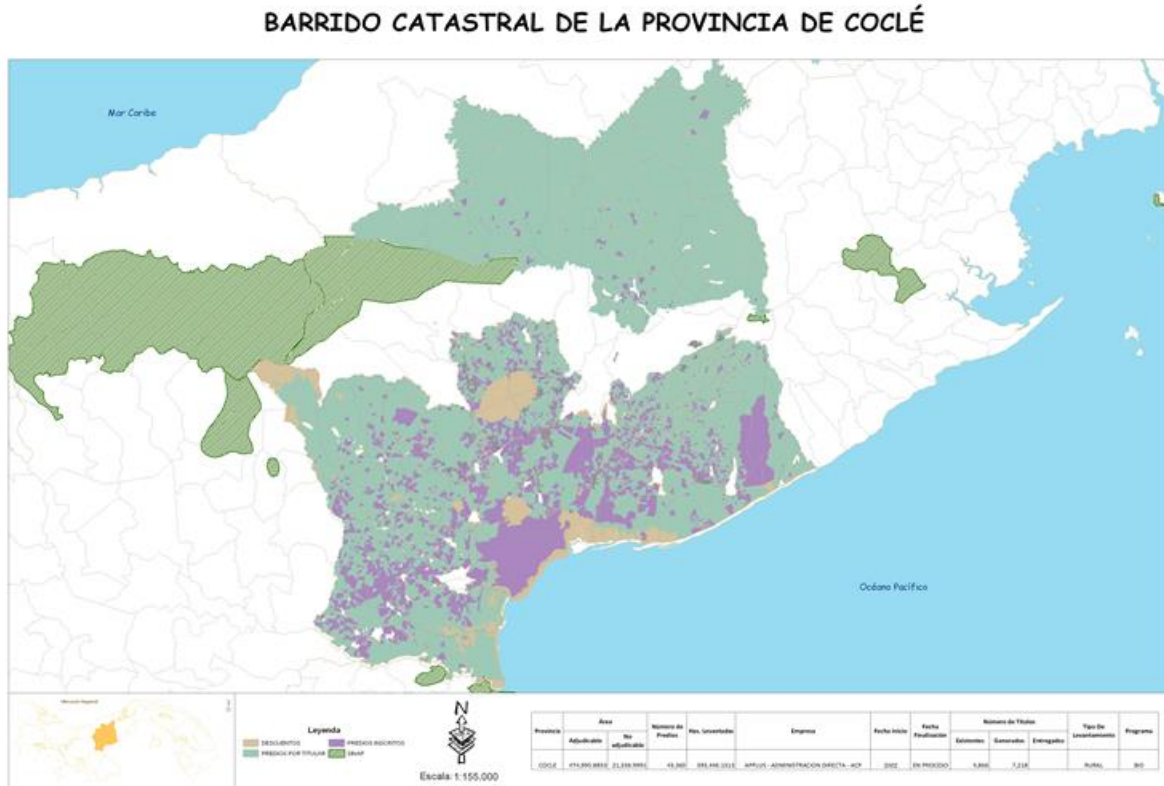
⁴⁹ Fuente: Informe semestral de avance del proyecto, segundo semestre de 2011. Según datos del Censo Agrícola 2001, dicho porcentaje alcanza el 60%. Para el Censo Agrícola 2011, el porcentaje de explotaciones agrícolas sin título de propiedad es de 40%. Fuente: Contraloría General de la República de la Panamá.

⁵¹ Datos a 2010. Fuente: Informe de Evaluación Final del Proyecto, 2011.

⁵² Entidades que, antes de la creación de la ANATI, eran responsables de la revisión de los planes catastrales y de la aprobación de

fueron corregidas durante la marcha, mostrando con ello la capacidad de reacción y respuesta del Banco.

Gráfico PN.2. Barrido catastral en la provincia de Coclé (efecto dálmata)



Fuente: Información suministrada por la Unidad Coordinadora del Proyecto

8. Marco fiscal de tierras

1.71 El proyecto PRONAT-CRM incluía el “diseño, ensayo, implementación y puesta en funcionamiento de un método econométrico para llevar a cabo avalúos masivos”,⁵³ lo que complementaría el carácter multifinanciero del catastro en la Región Metropolitana. Como se mencionó, el diseño del SIMA incluía el módulo de valuación de los predios ubicados en la RMP. Como se mencionó, a la fecha de la fusión de PRONAT-BID y PRONAT-CRM (2011), se había logrado contratar y ejecutar el diseño del sistema, desarrollar el modelo de avalúos catastrales, y desarrollar un piloto de valuación masiva para el sector de Paitilla.

9. Ordenamiento Territorial

1.72 En el área de Ordenamiento Territorial el proyecto de desarrollo del DARIÉN buscó implementar un plan de manejo y conservación de tierras para el Parque

⁵³ PP PN-L1018.

Nacional Serranía del Darién, Valle del Chacunaque, y el Estuario del Golfo de San Miguel, que incluían actividades de demarcación de áreas protegidas y comarcas indígenas, protección y conservación ambiental. Asimismo, a través del componente 3 del PRONAT-CRM se propuso la elaboración de planes de ordenamiento territorial (POT) para seis municipios de la RMP: Arraiján, La Chorrera, Capira, Panamá, San Miguelito y Colón, y la demarcación física de los límites de las áreas protegidas dentro de la RM.

