PN-AAK-723
46097

REPUBLIC OF PANAMA

AGRARIAN LAND TITLING

Of the:

Land Tenure Center
of the University of Wisconsin, Madison

Prepared by:

Santiago Moquete, Mitchell Seligson, John Strasma,
Joseph Thome and Ricardo Zeledón; and David Atwood
and Virgina Lambert of AID, Washington

With the collaboration of:
the National Direction of Agrarian Reform (DINRA)

For:

The United States Agency for International
Development (USAID) and the Ministry of Agrarian Development
(MIDA)

Panama City
June, 1986

Edited by:
Joseph R. Thome

Contents

Executive summary

Introduction

I.- The problem of titling: Land tenancy Security and Rural development.

1.- Prior research of the impact of Tenure Insecurity: A brief Review.

2.- Analysis of the importance of land tenancy security in Panama.

2.1 Quantitative analysis of titling in Panama.

2.2 Qualitative analysis of titling problems in Panama.

2.3 The relationship of titling and credit in Panama.

II.- Legal institucional factors wich affect the process of titling.

3.1 Legal framework

3.2 The institutional administrative framework.

3.2.1 Titling process in Panama: Evaluation and alternative for improvement.

4.- Cost/benefit analysis of the mass titling project.

III.- Conclusions

IV.- Appendixes

1.- El proceso de titulación en Panamá, evaluación y alternativas para su agilización.

2.- Survey of the Literature on titling in Panama.

3.- Bibliografías

4.- Compendio de Legislación y Reglamentación relevantes a la titulación.

5.- Relación entre título y variables seleccionados, desglosados por distrito.

6.- Distribución de fincas tituladas y no tituladas, 198-, desglosado por distrito y tamaño.

7.- El desarrollo histórico-jurídico de la propiedad y la titulación de tierras en Panamá.

8.- Individual Level effects of titling.

Executive Summary

During the month of June, 1986 an interdisciplinary team undertook an intensive but very short-term study of land tenure insecurity in Panama. The team also assessed the feasibility and viability of initiating an extensive land titling project to address title insecurity problems in Panama's agricultural sector.

The land titling study has found a strong correlation between land title, more use of credit, and greater productivity. The study also found among farmers widespread but not universal interest in documenting or formalizing their informal or irregular land tenure arrangements. The study found the existing process of land titling extremely slow, costly, and difficult, especially for the small producer. The report contains recommendations as to how the process can be improved. In spite of the above findings, we have not found evidence of a causal link between land titling and agricultural development indicators such as increased credit use or productivity. One reason for this apparent inconsistency in our findings is that it is difficult to separate the impact of title on rural development from the impact of other factors such as soil quality, market access, and the producer's own skills and capability.

The team has therefore concluded that an extensive land titling program should not take place without at the same time addressing other key constraints on agricultural development. Nevertheless it is important to resolve the current situation of land tenure insecurity through a more flexible and accessible land titling process, since otherwise the impact of agricultural development interventions in other key areas could be limited.

Consistent with the scope of work prepared by USAID in collaboration with MIDA, the team's report includes a compendium and analysis of legislation affecting land tenure, a review and bibliography of literaturer on land titling in Panama, an evaluation of the land titling experience of other countriues, description and analysis of the current land titling and cadastral systems in Panama, a cost-benefit analysis of a possible extensive land titling project, and recommendations for developing a more effective, flexible, and inexpensive land titling system in Panama.

The study was undertake4n by an interdisciplinary team. including experts in various aspects of land titling from several different countries. It would not have been possible without the strong support and collaboration of the Panama USAID mission and of MIDA's National Directorate for Agrariuan Reform (DINRA), which consistently, flexibly, and efficiently provided us with needed information, gave us access to its personnel around the country, and planned and supported the field trips so necessary to completion of this report.

The information and data in this report come from various sources, including the 1980 Agrciultural Census; MIDA reports; other documents, reports, and relevant literature, much of it in the USAID library or from various other private and official entities; and interviews with MIDA personnel, bankers, farmers, private sector representatives, and national and international experts in land titling. We should also note that much of our information came from the field, during visits to Chiriqui, Cocle, Herrera, Los Santos, and Veraguas.

Introduction

Introduction

This report on the land titling situation in the rural areas of Panama was produced under contract No. DAN-5301-1-00-5025-00, between the Land Tenure Center of the University of Wisconsin and USAID-Panama.

The motivation for this study arose from the findings in various official reports and other studies that fully 67% of all the farms in Panama lacked a secure recorded title, and the concern of both the Government of Panama and the USAID Mission in that country over the possible impact of this title insecurity on the use of credit, farm investments, productivity and other indicial of rural development. Aside from an analysis of this situation, both USAID/Panama and the Government of Panama, through its National Directorate of Agrarian Reform (DINRA), of the Ministry of Agrarian Reform (MIDA) also desired an evaluation of the present titling process used in Panama, as well as recommendations for alternative processes, including a cost/benefit analysis of such proposed measures.

For such purposes, a team of experts under the direction of the Land Tenure Center of the University of Wisconsin was gathered in Panama during May 16th to June 18, 1986, with most serving for two week periods.

Aside from Professor Joseph R. Thome, Law School, University of Wisconsin, who served as team leader and coordinator for the entire period, the team counted with Professor Santiago Moquete, a catastre expert from the Dominican Republic, Professor Mitchell Seligson, Political Science and Director of Latin American studies, University of Pittsburg, Porfessor John Strasma,

Agricultural Economist, University of Wisconsin, and Professor Ricardo Zeledón, Professor of Law and Director of the Graduate Program in Agrarian Law, University of Costa Rica. The team also counted with the full participation of David Atwood, an economist, and Virginia Lambert, a rural sociologist, both from AID Washington.

Aside from this introduction and the conclusions, the report consists of two major parts. Part I provides an analysis of the implications of title insecurity over rural land on agricultural development, while Part II provides an evaluation of the leagal and institutional facts which affect the titling process in Panama, along with a proposal for reforming and improving this process. Several Appendixes are also included.

This study and report could not have been accomplished without the close collaboration and support of MIDA/DINRA officials, in particular Lic. Bruno Garisto, Minister of Agricultural Development, Lic. Rolando E. Mejía, National Director of Agrarian Reform, Sabino Díaz, Luis Huerta, Isaías Perez, and Adolfo Quirós, all DINRA officials, as well as various DINRA officials at the DINRA regional offices in Coclé, Penonomé, Chitré, Las Tablas, Santiago de Veraguas (both central and regional) and Chiriquí. In addition the study counted with the support of Lic. Francisco Rodriguez, Contralor General de la República, as well as with the collaboration of the numerous government officials, bankers, farmers, ranches and academic team interviewed as part of the study.

The study and report could not have been compiated without the

administrative and other services provided by Dr. Edgar Gonzalez, the translation services of Ivette Ng de Tejada and particularly the secretarial and editing services of Marianela Lombardo.

I

The problem of titling: Land Tenancy Security and Rural Development

Sa

1.0 Prior Research on the impact of Tenure Insecurity: A Brief Review.

Evidence from a growing body of research conducted in other developing countries suggests that the concerns that have been expressed in Panama regarding the importance of title are well founded. A brief review of that research is appropriate here.

It has been taken as axiomatic that land, credit and technical assitance to farmers(1) can only be combined for optimal payoff in the environment of secure land title. Farmers who do not have secure title to their properties confront several problems (Thome,1971:229-330). One of the most serious problems is that insecure tenancy is seen as blocking access to institutional sources of credit. Since land titles are frequently the primary source of acceptable collateral for agricultural loans, few banks are willing to extend credit to farmers who do not have titles to their land. Moreover, in some countries, legal restrictions prevent credit from being issued to anyone but those who hold title to their land. A further implication of the linkage between title and credit is that in many countries technical assistance forms a mandatory component of small farmer loans. Hence, farmers who are excluded from such loans because of the absence of the requisite title are also unable to avail themselves of one of the major sources of technical assistance.

There are a number of other possible negative impacts of title insecurity. In the absence of definitive title, many community disputes emerge, with conflicts over farm bounderies and water rights being common. A further problem relates to difficulties that untitled land owners have in selling their properties.

Without title they often have to sell the property for far less than titled land of similar quality., The net result is a general weakening of the land market. A further problem relates to difficulties that local and national governments have in assessing taxes on titled land, with the net result being a reduction in tax revenues available for road construction and other important infrastructure projects needed for agricultural development. Investment in farm infrastructure and the implementation of conservation practices are also likely to be constrained on untitled farms. Perhaps equally important is the psychological insecurity which emerges from insecure land tenancy among agrarian populations (Seligson, 1980). Those who do not have secure ownership are thought to be little inclined to make extensive investments on their land, or to plant permanent crops or to be concerned about soil erosion.

In sum, there are a whole host of negative developmental implications associated with tenure insecurity. In an effort to overcome the problem, a number of governments have initiated programs designed to provide registered title, efficiently and inexpensively, to smallholders. Such programs have been initiated in Bolivia, Colombia, Paraguay and Peru. The World Bank is assisting with a new program in Thailand, and AID has been involved in titling programs in Indonesia (Waite, 1983), Costa Rica (Seligson, 1982; Strasma and Waugh, 1984) and Honduras (Jones, et al., 1984; Seligson,et al., 1983; Nesman & Seligson, 1986.) Most recently, an AID supported program in Ecuador has been approved(Seligson, 1984).

Although there is no definitive evidence yet available that

titling programs can overcome the constraints thought to be an outgrowth of title insecurity, there are some hard data which points in that direction. A study conducted in the late 1960s by the School of Law of the University of Costa Rica found that although Costa Rican farmers who did not have secure title could sometimes obtain informal credit, title was a critical element in securing sources of credit and in producing the long-term security of expectation which in turn is more apt to encourage the farmer to seek credit for increasing agricultural production through long-term investments. (Salas et al., 1969:11). The study found that higher productivity and gross income from farms was directly linked to title security (id., 1969:22-23).

As a result of that study, an administrative titling procedure was established within Costa Rica's land reform agency that was far simpler and less costly than the judicial method. The research did not, however, examine what would happen if untitled farms were granted title. Such a follow-up study was conducted in Costa Rica in 1980 (Seligson, 1982)(2). That study found a 44 per cent increase in credit use among farmers who had received title to their land, and that the longer the title was held the more likely the farmer was to get credit. It was also found that technical assistance increased greatly after title was granted. Finally, two-thirds of the titled beneficiaries reported that their economic situation had improved since being granted title.

Further evidence of the value of title comes from a recent study in the State of Maranhao, Brazil (Barbosa and Strasma, 1984). Using two large-scale, data bases the investigators concluded

that:

"Programs to give titles to occupants are far more significant than programs to give them credit, other things equal: an occupant without credit would be expected to double production if he became an owner (after a transition period), whereas credit alone would only raise his output about 20 per cent (Barbosa and Strasma, 1984:13). The study also found that the title led to increased output per hectare and to increased family income. Indeed, they predicted, based on the results of the study, that increases of family incomes of about 200 per cent could be expected from title programs directed to tenants and occupants.

There is some recent evidence from Ecuador that title is also important in that country. As part of the Agrarian Structure Project(3); over 500 landholders were interviewed in three distinct ecological zones in the Province of Manabí in early 1984.(IERAC, 1984). The report did not examine the impact of title. However, the results of an analysis performed for USAID Ecuador (Seligson, 1984), are summarized in the following table where the variable for farm size is held constant:

The impact of title in Manabí, Ecuador controlled for farm size(a)

Variable	Untitled	Titled	Sig.(b)
Agricultural income	22,873	42,270	.001
Livestock income	10,527	15,782	.001
Total value production	42,358	82,456	.001
Average value of loans	12,804	12,425	NS

(a) The figure presented in this table are produced by a Multiple Classification Analysis with the effect of size of farm used as a covariate.

(b) Significance levels are all based on the F-test.

Even when the effect of farm size is controlled, the difference between the title and untitled producers remain great and statistically significant, except for the average value of loans, where there is no difference between the two groups. A possible explanation of this finding is that loans may well have an interactive effect with land size such that those with larger farms and title get a significantly greater amount of credit than those with the same sized farms and no title. Indeed, this was the finding of the Salas et al study in Costa Rica.(5)

The findings of the recent Ecuador study lend support to the notion that the positive impact of title that has been noted elsewhere in Latin America may well apply to Panama. An important caution is in order, however. Titles have served to improve farmer income by improving the farmer access to credit and other imputs. If those inputs are not available, then the title by itself will have little value. Conversely, the studies conducted thus far seem to show that if those inputs are available but title is not, development is retarded. The recent World Bank studies in Thailand confirms this conclusion. In one of three areas studied, land titles had little inpact on credit availability and land values. This was a frontier region with high value cash crops but no commercial banks, where informal lenders dominated the credit market, lending against crops and requiring no collateral (Sec.2.3 below suggests somewhat similar behavior by banks in Panama). In the two other areas studied, with extensive formal credit markets dominated by private banks, titled owners received almost twice as much credit as untitled owners, and productivity

per unit of land was also significantly higher (Feder, 1986).

In light of the evidence presented above, and the concerns which have been expressed to the effect that Panamanian agricultural development is constrained by title security problems, it seems entirely appropriate to explore the particulars of the Panamanian case in some detail. That is the purpose of this report.

Footnotes section 1.0

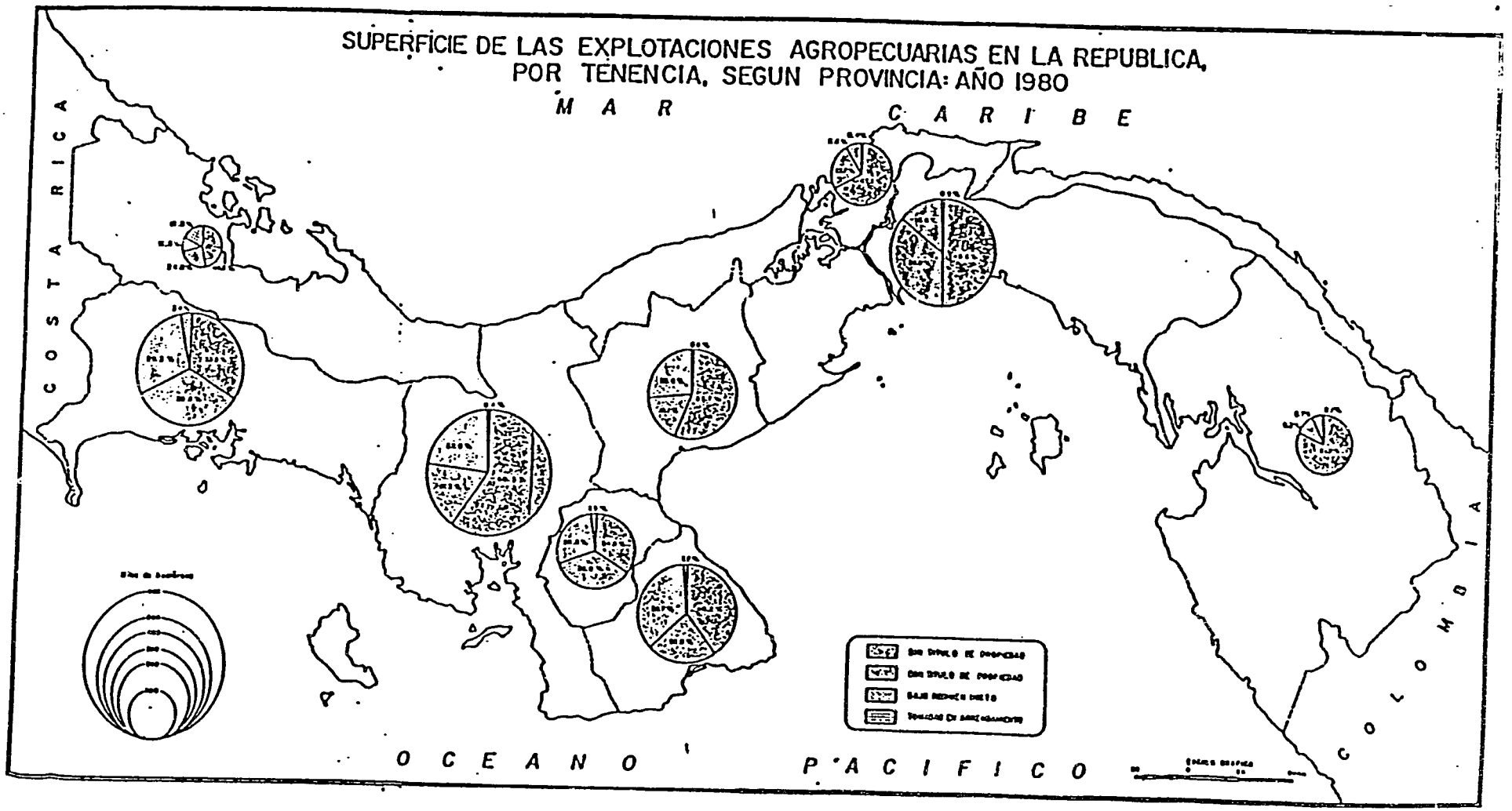
(1) The term "farmer" and "peasant" will be used interchangably throughout this report even though many scholars make a distinction between them.

(2) The follow-up study was retrospective in nature and did not employ a before-and-after design.

(3) This project was supported by AID, and was housed in the Ecuadorean land reform agency, IERAC. Technical assistance was provided by the Land Tenure Center of the University of Wsiconsin.

(4) This was done by using the size of the farm as a covariate in an analysis of variance equation.

(5) To conduct this test one could compute an interaction term for land and title (multiply land by title) and enter this variable into a multiple regression equation with credit as the dependent variable and farm size, title and the interaction term as predictors. Once again, however, the small proportion of the sample receiving loans might reduce this equation to insignificance.


SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA,
POR TENENCIA, SEGUN PROVINCIA: AÑO 1980
M A R
C A R I B E
COSTA RICA
COLOMBIA
O C E A N O
P A C I F I C O

2

Analysis of the importance of land tenancy security in Panama

2.1 Quantitative Analysis of Titling in Panama

Background

Evidence from other nations around the world indicates an association between title security and improvements in agricultural performance. These findings, however may not be relevant to the Panamenian case. While we haven't come across any systematic study on the impact of titling in Panama, a 1970 evaluation of titling by the Panamenian Comisión de Reforma Agraria reported that titling "has not meant anything at all in regard to raising the standard of living" (Heckadon, 1973:37). In a subsequent study by Heckadon, similarly negative conclusions are reached (Heckadon, 1983).