- 1.73 Con la implementación del componente de ordenamiento territorial del proyecto DARIÉN se logró formular varios planes de manejo territorial y elaborar un Plan de Manejo Costero Integrado, así como la demarcación del territorio de comarcas indígenas y algunas tierras colectivas, disminuyendo con ello el área en conflicto del uso territorial entre éstas y las áreas protegidas⁵⁴. Por su parte, el trabajo en esta área en el marco del proyecto PRONAT-CRM antes de la fusión con el PRONAT-BID se llevó a cabo entre 2008 y 2009, a través de consultoría internacional para asesorar al Ministerio de Vivienda, MIVI, (ente rector en materia de ordenamiento y planificación territorial) en el diseño de estrategias de desarrollo sostenible, y para ayudar a dicho ministerio a promover la coordinación entre éste, las Juntas de Planificación Municipal y la Sociedad Civil. Adicionalmente, se llevó a cabo una evaluación de los aciertos, fallas y omisiones del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, que reglamentaba la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 6 de 2006)⁵⁵ y como resultado, se elaboró un nuevo decreto de reglamentación en el que se realizaron las modificaciones requeridas al Decreto 23 para la correcta implementación de la Ley.

⁵⁴ El área en conflicto entre las comarcas, áreas protegidas y otros usos disminuyó de 467.000 ha en 1999 a 233.500 en 2008, de acuerdo a datos consignados en el PCR.

⁵⁵ Dicha ley establece “el marco regulatorio del ordenamiento territorial, con el fin de procurar crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional”.

Cuadro PN.4. Distribución de componentes de los proyectos por áreas de trabajo

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS PROYECTOS EN PANAMA									
Área	Proyecto	Comp.	Actividad	Objetivo	Indicador	Línea de base	Meta	Alcanzado	
A. Marco jurídico	PRONAT-BID	1.1	Elaboración de anteproyecto de Ley	Reforma al marco jurídico para permitir labores de regularización por oficio	Anteproyecto de Ley de Titulación masiva de tierras aprobada (Ley 24) presentado a la Asamblea.	n.d. / 0	1	1	
A. Marco jurídico	PRONAT-BID	1.1	Elaboración de anteproyecto de Ley del Código Agrario	Revisar, simplificar y reformar el Código Agrario para eliminar las disposiciones que hayan caído en desuso, actualizar conceptos y definiciones, y mejorar las delimitaciones funcionales entre el MIDA y el MEF con respecto a la administración de tierras en zonas rurales	Presentación del Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Agraria Reforma del Código Agrario realizada	n.d. / 0	1	1	
B. Estructura institucional	PRONAT-BID	1.1	Elaboración de estudios y planes para aumentar la eficiencia de los procesos del SAT	Delimitación de competencias entre organismos para evitar la duplicación y racionalizar la labor de cada institución	Mecanismos de coordinación y cogestión interinstitucionales e intersectoriales identificados, formulados y en funcionamiento	n.d. / 0	n.d	n.d	
B. Estructura institucional	PRONAT-CRM	4	Centralizar actividades y competencias de la gestión de tierras en una sola entidad, ANATI	Crear una única institución de administración de tierras para asegurar la sostenibilidad de las inversiones públicas hechas en el catastro multifinanciado, la regularización masiva de tierras, y los planes de desarrollo territorial de los municipios.	Crear una institución única de administración de tierras, ANATI	0	1	1	
C. Operatividad del SAT	PROMOSA	4.2	Implementar un sistema de información geográfica (SIG)	Mantener actualizado el levantamiento catastral y fortalecer el servicio público de registro continuo de títulos de propiedad.	Existen mapas actualizados en el SIG para la Provincia de Veraguas y los registros de transacciones de tierra están al día.	n.d. / 0	1	0	
C. Operatividad del SAT	PRONAT-BID	1	Apoyar técnicamente la implementación de un sistema de interrelación de información catastral y registral, SIICAR	Facilitar el mantenimiento sostenible de información geográfica y legal	Sistema de interrelación de catastro y registro implementado, SIICAR	0	1	0	
C. Operatividad del SAT	PRONAT-BID	1	Desarrollar un sistema de almacenamiento de información provisional, SIICARITO	Asegurar el mantenimiento y la actualización continua de la información del catastro y el registro de inmuebles cuando se termine de implementar el SIICAR.	Sistema de almacenamiento temporal de información implementado, SIICARITO	0	1	1	
C. Operatividad del SAT	PRONAT-CRM	1.2	Conservación del catastro multifinanciado	Suministrar información veraz y actualizada sobre los distintos aspectos asociados a la propiedad.	Desarrollar la base de datos SIMA	n.d. / 0			
D. Regularización	PROMOSA	4.3	Titulación de tierras nacionales	Dar eficiencia a los servicios de adjudicación y titulación, y facilitar el proceso de solución de conflictos	La DINRA y las firmas especializadas procesaron 39.000 títulos de propiedad a un costo no mayor a BS21.9			79.614 predios catastrados; 9.150 predios registrados	
D. Regularización	DARIÉN	1.3	Catastro y titulación de tierras	Estabilizar la ocupación y utilización de las zonas aptas para actividades agropecuarias, para mejorar su productividad y revertir el proceso de colonización.	350.000 ha catastradas al final del Programa; 50.000 ha tituladas en zonas de producción al final del 2do. año; 200.000 ha tituladas al final del Programa.	0 has catastradas; 0 predios catastrados; 200 títulos de propiedad (2007)	350.000 has catastradas; 200.000 has catastradas/5.500 predios catastrados; 2.500 títulos de propiedad	383.326 has catastradas; 10.434 predios catastrados; 3.734 títulos	
D. Regularización	DARIÉN	1.3	Demarcación de comarcas indígenas	Estabilizar la ocupación y utilización de las zonas aptas para actividades agropecuarias, para mejorar su productividad y revertir el proceso de colonización.	Demarcación de la Comarca Madugandí en el 1er. año. Demarcación de la Comarca Emberá-Wounaan en el 2do. año.	0	2 comarcas demarcadas	3 comarcas demarcadas; 2 tierras colectivas demarcadas	
D. Regularización	PRONAT-BID	1.3	Piloto de regularización de zona costera	Implementar un proyecto experimental para facilitar la titulación conforme a una "concesión administrativa" de la tierra en tenencia de los habitantes de las zonas costeras, que no pueden ser tituladas bajo el marco legal vigente al momento de la aprobación del proyecto.	1.000 parcelas de zonas costeras con contratos de concesión legales	0	1,000		
D. Regularización	PRONAT-BID	2	Catastro y titulación en las Provincias de Veraguas, Los Santos, Coclé y Colón	Conclusión de un relevamiento catastral y una regularización legal sistemáticos en las zonas del proyecto	Unos 85.000 inmuebles rurales y unos 35.000 inmuebles ejidales han sido incluidos en el catastro y han sido legalizados	n.d	120000	74.376 predios inscritos	
D. Regularización	PRONAT-BID	2	Solución de conflictos	Establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en las provincias prioritarias	Tribunales de tierras en áreas del proyecto				
D. Regularización	CHCP	1	Catastro y titulación de la región occidente (ROCC)	Permitir garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra a los pobladores y disponer de una base catastral de todo el territorio de la ROCC, para promover el desarrollo sostenible	Entrega de 14.000 títulos de propiedad y regulación de los existentes. Entrega de 2.000 títulos en parcelas ubicadas en pueblos rurales. Entrega de alrededor de 1.500 títulos en nueve ejidos municipales. Supervisar llenado de 11.000 declaraciones de uso del bosque.	n.d	14	14.683 predios	