In addition, most of the people we interviewed, while generally in favor of titling programs, indicated little relationship between secure titles and increased productivity, higher use of credit, investment, technical assitance, etc. Nevertheless, several sources suggested important social and political reasons for providing secure titles. particularly for small holders, which also could have important long term economic effects.

Fortunately, the data for measuring the prevalence of and evaluating the possible impact of title in Panama are far more readily available than in most rather countries of the region, as the Panamenian census bureau (Dirección de Estadística y Censo) has included questions regarding title status in its 1960 , 1970 and 1980 agricultural censuses. As 1980 data are processed in machine-readable form, appropriate statistical techniques can be used to compare titled farms to untitled farms, as in done in

this report. First, however, we determine the prevalence of titled agricultural land in Panama (1)

Dimension and Location of the Titling Problem in Panama

Titled farms are defined by the census as those that have "legal title, that is, recorded in the Registro de Propiedad."(2) According to the 1980 agricultural census, 23.5% of the farms and 25.7% of land in farms in Panama are titled. In absolute terms, 35.539 out of 151,283 farms are titled and 584,131 hectares out of 2,276,297 hectares of land in farms have title(3). One should not overemphasize the exactitude of these numbers and it would be entirely appropriate to conclude that approximately one-fourth of the farms and of the land in farms in Panama is titled(3). The bulk of the remaining farms are owned without title (67.1% of all farms), and a small percentage are rented from others (1.7%) or held in some form of mixed tenancy. Hence the situation in Panama between that of Honduras on the one hand, where only 3% of the land was titled prior to the iniciation of the titling program of 1982 and Costa Rica, where an estimated 50% of the farms had title prior to the initiation of titling programs in the early 1970s. The regional distribution of titles is quite varied, from a low of 2% of farms titled in the Darien to a high of 35% titled in the Province of Panama (see Table 2 and Map 1). The overall pattern is that frontier lands and less valuable farm land are less likely to be titled.

As figure 1 indicates, the relationship between farm size and titles is curvilinear. The probability of the farm being titled increases for all farms of 10 hectares and larger and decreases

FIGURE I

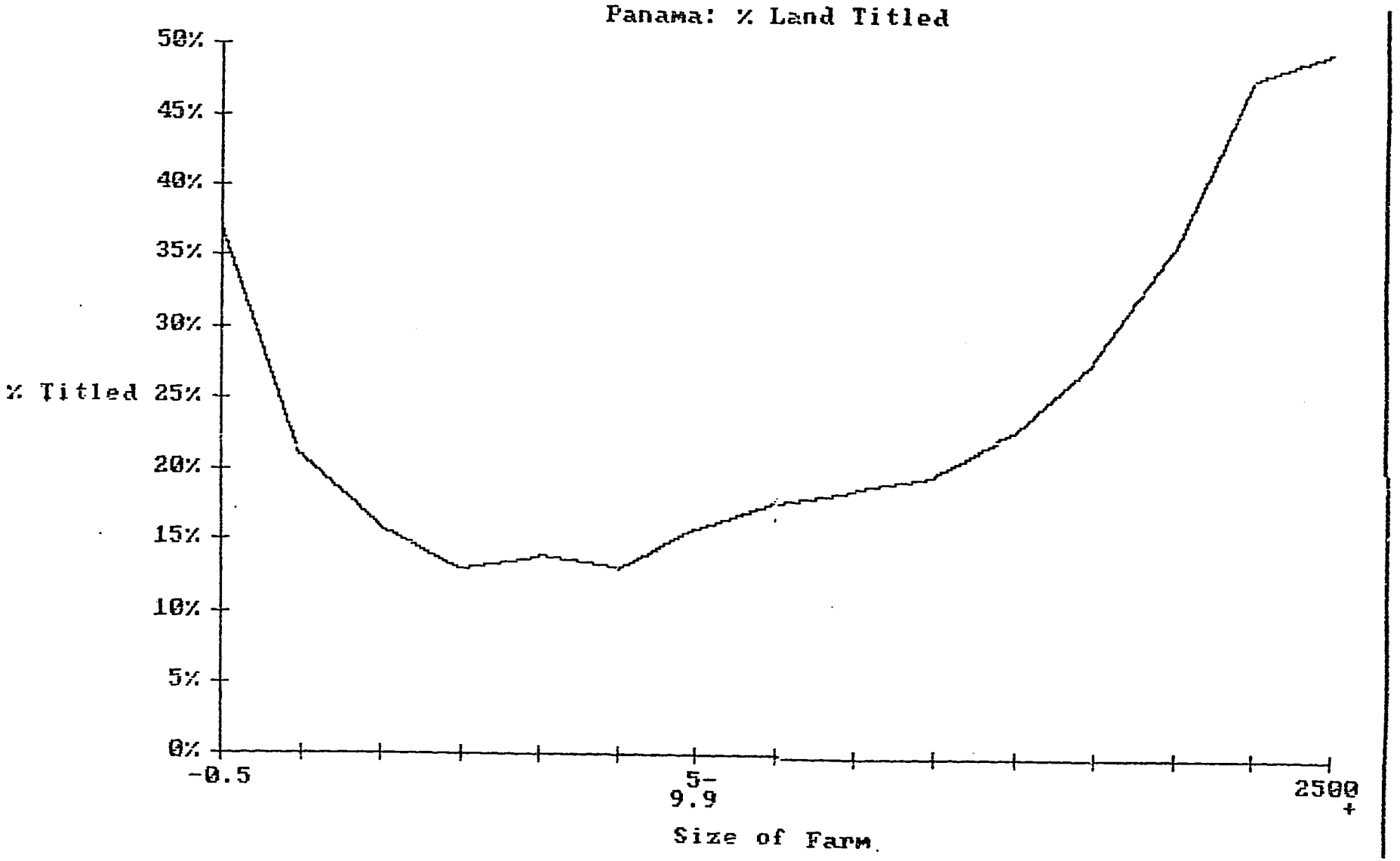

Panama: % Land Titled
50%
45%
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
% Titled
-0.5
5-
9.9
2500
+
Size of Farm

TABLE II

PANAMA: Titled farms by province

Province	% farms units titled	% land areas titled
Panamá	35	36
Herrera	27	35
Chiriquí	25	34
Los Santos	20	23
Coclé	19	18
Bocas del Toro	15	24
Colon	15	24
Veraguas	15	17
Darien	2	11
National Total	23	26

Source: CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1981

for farms between 0.5 and 9.9 hectares, with farms in the smallest category (less than .5 hectare)(7) being more likely to have title than all but those 1,000 hectares and larger (see Table 2 and Figure 1). A more detailed breakdown of farm size by tenancy category for each Department is presented in Table 3. A complete synthesis of title status and farm size for the nation as a whole and for each district is contained in Appendix 6.

Another way of measuring the relationship between farm size and title is the mean, or average, farm size for titled farms vs. untitled farms. For the country as a whole, and excluding mixed forms of tenancy(5) the average titled farm measures 28.5 hectares (std. dev. 63.6)(6).

The Impact of Title on Agricultural Development

Benefits thought to follow from title include those that are less tangible, such as an enhancement of the farmer's psychological feeling of security, and those that are more tangible, such as increases in credit, farm investment, crop yields, farm income and conservation practices. In order to measure the impact of title on all of these factors one could construct a special purpose questionaire and interview a cross-section of farmers, some of would have title and some of whom would not. (See Thailand study, noted in Section 1.1). Another approach is to employ a longitudinal design measuring the impact of title over time. That approach has been taken by USAID in Honduras.

Although the Panamenian census data do not permit as detailed and far ranging analysis of the impact of title as do the special studies noted above, they do permit an analysis of several key

variables nation-wide, including the assesment of the impact of title on credit use, farm investment, crop yield and income. Because of time constraints, this report will highlight the key relationships that emerge from a rapid analysis of the census data rather than conduct a more extensive analysis of such data. Should there be a policy determination to embark on a titling program, then extensive additional analyses of the census data ought to be conducted as part of project design, in orther to help target this titling project on crops and regions of greater potential payoff.

Design considerations. As of the date of this report, the volume of the 1980 agricultural census which deals with titling had not yet been published. Fortunately, we were given access to the unpublished tabulations of the tenancy data (see Appendix 6). Those tabulations, while very useful for establishing the quantity and location of titled land in Panama, do not allow for an analysis of the impact of title. In order to make that determination, we had to work with the raw census data itself.

The complete census includes 151,282 units. The analysis presented here is based on a 20% systematic sample of those units. This sample is large enough to extrapolate the results of the analysis to the total population.

The analysis of the census data first required the determination of the land that was to be considered as titled and that which was to be considered untitled. The census questions (Nos. 17-20) in title status allow for the determination of the proportion of a given farm unit that is titled. A continous variable could have

been constructed from that data, but since there was no way of linking production, credit and other variables to that portion of the farm which was titled vs. that portion which was not, this approach was rejected. A second approach would have been to consider as titled any farm in which any portion of its lands were titled. The advantage of this approach was that it would allow for the inclusion of nearly all farms in the census (except those being rented because of the definitional ambiguity noted above). Its disadvantage, however, is that is many cases only an insignificant portion of the farm, such as the farmer's house and backyard, might be titled and therefore the land on which the crops are actually being produced might be located entirely on untitled land. The team opted for a third approach; titled farms were farms in which all of the land in the farm was titled whereas untitled farms were farms in which none of the land was titled. The advantage of this approach is that it makes the contrast between titled and untitled land unambiguous and therefore promises to provide unambiguous conclusions in the data analysis. The disadvantage is that partially titled farms are excluded from the analysis, but given that we were working with the census rather than a small survey sample, the loss of cases did not affect robustness of the bulk of our analysis(7).

A second consideration in the analysis of the census was to exclude from it those owned by non-farmers. Our reason for doing this is that we presume that an AID-supported titling program would likely focus on (although not necessarily limited to) small farmers. Hence, we further filtered the census by eliminating

farm owners whose principal occupation was non-agricultural (Census questions N. 9). This eliminated a substancial proportion of the farms (44%). It is unlikely that the overall results of this analysis would be altered substancially if these farms had been incoporated into the analysis, but if there were sufficient interest in this excluded group, a separate analysis should be undertaken in the future.

A final consideration is selecting the farms for analysis involved the exclusion of all farms that were not owned by individuals, such as corporate farms, cooperatives, peasant settlements and state or communally owned farms. These farms only totaled some .6% of all farms, but we excluded them because we did not want to confuse any collective effects of title with individual effects. The census data easily allow analysis of such collective enterprises, and one could be undertaken if consideration were given to titling of such collective enterprises.

These exclusions reduce the number of cases from over 30,000 to 18,312 as well as the proportion of titled farms among the remaining cases from 23.5% for the entire census to 20.4% for our reduced sample. The reduction in sample size, however, is compensated by a substancial enhancement in the clarity of the results obtained because of the reduction of perturbations in the data. The following discussion is based entirely upon the 18,312 farms of the reduced sample.

The impact of title on credit. The single most frequently discussed economic impact of title is on credit. As noted, other studies have found that titled farms receive significantly more

TABLE 3

PANAMA: Titled farms by size

Size of farm (hect)	% of farm units titled
<0.5	37
0.5 - 0.9	21
1 - 1.9	16
2 - 2.9	13
3 - 3.9	14
4 - 4.9	13
5 - 5.9	16
10 - 19.9	18
20 - 49.9	19
50 - 99.9	20
100 - 199.9	23
200 - 499.9	28
500 - 999.9	36
1000 - 2499.9	48
2500 +	40

Source: CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1971

Table 4

PANAMA: Land tenancy patterns by province

	No. Farms	% distribution			
		Titled	Rented	Not Titled	Mixed
National total	151,283	23	2	67	8
Less than 0.5 has.	48,634	37	1	62	0
0.5 - 4.99 has	50,744	16	4	73	7
5.0 - 499.9 has	51,579	18	1	67	14
500 + has	326	40	3	23	34
5.0 - 49.9 has	41,562	18	1	69	12
Bocas del Toro	2,098	15	0	81	4
Less than 0.5 has.	798	12	0	88	0
0.5 or more has.	1,300	16	1	77	6
>5 - 49.9 has.	724	15	0	79	5
Coclé	21,779	19	1	73	7
Less than 0.5 has.	5,307	38	2	59	1
0.5 or more has.	16,472	13	1	78	8
>5 - 49.9 has.	6,724	11	0	79	10
Colon (1)	7,208	15	1	81	3
Less than 0.5 has.	1,342	26	1	73	0
0.5 or more	5,866	12	1	83	4
>5.0 - 49.9	2,725	10	1	86	4
Chiriquí	33,033	25	1	67	7
Less than 0.5 has.	14,087	33	1	66	0
0.5 or more has.	18,946	20	2	67	11
>5.0 - 49.9 has	6,780	20	1	65	14
Darién	2,250	2	1	95	2
Less than 0.5 has.	73	5	0	95	0
0.5 or more has.	2,477	2	1	95	2
>5.0 - 49.9 has.	1,284	2	0	96	2
Herrera	12,480	27	3	56	14
Less than 0.5 has.	3,254	36	2	62	0
0.5 or more has.	9,226	23	4	54	19
>0.5 - 49.9 has.	4,189	29	1	49	21
Los Santos	13,390	20	4	58	18
Less than 0.5 has.	2,605	24	1	74	1
0.5 or more has.	10,794	19	5	54	22
>5.0 - 49.9	5,208	23	1	68	8
Panamá	33,371	35	2	60	3
Less than 0.5 has.	17,342	45	1	53	1
0.5 or more has.	16,029	25	1	68	6
>5.0 - 49.9	5,208	23	1	68	8
Veraguas	25,365	15	2	74	9
Less than 0.5 has.	3,826	31	1	67	1
0.5 or more has.	21,539	13	2	75	10
>5.0 - 49.9	9,486	15	0	75	10

credit than untitled farms. Larger farms, however also are more likely to be titled and to receive more credit than smaller ones. Since in Panama titled farms averaged over twice the size of untitled farms (63.4 hectares vs. 28.5 hectares) it therefore was necessary to control for farm size in the analysis of the census data.

Credit was computed by summing up all credit sources recorded by the census (Questions N. 554-1 through 554-4). These include the following credit sources: 1) official entities, 2) private entities, 3) cooperatives, and 4) other sources. Presumably these questions cover all sources.

Titled farms in Panama (as defined above) received for the 1980-81 agricultural year an average of 4,095 Balboas of agricultural credit, whereas untitled farms received an average of 523 Balboas. This is a difference of 783%. When controlled for farm size, this difference drops to B. 2,977 for titled farms vs. B. 810, a difference of 367%(8). The differences are statistically significant at the level of <.0001, that is, the chances that these differences between titled and untitled farms could have occured by chance are less than one in ten thousands(9). The results of the analysis are displayed in table 8 below.

Table 8. All Panama: The impact of title of credit

Mean annual credit		Sig.	Adj. annual credit	Sig.
titled:	$4,094	<.0001	$2,977	<.0001
untitled	523		810	

One potentially confounding element in the national results may be

the impact of extraneous factors other than farm size that might account for the greater use of credit on titled farms than on untitled farms. The team suspected that those farms located on better land (i.e., farms with better quality soil, more abundant water, easier access to markets, etc.) might have greater access to credit independent of considerations of title. In fact, it is precisely these factors that would increase the value of land and encourage a farmer to obtain title to it.

Since, however, the national census did not obtain data on soil quality, access to water and markets, there was no direct way of controlling for these factors in the present investigation. An indirect method, one requiring considerable more computer time and analysis effort, is to attempt to control for these extraneous factors as a group by reproducing the analysis within relatively homogeneous areas. We attempted this by choosing the Distrito, the second smallest political unit as the unit of analysis, as Provinces were too large and corregimientos too small.

There are 66 districts in Panama, for an average of 277 farms each for the sample analyzed in this report. This is a large enough number to conduct a reliable statistical analysis. Case studies, however, indicate that there can be much diversity of land quality within these districts (Gudeman, 1978). Thus, while their relatively small size (an average of 34,489 hectares of farm land per distrito) should reduce the variation of land quality within districts, nevertheless it is not possible to completely control this factor.

An analysis at the distrito level of the impact of title on

credit, revealed that in 44 of the 66 districts titled farms had sifnificantly more credit than untitled farms. Controlling for size of farm, this number dropped to 28, with 11 districts in which the untitled farms had more credit and the remaining districts in which there was no difference. The use of the entire census would increase the number of cases by a factor of about 5 and likely produce a larger number of significant results. A summary of these results is contained in Appendix 5 of this report.

Summing up these results one can state that titled farms utilize more credit than untitled farms in Panama. Even when controlling for the size of the farm, titled farms received almost four times the amount of credit as untitled farms for 1980-81. When using the district control, titled farms in 42.4% of the distritos in Panama received significantly more credit than untitled farms. However, untitled farms received more credit on 16.7% of the districts and there was no difference in 40.9% of the districts.

The impact of title on farm investment. The census did not gather complete information on all farm investments, but did include a series of 20 questions (Nos. 158-178) on the ownership of farm equipment, including motorized equipment such as tractors, plows and harvesters as well as non-motorized machinery such as horse-drawn plows and seeding machines. For the purposes of this analysis, we simplified these twenty items into a single summative index(10). We found that titled farms had an average of 2.1 such items, whereas untitled farms only had an average of .7. The difference was significant at $<.0001$. Controlled for farm size,

the titled farms had 2.0 items and the untitled farms .7 items, also significant at <.0001. Employing the district control, it was found that 22 districts had significantly greater investment in machinery compared to 11 districts in which the untitled farms had greater investment. The remaining districts did not demonstrate significant differences. In short, titled farms in Panama are likely to demonstreate nearly three times the quantity of farm equipment than untitled farms on one third of the districts of the country, while in the remaining two thirds it either made no difference or untitled farms had greater investment.

Farm Income.

At the national level of analysis farm income on many crops was significantly higher, adjusted for farm size, on titled farms, than untitled farms as is shown in Table 9 below.

Table 9. All Panama. Farm income and title.

Crop	Adjusted mean income titled		untiled		Sig.
Rice(first planting)	B	1,296	B	264	<.001
Beans	B	16		3	.006
Tomatoes-table	B	12		6	NS
Tomatoes-industrial	B	75		19	<.001
Coffee	B	517		116	<.001
Banana	B	17		2	<.001
Livestock	B	2,354		880	<.001

We did not have the resources to examine these income figures on a per-district basis, at the national level the differences are notable.

Crop yields. A final indication of the impact of title are differences in crop yields between titled and untitled farms. As shown on the table below, commercial crops such as rice, bananas, pineapples and avocados show significantly greater yields for the titled farms than for the untitled farms.

Notably, however, subsistebnce crops such as corn, and beans, show no significant differences. The implication of these findings is that title may have an impact in increasing the yields of commercial crops, while it is not likely to have much of an impact on subsistence crops.

Table 10. All Panama: The impact of title on cash crop yields

crop	Yield	Sig.	Adj. yield	Sig.
Rice				
titled:	27.4 qq/hec.	<.0001	27.0	<.0001
Bananas				
titled:	1.29 stem/plant	.005	1.29	.01
untitled:	1.16		1.16	
Pineapples				
titled:	.54 fruit/plant	.008	.55	.007
untitled:	.43		.43	
Avocados				
titled:	544 fruit/plant	.03	529	.03
untitled	432		460	

Summary

While not conclusive, the results of the analysis of the 1980 census indicate that titles can make a difference in Panama in a

number of ways. They are associated with increased credit use, increased farm investment, increment incomes and increased yields for cash crops.

Footnotes for Section 2.1

(1) The reliability of the census data were verified by going back to the special census taken by the Comisión de Reforma Agraria in July, 1963, published in 1965 as the Registro de agricultores sin tierras propia. The results of that study were quite consistent with those of the 1961 agricultural census, which reported 66,283 untitled farms of .5 hectares and larger whereas the 1963 titling study found 68,383 farms of this size, a difference of 3.2%. Our field excursions, though not conclusive, tended to confirm the validity of the census.

(2) The 1980 census was actually conducted from May 17 through May 24, 1981. The census takers, however, requested information on land and crops for the year 1980.

(3) The census itself is responsible for some imprecision in measurement of the number and size of the titled farms. This is so because of an overlapping of categories in the census questionnaire. Questions 17 asks the respondents how much land they occupy excluding land ceded to others ("no incluía la tierra cedida a otras persona"). The land ceded to others in the form of sharecropping, renting and free use is later included in the count of land (Questions 21 and 22), but those questions to do not refer back directly to the title status of that land. Hence, some titled land given out to renters or sharecroppers may be excluded from the count of titled land but is included later in the questionnaire as part of the total land occupied by the respondent (Question 20). The amount of land that fall into this overlapping category is not very great, however; the published census reports a total of 87,398 hectares and 1,033 farms as "propia arrendada" (i.e.,owned land rented) and some subset of that land may in fact be titled. Future censuses should attempt to clarify this ambiguity.

(4) These mixed tenancy farms are excluded because of the ambiguity in the census definition mentioned above.

(5) These averages were calculated from the 20% sample discussed in detail in the text.

(6) According to a high ranking MIDA officials, this is due to the fact that the census included as agricultural or rural properties all parcels in which animals were raised or some vegetables or fruits were grown, even when those parcels were within urban areas, a common practice in Panamenian cities (interview with I. Perez, June 3, 1986).

(7) In some districts in which the number of farms was small to begin with, the reduction in cases did have an impact. If these districts prove to be of special interest, reanalysis could be performed on the entire census rather than the 20% sample.

(8) Such a control can be performed in a number of ways, such as by computing the credit per hectare or by employing farm size as an independent variable in a multiple regression equation. In this study we have opted to use the technique of analysis of variance throughout the presentation because of its ease of interpretation and because we are treating title vs. untitled farms as separate classes of farms, a consideration ideal for the use of analysis of variance. The control for farm size is effectuated by employing farm size as a covariate in the analysis. These analyses were performed by using the SAS GLM program.

(9) The use of statistical significance in this study helps guide us toward substantively significant results. In fact, since we are using a systematic sample of the entire universe (i.e., the census) inferential implications of these statistics do not have the same meaning that they do when using a conventional sample.

(10) There are, of course, numerous ways such as index could be created. For example, motorized machinery could be given more weight than animal-powered machinery. For the purposes of this exploratory analysis, however, we opted for a unweighted approach.

2.2 Qualitative analysis of titling problems in Panamá

After briefly discussing the major causes for title and tenure insecurity in Panama, this section focuses on the social, environmental, and political consequences, present or potential of the title/tenure insecurity problem in Panama. By title insecurity we basically mean the situation wherein owners or possesors of rural lands fail to pursue the appropriate processes for obtaining a valid legal title to their land, such as petitioning for a title for the public domain lands they occupy (homestead rights), legally resolving their inheritance rights, or otherwise failing to record their valid legal rights over such lands in the appropriate public registries. Title insecurity can also describe a situation where private title properties are not fully protected by the State, either because of social pressures (land invasions), or because of clear policy goals, such as agrarian reform.(1)

Tenure insecurity is a broader term, meaning the potential for losing or lack of security over lands a person occupies, whether with or without a title.

Understanding the problem of insecure land tenure in Panama requires understanding the existing property system. For 75% of the rural population, as well as much of the urban population outside of Panama-Colon, the existing property system is based on informal possessory rights on state land. With the exception of areas with substantial land conflicts, we have found many cases of land transactions, inheritances, and rental taking place smoothly within this system. This informal property rights system provides people with clear and secure expeculations that their land claims

will be recognized and enforced. Nevertheless, there is a concern on the part of many rural people with formalizing their informal rights. The 34,000 applicants for title (some of which have never gone beyond the first step, which serves to document their possessory right) attest to this concern.

As in the case in other countries (Thome 1971:230-234), title and tenure insecurity in Panama is the consequence of various legal, institutional, economic, and social factors(these are discussed in more detail in Sec.2). Inadequate or unduly complicated and expensive procedures for obtaining titles to public domain lands, for recording titles at the property registries, or for surveying or measuring lands, indeterminate or overlapping titles, often dating from colonial times, indiscriminate or poorly planned land distributions, the existence of an incoherent legal framework, or the lack of resources or commitment to implement existing laws or policies, are among the legal and institutional sources of the problem in Panama.

In addition, and probably more important, as documented by Heckadon(1973 and 1983), is the impact of economic, cultural and social structures and practices. Particularly important is the scarcity of land resuslting from the concentration of ownership in a few hands or land-use practices (slash and burn) which quickly exhaust the soil forcing the producer to move into new areas to occupy vacant or virgin lands, whether public or private, without the benefit of any legal title or claim. Such pressures for land are aggravated by the lack of alternative employment opportunities in the urban center, which increases the pressure on virgin but

environmentally vulnerable lands in Panama(Perez interview, June 3, 1986)

A) Social and Political Conseguences of Tenure Insecurity. Heckadon(1983) and officials in MIDA's National Directrate of Agrarian Reform(DINRA) indicate that the lack of titles in rural areas, particularly in Herrera, Los Santos and Veraguas provinces, is a source of conflicts over land ownership and possession which can result in family and community violence, reduce production, slow down the process of titling, and ultimately produce political confrontations and problems for the nation as a whole(2).

According to the legal department at DINRA's Regional Office for Veraguas(interview of May28, 1986), such conflicts most often involve competing claims among family members over who should inherit the possesory rights of the deceased parent, or how the land should be divided.

Conflicts are also common between small farmers with "possesory rights" and adjoining larger farmers who may claim ownership over the same land or extend his fences into the neighbor's land. Apparently, it is a fairly common practice among some producers, particularly cattle ranchers, to enlarge their holdings by forcing the sale of such "possesory rights". The threat of legal action is a common tactic; due to their lack of resources, most small farmers can't afford to fight such claims and sell-out. Conflicts also rise over the bounderies of adjoining "possesory rights", or over the parcelization of "patrimonio familiar" grants given in the thirties and forties

to families or small communities(these usually consisted of 10 has parcels with special and very restricted titles). Conflicts over lands with a full freehold title are formally resolved by the regular court system. However, when, conflicts over untitled lands(public lands) are involved, DINRA is the administrative entity responsible for their resolution, with its decision reviewable by the Minister of Agriculture and appealable from there to the regular court system. A complex 10-step process has been established for these conflicts, starting with the filing of a complaint at the legal department of DINRA regional office (as many as 7 a day in the Veraguas office in the summer months) and ending with a resolution issued by the legal department at DINRA's national headquarters in Santiago. The steps involve visual inspections, legal analyses, depositions from witnesses and reports from DINRA's catastral office. More often than not the conflict is either resolved through an official settlement between the parties or is simply abandoned(either because one of the parties -probably the smaller- decides the cost isn't worth the effort) or because a private settlement has been reached. Nevertheless DINRA's national legal department issued 52 formal resolution of conflicts during 1985, and 34 to date in 1986(interview with DINRA's Legal Analysis Director, 5/29/86). While no data is available over the total number of complainst filed, interviews at DINRA's regional and national offices indicate that for Veraguas alone the number is in the hundreds per year. If these conflicts involve lands in the process of titling, the titling has to be suspended until the conflict is officially

resolved, making the titling process even longer, costlier and more likely to be abandoned. Moreover, the administrative conflict resolution process at DINRA suffers from the same obstacles as the titling process(insufficient number of lawyers, other personnel and resources in general). Finally, a final DINRA resolution does not necessarily resolve the problem, for MIDA has no police powers to enforce its resolutions but has to rely on either municipal officials who may not want to enforce them due to political considerations. Alternatively, the losing party may appeal the decision to the regular court system, where the party with more resources generally stands a better chance.
Indeed, there are serious reservations to the jurisdiction of the regular court system in any rural conflicts, whether involving titled or untitled land. In DINRA's administrative conflict resolution process, the person who possesses and works the land tends to prevail over the one who may have some legal document but didn't work the land. But the regular civil courts,imbued with the "civilista" tradition of private property rights and legal formalism, will favor the person with a superior formal legal documentation disregarding the social-function of ownership principles which have been introduced into the Panamanian Constitution (see Appendix 4,.Compendium of Legislation).
DINRA officials favor the formation of special agrarian courts to handle all rural land conflicts. These courts were mandated by the Consitution of 1972, as amended in 1983, but have not been established by the congress, probably due to lack of resources (interview with I.Perez, DINRA sub-director, 6/3/86).
In any case, DINRA official in general feel that such conflicts

over ownership rights introduce a significant amount of insecurity and social conflict into the rural areas, which could be prevented if farmers had secure titles over their property. This is even true in the cases of family conflicts over the distribution of a decedent's possesory rights, as it would be easier for a parent to transfer a titled property to the son or daughter who has stayed at the farm, either during the life of the parent or through a will, whereas the other siblings who left the farm for the city are more likely to dispute a non-divided possesory right. Empirical evidence is lacking on this point, but the interviews with farmers indicate that one of the primary values they place on title is the security over the land and the opportunity it gives them to determine and protect the rights of their children.

B) Economic Factors Related to Lack of Title Security

There are several economic aspects related to lack of title. The first has to do with the economic effects of land conflicts. In some situations land conflicts can have an appreciable negative effect on agricultural production. In our field visits and our discussions with officials we tried to get a sense of the extent to which land conflicts due to title insecurity resulted in reduced production. We found little evidence of substantial declines in production due to land conflicts. DINRA, which is responsible for arbitrating all land conflicts except those taken to court, has a policy of keeping disputed land in production. Disputes that DINRA cannot settle, which then go to court, often

do lead to land being taken out of production until the dispute is settled, but the impact of this on overall production, even in areas like Verraguaz, appears to be minor.

One consequence generally expected to follow from improved land tenure security is increased investment in the holding. A farmer with an insecure holding is unlikely to make long term investments (either financially or by the use of his own labor) if he perceives a risk that he may lose his land. We have found in several different parts of the country that farmers without title seem to be as willing to make long term investments in their land as farmers with title. We have talked to renters or holders of derecho possessorio who have made major investments in irrigation equipment; to a farmer with both titled and untitled land who is planting both in inmporoved pasture; and to knowledgeable agricultural officials who have told us that title makes no difference as to whether a farmer plants tree crops. The census data show little or no difference in percentage of land planted to permanent crops between titled and untitled land. The one exception where title may lead to higher investment in the land could occur in investment in costly equipment; to the extent that large equipment purchases are more likely to need to to be financed with solid collateral, farm machinery investment may be greater as a result of title. The census analysis in an earlier section of this report lends support to this last hypothesis concerning expensive farm equipment and title.

An additional area where title is often expected to have a positive impact is in soil conservation. With a few localized exceptions it appears that in Panama neither titled nor untitled

farmers adopt conservation practices. Our impression (and it is no more than that) is that until soil conservation practices (seen as in their own interests by farmers) are developed and/or disseminated, title will have little effect on soil conservation because neither titled nor untitled farmers will be interested.

It is possible that an extensive titling project could have a positive impact on natural resources management in the forest reserve and protected watershed areas. If a titling project took place after the Panamanian government developed the political will, financial resources, and administrative ability to develop and implement a sound natural resources policy, such a project could contribute to better natural resource management. If title came to be seen by landholders as more valuable than it is currently judged by wide numbers of people, a title project which strictly limited the areas in which title could be given in order to protect watersheds and fragile areas could reduce the incentives for colonization in such areas for some but not all kinds of colonos.

Two other benefits would not directly affect agricultural production. One of these is reduced costs to MIDA, since DINRA would no longer need to incur the costs of staff and support for titling, once all land was titled. The other benefit would be an improved land information system.

We have also examined three possible negative impacts. The first is encouraging migration while leaving the holding back home idle. The second is increased pressure by large landholders on small ones to sell out. We have found no evidence for either of

these impacts, but recognize that at least the second one remains possible. The third possible negative impact is increased environmental pressure in forest reserves and protected watersheds. A land title project without the coherent, enforced natural resources policy mentioned in an earlier paragraph could have this negative impact.

In examining the positive and negative impacts of an extensive land titling project it is important to recognize the social divisions existing in rural areas. In very simple terms, there are three groups of agricultural producers in Panama. These are the large producers, the majority of whom are cattlemen; the medium producers, who include both livestock and crop farmers; and the small producers. The group of small producers includes some who are subsistence farmers and others who are more commercially oriented. In some parts of the country many small producers also engage in off-farm employment.

We have been told by DINRA staff that the group of large producers has little to do with DINRA. They already have title or enough resources to get a title at any time, or else they see no need to get their land titled. The majority have sufficient resources in addition to land to be able to secure loans without land title.

The clients of DINRA are rather the medium and small producers. The importance of each group varies by region. The medium producers might benefit more than the small producers from an extensive titling program because it is the medium producers who have the other resources required to be able to seek and use long term credit. At the same time, the cost of titling

would be a less important problem for this group. An extensive titling program which reduced the cost and streamlined the process of titling could benefit this group of medium producers.

An extensive titling project could have negative impacts on the group of small producers. DINRA staff believe that the costs of titling (including the land payment) are major factors explaining the low level of titling in Panama. The small producers may not have adequate resources over and above what they need to live and to farm which would permit them to pay the costs of titling and the land payment. At the same time, many of them have neither the resources nor the demand for the long term credit which titling might provide them better access to. So what would be the effect of an extensive land titling project in which everyone had to pay for their land at one time? The small producers might sell their possessory right prior to initiation of the program in order to avoid the financial requirements of the program. Or it is possible that they might sell part of their holding in order to be able to pay the costs of the remainder. This group of small producers would either remain untitled, or indebt themselves to pay for the land and title, or be subsidized by the government for the value of the land. The effect of titling on this group of small producers could be either to insulate them more from participation in the economy, or integrate them more into the capitalist structure of the economy. It is possible that reducing the costs of titling would permit some of those who would not otherwise be able to afford title to have their land titled. It is also possible that an extensive titling

project could help integrate the subsistence economy with the commercial economy in rural areas. It could have additional fiscal implications as well. (1)

Two other groups require attention in examining the effects of an extensive land titling project, indians and shifting cultivators. It is important to understand and define the relationship between an extensive titling activity and the territorial rights of indians and the boundaries of their reservations. It is also important to closely examine the effect of titling on rural people whose farming system is based on shifting cultivation rather than permanent plots or regular rotations. These people often practice slash and burn agriculture for a few years and then sell the land for pasture, perhaps moving on to a new frontier afterwards. Since much of their income comes from land sales rather than from agriculture, titling may have little effect on their farming practices, although this is a question that we have not examined in any depth.

(1) Various people have told us that some producers do not want title because they say that land surveying and registration will lead to their having to pay a land tax. Although there is not a land tax now, the general fear of a land tax could pose implementation problems for the project, especially if people believe that with extensive titling will come a change in government policy regarding land taxation.

Footnotes, Section 2.2

(1) According to a representative of the private sector, during the 1970's the Panamanian Government tolerated or even promoted land invasions of titled property, so as to force its expropriation or purchase for subsequent redistribution to the invaders, thus creating insecurity and providing little incentive for titling. However, the present government was said to have more respect for private property and this added security that should promote more titling, at least among the larger landowners(interview of June2, 1986).

(2) Intervies with MIDA official, in Soná(Veraguas) May 28, Santiago(Veraguas), May 28 and 29, and Panama City, June 3, 1986.

2.3 The Relation Between Titles and Credit In Panama

A. Some Banks Require Titles; All Banks Prefer Them

The private sector banks require collateral whenever they lend significant amounts of money, and they do not like to lend amounts that are not significant. Next to Certificates of Deposit in the bank itself, one of the most acceptable forms of collateral is a mortgage on valuable real estate. This means that the property must be titled. Nonetheless, every bank that lends to farmers occasionally accepts less solid collateral, such as a lien on cattle or equipment, but only for short-term loans and only to clients who are thought to be very solvent.

The public sector banks, the Banco Nacional de Panama (BNP) and the Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), often accept collateral other than a mortgage on titled land, but prefer the latter. The BDA, in particular, provides production credit for the collective asentamientos and for thousands of small farmers who have only possessory rights to the land they till or graze. For infrastructure loans, however, or for larger amounts these banks also pressure their clients to get titles, and then to mortgage their lands to the bank. The BDA is willing and able to increase the size of its loans made for other purposes, to cover the cost of surveying and other costs of obtaining a title.

The BNP also assisted some 90 clients, between 1982 and 1983, in financing the titling of their lands, as part of the livestock development program funded by the World Bank. However, the World Bank forbade this use of its funds thereafter.

In many countries, when a banker has decided to reject a

loan application and the would-be borrower does not have a title, the banker will say that the application cannot be approved because the borrower does not have titled land he can mortgage. This leads the applicant to assume that if he had a title, he would get the loan. Yet in Panama, we found a consensus among bankers and farmers that having a title is no guarantee of getting a loan.

There appear to be three main problems:

1) Farming is not profitable enough, so many small farmers are not good candidates for credit even if they have titles.

2) The maximum legal interest rate for agricultural and livestock loans is 10.25% to the borrower. The lender also receives a 3% subsidy from a fund that is provided by a surcharge on loans to consumers and merchants. Even so, the total of 13.25% to the lender falls short of the 15 to 16% rate that some banks are able to charge to consumer or merchant clients.