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS PROYECTOS EN PANAMÁ								
Área	Proyecto	Comp.	Actividad	Objetivo	Indicador	Línea de base	Meta	Alcanzado
D. Regularización	PRONAT-CRM	1.1	Fotografía aérea, barrido catastral, mapas de tenencias y el correspondiente control de calidad	Elaboración de un mapa vectorial con información descriptiva de sus distintos componentes, sirviendo de base para añadir cualquier información que se desee referenciar.	Producción de 660 mapas vectoriales en escala 1:1.000 y 1:2.000. Levantamiento catastral: Año 1, 15.000; año 2, 240.000; y año 3, 195.000/ Mapas con información geo-referenciada, Final de año 2	n.d. / 0		
D. Regularización	PRONAT-CRM	2.1	Registro y saneamiento de títulos	Registrar y legalizar los predios catastrados en la RMP, basados en los procedimientos empleados por PRONAT. Con ello se busca apoyar el cumplimiento del objetivo principal del proyecto	65.000 predios titulados/200.000 predios saneados	n.d. / 0	65.000 predios titulados/200.000 predios saneados	
D. Regularización	PRONAT-CRM	2.1	Solución de conflictos	Elaboración de un mapa vectorial con información descriptiva de sus distintos componentes, sirviendo de base para añadir cualquier información que se desee referenciar.	4 Juzgados especializados de tierras funcionando al final del año 1 de ejecución; 2 Juzgados especializados adicionales funcionando al final del año 2	n.d. / 0	4 juzgados	
D. Regularización	1885/OC-PN-1	2	Catastro y titulación de la RMP y Provincias del PRONAT-BID	Registrar y legalizar los predios catastrados en la RMP, basados en los procedimientos empleados por PRONAT	n.d	n.d. / 0	n.d	
E. Marco fiscal de tierras	PRONAT-BID	1.1	Elaborar estudios sobre valoración de tierras y política impositiva	Abordar cuestiones de política agraria de carácter especializado o estratégico, como la valoración y evaluación de tierras, la política impositiva, el pago de servicios ambientales	Estudio sobre valoración y política impositiva elaborado			
E. Marco fiscal de tierras	PRONAT-CRM	1.2	Implementación de un método para conducir avalúos masivos	Conducir avalúos masivos que reflejen con precisión la estructura económica y de precios de la propiedad.	Diseño, ensayo, implementación y puesta en funcionamiento de un método econométrico y su aplicación informática para conducir avalúos masivos. A partir de año 2			
F. Ordenamiento Territorial	DARIÉN	1.2	Elaboración de Planes de manejo ambiental	Establecer un ordenamiento del territorio efectivo y consistente con las características de sus recursos naturales	Planes de manejo para las zonas integrado y para las áreas prioritarias acuerdo con la planeación estratégica del proceso de áreas frágiles elaborados	n.d. / 0	7 planes de manejo territorial	8 planes de manejo territorial
F. Ordenamiento Territorial	PRONAT-CRM	3.1	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial	Complementar los esfuerzos del gobierno nacional para apoyar el ordenamiento territorial en el ámbito de los municipios, haciendo uso del catastro multifuncional como herramienta fundamental	Al final del año 2, aprobación de un plan de ordenamiento territorial en Arraiján, Chorrera, Capira, Panamá y San Miguelito, y Colón; Al finalizar el año 3, plan de ordenamiento territorial para las áreas metropolitanas del pacífico y Atlántico diseñado.			
G. Otras: Mercados de tierras y desarrollo económico local	PRONAT-BID	3	Cursos de capacitación, financiación de proyectos de inversión	Apoyar la eliminación de restricciones (trabajo, capital, administración) que enfrentan los propietarios de inmuebles para elevar el impacto económico y apoyo a mejoramiento de servicios municipales	60 cursos para mejorar productividad realizados; 20 proyectos productivos implementados; 4 proyectos para mejorar uso de la información del SAT realizados			