3) Many banks have enough clients now for their loanable funds. To extend more credit to farmers implies lending less to others, who are as good clients as the farmers. Two large foreign banks that were major lenders to agriculture just a few years ago have recently closed provincial offices and cut back sharply on agricultural lending. The official banks cannot do as much as they would like to expand their portfolios, under macroeconomic policies concerning the supply of money and credit.

For small and medium farmers, therefore, and for the clients of most banks in Panama, it cannot be affirmed in 1986 that a titling project will automatically bring imcreased access to credit and hence lead to increased investment, production and incomes.

B. The Supply of Agricultural Credit in Panama

The supply of agricultural credit in Panama has been stagnant in recent years, and in 1986 it appears to actually be declining. The Bank of America has practically withdrawn from the sector, and the Chase Manhattan Bank has reduced its loans sharply. There are three other banks that are currently lending to the sector, but their loanable funds do not fully make up for the reduced lending by the two large foreign banks just named.

However, it must be noted that at least one foreign bank with access to European money markets is expanding agricultural lending, and states that it can obtain more loanable funds if it gets more credit-worthy clients. That bank is not interested in small farmers, however, and our field interviews indicate that clients with larger farming operations already have, or can easily get, titles to their land in order to mortgage it to this bank.

The public sector banks have steadily increased their share of the total supply of credit to the agricultural sector. However, the total amount has not risen all that much. It appears that the change is more a reduction in private bank lending, than an increase in lending by the public banks. Table 1 indicates the levels of new lending by the BNP and the private banks, from 1975 to 1985. Most published sources show instead the size of the loan portfolios. However, it appears that these "carteras" include substantial amounts of overdue loans that have been rolled over, They are outstanding, but because they have not been paid when

due, these amounts are not available for new loans to others. Thus the new credit available each year may be somewhat less than the amounts stated by the BNP and other large lenders.

The other major lender, the cooperative sector is not in much better shape. It has perhaps B/ 13 million in credit extended to farmers and grazers, but only about B/ 11 million appear to be collectible, and that only with a huge effort and over considerable time. Thus the cooperative sector cannot attract substantial new external resources, nor recover loans due, in the near term. On the contrary, technical advisers have urged the cooperatives to stop selling farm inputs on credit to be paid at harvest, because much of this has proved to be uncollectible. Rather, the advisers urge the coops to sell only for cash, or for the most solvent clients, up to 30 days on open account; these are the policies followed by Melo, Romero and other traditional suppliers.

Even if they had new titles to their land, farmers would not be likely to get increased access to credit from the cooperatives.

C. Reasons for the Stagnation in Agricultural Lending in Panama

The private sector banks that have reduced lending to agriculture have done so mainly because it is less profitable than lending to other sectors.

1. The Cost is Higher

To lend to farmers costs more than lending to commerce or industry, because supervision of the client requires a vehicle and the time of specialized staff.

One small bank attempted to cut costs by lending to

farmers without field agents to visit them. Its credit manager stated that the bank suffered heavy losses as clients used the money for purposes other than farming, or lost money through poor farming practices, and then failed to repay the loans. That bank did foreclose on a few farms, but it was soured by the experience and would not make new loans even if more farmers obtained titles.

2. Agriculture is Less Profitable and More Risky than Before

When the IMA bought all the rice brought to it at B/14.00 per hundredweight (quintal), growing rice was a profitable businessw for many farmers. The price was double world market levels, and at those prices producers didn't even complain too much if IMA and the mills didn't pay promptly. There was a heavy supply response, both by rice growers and by contrabandistas who brought the rice in from Costa Rica.

Since 1983, IMA has not been able to buy all the rice growers offer, and it has not been able to pay promptly for what it does buy. The support price has virtually ceased to exist. The mills are buying rice for B/10 to B/11 per hundredweight, and they also pay with promissory notes, but they pay the notes in 60 to 90 days, according to our interviewees.

The net result is that the production of rice and several other crops is less profitable than a few years ago. Neither the market nor the date of payment by the buyer is at all certain. Nor is there a commodity futures exchange, where a grower could hedge by selling a crop for future delivery at a price certain, as banks in the United States require of many clients. Naturally, many banks have reduced their loans to farmers in Panama.

Nonetheless, at least one large foreign bank and two small Panamanian banks are increasing their lending to the sector, but cautiously and in ways that generate other revenues, commissions, etc., for the banks in addition to interest.

3. Lending to Other Sectors is More Profitable

Apart from greater risks of markets and payment for crops, farmers are less desireable borrowers for some banks simply because it is more profitable for the banks to lend to commerce or to consumers. The interest rate has been fixed for loans to agriculture at 10.25% for some time, although lenders receive a 3% subsidy for a total of 13.25%. Consumer and merchant credit can earn 15% or better for many banks, so on the income side as well as the higher costs of lending to agriculture, it is not surprising that most banks have little interest in lending to farmers, with or without title to their lands.

Interestingly, the several banks that are still actively lending to farmers, or even increasing their lending over previous levels, have all discovered ways to earn commissions, fees, etc., in addition to the legal interest. Thus, for them, lending to agricultural borrowers is not less profitable than other lending. This appears to suggest that the interest rate policy might well be revised. However, at least in the short run, the policy seems to be the opposite: regulations issued recently provide that lending to finance certain types of housing will also be made at a favorable interest rate to the borrower, plus a subsidy. Since the subsidy can be up to 5%, higher than the 3% paid to agricultural lenders, farm credit may soon be harder than ever to

get even if more farmers get titles.

4. The Government Banks Also Have Problems

Meanwhile, the Banco Nacional and the Banco de Desarrollo Agropecuario also have problems. They lend, in addition to their own funds, money provided by external lenders, often with subsidized interest rates. Even with their own funds, recoveries have sometimes been lower than expected, so the supply of new loanable funds is weak. There is provision in the fiscal budget for some replenishment of loanable funds, but the fiscal state of the government does not always permit prompt and full use of the funds budgeted.

The public sector banks have also had problems with the profitability and solvency of their clients, and at least the BNP does not feel that it has too many good applicants currently. For example, with world market prices for beef below the regulated price of the internal market, even the recent ending of export restrictions has not led to an intense demand for credit from solvent clients, with or without title to their lands. The BNP could serve more credit-worthy clients, but there are problems of costs, marketing and higher profits for investors in other activities. It is not particularly a lack of access to credit, based on a lack of land titles, that is holding back the growth of cattle production in Panama.

D. The Banks Can Help Finance Titling

Both the private and the government banks prefer that their clients have titles to their land. With possessory rights, even

though the BDA has successfully foreclosed on and sold them in some cases, there is always a chance that in the crunch it will turn out that the client doesn't have undisputed ownership even of these rights. Other family members, for example, often turn out to have claims. While this can even happen with titled land, the banks believe it is far less likely.

Thus many of the lenders urge clients to get titles to their land, and often increase the amount of a loan for production or for building up catle herds, when the client promises to get a title and to mortgage the land in favor of the bank. A few banks will lend directly for the costs of survey and buying public lands, but others will make the loan but "bury" it in a loan for another purpose, which they simply make a little larger in order to cover the costs of getting title.

Yet it is important to note that all of the bankers interviewed, public and private, agreed that the other qualities of the client were decisive. Only if character, solvency, and the profitably of the activity to be financed with a loan are acceptable, does the question of collateral or guarantees even come up. And, the bankers say, under present conditions many farmers do not meet these other requirements, even if they have land titles.

E. In Summary, Titles Will Not Guarantee Access to Credit

The tentative conclusion is that titling projects cannot include improved access to credit as a definite benefit, at least for now, in Panama. However, there is at least one benefit: the

banks will enjoy improved quality of the collateral posted for their present level of loans. As some bankers stated, even the relatively powerful clients are more likely to pay if we have a mortgage on their lands, and if more titles are issued, we will have more mortgages, whether or not we make any more loans.

LOANS EXTENDED TO AGRICULTURAL AND LIVESTOCK PRODUCERS BY THE PANAMANIAN BANKING SYSTEM, 1975-1985

(Thousands of current balboas)

	Public Sector Banks			Private Sector Banks		
Year	Agricultural	Livestock	Total	Agricultural	Livestock	Total
1975	5.677	17.355	23.032	69.282	48.450	117.732
1976	3.247	14.736	17.983	69.488	39.429	108.917
1977	7.750	28.106	35.856	88.869	36.227	125.096
1978	4.319	22.744	27.063	66.847	39.772	106.619
1979	7.206	25.631	32.837	68.390	40.927	109.317
1980	27.447	30.518	57.965	70.254	44.418	114.672
1981	27.573	32.613	60.186	83.078	73.803	156.881
1982	18.145	26.853	44.998	140.798	74.499	215.297
1983	15.614	16.184	31.798	139.489	61.789	201.278
1984	18.472	19.686	38.158	139.087	74.458	213.545
1985	12.680	23.861	36.541	133.532	42.950	176.482

Source: Comisión Bancaria Nacional, 1986

Note: Official banks refers only to the Banco Nacional de Panamá. These figures do not include credit extended to state production entities, such as the La Victoria Sugar Corporation, Cítricos de Chiriquí, etc. However, the private bank loans appear to include a large amount of credit to at least one large privately-owned sugar refinery. These figures also exclude credit extended to fishing activities, which are sometimes included in Panamanian data on agricultural sector loans.

All figures are for new loans made, and will not coincide with figures for "carteras" or portfolios of these same lenders. The portfolios include overdues, balances of medium-term loans, and other items that make it harder to estimate the amount of credit actually available to the sector each year.

The BDA is excluded only because the Commission does not deem the BDA to be part of the banking system. If a billing project is designed, the BDA will be a valuable source of data and experience; it has financed the expenses of billing for a significant number of clients, as has the BNP.

II

Legal institutional factors wich affect the process of titling

3.1 LEGAL FRAMEWORK

INTRODUCTION

Property formation in Panama, as in the rest of the Latin American countries, has been done basically through land titling. This process is the product of land privatization in which a title originally belonging to the State is passed on to a natural or juridical person and is later duly registered at the Public Property Registry by virtue of the fact that the assignee or futurn meets the conditions prescribed by the law and satisfactorily fulfills the pre-established procedures.

Land titling has cetain characteristics depending upon: the type of property in question (urban or rural); the prevailing political view property (whether aiamed at keeping lands under State control or in private hands); the historical moment (whether it takes place as part of a distribution process or not); State interest in the land (whether handing them over for profit or gratuitously); the economic and social ends being pursued (either individual or collective creation of new agrarian businesses or of few landowners); or on the political problem to be resolved (whether there is pressure being exerted on the land or the State). These can generate either a profound project for land titling or simply a follow-up of conventional procedures without any real hopes for an agrarian policy.

According to prevailing circumstances, each country has replied in a certain way and both legal requirements and the corresponding procedures have had to adapt to the needs of the etimes.

The problem in Panama can be described thus: according to MIDA

statistics, between 1963 and 1984 a total of 21,458 titles habe been distributed at a rate of 1,000 per month. The same statistics show that, at the same tiem, 66.8% of the country's farms -some 100,802 units- are still lacking their property titles(MIDA, 1986:3). At the current rate (with no further increase in the amount of exploitations), it will take 100 years to finalize the land titling process.

The procedure followed during this whole period is the one prescribed by the Agrarian Code of 1962. This code is the object of our analysis, aimed at determining its coverage and limitations, as well as formulating recommendations for instituionalizing a modern an efficient system for speeding up the land titling process on behalf of the peasants

BRIEF REFERENCE TO THE HISTORICAL AND LEGAL DEVELOPMENT OF PROPERTY AND LAND TITLING IN PANAMA

a) The period antedating the agrarian reform legislation.

Starting with the constitution of 1904, which consecrated the principle of private property, public domain lands were defined as all those which weren't recorded in the name of private individuals in the Property Registry. Such public lands, however, could become private if the person who occupied them paid the state for their value.

Following the above orientation, the Fiscal Code of 1916 established the principles and procedures to be followed in the adjudication of public domain lands to private individuals. Subsequently, a large number of other contradictory laws and decrees were promulgated to establish public lands that were

subject to adjudication to private individuals and which were inalienable. The ensuring confusion made necessary a total revision of the Old Fiscal Code. Enacted in 1956, the new Fiscal Code made uniform the prior disperse norms and established a set of principles for the adjudication of public lands which by and large have been by and large ratified by the Agrarian Code currently in force.

That normative structure, with roots in the Fiscal Code of 1916, in turn influenced by Colombian legislation antedating the independence of Panama, established a three-stage process still largely followed today: a) Petition stage: the interested party files a petition at the Ministry of the Treasury (at present, this is done at DINRA), specifying the person and the specific parcel; b) Identification and public stage: The parcel is surveyed by a state surveyor and notices of the petition for adjudication is published in various newspapers and posted at public offices to provide opportunities to present their case and to anyone who has a claim over the same parcel; c) The adjudication stage: once the evidence has been gathered and any competing claims resolved, the adjudication is approved.

B) The agrarian reform period.

This period is initiated with the enactment of the Agrarian Code, which historically owes its existence to the 1961 Charter of Punta del Este and its call for agrarian reform processes throughout Latin America. This code has three major characteristics: a) it follows the adjudicatory concepts of the Fiscal Code; b) it introduces the principle of the social function of property, which can radically alter the traditional concept of private property;

and c) creates a totally new schedule of inalienable lands.

PROPERTY UNDER THE AGRARIAN CODE.
THE CASE OF POSSESSIVE RIGHTS AND INALIENABLE LAND

The Political Constitution of 1946 upheld the principle of the social function of property(7) in a ageneric sense, taking its dimension from the Agrarian Code (Articles 3; 11-12; 29-41), i.e., the subjective social function means the landowners duty to cultivate and improve the land in order to fulfill its economic and social destiny, whereas the objective social function means that it is the State's duty to provide all persons having the ability and knowledge to engage in agricultural activity, with units of production if they lack property or have an insufficient amount.

This principle affects all instances of agrarian property - independently of whether it is private or public- because the right to be adjudicated land can only be gained if it can be done satisfactorily; if the property is exercised in accordance with it, and knowing that it can be lost or extinguished in case of non-compliance.

The code upholds the division between private and public property. The former shall be duly registered at the Public Registry in the name of third parties and is subject to the limitations established by law. Public property is that property not registered as private and which has, in turn, several classifications.

Two important exceptions to these rules are worth noting: A) A case not included in the previous theoritical classification is

that of possessory rights, i.e., of those possesions exercised by private persons in public or state lands without having right registered at the Public Registry. What rights do these persons have?

If the Civil Code were to be applied to this subject, it would be the case of adverse possession, that is to say that, if exercised in a quiet, public, peaceful, uninterrupted manner for over ten years, it grants possessory right. However, the Agrarian Code excluded this type of prescription against the State and substituted it with the adjudication system.

The possessory right implies that: a) the possessor is the owner of any improvements on the property -which belongs to the State- for which reason he can transfer it freely provided he informs the Agrarian Reform agency. Such communication is unusual, but if done, it prevents the buyer from initiating at his own expense the adjudication process aimed at perfecting his property over the improvements and the land; b) the possessor has a preferential right to being adjudicated land owned by the Agrarian Reform (Articles 58 of the Agrarian Code); and c) Since the transfer cannot be registered, neither does it need to be documented.

B) Beginning with the Agrarian Code, a whole new regime for protecting inalienable lands was created.

a) The criteria of the fiscal Code of 1957 are perfected and lands not under the Agrarian Reform are regulated through the same code.

b) Afterwards, several laws (Numbers 12, 52 of 1977; Number 22 of 1983) and decrees are promulgated which exclude from the scope of the reform forestry, refuge and Indian reservation lands.

In these last areas mentioned, we find two serious sets of problems: a) in areas whose natural environment must be protected, the Agrarian Reform agency continues to issue titles, as is the case of the Canal Basin area where, despite awareness of its ecological and economic significance, the State has not said that these lands cannot be affected nor has MIDA declared them legitimate property. b) The greatest difficulty is that, since virtually anybody can own state lands -since the State itself issues titles even when it owns the lands- both alienable and inanielable lands are indistinctly possessed, thus effectively destroying the protection zones, which are but the dead letter of laws and decrees.

Only decisive intervention by the State itself, to defend these zones through the organization of a serious project for titling of lands that must be identified as inalienable, can prevent an ecological disaster.

The process of Land titling under the Agrarian Code and its principles.

Title II of the Agrarian Code, entitled "Land Distribution", regulates land titling by using principles of this process and of land distribution interchangeably, since the latter involves also the former. In this way, as doctrine would have it, the contract for land adjudications in Panama has two modes: that of distribution, that is, the delivery of lands with title, which is a typical Agrarian Reform action,and that of titling per se, which consists of handing the title of property only to those already occupying lands susceptible to adjudication. In the distribution

mode, new productive units are created, whereas with titling the situation already existing agricultural enterprises, whether large or small, is legalized.

Even though the procedure for adjudicating titles to alienable public domain land is found within the Agrarian Code, it is not a typical Agrarian Reform action, as shown by Panamanian history. Nevertheless, it6 can be considered a basic process because legalizing ownership is indispensable before any agrarian development process can be initiated.

Unlike distribution, which is a planned and rational process, titling is an institutional corrective meaure to assign land to those who, by virtue of historical circumstances -be they economic, social or political- no longer expected State action in their favor and went ahead to take over major areas through a spontaneous colonization. In this case, the State then simply strives to regularize a de facto situation that is very important within the country itself, and through this process also tries to incorporate there agricultural producers into the economic life of the country, which would otherwise be difficult to achieve without the security of a title. Moreover, it is difficult to rationalize, the economic and legal structure of agricultural enterprises without a title.

The Agrarian Code defines the titling of lands as "Adjudications to private persons" (Articles 95-120) and estabalishes a procedure -quite similar to that of the 1956 Fiscal Code- under the exclusive jurisdiction of the National Directorate of Agrarian Reform or DINRA (Article 95). The procedure is divided into three

regular and one ad hoc stages.

A) Petition Stage.

The petition (Article 96) is presented at one of the regional offices in a printed form that must be filled with all of the applicant's data (name, cédula(personal identification number), age, nationality, civil status, sex, main economic activity, home address, position within the family, dependents, whether he has purchased State lands, whether he possesses or in the owner of other lands and the amount and location of the latter). Then the land itself is identified (location, boundaries and approximate measurements) and its characteristics described (whether it is being cultivated, kind of crops and an indication as to whether there is a dwelling).

The application form must be accompanied by 2 balboas worth of stamps plus a five-balboa stamp ("Soldado de la Independencia")

B) Stage of identification of the parcel and publication of the application.

This stage encompasses five different steps which are the true heart of the process. These are very complicated -both legally and practically- in as far as they are more related to civil than to agrarian titling procedures.

1.- Once the application is received, it will be processed and the owner authorized to open the respective boundary paths while the mayor or corregidor is ordered to personally notify neighbors, to enable them to present any claims at the time of the land inspection or survey (articles 98-99).

2.- Once the paths are made the petitioner will advise the

corresponding official, who will order a survey so as to verify the previous inspection (Article 100). The survey will be carried out by an Agrarian Reform land surveyor in order to determine whether the lands that are being requested are susceptible to adjudication, and provided neighbors have been notified (Article 101).

During the survey the surveyor will also review any neighbors claims or complaints, striving to resolve them through a mutual agreement (Articles 103 and 133). An affidovit of this process is prepared and signed by the officials and interested parties (Article 104).

3.- If the lands surveyed are susceptible to registration - because they can be adjudicated and do not belong to third parties- the Agrarian Reform land surveyor authorized the petitioner to carry out the measurements and plan. The latter must then be sent to the substantiating official together with a report detailing the circumstances of the measurement, (Article 105) indicating the boundaries, surface, names of neighbors, occupants and any other pertinent data.

4.- When the plan has been received at the regional office in charge of processing the application, the appropriate official will send it together with the file to the national director for review and approval (Article 106). The file is returned to the regional office once approved (Article 107).

5.- Once the above steps have been fulfilled notice of the petition will be published (Article 108):

- by posting the edicts in a public place at the regional office and at the town's office of the Mayor or of the corregidor.

- by publishing the edict for 3 consecutive days in a newspaper of national circulation and one day in the official gazzette.

C) Stage of the Adjudication.

When the period for publication of edicts has satisfactorily passed and if there is no opposition the regional office will send the file to the Director of the Agrarian Reform Agency for the issueance of the resolution approving the adjudication (Article 109), if this is considered proper. The resolution, once registered at the Public Registry, becomes the title of property (Article 110) without need of a notarial certificate (Article 118).

d) Ad hoc stage of opposition.

Opposition to the titling process can be brought forth at any stage by anyone who alleges a right over the same land (Article 130-136). The agrarian Reform Directorate must then suspend the process and send the parties back to the adjudication stage at the place where the land is located, in order to substantiate the claim (Article 133).

Despite the social regulation principles implicit in an agrarian reform process, the procedures followed in this titling process arer very similar to those prescribed by the Civil Code for private land transactions: the process focuses on obtaining a recorded title, the integrated party must push the process along, it is excessively expensive. As a consequence, it is a very formal and time-consuming process, with repetitive and disarticulated stages.

The prevalence of these "civilista" porcedures is what makes the process so slow - for the cases studied in Panama and Colón, generally have an average of more than 5 years- and is probably also the reason that discourages interested parties from getting their titles, aside from the high costs. Two examples are worth noting here:

A file begun at a regional office implies a host of movements that make the process extremely slow. The application is filed at the regional office; the Corregidor is incharged with collecting the signatures of neighbors (the interested party having to personally approach each of them); survey is ordered which takes several months and is actually done by an inspector and not by a land surveyor as per the legal provision; and then the measurements are taken. When the plan has been made this plan is not included in the Real Estate Census), it is sent to the surveying department in Santiago de Veraguas to be located within a district plan (also takes several months) and then returned when already duly approved. Back at the regional office the edicts are published and if there is no opposition, the file is sent, once again to Santiago de Veraguas for the Land Adjudication Department to prepare the resolution of approval and for the Agrarian Reform Director to sign it. The resolution must then be sent to Panama to be recorded at the Public Registry. Then the title of property recurns yet again to Santiago to be registered and back also to the regional office, where it will be formally delivered at a solemn act that is only summoned when there are a good number of titles to be delivered, so as to organize a public act.

As we have explained, the process is not only excessively slow but sometimes becomes interminable because of the Agrarian Reform Directorate's policy that the initiative must come from the party: even though there are applications pending, these will not be proceeded ex oficio. This explains why only 18,000 of the 34,000 plans approved by the surveying department -or 50%- have been successfully processed into title deed and the rest paralyzed by the system.

Aside from the above, the procedure is extremely expensive if we take into account the fact that one must not only pay MIDA for the land, but also cover all expenses involved in obtaining the title deed. Thus, the owner must pay for: stamps to be included in the application form ($7.00); the survey (The tariff begins at $10 for the smallest estate); taking the inspector back and forth because of a lack of official vehicles (although the owner will not be exempted from paying him because of this); the survey (a minimum of $150); the edicts published 3 times in a national newspaper and once in the Official Gazzette; and even for the title dud per se ($12).

Because the initiative for moving the process along must come from the interested party, it has never been the Commission nor MIDA's policy to foster the process. Their title delivery goals have been made only to solve applications actually filed.

Land Titling Problems under the Current System.

From both a qualitative and quantitative point of view, the Panamanian land titling process is inefficient, despite the fact that it enjoys technical resources that could turn it into a model

program, as is the case with the Public Registry, which is fully computarized and could process up to 25,000 titles per year.

Problems are of a diverse nature and their analysis could provide suggestions for improvement or elements for substitution.

a) Historical problems.

The titling procedures do not correspond to the needs of today nor are they aimed at solving the problems that Panama is currently facing with respect to lands not registered at the Public Registry office.

It is an old procedural instrument shaped within the Fiscal Codes of 1916 and 1956 and geared towards making money for the State through the sale of "fiscal" assets (such as public lands). This is why there is a difference with respect to todays' procedural and conceptual demands.

b) Conceptual problems.

MIDA official feel that land titling is a simple process of sale-and-purchase (as per civil law) that triggers a full inspection, when in point of fact it is a contract for the assignment of land (as per Agrarian Law) which implies the constitution of an agrarian property with all limitations pertaining thereto.

It is thought to be an instrument for obtaining financial resources instead of an instrument that provides security to agricultural producers who are not landowners, thus allowing for an increase in productivity.

It maintains the fiscal criteria of fund-raising, even eliminating the gratuitons assignment of lands consecrated in the Agrarian Code.

The untitled owner is deemed to be "the interested party" as

regards the registration of his right; consequently, he and not MIDA must bear the burden of triggering the land titling process. Here we find a disposity od criteria with RENARE with respect to lands, as MIDA aalows the registration of property located in protected areas unless these are declared to be unalienable.

c) Administrative problems.

The decentralization of MIDA has added further slowness to the entire process, since in order to carry out very simple steps the file is paralyzed for months to go to Santiago de Veraguas to be located within a map or signed, or to go to Panama city for registration. The titling procedure should be adapted to such decentralization and the entire process should begin and end at the same office.

In Panama there is no massive land titling program for any specific area, so that the delivery of titles is done at the instance of each one of the regional office.

d) Technical problems.

Officials in charge do not have a clear picture of what a massive land titling process entails.

e) Procedural problems.

Current procedures are based on principles that are completely divorced from a land titling project, aside from the fact that it is a very complex formalistic, slow and expensive process which -unless strong measures are adopted- cannot be tailored to the needs of today.

Conclusions and legal recommendations.

1.- The titling of lands not registered at Panama's Public Registry must be fostered as a way of legalizing and normalizing the situation of many non-owner proceducers who, due to the legal insecurity and the insueing economic insecurity, cannot consolidate their agrarian enterprises, thus leaving Panama's agricultural output and productivity logging behind.

2.- The impulse for land titling must be a basic Sate policy carried out through all available legal means and those that may be created, deeply modernizing the current procedures -as per the requirements of Law N. 2 of march 20 1986- and creating an alternate process to serve as an instrument for massive land titling in specific areas (without orejudice to land distribution projects undertaken by the Agrarian Reform Directorate).

3.- An improvement of procedures under the Agrarian Code could be achieved via regulations involved with principles to make them more agile, cheaper, less formal and fiscal, simplifying steps and presentations, discording unnecessary requirements, making MIDA assume responsibility for lending impulse to the process in all its stages and making both the process and the land gratuitions. This system could be applied to the whole country, thus enabling a quicker resolution of pending cases and opening the possibility for all those wishing to register their rights to do so via this procedure.

4.- Parallel with the above, a massive land titling project should be created, for using in all MIDA selected areas of major sensibility, wherevy titling would allow for a turning of major land holding sectors into owner-entrepeneurs. This would be done by concentrating all State efforts in specific areas and devoting

the most advanced technology available to the measurement and registration of property titles at the Public Property Registry.

5.- The concept of the title that is granted within the titling process should be revised, so that it cases to be a full property arising from a sale-and-purchase contract (typical of Civil Law) to become a contract for the assignment of lands that pertains to agrarian property, which must be subject to the limitations indicated in the Agrarian Code (i.e., due compliance with the social function of property). Thus, instead of the new owner becoming the owner of a speculative market good, he becomes a true producer, striving to increase national output and productivity.

6.- The solution to the many problems continously arising out of the cumbersome system of possessory rights must be the subject of forthcoming research, so that MIDA can assume a more active role to reduce the increasing tension being currently felt in Panama's rural areas and to encourage the constitutional principle -not yet enforced- of creating Agrarian Courts in Panama, charged with solving agrarian problems in the quickest, most humane manner and following modern procedural principles.

7.- It is necessary to undertake a profound study of the current status of alienable and unalienable lands in Panama, in order to immediately begin to exclude from the titling process lands where major ecological damage could be done or where titling cannot be allowed because of their special ethnice, tactical, environmental or social characteristics. A strong environmental preservation policy should be enforced with respect to inalienable lands.

FOOTNOTES, SECTION 3.1

(1) The principle of inalienability follows the policy, of the Spanish Crown first and of the independent Latin America countries later, of preserving important areas that must be excluded from apropriation, i.e., national defense, protection of the environment, recreation, custody of the autoctonous culture, etc.

(2) According to the Fiscal Code, public lands are: Article 101: To the effects of this title, lands called common which were acquired by the Spanish Government in several Istmenian towns, as per the titles issued by the Government, shall also be considered untitled lands".

(3) Articles 133 through 139 of the Fiscal Code. Anyone lacking in land and with an annual income of less than $600, or an immigrant(133), is entitled to be gratuitously granted within agricultural colonies(134), a surface area of 5 hectares if single, 10 hectares if married, and 5 additional hectares for each minor daughter(136). If he should have taken over untiled lands, he shall be preferentially untitled to be adjudicated such lands(137), but such lands cannot be transferred, attached, nor given for use or profit unless 5 years have elapsed since the adjudication(138). Lands on family patrimony cannot be alienated or attached(139).

(4) Articles 140 through 142 of the Fiscal Code deal with areas and common lands in towns(141), which can be granted to private persons in lots of less than 1000 square meters(141) and of up to 300 hectares if they are for municipalities that will devote them to the teaching of agriculture(142).

(5) Articles 143 through 148 of the Fiscal Code. In the case of agricultural colonies or of colonizing enterprises, up to 100 hectares can be granted(143), and up to 200 hectares in case they be for the construction of public roads(147).

(6) Articles 149 through 152 of the Fiscal Code. In the case of persons with leasing arrangements or holding a permit issued by competent authority, $2.00 per hectare shall be paid. If the land is owned for more than 10 years, $1.00 per hectare shall be paid, and if the land is owned for more than 3 but less than 10 years, $1.50 per hectare shall be paid. In the case of those aiming to develop or create agricultural industries, $6.00 per hectare shall be paid(150). Up to 300 hectares can be thus adjudicated(150).

(7) The political constitution of 1946 establishes in its article 45 the following. Article 45: It guarantee the acquired private property with law arrangement by juridical or natural persons, by which cannot be unknown nor unvulnerable by past laws. Private property implies obligations for its owner by the function of social reason that must filled.

(8) The article in the Agrarian Code specifies that: "Article 27: The following lands are exempte from the above: 1) the lnads included in urban areas as per the legislation in force; 2) land extensions which, in the opinion of the authorities, are required for developing the national industries or population centers already in existence or to be created; 3) forest reservation zones as per the provisions of Chapter 3, title XV of this code; 4) any zones declared to be of an historical or touristic value; 5) reservations for indian tribes mentioned in the paragraph that follows; 6) any part of the maritime coastline that the executive branch decrees may be used to protect or facilitate navigation or which can be destined to the construction of cities, ports or piers; 7) lands flooded by high tide, be they swamps or not, as well as lands included in the one hundred meter belt of firm land as measured from the coastline; 8) sea islands, except those owned or occupied by persons entitled to their adjudications for value or gratuitously as per the provision of this cose; 9) the origins and borders of rivers that can be navigated, even if partially, by vessels of under 10 gross tons, up to a distance of 5 meters from the waterline and parallel to it. Paragraph.: To the effects of Ordinal 5 of this article, ownership of the lands included as part of Indian reservations cannot be transferred while the National Constitution so prescribes, but the Agrarian Reform Commission shall regulate their exploitation in order to ensure that they fulfill their social function, striving at all times to make the benefits of technical assistance, agricultural credit and others provided for in this code, reach the indian communities in the same measure as that foreseen in the general plans for agricultural and livestock development. Indian reservations are all those recognized as such by the Constitution and established through laws, law-decrees, and decrees."

3.2 THE INSTITUTIONAL ADMINISTRATIVE FRAMEWORK.

3.2.1 The land titling process in Panama. Evaluation and Alternatives for improvement.

A) Introduction

Panama is one of the Latin American countries that has been unable to organize land tenure based on the granting of property titles to the majority of farmers.

Since the beginning of this century there has been a land titling system that appears to be ineffective, with the number of titles actually granted each year very low. This is in spite of the fact that the thousands of farmers have applied for title showing their interest in the document.

The objective of this section of the report is to evaluate the current process for land titling and to present a set of recommendations for improving it and lowering its costs to farmers.

B) Property title in Panama.

Privatization of property began in Panama at the end of the XIX century, when the impact of the international economy led to the deterioration of the communal system of land tenure and property started to be individualized.

In 1904 a law was passed encouraging farmers to take over common lands and in 1909 the first procedure for adjudicating land titles was established.

This procedure began as a not very complicated process that involved the following steps:

1.- A request was made to the provincial government, accompanied by a written declaration in which 3 witnesses testified as to the existence of the possession for 5 years.

2.- Then a scketch of the farm boundaries was made. In many cases it was just a hand-made drawing without metric measurements.

3.- Notice was placed in the newspaper for a period of 15 years.

4.- An official resolution was issued, which notaries used to prepare the title deed that served as the basis for registration at the Registry.

With very slight modifications, this process prevailed until 1962, when the Agrarian Reform Law created the Agrarian Reform Commission as the organization responsible for organizing land tenure in the republic of Panama and for carrying out the new land titling procedures that were implemented. However, it has not been possible to provide titles for most of the population that occupies and makes use of national land. Data from the 1960 census demonstrates that 100,802 land occupants do not have a property title.

The Panamanian Government's concern over the situation and has led to inclusion of a specific article on the need to improve and foster the mass titling of state lands occupied by agricultural producers, as part of an agricultural and livestock development law passed on February 20, 1986.

C) The titling process in Panama

The institution in charge of granting land property titles is the National Directorate of Agrarian Reform (DINRA) of the Ministry of Agricultural and Livestock Development.

This Directorate has the personnel and the department structures for carrying out the tasks involved in the titling process.

Nevertheless, during the past 25 years DINRA has not been able to resolve the land titling problems faced by the peasants.

Between 1962 and 1973, the former Agrarian Reform Commission was able to deliver 15,188 property titles covering 232,435 hectares.

In the period 1962-1985, a total of 24,24118 property titles covering 368,604 hectares have been issued. In a period of 23 years the average results show that, each year, a total of 1048 peasants in an average area of 16,026,26 hectares have been given their property titles.

There are currently more than 100,802 owners of land without title, as well as additional 21,000 beneficiaries of the Agrarian Reform process who have not completed the procedure for obtaining their documents.

The current land titling procedure is unable to meet the demand for land property titles being made by a majority of the peasants. At the Regional offices there is an accumulation of thousands of applications, at different stages of the process that the farmers must follow in order to obtain the document guaranteeing his ownership of the property.

1.- Stages in the titling process:

A farmer occupying land and having possessory rights over it must follow a process involving some 10 stages, which constitute a long and cumbersome procedure of 64 steps, after which he can have the title deed, take it to the Public Registry have it registered, and thus gain the status of owner.

Current procedures can be summarized as follows:

Stage 1: The request for adjudication.

Applications for adjudication can be made at the ten regional DINRA offices.

a.- The peasant fills out an application from before the regional officer, called the substantiating officer.

b.- The substantiator receives the application and does a technical study to determine whether there is a co-owner. This step is only followed in the case of peasants requesting titles over registered expropriated lands.

c.- The substantiating officer sends the application to the Central Office in order for the Adjudications Department to initiate the adjudication. This step is the simplest in the case of lands identifies as national lands, since step b) above is then not necessary.

Stage 2: Cadastral examination.

a) The adjudications department sends the file to the Cadastral Department for examination.

b) The latter requests information from the Public Registry in order to determine whether the applicant has any real estate since if he does, the land price is higher.

c) The Cadastral Department send a report to the Adjudications Department designating the province, district and corregimiento where the property is located. In the case of private and patrimonial lands, the Cadastral Department also sends to the Public Registry the land registration numbers.

Stage 3: Eyewitness report and paths.

a) In the case of reverted or expropriated lands, the regional

office is authorized to carry out an investigation.

b) The office carries out an eyewitness inspection and prepares a report.

c) The regional office authorizes the making of paths which the farmer makes in order to show his boundaries and to enable his neighbors to see them clearly.

d) The office notifies the farmer's neighbor so they will sign an attestation of the boundaries defined by the petitioner with the paths. This document must also bear the signature of the corregidor. In point of fact, the regional office gives the statement to the applicant for him to get the signatures from the neighbors. There have been cases of falsified statements because of this procedure. Mr. Juan Bernal, Director of the Adjudication Department, feels that this notifications of neighbor is one of the most difficult and time-consuming steps in the whole process.

Stage 4: The land survey.

a) The farmer asks DINRA to survey the land or looks for a private land surveyor.

b) The survey is taken. If it is done by MIDA land surveyors, the measurements are sent to the central office in Santiago de Veraguas, to draw a plan. As a result books are not sent until all the measurments of different parcels have been completed. In the case of private land surveyors, the plan and the calculations sheets are annexed. The latter must have the calculations for bearings, distances and vertex coordinates. The farm plan should bear the regional location, in order for the department to locate it within the general plan of measured lands.

c) The plan is received at the surveys Department and evaluated.