Cuadro PN.5. Predios regularizados bajo el PRONAT

Información según BASE DE DATOS DEL REGISTRO PUBLICO DE PANAMA

PREDIOS INSCRITOS RURAL

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
HERRERA	20	659	3,131	1,331	982	1,193	1,050	556	366	9,288
LOS SANTOS	46	925	593	877	3,607	2,141	1,082	393	802	10,466
PANAMA/TORTI	0	0	0	0	62	112	62	0	0	336
DARIEN	0	0	0	0	0	0	0	588	652	1,240
VERAGUAS/SUR*	175	4,115	1,320	405	2,067	2,374	1,575	229	203	12,463
VERGAS/NORTE*		0	0	0	0	0	664	97	822	1,583
COCLE	0	0	0	0	0	534	1,015	1,353	1,607	4,509
ROCC-COCLE	0	0	0	0	0	48	1,180	680	141	2,049
CHIRIQUI	0	279	53	152	1,869	6,231	2,491	1,012	1,976	13,763
BOCAS DEL TORO	0	0	0	0	0	655	98	218	566	1,537
TOTAL	241	5,978	5,097	2,765	8,387	13,288	9,217	5,126	7,135	57,234

PREDIOS INSCRITOS URBANOS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
HERRERA	0	0	0	0	0	48	0	1407	1108	2,563
LOS SANTOS	0	0	0	0	0	626	1267	1415	444	3,752
VERAGUAS/SUR*	0	631	599	1,286	557	1,177	1376	486	284	6,796
VERAGUAS/NORTE*		0	0	0	0	0	11	0	433	444
COLON	0	0	0	0	0	0	396	0		396
CHIRIQUI	0	306	648	383	853	607	74	151	169	3,191
BOCAS DEL TORO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	937	1,247	1,669	1,810	2,458	3,124	3,458	2,438	17,142

TOTAL DE PREDIOS INSCRITOS RURAL Y URBANO POR AÑO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
	241	6,915	6,344	4,434	10,197	15,746	12,341	8,585	9,573	74,376

Fuente: Informe semestral de avance proyecto 1885/OC-PN-1, Segundo semestre de 2011

D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

1.74 Esta sección se basa en la identificación de fallas de los proyectos hecha a partir de la clasificación de aspectos de los mismos discutida en la sección IV.A del reporte principal. La matriz resultante en el caso de Perú se presenta en el Cuadro PN.6.

DONDE SURGE LA FALLA?			CUANDO SURGE LA FALLA?		
Area	Aspecto	Aspecto específico	DISEÑO	EJECUCION	
Solucion propuesta o implementada	Metodologia propuesta	Poca relacion con problema a resolver y sus causas			
		Compleitud (toda la cadena de produccion, diagnósticos de campo)	1		
		Estrategia de implementacion (secuencia, organizacion agencias)	2		
		Tecnologia usada (e.g. sistemas informaticos, tecnicas de campo, contratos)	2	1	
	Suficiencia de recursos	Humanos			1
		Financieros y materiales			
		Temporales	1		
Otros?		2			
Implementación	Riesgos	Politicos (voluntad, coordinación inst)			
		Institucionales (capacidad inst)	1	1	
		Sociales y Economicos			
		Legales (inc. incump. Contratos)		1	
		Otros?			
	Administracion fiduciaria			1	
M&E	Seguimiento		1		
	Evaluacion		1		

1. Fallas del diseño de los proyectos

1.75 Una vez presentadas las actividades planeadas y ejecutadas en los proyectos de tierras en Panamá, en esta sección se discuten las fallas que se presentaron en la etapa de diseño y que pudieron afectar la ejecución de los mismos, con base en la clasificación presentada en el capítulo 3.

- **Estrategia de implementación.** A nivel de la estrategia de implementación, se presentaron fallas en la secuenciación de los componentes y en la previsión del