It is returned if there are corrections to be made.

d) Corrections are made.

e) It is again received at the Surveys Department for a review of the calculations or to redo it in the case of official measurments.

f) The farm plan is located within the general, district and corregimiento cadastral maps and receives a number.

g) The plan is signed by the Director of the Surveys Department and sent for the DINRA director's signature.

Stage5: Approval by the Director.

a) The DINRA director reviews and signs the plan that has been sent to him by the Surveys Department and then returns it to that Department.

Stage 6: Surveys Department makes the Plan Official.

a) The Surveys Department receives the plan, records and files it. The plan is sent, together with two copies of it and the file, to the regional office for continuation of the land titling process.

Stage 7: Publication.

a) The regional office receives the plans and shows them to the farmer in order for him to follow the next steps in the process.

b) The farmer pays for the publication of offical announcements.

c) The regional office posts the announcement at the office of the mayor, the office of the corregidor and at MIDA offices.

d) The farmer pays for an announcement in the Official Gazzette and in three local newspapers.

Stage 8: Paying for the land.

a) The farmers pays for processing expenses and for the value of the land at the National Bank (Banco Nacional de Panamá).

b) The regional office undertakes a financial evaluation of the farmer paying for the title dee. This step is only undertaken in the case of lands that have been expropriated, where the price and form of payment are adjusted according to tghe farmer's socio-economic condition.

c) The farmer must get a "Paz y Salvo" (receipt for payment pf his taxes) at the regional office. (This payment has been eliminated by the February 1986 law on agricultural and livestock development.)

d) The farmer pays for property registration and recording costs.

Stage 9: The adjudication.

a) The regional office sends the file to the Adjudication department.

b) Adjudications reviews it ande return it to the regional office with a memorandum in case of problems. When the problem is corrected, it is again sent to adjudications.

c) The Adjudications Department prepares an application form with the basic information for adjudicating the lands, such as number of the adjudication resolution, date, entre, plan, etc. and records these in an Index Book.

d) A resolution of adjudication, which varies according to the estate, is prepared. There are several models.

e) The title deed, containing a synthesis of the adjudication resolution, is prepared. This step is a bottleneck for the files, because title deeds must be typewritten.

Computerizing this step may improve the outward flow of files.

f) The file is reviewed and specially checked to ensure that the number of the resolution is the same in both documents. A copy is filed in order to prepare the report on resolutions that is done anually by DINRA.

g) The file is sent to the DINRA Director for review and signature.

h) The file is sent to the Public Registry together with a check covering its registration, and the front page of the title dee is annexed.

Stage 10: Recording and Registration of the title deed.

a) The Directorate of the Registry receives the file.

b) The Directorate sends it to the Property Registration Department, where it is recorded and numbered with a number that will be the number of that property for all legal and tax purposes.

c) After being recorded, the Registration Department sends the title due to Adjudications, where the number of the estate is filed together with the file itself. It is communicated to the surveys and cadastral Departments for control purposes.

d) It is sent to the Regional Office for delivery to the owner.

2) Costs

The titling process being implemented in Panama is not only cumbersome but also costly for the State and for farmers applying for property title.

This situation has made many farmers abandon the process at the time they have to pay for the land and for part of the procedures expenses. In order to help solve this problem, some banks are

providing financing to obtain the title before lending working capital to work on the farm.

Costs vary according to the size of the property that is to be titled and farmers face 3 different kinds of costs:

1.- Procedural costs, which range from $50.00 to $76.00.

2.- Survey costs:

a.- Official measurement: $80.00 for the first 80 hectares and $3.50 for each additional hectare; monument sticks $10.

b.- Private measurement: $150.00 for the first 10 hectares and $7.00 for each additonal hectare. Plan approved costs aproximately $10.00

3.- Land costs.

Land costs depend upon the size of the farm and its location as well as upon its origin.

Size	General	Road	Patrimony	Company
up to 20 has.	10.00	15.00	25.00	50.00
from 21 to 50 has.	20.00	30.00	50.00	50.00
from 51 to 100 has.	45.00	50.00	75.00	75.00
over 100 has.	70.00	75.00	100.00	100.00

4.- Cost of moving the process along.

This cost cannot be calculated but it can be high for the farmer because it includes the cost of travelling to offices, obtaining documents, making trials and others.

An analysis of the cost to the farmer for obtaining the property title was done for different farm sizes and the results are as follows:

Size Official Private Land Total cost per hectare

	survey	survey	cost	official survey	private survey
10 has.	80.00	150.00	100.00	24.67	31.67
20 has.	115.00	220.00	120.00	19.08	24.32
50 has.	220.00	390.00	570.00	17.54	20.94
200 has.	745.00	1.100.00	8,070.00	44.99	46.77

3) Institutions involved in the titling process.

Land titling is solely the responsibility of the Agrarian Reform Directorate (DINRA) of the Ministry of Agriculture and Livestock Development (MIDA).

The DINRA structure is to carry on the investigations and work inherent to the titling process.

DINRA works closely with the Property Registry, the institution which informs about the registration of land properties and also records titles issued by DINRA itself as a result of the titling process.

The Property Registry also keeps close contact with the Fiscal Cadaster an institution legally entrusted with updating the cadaster in order to inform the Ministry of Finance about the taxes that should be paid by land-owners.

The registry reports to the cadaster all changes in both rural and urban properties, for the latter to do the work of gathering and updating all information regarding real estate.

This coordination between the land titling process and the fiscal cadaster, via the Registry, is vital in order to ensure the updating of information by recording all changes that take place after MIDA issues the first title.

4) Costs under the current procedure.

The expensive bureaucracy and the high fized costs of MIDA's

Agrarian Reform Directorate do not correspond to the small amount of titles issued. This makes each title very expensive.

The Agrarian Reform Directorate's current annual cost amounts to 1,100.00 dollars. If we assume that 60% of the institution's efforst are aimed at carrying out the land titling process, in 1985 the cost per title issued was $388.57 and $25.82 per hectare. Out of this total and for every hectare, pay processing costs survey costs and payment for the land the state receives $12.30 per hectare as extra revenue over and about the costs of titling. It is worth mentioning that this constribution includes payment for lands purchased.

D) Conclusions.

Cost analyses show that the process is very expensive, especially for small farmers, who are the ones to be protected with low-cost titles.

It has also been shown that the process takes too long and involves a set of steps that make files move back and worth, sometimes even repeating unnecessary steps. The process is likewise too dependent on the farmers iniciative on their desire to obtain the title. If the latter to not actively participate and above all if they lack the funds to finance the whole process the process stagenates and titles are not forthcoming.

Between 1963 and 1968 the Agrarian Reform Commission received 25,000 applications for land property titles, but it could only process and issue 2,864. This shows that quickening the pace of land titling to satisfy the demands of 100,802 farmers in the whole Republic of Panama and of more than 20,000 beneficiaries of

the Agrarian Reform could only be possible if radical changes in the current process are introduced, so that the state has a greater participation in the dynamics of getting a title and also to avoid many land tenure problems that arise when certain steps are missed, i.e., measurements and statements of acceptance by neighbors which are in the hands of the interested party and under limited MIDA supervision.

E) Recommendations.

1.- To develop an extensive titling project aimed at solving the titling problems of Panama's most developed areas.

This project must be designed to provide a solution -during the process of information- gathering and of tittling itself -to the whole, set of problems affecting the agricultural sector, i.e., the need to protect natural resources, the identification of national lands, solving land tenure conflicts, keeping a rural cadaster in order to levy taxes and to obtain information for rural development, credit, productivity and other activities.

2.- To develop a new process for land titling following Article 12 of the law on agricultural and livestock development, which allows for the use of aerial photographs when making the plans to be used for land titling in Panama.

This new preocess could be along the following lines.

1.- Recommended titling process.

The project undertakes mapping of the corregimiento.

a) The surveyors delineate properties in the presence of the landowner and neighbors; they will fill out a card with information about the owner, an application form for land titling

and a statement of landing marks. They also fill out a statement of bounderies with the approval of neighbors.

b) With such information the file for issuing the land property title is opened.

c) In the case of a boundary dispute the Mayor and the Corregidor are called to the site; if the issue is not solved, it is handed over to a commission composed of MIDA lawyers. These cases remain suspended until the conflict is resolved.

d) Once the mapping of the corregimiento is done, the aerial photographs are sent to the cadastral department and a general property map, as well as individual plans for each farm, are drwqn. These maps shall have the vertex coordinates, bearing and distances between boundaries . They shall also have the number of neighboring estates as well as the area, name of the owner and any other information considered suitable in the project design.

e) These plans are placed in the files and sent to adjudications.

f) The Adjudications Department prepares the resolutions and calculates what the farmer must pay for the land and for the process. Here the Director of the Agrarian Reform signs the documents for approval.

g) The farmer pays for processing expenses.

h) Publication is made in a special announcement paid for by the project and MIDA, and the information is also published in the corregimiento and MIDA's regional offices.

i) Once costs have been paid and publication in the press and the corregimientos has been done, the title deed is sent to the property registry for registration and recording.

j) The farmer is issued his property title.

k) Payment for the land is made in installments.

2.- Costs.

We have made a cost projection of mapping by aerophotogrametic methods 4.5 million hectares in 6 of Panama's most populated areas, where there are 96,648 farmers without title according to the 1981 census. The cost of mapping and of carrying out the new land titling process would be approximately $13.5 millions.

This mapping would allow for a reduction in the cost currently being paid by farmers for processing and surveying about $3 per hectare. Current survey costs alone are $8 and $15 per hectare for farmers wishing to get a title. The current cost of $500.00 per title incurred by the State could be reduced to $100.00 per title.

There are other benefits that the State must bear in mind, but the economic benefits go beyond the totasl cost of the project we have outlined here.

3) The benefits of implementing an extensive land titling process.

a) All national lands would now be identified, so that MIDA can sell them whenever it deems convenient or grant them for large-scale use.

b) All natural resources conservation zones and the lands belonging to Indian communities where titles cannot be issued would be defined.

c) All landowners and their properties would become known. This would lead to knowing who owns more land than legally permitted in

order to regulate the situation or sell lands held in excess.

d) The full rural cadaster for Panama could be completed, and the State could apply the fiscal laws to rural areas.

e) Information necessary for planning rural development and for implementing development programs would then be available.

f) Aside from the benefits of legal and tenure security and the ordering of land tenure, the process we suggest would reduce the number of land tenure conflicts in the Republic of Panama in the future, thus reducing their unavoidable social and economic cost

4.0 Cost/Benefit Analysis of a Land Titling Project

Analysis of the quantitative benefits from a land titling project can be difficult and inaccurate. No attempt is made here to project benefits from such a project. Rather, an assessment of the level of benefits required to justify project costs is made. An assessment of the factors which might make increased agricultural production result from title is then possible. This section also briefly discusses the cost-effectiveness and financial viability of a land titling project.

Earlier sections of this report have discussed the kind of benefits which could be expected to result from a land titling project. Earlier sections have also described agricultural differences between titled and untitled farmers. Some of these differences may be the result of having title. Since our limited field work did not confirm a causal effect between title and agricultural production, it is difficult to know how much, if any, of the difference between titled and untitled farmers is in fact the result of the increased security that a farmer with title may have.

The following very rough estimates are based on the value today of a dollar spent in, or generated by, a titling project at some point in the future. Values are discounted back to the present at a 15% discount rate, so that all figures are in terms of the present value of a cost or benefit. The present value of the costs of a land titling project are $11.5 million, shown in able E-1. This means that such a project would have to generate

at least $11.5 million in benefits, at present values, in order to be justifiable. 15% discount rate.

We do not know whether or not land titling will result in benefits of this magnitude. However, we do know enough about agriculture to determine whether benefits of that magnitude are absolutely out of the question or, if a causal link between title and production is established, within the realm of reasonable expectation. Using the information from the census on differences in yield between titled and untitled land allows us to establish a maximum level of benefit due to titling. Table E-2 shows the differences in yields from the census data for several crops. We know that if titled farmers produce seven more quintals of rice per hectare than untitled farmers, that the highest increase in rice production to be reasonably expected of a titling project would be seven quintals per hectare. We also know that there is a whole host of other factors which may account for some, most, or even all of this difference in yield. We can use the information we have to determine what portion of the difference in yield has to be directly and causally attributed to titling in order to reach a level of benefit which would justify the project cost. The evidence contained in this report, however, does not allow us to say whether such a level of benefit would actually follow from a titling project.

We have constructed three different scenarios of title's effect on production. We know from the census data that there is no appreciable difference in yields for subsistence crops, but that there is for rice and cash crops. The first scenario projects from current agricultural conditions. It applies the yield

differences between titled and untitled land for rice and cash crops to ascertain the maximum possible benefit which might result from a titling project if newly titled lands achieved, as a result of land title security, 100% of the higher production levels found on titled lands in the census (Table E-4). We know that title will not by itself cause such a major production increase, and that it may even cause no major production increase. How much of the yield differential between today's titled and untitled lands would have to result from a titling project in order to justify the $11.5 million present value cost of such a project? Such a project would have to result in increased production equal to about 9% of the current production difference between titled and untitled land (Table E-5). That is, given the current seven quintal difference between titled and untitled yields, the granting of new titles on untitled land would have to cause an per hectare increase of about one half a quintal (9% of 7 quintals) in order for the project's costs to be justified. This is certainly not an unreasonable yield increase, but whether or not it would materialize depends on factors which we have been unable to adequately understand.

The second scenario again projects from the current agricultural situation, but assumes that growth in rice production will cease as the Panamanian agricultural economy becomes more open and trade-oriented. This scenario (depicted in Table E-4) therefore projects the maximum increase in production in cash crops, but not rice, which would result if all of the yield differential currently seen on titled lands were reproduced on untitled lands after they received title. Twelve percent of that

maximum possible yield increase would have to result from the titling of land in order for the project to be justified on economic grounds (Table E-5). This means, for example, that given the current yield difference of 0.13 stems per banana plant on titled vs. untitled land, a titling project would have to result in 12% of that yield difference (1.7 bunches per plant) actually materializing on newly titled land as a result of title.

The third scenario,is more future-oriented. It starts with some projections of agriculture's potential in the year 1990 made by the AID mission, as shown on Table E-6. It then examines the extent to which land title insecurity might pose a constraint on reaching the 1990 potential production. If such a constraint exists, and if a title project could eliminate it, this scenario examines how agricultural growth in the next several years would need to be affected by a land titling project in order for the project's costs to be justified. The potential expansion in fruit and vegetables over the next several years is seen in the AID projections as 17% and in other cash crops as 13%. If land title insecurity caused actual agricultural performance to fall short by a single percentage point for both sets of crops (Table E-6) and if a land titling project overcame such constraints to permnit achievement of the full agricultural potential after 1990, then the $11.5 million present value of the project costs would be justified (Table E-7). That is to say, if a title insecurity constraint resulted in 16% rather than 17% expansion in fruit and vegetable production (a 6% shortfall) and 12% rather than 13% expansion in other crops (an 8% shortfall), provision of extensive land titling would be economically justified if it overcame this

constraint. Again, we just do not know, however, the extent to which lack of title will in fact constrain achieving the agricultural expansion projected by AID for 1990..

There is a second way of examining the project's economic merits. It might be decided that land titling is a desirable activity because it produces benefits which are tangible but difficult to quantify. If it is determined that land titling is desirable because it provides a solid land information base and permits better demarcation of watersheds and indian reservations placing them beyond the bounds of privatization of public lands, then an important question becomes: What is the most cost-effective way to achieve this desirable activity? It has been demonstrated in Appendix 1 that the cost per farm and per hectare of an extensive titling project would be very much lower than current costs being incurred by DINRA, so that the proposed project would be quite cost-effective.

Finally it is important to understand the financial motivations of farmers who may be expected to pay the costs of titling. Approximately one third of all untitled farmers have applications pending for title. Some of these intend to pursue the title process through all the way to completion. Others see the first few steps as adequate. These first few steps are relatively inexpensive and permit a written record of farmers' otherwise informal derecho posesorio. Still others pursue the process through the survey step in order to officially demarcate and record their boundaries, but do not complete the remaining steps to obtain title. Each step in the process has costs to the farmer which are a very rough indicator of the value he

attaches to various kinds of documented land claims, as shown in Table E-8. Table E-9 shows the number of people who are at various stages in the process.

If a land title project is planned, it will be quite important to note the value people in various categories attach to documenting their land claim. For many people, who now have no intention of going beyond the very first step of applying for title, a doicumented land claim may not be worth much more than the fifty cents to two dollars per hectare that they pay in applying for title. An extensive title project which required universal participation would have to figure out how to charge people for land title and for the land itself without burdening people with costs well beyond their willingness or capacity to pay. Current charges for land are far higher than the willingness of more than two thirds of the untitled population to pay.

(One problem, however, is that if everyone knew that they would in any case receive a title to their land, they would have no incentive to state how much they were willing to pay for it. There might therefore be a two step process: In the first step all parcels would have to be delineated and surveyed in order to achieve economies of scale. The second step would be, for those who wanted definitive title, to pay the additional costs required. In addition, any judicial, notarial, or banking action related to land would require the title certificate and would have to be registered.)

In summary, an extensive land title project would be a very cost effective way to do land titling, much more so than the present system. Whether or not it would have benefits which would

exceed its costs is not known. Some of the "public goods" aspects of land titling (a better land information system, possibly greater land tenure security) are not amenable to quantification. Whether or not those benefits which are quantifiable (increased agricultural production) would be sufficient to justify project costs depends on the extent to which the difference in yields between titled and untitled lands is a result of title itself. We have been unable to determine this. Until more is known about the actual effects of title on agricultural production in Panama, any cost-benefit calculations are merely speculative.

Table E-1: Annual Costs of a Titling Project

	Total	YR 1	YR 2	YR 3	YR 4
Personnel	4,399	1,099	1,099	1,099	1,099
Per diem	1,278	319	319	319	319
Vehicles	450	450	-	-	-
Maint., parts/gas	270	68	68	68	68
Computer	1,000	1,000	-	-	-
Technical Assistance	1,500	750	750	-	-
Other Costs	4,620	1,155	1,155	1,155	1,155
TOTAL	13,517	4,841	3,391	2,641	2,641

NPV at 15% = $11,523,000

TABLE E-2: DIFFERENCE IN YIELD BETWEEN TITLED AND UNTITLED LAND[1]

	Untitled	Titled	% Difference
Rice	19.9 q/Ha	27 q/Ha	35%
Bananas	1.16 stems/plant[2]	1.29 stems/plant	11%
Pineapples	.43 fruit/plant	.55 fruit/plant	28%
Avocados	460 fruit/plant	529 fruit/plant	15%
Average, non-rice			18%

Notes:

1. Adjusted for farm size; from team's analysis of 1980 Agricultural Census, as discussed in the main body of the report.