- tiempo que tomaría ejecutar cada actividad. En el caso del PROMOSA, se planeó adelantar actividades de regularización sin que antes se hubieran implementado los cambios legales y administrativos necesarios para agilizar los procesos y garantizar que los predios catastrados pudieran ingresarse al registro en forma ágil y eficiente. Por su parte, tanto el caso del PROMOSA como en el del PRONAT-BID, el desarrollo de sistemas de información para administrar la información catastral y legal recogida en campo, planeó ejecutarse en forma paralela a los trabajos de titulación. Esto, por supuesto, generó retrasos en la ejecución de las actividades de regularización, importantes disparidades en las metas conseguidas a nivel de predios catastrados y títulos registrados, puso en riesgo la conservación de la información recogida en campo, y dificultó el aprovechamiento de la información para propósitos de planificación territorial.
- c. Con relación a los tiempos previstos para la ejecución de las actividades en el marco del PRONAT-BID, si bien se planeó ejecutar las actividades legales antes de comenzar a generar productos de regularización de forma masiva —lo que es deseable en términos de la secuenciación lógica de actividades—, el tiempo previsto por el proyecto para reformar el marco legal fue menor al que en efecto tardó la aprobación de los anteproyectos de ley que harían viable la titulación masiva, lo que a su vez causó retrasos y un muy bajo nivel de ejecución presupuestal en los primeros años del proyecto.
- d. Otro aspecto de la estrategia de implementación que resultó problemático fue el esquema diseñado para adelantar las actividades de campo contempladas por el PRONAT-BID y el PRONAT-CRM. Dado que el alcance geográfico de ambos proyectos era amplio, se optó por contratar diferentes empresas, distribuidas por Provincias y Zonas de la RMP, para que adelantaran las labores de regularización de manera simultánea. Esta estrategia dificultó la supervisión del trabajo de cada empresa por parte de la central del PRONAT y generó disparidades tanto en los niveles de calidad como en el cumplimiento de metas del trabajo adelantado en cada Provincia y Zona de la RMP.
- **Completitud.** En relación a la planeación de acciones en todas las etapas que conforman la “cadena de producción” de las actividades, a fin de minimizar la probabilidad de ocurrencia de posibles *cuellos de botella*, se observó que tanto en el proyecto PROMOSA como en el PRONAT-BID no se incluyó la realización de diagnósticos de campo (o estudios tenenciales) como insumo para el elaboración de la estrategia campo. En consecuencia, se presentaron problemas en el diseño de los contratos con las empresas, subestimaciones de los costos (lo que llevó a muchas de ellas a solicitar adiciones), y la indefinición de pagos y acciones cuando lo planificado difería de lo encontrado en terreno (ej. zonas protegidas que no podían ser tituladas, oposición de algunos municipios para adelantar el trabajo de regularización, descuentos⁵⁶, entre otras excepciones). Todo esto contribuyó a la aparición del denominado “efecto dálmeta” en el barrido catastral. Estos

⁵⁶ Los *descuentos* se definen como áreas o recintos de dominio público como caminos, caminos de acceso a parcelas, calles, etc.

- problemas se corrigieron en el diseño del PRONAT-CRM, pues en este caso, el Banco sí previó la realización de diagnósticos de campo.
- e. Respecto a los problemas relacionados con el diseño de las actividades en el área de Operatividad del SAT, el diseño del PRONAT-BID no tuvo en cuenta la factibilidad de desarrollar el SIICAR en los tiempos considerados y con la estrategia prevista para el intercambio de información registro-catastro por el PRONAT-BM. Los niveles de capacidad institucional y desarrollo tecnológico del RPP, el PRONAT y la DINRA eran disímiles, y no se contó con el nivel de cooperación interinstitucional esperada al momento del diseño para adelantar con éxito esta actividad, ni se contaba con una estrategia de mitigación de este riesgo—.
- **Tecnología utilizada.** La propuesta tecnológica tuvo fallas a nivel del diseño de contratos y en la estrategia de campo, si bien esta última se corrigió en una etapa muy temprana de las intervenciones. Originalmente, el PROMOSA plateó realizar las actividades de titulación por demanda —en conformidad con el marco legal vigente—, y de forma separada a las actividades de catastro. Una vez comenzó la ejecución de estas actividades, el Banco sugiere sea implementada la metodología de barrido catastral, ya que podrían obtenerse más y mejores resultados, a un menor costo. Sin embargo, la imposibilidad de desarrollar el sistema de interrelación entre el RPP y los datos recogidos por la DINRA, impidió que muchos de los expedientes conformados llegaran a la etapa de registro. Posteriormente, y ante la experiencia recogida por el PROMOSA, tanto el PRONAT-BID como el PRONAT-CRM adoptan la metodología de barrido catastral desde el inicio, y en el marco del PRONAT-BID, se ejecutan los cambios legales y administrativos necesarios para que la titulación se realizara en forma masiva y se agilizaran los procedimientos para el registro de títulos.
- f. En cuanto a la tecnología legal, la existencia de la Cláusula Contractual 4.09, incluida en el contrato de préstamo del PRONAT-BID y mantenida por el PRONAT-CRM tuvo tanto consecuencias positivas como negativas en la ejecución de las actividades de regularización. Según esta cláusula, la financiación de *todas* las actividades que debían ejecutarse bajo los componentes de regularización incluidas en los préstamos (pago a las empresas, adquisiciones de bienes y servicios, contratación de personal) estarían condicionadas al número de predios registrados ante el RPP. Si bien el cumplimiento de esta disposición contractual garantizó que el proceso de regularización culminara efectivamente en el registro y posterior entrega de títulos, su cumplimiento retrasó la ejecución de los proyectos al "asfixiar" el trabajo de campo de las empresas —que se quedaban sin recursos para avanzar cuando se presentaban retrasos tanto en el procesamiento y control de información que debía llevarse a registro, como en el mismo RPP—al dificultar la adquisición de insumos para la ejecución de los programas. Esto, junto a las demoras en la aprobación de las reformas legales, generó dificultades en el flujo de recursos financieros durante los primeros años de ejecución del PRONAT-BID.
- g. Asimismo, los contratos no contemplaron mecanismos de penalización por incumplimiento o bajo nivel de la calidad del trabajo entregado al PRONAT,

estrategias de verificación de la correspondencia entre lo especificado en sus propuestas técnicas y lo ejecutado en campo, ni mecanismos para garantizar que las empresas hicieran una actualización continua de técnicas y tecnologías para la ejecución del barrido catastral⁵⁷. Todos estos aspectos actuaron en detrimento de la eficiencia en la ejecución de esta actividad y afectaron la calidad de los productos: generaron retrasos, baja producción e incumplimiento de metas, y, conforme la tecnología utilizada se volvía inoperante y obsoleta, alta ineficiencia en el levantamiento catastral⁵⁸.

- **Suficiencia de recursos.** Con relación a la suficiencia de insumos técnicos, en algunos casos no se hizo una correcta previsión de los requerimientos de personal de las instituciones involucradas en las diferentes etapas de la regularización, por lo que los recursos destinados a este respecto resultaron insuficientes. Ejemplo de ello son los retrasos que se originaban en la DINRA, donde la falta de recursos humanos para adelantar el control de calidad de los planos catastrales del área rural retrasaban el envío de expedientes hacia el RPP.
- **Seguimiento.** Uno de los aspectos más problemáticos en la ejecución de los proyectos fueron las fallas en el diseño de las estrategias de supervisión y control de calidad, particularmente en los proyectos PROMOSA y PRONAT-BID. En el diseño de este último, se exigiría a las empresas contratadas incluir dentro de sus propuestas técnicas medidas de control de calidad. Sin embargo, no se establecieron estrategias ni criterios estandarizados para estos efectos, ni se implementaron mecanismos para verificar que de hecho se realizaran dichos controles. En consecuencia, fue necesario que el PRONAT realizara el control de calidad de los productos entregados por las empresas, generando retrasos, ineficiencias en la preparación de expedientes y sobrecostos. Ante las fallas de este esquema de seguimiento, el proyecto PRONAT-CRM contempló la contratación de una empresa externa que se encargaría de esta labor. Ello hizo que convivieran dos métodos de control de calidad dentro del PRONAT: uno tercerizado, exclusivo para los trabajos en la RMP, y otro más lento e ineficiente, a cargo del mismo PRONAT, para verificar el trabajo en el resto de las Provincias.
- **Evaluación.** Finalmente, otra falla ocurrida en la fase de diseño es la ausencia de mecanismos apropiados para cuantificar los resultados de las intervenciones en todos los proyectos ejecutados en Panamá. Esta falla trató de subsanarse mediante el levantamiento de encuestas a los beneficiarios de los proyectos PRONAT-BID y PRONAT-CRM, pero la información recogida no es suficiente para realizar una evaluación de impacto rigurosa.

⁵⁷ Los métodos fueron diseñados en 2002 y 2003 y bajo los noventa para el PROMOSA. Ver Barthel 2010, IDBDOCS # 26073734.

⁵⁸ Ver Barthel, 2010. IDBDOCS # 26073734.

2. Aciertos del diseño de los proyectos

- 1.76 El diseño de los proyectos fue comprehensivo, pues incluyó todas las seis áreas de trabajo definidas en esta evaluación. Los proyectos invirtieron recursos no solo en las actividades de regularización, sino también en aquellas que permitirían mejorar el funcionamiento del SAT. Esto demuestra que el trabajo del Banco en temas de tierras en Panamá tuvo una visión amplia respecto a la solución de los problemas de informalidad e inseguridad en la tenencia de la tierra, así como a la importancia que la administración de tierras tiene para el desarrollo económico.
- 1.77 En concreto, a través de las actividades incluidas en los diseños de las intervenciones se buscó la modernización tecnológica de las instituciones involucradas en la administración de tierras, lo que incluyó el desarrollo de sistemas de información y el uso de nuevas tecnologías en los procesos de levantamiento catastral. Asimismo, el diseño de las intervenciones buscaba fomentar la coordinación interinstitucional y aumentar la eficiencia en la gestión de tierras del país. Para ello, en primer lugar, se respaldaron las actividades del PRONAT y de su consejo técnico (el cual incluía todas las entidades públicas con competencias en el SAT) y, en segundo lugar, se apoyó la creación de la ANATI, con el objetivo de centralizar funciones de la administración de tierras en el país (el RPP permanece como una institución separada). A su vez, el diseño de varios de los proyectos (DARIÉN, CHCP y PRONAT-CRM) incluyó un amplio trabajo en el área de ordenamiento territorial, reconociendo así la importancia de esta actividad para la planificación y el desarrollo sostenible.
- 1.78 También hubo aciertos en el diseño en términos de la secuenciación lógica de actividades⁵⁹. Las actividades de regularización del PROMOSA fueron concebidas como un proyecto piloto que serviría para diagnosticar la situación. Gracias a esto fue posible detectar los principales cuellos de botella en los procesos adelantados por la DINRA y las limitaciones del marco legal para adelantar una campaña masiva de titulación. El PRONAT incorporó ese aprendizaje e incluyó reformas en el marco legal para permitir que los trabajos de regularización se realizaran por oficio administrativo. También incluyó el apoyo a un sistema de información que facilitara el intercambio de información del catastro y el registro, para que con ello se pudiera mantener la seguridad en la tenencia una vez que concluyeran los procesos de titulación.

3. Fallas ocurridas en la fase de ejecución

- 1.79 A nivel de ejecución, se presentaron diversas fallas y aciertos que dificultaron la consecución de resultados y el flujo de recursos financieros. Al igual que en el caso de las fallas a nivel del diseño, en esta sección se sigue la clasificación presentada en el capítulo 4 para describir el tipo de falla presentada durante la implementación de los proyectos.

⁵⁹ Estos aciertos no quitan las fallas en los tiempos planeados para la ejecución de las actividades de regularización y desarrollo de los sistemas de información que llevaron a que estas actividades se realizaran de manera simultánea (ver párrafo 4.1).