2. Per twelve month period

TABLE E-3: AVERAGE VALUE OF CROP PRODUCTION, 1980-84[1]
($ 000)

Rice		49,000
Cash Crops		234,000
Banana	81,000	
Sugar Cane	37,000	
Coffee	19,000	
Other[2]	97,000	

Notes:

[1]From Annex Table 9, USAID Conklin Agriculture Sector Assessment.

[2]Excludes corn, rice, and beans. Includes roots, tubers and all other crops.

TABLE E-4: MINIMUM AND MAXIMUM INCREASES IN VALUE OF PRODUCTION WHICH COULD RESULT FROM TITLE GIVEN CURRENT AGRICULTURAL SITUATION
($ Millions)

	Current Value of Production[1] on Untitled Land	Minimum Increase[2]	% Difference Titled vs. Untitled[3]	Maximum Increase[4]	Maximum Increase in Value Added[5]
Rice	33	0	35%	11.6	9.9
Cash crops	165	0	18%	29.7	25.3
Total	198	0	-	41.3	35.1

Notes

[1]Uses yield differences, Table E-2 to represent differences per HA in value added. Assumes national percentage of titled land (576,000 HA titled ÷ 2,259,000 HA total farms = 26%) holds for land in each crop. Value of production estimates from Table E-3 adjusted for titled vs non-titled.

[2]Assumes none of the yield difference between titled and untitled land is caused by title.

[3]From Table E-2. Uses average non-rice yield as indicator of yield difference on all cash crops.

[4]Assumes all of the yield difference between titled and untitled land is caused by title.

[5]Assumes value added in agriculture is 85% of gross value of production. Value added for almost all crops falls in the 80%-90% range.

TABLE E-5: VALUE ADDED FOR TOTAL, MAXIMUM PRODUCTION INCREASES ASSOCIATED WITH TITLE[1]
($ millions)

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
1. Cash crops[2]	0	6	13	19	25.3	25.
2. Cash crops plus rice	0	9	18	27	35.1	35.

Net present value for cash crops at 15% = $97 million

$11.5 million discounted project costs = 12% of $97 million

Net present value for cash crops plus rice at 15% = $135 million

$11.5 million discounted project costs = 9% of $135 million

Notes

[1]From last column, table E-4. Assumes increase over four year period, beginning in Year 2 of the project.

[2]All crops except rice, beans, corn.

TABLE E-6: POSSIBLE "OPTIMISTIC SCENARIO"
VALUE OF 1990 AGRICULTURAL PRODUCTION WITH AND WITHOUT EXTENSIVE TITLING
($ millions)

	1990 and beyond
Fruits/Vegetables	
1. Expected[1]	88
2. Without titling	87
3. Possible difference due to titling	1
Other crops[2]	
4. Expected[1]	284
5. Without titling	281
6. Possible difference due to titling	3
7. Possible total increase due to titling (Row 3 plus row 6)	4
Value added[3]	3.4

Notes

[1]From Table 1, Conklin Draft Agriculture Strat

[2]Excludes rice, corn, soughum

[3]Value added = 85% of gross value of production

TABLE E-7: POSSIBLE INCREASE IN PRODUCTION VALUE OVER TIME DUE TO TITLING, IN "OPTIMISTIC" AGRICULTURE SCENARIO (1)

($ Millions)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993-2001
Value Added	Project Starts	0	1.5	2.5	3	3.4

Present Value a 15% = $11.97 Million

Notes

1. From Table E-6.

Cuadro E-2: Costos al Agricoltore de Obtener. Formas Alternativas de Seguridad de Tenencia

Table E-2: Costs to Farmer of Different Kinds of Land Tenure Security

	Derecho Posesorio		Derecho Posesorio Recorded in DINRA FILES		Approved Survey Recorded in DINRA Files		Legal Title	
	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)
1. Trip to MIDA to apply								
A. Bus fare[1]			3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]			6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00
2. Solicitud			2.05	2.05	2.05	2.05	2.05	2.05
3. Inspection			10.00	15.00	10.00	15.00	10.00	15.00
4. Trip to MIDA to request inspection								
A. Bus fare					3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
5. Lost income for 1 day[2] while seeking signatures of colindantes and corregidor					6.00	6.00	6.00	6.00
6. Trip to MIDA to returned signed forms								
A. Bus fare					3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
7. Trip to MIDA or to private surveyor to arrange survey								
A. Bus fare					3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
8. Lost income for 1 day while surveyors work[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
9. Survey cost[3]					115.00	390.00	115.00	390.00
10. Copia de plano					1.20	1.20	1.20	1.20
11. Survey approval					5.00	11.00	5.00	11.00
12. Mocumentos					6.00	6.00	6.00	6.00
13. Varillas					7.50	10.00	2.50	10.00
14. Valor del terreno							100.00	570.00
15. Escritura							12.50	12.50
16. Derecho de registro							1.45	3.05
17. Publicación de edicto							26.00	26.00
18. Total	0	0	21.05	26.05	189.75	483.25	329.70	1094.80
19. Cost/HA	0	0	$2.00	$0.50	$19.00	$10.00	$33.00	$22.00

Notes:

1. Very rough estimate of round trip costs from rural area to regional DINRA office by cheapest means of public transport.
2. One day at the average rural wage rate is only a very rough approximation of the time and costs involved. In some cases a single trip of half a day might suffice. In others, several trips would be required.
3. Assumes small farmers would be more likely to use cheaper public survey service, while larger farmers would use private surveyors.

TABLE E-9: Solicitantes de Títulos, por Etapa[1]

	Solicit. Totales		Solicit. Simples		Agromensuras		Planos Aprobados		Titulados	
	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie
Nacional										
1963-1986	60,000[1]		12,596	157,542			5396	63,390	25,000	
1963-1971					6,866		11,974	173,581	6,769	109,265
1963-1984									21,000	313,000
1963-1968	29,101								2,612	
1984							1,921	30,270	1,007	16,734
1985							2,641	43,330	1,470	23,150
Los Santos										
1969-present			3,000				870		2,592	40,000
1984	871						132	1,890	121	2,821
1985							166	2,757	141	3,115
Chiriquí										
1963-present	23,700				2,400				2,400	
1984	775									
1985	1,138						426	5,817	295	3,606

[1]From archives in Regional Offices, discussions with national DINRA officials, Informe Anual de Actividades, 1984 and 1985, and Compendium Estadístico 1963-1971 of the Agrarian Reform Commission.

[2]Includes 25,000 already titled, 21,0000 pending applications, plus 14,000 applications from 1960's and early 1970's no longer considered active because farmers have taken no action on them for years.

Conclusions

For several years social science analysis of the role of land titling in rural development has demonstrated the high social, economic, and legal value of secure title. Nevertheless, titling by itself, undertaken in isolation, does not appear to have much impact on rural development. The results of the present study of land titling in Panama are consistent with this general perspective, showing clearly that other complementary development activities are essential for titling to produce positive benefits.

Bassed on data from the 1980 agricultural census, this study has concluded that titling is associated in a statistically significant way with increased credit and investment in agriculture, with the sale of various agricultural products, and with higher productivity in commercial crops. Our field work has also demonstrated that their exists among Panamanian farmers a demand for documenting or formalizing their informal possessory rights or other informal or irregular land claims. At the same time, our interviews with Panamanian bankers demonstrate a great interest on their part to ensure that their agricultural borrowers obtain a title, registered in the Public Registry, in order to provide more solid collateral. Nevertheless, we have not found in our study a causal relationship between title and agricultural productivity. What we have found is a correlation between title and productivity. In addition we have found in our fieldwork that in the case of Panama titling does not constitute a necessary or a sufficient condition for obtaining agricultural

credit or for investing one's own resources in imporoving or conserving the land. In fact, it appears that in the case of credit the direction of causality may be the reverse: those who receive credit are pushed by their creditors to obtain a title. In addition, the impact of titling on production cannot be segragated from the impact of other factors affecting production, such as soil quality, market access, farming capability, and so on.

Only one quarter of Panamanian farms currently have titles. An additional 35,000 farmers have applied for title, but at the actual rate of 1,150 titles granbted per year, it would take 30 years to simply title existing applicants. It is also difficult to determine how many of these applicants really want to pursue the titling process as far as getting a registered title. Titling all farms currently without title would take, at the current rate, more than 100 years. It is not overstating the case to say that today obtaining a title in Panama involves a long, complex, and costly process which is successfully followed to completion only by the most persistent and which is virtually impossible for the poorest farmers. For this reason, our analysis of the titling process leads us to recommend a cheaper and smoother process, and we have set out in this report a series of detailed suggestions for legal and administrative changes which would make this possible.

Finally, our study has not by any means set title forth as a magic wand. We are convinced that granting titles without at the same time supporting other essential rural development activities

would represent a poor use of funds with little impact on rural development. At the same time, it is important to resolve the present situation of insecure land tenure by increased titling, since maintaining the present situation could limit the impact of other attempts to increase agricultural development. We have no way of knowing what the multiple impact of a an extensive land title program would be, even if the other complementary elements of rural development were in place. We conclude from all this that land titling in Panama appears to have an interactive effect, significant only in the presence of other key elements of rural development. Once these other elements are in place, land titling could play an increasingly important role in the agricultural sector.

If a titling program were developed, as an integral part of a broader rural development program, the present report recommends that the first step in planning such a program would be to undertake the following activities:

1) An in depth analysis of the 1980 agricultural census to help determine priority areas, that is, areas where there is a direct relationship between title, credit, production, and agricultural investment.

2) Based on this census data analysis, and on other sources of information on other important factor (such as areas of land conflicts, targetted development, environmental protection, indian reserves, or internal migration), areas would be selected for intensive and systematic field study to identify the relationship between lack of title and credit, production, investment,land conflicts, and other important factors.

3) Finally, the new titling process would initially be applied in a pilot area of limited size, for example a corregimiento or a district in order to evaluate its cost and time requirements, as well as other problems that might arise in implementation. A pilot project would not require heavy investment in aerial mapping capability; analysis of the very limited aerial photography required by a small pilot zone could be done at a Honduran facility for relatively low cast. The pilot zone would be located in one of the six provinces, indicated in the report, which contain over 95% of the untitled farmers.

IV

Appendixes

REPUBLICA DE PANAMA

TITULACION DE TIERRAS AGRICOLAS

Del:

Centro de Estudios de la Tenencia de Tierra
Universidad de Wisconsin, Madison

Realizado por:

Santiago Moquete, Mitchell Seligson, John Strasma,
Joseph Thome y Ricardo Zeledón; y David Atwood,
y Virginia Lambert de AID, Washington

Con la Colaboración de:
la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA)

Para:

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID) y el Ministerio de Desarrollo
Agropecuario (MIDA)

Ciudad de Panamá
Junio, 1986

Editado Por:
Joseph R. Thome

4.- Compendio de Legislación y Reglamentación relevantes a la titulación.

5.- Relación entre título y variables selecionados, desglosados por distrito.

6.- Distribución de fincas tituladas y no tituladas, 1980, desglosado por distrito y tamaño.

7.- El desarrollo histórico-jurídico de la propiedad y la titulación de tierras en Panamá.

8.- Individual Level effects of titling.

Resumen Ejecutivo

A) Resumen de las conclusiones.

Durante el mes de junio de 1986, se reunio en Panamá un equipo inter-disciplinario cuya misíon era el de realizar, en un muy corto plazo, un análisis intensivo del problema de la inseguridad en la tenencia de la tierra en Panamá, y de la factibilidad y viabilidad de iniciar un proyecto masivo de titulacíon para resolver esta situación. Para sintetizar, el estudio determinó que existe una correlacíon evidente entre el título y mayor uso de crédito y productividad agrícola. El estudio tambíen demostró que existe entre el productor agrícola una demanda generalizada para documentar o formalizar su derecho de posesíon u otra forma de tenencia informal o irregular, y que el presente proceso de titulacíon es sumamente lento, costoso y difícil de cumplir, especialmente para el pequeño productor. Sin embargo, tampoco se comprobó ninguna relacíon causal entre el título y el desarrollo rural, incluyendo las tasas de crédito y productividad ya mencionadas. La razón por esta aparente contradiccíon es que no es posible segregar el impacto del título sobre el desarrollo rural de otros factores que tambíen pueden afectar el mismo, como son la calidad de la tierra, el acceso al mercado, la habilidad empresarial del productor,etc.

Por lo tanto, el estudio concluye que no se puede iniciar un programa masivo de titulacíon sin tomar en cuenta los otros factores esenciales para el desarrollo rural, pero que a la vez es importante solucionar la presente situacíon de inseguridad en

la tenencia, mediante un proceso ágil y accesible de titulacion, ya que de lo contrario, el alcance de las otras medidas para mejorar el desarrollo rural puede ser muy limitado.

B) Objetivos del Informe

De acuerdo con el proyecto de trabajo (scope of work)elaborado por la USAID en colaboracion con el MIDA, los objetivos del informe que se adjunta a este resumen consistirían en elaborar un compendio de la legislacion que afecta la tenencia de la tierra, así como un análisis de la misma; preparar una lista y un resumen de la literatura existente sobre la titulacion en Panamá; evaluar la experiencia en otros países con proyectos de titulacion; describir y evaluar el actual sistema de titulacion en Panamá; evaluar el sistema catastral en Panamá; realizar un análisis costo/beneficio de un potencial proyecto masivo de titulacion; y finalmente, formular recomendaciones para la elaboracion de un sistema de titulacion efectivo, ágil y de bajo costo. Consideramos que el informe adjunto, así como los anexos que se distribuirán dentro de los próximos dias, cumplen netamente, con estos objetivos. Este trabajo se llevó a cabo por un grupo interdisciplinario, incluyendo expertos en la materia provenientes de varios países. Tambien se contó con la asistencia y colaboracion de la Mision USAID en Panamá, y de la Direccion Nacional de Reforma Agraria (DINRA) del MIDA, quien en todo momento, y en forma agil y eficiente, nos prestó la informacion necesaria, puso su personal a nuestra disposicion, y nos preparó viajes al terreno sumamente útiles para nuestro trabajo.

La informacion y los datos usados en nuestro informe se recogio

de varias fuentes, entre las cuales destacamos las siguientes: el Censo agropecuario de 1980; datos y estadísticas del MIDA; entrevistas con personal del MIDA, banqueros, productores agrícolas, representantes del sector privado,y expertos nacionales e internacionales en la materia; informes de varias entidades oficiales y privadas; documentos, informes y otra literatura relevante, mucha de la cual se encontró en la biblioteca de la USAID. Cabe destacar que mucha informacion se recogió en el terreno, especialemente en las provincias de Chiriquí,Coclé, Herrera, Los Santos, y Veraguas.

Introducción

Este trabajo acerca de la situación de la titulación de tierras en las áreas rurales de Panamá fué hecho bajo el contrato DAN-5301-1-00-5025-00, entre el Centro de Estudios de Tenencia de la tierra de la Universidad de Wisconsin y la USAID/Panamá.

Las motivaciones de éste estudio provienen de los resultados de diversos estudios oficiales y otros estudios que aseveran casi el 67% de todas las tierras en Panamá carecen de un título de propiedad seguro e inscrito, así como de la preocupación, tanto del Gobierno de Panamás, como la misión del USAID en éste país, sobre posible efecto de la inseguridad de la titulación en el uso de crédito, las inversiones agrícolas, la productividad y otros indicativos del desarrollo rural. A parte de analizar ésta situación, tanto el USAID/Panamá como el Gobierno Panameño, a través de su Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA), del Ministerio de Reforma Agraria(MIDA), también querían una evaluación del procedimiento actual de titulación que se emplea en Panamá, así como recomendaciones para procedimientos alternos, incluyendo un análisis del costo/benficio de las medidas así propuestas.

A tal efecto se reunió en Panamá, del 16 de Mayo al 18 de junio de 1986, un grupo de expertos bajo la dirección del Centro de Estudios de la Tenencia de la tierra de la Universidad de Wisconsin, la mayoría de los cuales trabajó durante periodos de dos semanas.

A parte del profesor Joseph R. Thome, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin, quién sirvió como director y

coordinador durante el período completo, el equipo contó con el profesor Santiago Moquete, un experto en catastro de la República Dominicana; el profesor Mitchell Seligson, de la Facultad de Ciencias Políticas y Director de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburg; el profesor John Strasma, Economista Agrícola, de la Universidad de Wisconsin; y el profesor Ricardo Zeledón, profesor de Leyes y Director del Programa de Post-Grado en Leyes Agrarias de la Universidad de Costa Rica. El equipo también contó con la completa participación del economista David Atwood y de la socióloga rural Virginia Lambert, ambos de la AID de Washington.

Además de la introducción y de las conclusiones, éste trabajo consiste de dos partes importantes. La primera parte provee un análisis de las implicaciones que tiene la inseguridad de la titulación de tierras rurales para el desarrollo agrícola, mientras que la segunda parte proporciona una evaluación de los aspectos legales e institucionales que afectan el proceso de titulación en Panamá, junto con una propuesta para reformar y mejorar este proceso. También se incluyen varios apéndices.

Este estudio e informe no hubieran sido posibles sin la colaboración y aporte tan cerca de los oficiales del MIDA/DINRA, en particular del Lic. Bruno Garisto, Ministro de Desarrollo Agropecuario; del Lic. Rolando E. Mejía, Director Nacional de la Reforma Agraria, y de los oficiales del DINRA; señores. Luis Huerta, Sabino Díaz, Isaías Perez, y Adolfo Quirós, así como también de varios oficiales del DINRA en las oficinas regionales en Penonomé, Coclé, Las Tablas, Santiago de Veraguas (ambas central y regional) y Chiriquí. Este estudio contó igualmente con

la ayuda del Lic. Francisco Rodríguez, Contralor General de la República, con la colaboración de numerosos funcionarios del Gobierno, banqueros, agricultores, finqueros y de todo el personal entrevistado como parte del estudio.

El estudio y el informe tampoco pudieron haberse llevado a cabo sin la parte administrativa y demás servicios proporcionados por el Dr. Edgar Gonzalez, los servicios de traducción de la Dra. Ivette Ng de Tejada y, en especial de los servicios secretariales y de edición de Marianela Lombardo.

I

La problemática de la titulación: La seguridad de la tenencia sobre la tierra y el desarrollo rural.