- **Materialización de riesgos.** Dentro de los riesgos previstos y que posteriormente se materializaron en la etapa de ejecución, los que han tenido mayor impacto sobre la consecución de resultados son el incumplimiento de contratos, los problemas de coordinación interinstitucional, y la alta rotación del personal. Hacia junio de 2012, dos de las empresas contratadas para hacer el levantamiento catastral en el marco del PRONAT-CRM, no habían entregado sus productos, afectando el cumplimiento de metas y retrasos del proyecto. Como se mencionó, los contratos carecían de cláusulas para penalizar el incumplimiento y la baja calidad de los productos entregados, lo que hizo difícil y costoso mitigar dicho riesgo.
- h. Por otro lado, si bien a nivel del gobierno central existía un amplio apoyo a las actividades de titulación, y en general, a la ejecución de las actividades del PRONAT, se presentaron problemas de coordinación y poca colaboración entre estas instituciones, específicamente entre el RPP, el DINRA y el PRONAT en lo relacionado a la implementación del SIICAR.
- i. La alta rotación de personal también ha afectado negativamente la ejecución de los proyectos⁶⁰. Dichas rotación, que se dio dentro de las empresas y a nivel de la coordinación general del proyecto, y tanto al interior del PRONAT como en las instituciones involucradas en la ejecución de los distintos proyectos, puso en riesgo la continuidad de las actividades y ocasionó continuamente costos de entrenamiento y pérdida de la memoria institucional. Según la información anecdótica recogida por OVE, esta alta rotación, especialmente la que se da al interior del PRONAT, puede estar relacionada con los bajos niveles salariales, que incentivan la movilidad.
- j. Otro riesgo, no contemplado en la etapa de diseño, fue la posible suspensión de la ejecución del proyecto 1885/OC-PN-1, por cuenta de la baja capacidad institucional de la ANATI, que según disposiciones legales, debía convertirse en la nueva agencia ejecutora, en remplazo del MEF. En junio de 2012, el Banco y el gobierno llegaron a un acuerdo, según el cual la ANATI estaría a cargo de la ejecución técnica del proyecto en el marco del PRONAT, y la ejecución financiera, esto es, la utilización de recursos de financiamiento del Banco, se realizaría por intermedio de una firma fiduciaria contratada por el MEF, que cumpliría las funciones de coordinación técnica, administrativa, y contable (IDBDOCS #36945162).
- **Administración fiduciaria.** Para la ejecución del PRONAT-BID, el Banco asignó al PNUD como el administrador financiero del proyecto, basando su decisión en el conocimiento general que tiene el PNUD sobre el manejo de los sistemas fiduciarios del Banco. Sin embargo, el PNUD resultó ser lento en la ejecución de los recursos, el pago y liquidación de contratos y entrega de informes financieros, lo que llevó a la agencia ejecutora a solicitar al Banco en 2006 la contratación de una firma una privada para la administración fiduciaria del

⁶⁰

Por ejemplo, en el caso del proyecto PRONAT-BID, la duración promedio de una persona contratada desempeñando su puesto estuvo entre 1.1 y 1.3 años. Fuente: Cálculos de OVE con base en la información suministrada por el administrador fiduciario.

préstamo PRONAT-CRM, y posteriormente, de los recursos del préstamo 1885/OC-PN-1 tras la fusión.

4. Aciertos en la ejecución de los proyectos

- 1.80 Las fallas expuestas en la sección anterior se presentaron en diferentes etapas de la ejecución de los proyectos. En muchos de esos casos se adoptaron acciones correctivas, demostrando la capacidad de adaptación y respuesta del Banco. Por una parte, se mejoró la ejecución de las actividades de regularización: el cambio en la técnica de campo empleada en la titulación (que pasó de ser esporádica y por demanda durante el PROMOSA, al barrido catastral durante el PRONAT-BID y PRONAT-CRM); la tercerización de las actividades de control de calidad en el PRONAT-CRM (con lo que se logró ahorrar tiempo y dinero y se agilizaron los trámites de entrega de expedientes al RPP); y la intensificación de las campañas de difusión de los beneficios asociados a la regularización (lo que le dio visibilidad a las labores del PRONAT y generó un amplio apoyo e interés de la sociedad civil por formalizar su situación de tenencia). Por otra parte, la contratación de una empresa privada como administrador fiduciario aumentó el nivel de eficiencia en la ejecución de los recursos financieros del proyecto, agilizó los procesos de adquisiciones, pago y liquidaciones de contratos, y facilitó el seguimiento y control en la ejecución de los recursos aportados por el Banco.
- 1.81 Por último, un aspecto ajeno al Banco pero determinante para la ejecución y consecución de productos de los diferentes proyectos es el constante apoyo político a la ejecución de los mismos. Gracias a ello fue posible poner en marcha los cambios y recomendaciones legales e institucionales que recomendaron los proyectos, tales como las reformas al Código Agrario, la formulación de la Ley 24 de 2006, la creación de la ANATI, y la activa promoción a las actividades de regularización.

E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD

- 1.82 Los proyectos ejecutados en Panamá han contribuido principalmente a la regularización de la tenencia de la tierra y a fortalecer el marco legal que regula los derechos de propiedad y la coordinación institucional, y en menor medida, a mejorar la operatividad del SAT. El PRONAT, gracias a los recursos de financiamiento otorgados a través de los préstamos PRONAT-BM y PRONAT-BID, ha regularizado la tenencia de la tierra en buena parte del territorio panameño, reduciendo el número de explotaciones sin título de propiedad en aproximadamente 20 puntos porcentuales, según resultados del Censo Agrícola de 2011. Sin embargo, las áreas regularizadas no forman un mosaico catastral continuo, ya que existen una multiplicidad de pequeñas zonas que aún no han sido regularizadas (el mencionado “efecto dalmata”).
- 1.83 La falta de información adecuada impide hacer una evaluación rigurosa del impacto de la regularización. Sin embargo, vale la pena mencionar los hallazgos de una encuesta de dos rondas (2007 y 2011) contratada por la Administración y realizada por la unidad ejecutora del PRONAT-BID a una muestra de beneficiarios, en lo relacionado con los niveles de seguridad en la tenencia, inversión en vivienda, disposición a solicitar créditos, y aumentos en el precio de

- a tierra. Estos resultados, pese a no ser concluyentes por cuanto no se hizo levantamiento de línea base o un grupo control con la que fuera posible establecer comparaciones, permiten tener una idea acerca de la percepción de los encuestados sobre los beneficios del programa.
- 1.84 Los resultados muestran que alrededor de la cuarta parte de los encuestados realizaron alguna mejora a su vivienda (por lo general financiada con recursos propios), y la mayoría reporta haber percibido aumentos de la seguridad patrimonial. En relación a la provisión de servicios públicos, no se reportaron mejoras en la infraestructura existente. Con respecto al acceso al crédito bancario, los beneficiarios reportaron haber solicitado préstamos ante instituciones bancarias formales. Sin embargo, no se tiene información acerca de la aprobación ni de las características de estos préstamos. En cuanto a las variaciones en el precio de la tierra, la percepción de los beneficiarios entrevistados es de un aumento en los mismos. Por otro lado, no se han obtenido datos respecto al aumento de gastos por concepto de impuestos.
 - 1.85 En referencia al riesgo sobre la posibilidad de que los beneficiarios de bajos recursos vendan rápidamente su tierra, la encuesta muestra que solo una baja proporción vendieron sus predios en los últimos 2 años. En lo que compete al mercado de las tierras, se reportaron aumentos en las ventas de predios.
 - 1.86 Otra de las áreas de trabajo donde se consiguieron importantes resultados es en el Marco Jurídico de la propiedad de la tierra. Gracias a las actividades impulsadas por el PRONAT-BID, fue posible actualizar, después de más de cuarenta años, la legislación en materia agrícola y de tenencia, a través de la expedición del nuevo Código Agrario (Ley 55 de mayo de 2011) y la Ley 24 de 2006, haciéndolo más acorde con el contexto agrario del país y con la estructura institucional actual de la administración de tierras, lo que ha permitido adelantar las actividades de regularización de forma masiva, tener mayor claridad en la solución de disputas sobre tierras y actualizar trámites y procesos que antes resultaban confusos y engorrosos, lo que incentivaba la informalidad.
 - 1.87 En términos de mejoramiento de la infraestructura del SAT, en Panamá los avances fueron más modestos y diferenciales: pocos avances en el diseño de un sistema que integrara la información catastro-registro, y un mayor grado de eficiencia en el diseño de las herramientas de control de los trabajos de campo. En cuanto a la integración catastro-registro, no se han logrado concluir y poner en funcionamiento el SIICAR, y puede que el diseño tecnológico que se ha desarrollado sea obsoleto respecto a otras opciones disponibles hoy en día en el mercado. Asimismo, pese a que el SIICARITO ha cumplido su objetivo de servir como mecanismo para llevar control de los procedimientos dentro de cada UTO, no constituye un sistema homogéneo, que pudiera eventualmente integrarse con las bases de datos del RPP. La imposibilidad de relacionar y compatibilizar la información legal y física pone en riesgo la sostenibilidad de los trabajos de regularización, por cuanto no es posible mantener actualizada la información sobre nuevas transacciones. Sin embargo, a través de los proyectos se consiguió simplificar y descentralizar los procesos de adjudicación, reducir los costos

asociados a los procesos, e incrementar la capacidad técnica y operativa y dotación tecnológica de las instituciones involucradas.

- 1.88 Por otro lado, la operación PRONAT-CRM consiguió una meta deseable desde el punto de vista técnico: la creación de una institución que centraliza todas las actividades de administración de tierras —salvo el registro—. La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) fundada en 2010, ha integrado, por mandato de ley, todas las competencias relacionadas con la gestión de tierras, y que antes de su creación se encontraban a cargo de diferentes entidades gubernamentales. La concentración de actividades de administración de tierras en una institución puede traerle resultados muy positivos a Panamá en el largo plazo, tales como el aumento en la eficiencia en los procesos de reconocimiento y adjudicación de los derechos posesorios, reducción de costos y tiempos de diferentes trámites, y un mayor aprovechamiento de la información para la planificación territorial y el aumento del recaudo fiscal. Sin embargo, la baja capacidad institucional de la ANATI al momento de su creación puso en riesgo la continuidad de las operaciones, pues tras la fusión de PRONAT-BID y PRONAT-CRM (2011) era ésta, y no el MEF, la que tenía las competencias legales para coordinar las actividades del préstamo 1885/OC-PN-1. Ello convertía a la recién creada ANATI en la agencia ejecutora del proyecto que impulsó su creación, aun cuando su capacidad operativa y fortaleza institucional era muy limitada (IDBDOCS #36945162). Por lo tanto, para alcanzar los beneficios asociados a la centralización de funciones, es necesario seguir adelantando esfuerzos para fortalecer técnica e institucionalmente a dicha entidad.