1.0 Investigaciones previas sobre los efectos de la inseguridad tenencial: Una breve reseña.

La evidencia acumulada por un creciente número de investigaciones llevadas a cabo en otros países en vías de desarrollo sugiere con firmeza que son válidas las preocupaciones que se han venido expresando en Panamá con relación a la importancia que tiene los títulos de propiedad. Es por ello que consideramos conveniente reseñar estas investigaciones a continuación.

En esos estudios, se llega a la conclusión que el crédito y la asistencia técnica a los campesinos(1) únicamente pueden combinarse para un óptimo aprovechamiento dentro del cliuma provisto por la seguridad que brinda un título de propiedad sobre la tierra. Aquellos compesinos que no tienen título de propiedad seguro sobre sus tierras enfrentan diversos problemas (Thome, 1971:229-230). Uno de los más serios es el de inseguridad tenencial, el cual se considera el que impide el acceso a las fuentes institucionales de crédito. Puesto que los títulos sobre tierras son generalmente la primera fuente de colaterales aceptables para préstamos agrícolas, muy pocos bancos están dispuestos a extenderle un crédito a campesinos que no posean títulos sobre sus tierras. Más aún, en el caso de algunos países, existen restriccioneds legales que impiden otorgarle crédito a personas que no poseen título de propiedad sobre sus tierras. Aún otra implicación de la relación que existe entre el título de prtopiedad y el crédito es que, en muchos países, la asistencia técnica es un componente obligado de los préstamos a pequeños agricultores. Por consiguiente, aquellos agricultores excluídos de tales préstamos debido a la ausencia de los títulos de

propiedad requeridos tampoco pueden tener acceso a una de las principales fuentes de asistencia técnica.

Hay diversos otros efectos negativos provenientes de la inseguridad tenencial. En ausencia de títulos de propiedad definitivos, surgen disputas comunales siendo frecuentes los conflictos por linderos de propiedad y derechos sobre el agua. Otro problema se refiere a las dificultades que confrontan los propietarios de tierras no tituladas al vender sus propiedades. No teniendo título de propiedad, a menudo deben vender las tierras por mucho menos dinero que las tierras tituladas de similar calidad. El resultado neto es un debilitamiento general del mercado de tierras. Otro problema más se refiere a la dificultad que tienen los gobiernos locales y nacionales para fijar los impuestos que deben pagar las tierras tituladas, lo que resulta en una reducción de los ingresos fiscales disponibles para la construcción de carreteras y de otros proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo agrícola. Igualmente pueden verse restringidos en el caso de tierras sin título, las inversiones en infraestructura agrícola y la emplementación de medidas conservacionistas. Quizás igualmente importante es también la inseguridad psicológica que surge de una propiedad de tierras sin título, en el caso de las poblaciones agrícolas. Se considera que quienes no tienen un título de propiedad seguro están poco inclinados a efectuar grandes inversiones en sus tierras, a plantar cosechas permanentes, o a preociparse sobre la erosión de los suelos.

Resumiendo, hay una vasta gama de implicaciones negativas de desarrollo asociada con la inseguridad tenencial. Es un esfuerzo

por superar el problema, varios gobiernos han iniciado programas encaminados a entregar títulos de propiedad, en forma eficiente y barata, a los pequeños propietarios. Tales programas han sido iniciados ya en Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú. El Banco Mundial está colaborando con un nuevo programa en Tailandia, mientras que la AID está involucrada en programas de titulación en Indonesia (Waite, 1983), Costa Rica (Seligson, 1982; Strasma and Waugh, 1984) y Honduras (Jones et. al., 1984; Seligson et al., 1983; Nesman and Seligson, 1986). Más aún, recientemente se aprobó en Ecuador un programa con apoyo de la AID (Seligson, 1984).

Aunque todavía no está disponible una evidencia definitiva que indique que los programas de titulación pueden vencer los obstáculos que se estima surgen de la inseguridad tenencial, si existen datos serios que apuntan en esa dirección. Un estudio efectuado a fines de los años sesenta por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica encontró que, a pesar de que los agricultores costarricenses que no tenían títulos de propiedad a veces conseguían crédito informal, el título de propiedad era un elemento crítico para asegurar las fuentes de financiamiento y para producir la expectativa de seguridad a largo plazo que, a su vez, tiende a conducir al agricultor a buscar créditos para incrementar su producción agrícola mediante inversiones a largo plazo (Salas et al., 1969:11).

El estudio encontró que una mayor productividad y mayores ingresos brutos en las fincas estaba directamente relacionado con la seguridad tenencial (id., 1969:22-23).

Como resultado de ese estudio, se estableció dentro de la agencia costarricensde para la Reforma Agraria un procedimiento administrativo de titulación que era mucho más sencillo y menos costoso que el estudio de método judicial. Sin embargo, el estudio no investigó lo que sucedería si se otorgara el título de propiedad a las fincas no tituladas. Un estudio subsiguiente fue llevado a cabo en Costa Rica (Seligson, 1982)(2), en el cual se encontró un 44 por ciento del incremento en el uso de créditos entre campesinos que habían recibido el título de propiedad sobre sus tierras, y también que, a medida que aumentaba el tiempo de la posesión, mayores probabilidades tenía el agricultor de obtener crédito. Igualmente se encontró que la asistencia técnica aumentaba significativamente después que se entregaba el título. Finalmente, dos tercios de los beneficiarios titulados informaron que su situación económica había mejorado desde que se le había otorgado el título.

Mayor evidencia sobre el valor del título de propiedad proviene de un estudio reciente llevado a cabo en el Estado de Maranhao, Brazil (Barbosa y Strasma, 1984). Utilizando dos grandes fuentes de datos , los investigadores concluyeron que:

"Los problemas encaminados a darles títulos de propiedad a los ocupantes son mucho más significativos que darles crédito, en igualdad de condiciones. Podemos esperar que un ocupante sin crédito duplique su producción si se convierte en propietario (tras un período de transición), mientras que el darle crédito solamente incrementaría su producción en aproximadamente un 20 por ciento." (Barbosa y Strasma, 1984:13).

El estudio encontró que el título de propiedad conlleva una mayor

productividad por hectárea y a un mayor ingresos familiar. De hecho presijeron, basados en los resultados del estudio, que se podrían esperar aumentos del 200 por ciento en los ingresos familiares, en los programas de titulación dirigidos a arrendatarios y ocupantes.

Existe evidencia reciente de que también en Ecuador es importante el título de propiedad. Como parte del proyecto de Estructura Agraria(3), más de 500 tenedores de tierra fueron entrevistados en tres zonas ecológicas diferentes de la provincia de Manabí, a principios de 1984. Sin embargo, el estudio no examinó el efecto del título de propiedad. Sin embargo, los resultados de un análisis llevado a cabo por USAID Ecuadro (Seligson, 1984) se resume en la tabla 1, en donde se mantiene constante la variable del tamaño de la finca:

Tabla 1. Impacto del título en Manabí, Ecuador controlado por tamaño de finca(a)

Variable	Sin titulo	Titulado	Sig.(b)
Ingreso agricola	22.873	42.270	.001
Ingreso ganadero	10,527	15,782	.001
Valor total de la produccion	42,358	82,456	.001
Valor promedio del prestamo	12,804	14,425	NS

(a) Las cifras presentadas en esta tabla se producen mediante un análisis de Clasificación Múltiple siendo la co-variable utilizada el efecto del tamaño de la finca.

(b) Los niveles de significación están todos basados en la prueba-t.

Aún cuando se controló el efecto del tamaño de las fincas, las diferencias entre los productores con y sin título continúan siendo grandes y estadísticamente significativas excepto en cuanto al valor promedio de los préstamos en donde no quedan diferencias entre ambos grupo. Una posible explicación para este resultado es que probablemente los préstamos ehjerzan un efecto interactivo al unirse al tamaño de las tierras, de tal modo que aquellos con fincas más grandes y con título de propiedad obtienen una cantidad significativamente mayor de crédito que aquellos con fincas del mismo tamaño pero sin título de propiedad. De hecho, fue éste el resultado del estudio efectuado por Salas et al., en Costa Rica(5).

Los resultados del reciente estudio realizado en Ecuador apoyan la noción de que el efecto positivo del título de propiedad que ha sido documentado en otras partes de la América Latina bien puede ser aplicable a Panamá. Se impone, sin embargo, una importante nota de precaución. El título de propiedad contribuye a mejorar el ingreso del agricultor al brindarle acceso al crédito y a otros insumos. Si dichos insumos no están disponibles, entonces el título de propiedad en sí revestirá muy poco valor. En sentido inverso, los estudios llevados a cabo hasta el presente parecen indicar que si dichos insumos están disponibles, pero el título de propiedad no, se atrasa el desarrollo. Los mas recientes estudios del Banco Mundial en Tailandia confirman esta conclusión. En una de tres áreas estudiadas, los títulos de propiedad tenían poco efecto sobre la disponibilidad de crédito y el valor de la tierra. Esta era una región fronteriza con cosechas de alto valor al contado, pero sin banca comercial, en donde los prestamistas

informales dominaban el mercado crediticio, prestando contra cosechas y sin exigir colateral,(Sección , aquí abajo indica un comportamiento similar por parte de los bancos en Panamá). En las otras dos áreas estudiadas, en donde el extenso mercado crediticio formal estaba dominado por la banca privada, los propietarios con título recibieron casi el doble en créditos que los propietarios sin título, y la productividad por unidad de tierra era también significativamente más alta (Feder, 1986).

Tomando en consideración los resultados presentados anteriormente, y las preocupaciones que han sido expresadas en el sentido de que el desarrollo agrícola panameño está siendo entorpecido por problemas de inseguridad tenencial, parece completamente adecuado explorar los detalles del caso panameño con cierto detalle. Es éste el propósito del presente informe.

Notes sección 1.0

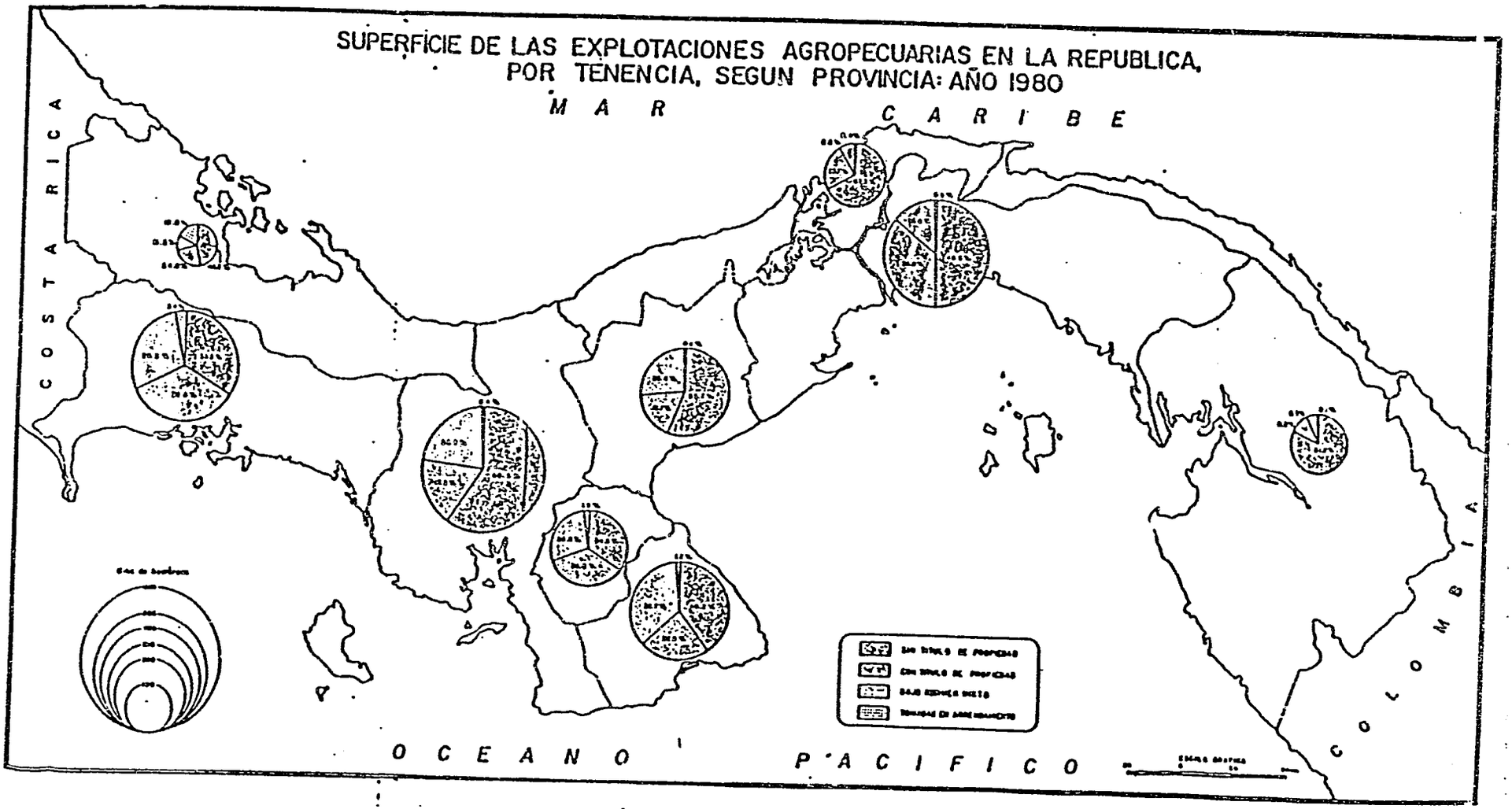
(1) Los términos "agricultor" y "campesino" se utilizan intercambiablemente en este informe, a pesar de que algunos estudios hacen distinción entre ambos.

(2) El estudio subsiguiente fue de naturaleza retrospectiva y no se utilizó un diseño de antes-y-después.

(3) Este proyecto fue apoyado por la AID, y hospedado por la agencia ecuatoriana para la reforma agraria, IERAC. La asistencia técnica fue suministrada por el Centro de Tenencia de Tierras de la Universidad de Wisconsin.

(4) Esto se hizo utilizando el tamaño de la finca como una covariable en un análisis de ecuaciones variables.

(5) Para llevar a cabo esta prueba se podría computar un término de interacción para tierra y título (multiplicando tierra por título) y entrar esta variable en una ecuación de regresión múltiple con el crédito como variable dependiente y el tamaño de la finca, título y el término de interacción como pronosticador. Nuevamente aquí, sin embargo, la pequeña proporción de las muestra que recibe préstamos podría reducir esta ecuación hasta la insignificancia.


SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA,
POR TENENCIA, SEGUN PROVINCIA: AÑO 1980
M A R
C A R I B E
COSTA RICA
COLOMBIA
O C E A N O
P A C I F I C O

2. ANALISIS DE LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD DE TENENCIA EN PANAMA.

2.1 ANALISIS CUANTITATIVO DE LA TITULACION EN PANAMA.

Antecedentes

La evidencia acumulada en otros países alrededor del mundo indica una asociación entre la seguridad tenencial y el mejoramiento del desempeño agrícola. Esta información puede, sin embargo, no ser relevante en el caso de Panamá. A pesar de que no hemos encontrado ningún estudio sistemático sobre el efecto de la titulación en Panamá, en una evaluación de la titulación hecha en 1970 por la Comisión de la Reforma Agraria, se informó que la titulación "no ha significado nada en cuanto a mejoramiento de las condiciones de vida se refiere(Heckadon 1973:37). En un estudio subsiguiente realizado también por Heckadon, se llegaron a similares conclusiones negativas (Heckadon, 1983).

Más aún, a pesar de estar en favor de los programas de titulación, la mayoría de nuestros encuestados indicó que existía poca relación entre un título de propiedad seguro y una mayor productividad, mayor utilización del crédito, inversiones, asistencia técnica y demás(1).

Sin embargo, numerosas fuentes sugirieron importantes motivos sociales y políticos para suministrar títulos de propiedad, particularmente a los pequeños propietarios, lo cual podría también tener importantes efectos económicos de largo alcance.

Afortunadamente, la información para medir el prevalecimiento, y evaluar los posibles efectos, la titulación en Panamá, está mucho más disponible que en la mayor parte de los países de la

región, puesto que la Dirección de Estadística y Censo ha incluído preguntas sobre la situación en cuanto a los títulos de propiedad, en los Censos Agropecuarios de 1960 y 1970 y en el de 1980. Puesto que la información de 1980 se procesa en forma mecánica, existen técnicas estadísticas apropiadas para comparar las fincas con título de propiedad y las que no lo tienen, tal y como se hace en el presente informe. Antes de ello, sin embargo, determinemos el prevalecimiento de tierras con título de propiedad en Panamá y el grado en que ha crecido o decrecido a lo largo de los años(1).

Dimensión y ubicación del problema de la titulación en Panamá

El censo define las fincas tituladas como aquellas que tienen "título legal de propiedad, es decir, registrado en el Registro de la Propiedad"(2). De acuerdo con el Censo agropecuario de 1980, un 23.5% de las fincas y un 25.7% de las tierras de las fincas de Panamá están tituladas(cuadro 1). En términos absolutos, 35,539 de 15

83

fincas están tituladas y 584,131 hectáreas de 2,276,297 hectáreas de tierra de fincas tienen título(3). No debemos enfatizar demasiado la exactitud de estas cifras, y consideremos que sería completamente apropiado concluir que aproximadamente un cuarto de las fincas y de las tierras de las fincas en Panamá, están tituladas. El grueso de las fincas restantes son propiedades sin título(67.1% de todas las fincas), y un pequeño porcentaje es arrendado (1.7%) o se posee en alguna forma de tenencia mixta(4). Así pues, la situación en Panamá está entre la de Honduras, por un lado, en donde tan solo el 3% de las tierras estaba titulada antes de iniciarse el programa de titulación de tierras en 1982, y el caso de Costa Rica, por el otro lado, en donde se estima que un

50% de las fincas tenían título de propiedad antes de iniciarse los programas de titulación a principios de los años setenta.

La distribución regional de los títulos de propiedad es muy variada, desde un bajo índice de 2% de fincas tituladas en Darién, hasta un alto índice de 35% de tituladas en la provincia de Panamá(Ver tabla 2 y mapa 1).

El patrón general observado es que las tierras fronterizas y las tierras de fincas menos valiosas tienen menos probabilidades de estar tituladas.

Tal y como indica la Figura 1, la relación entre el tamaño de la finca y los títulos de propiedad es curvilinear. La probabilidad de que la tierra tenga título de propiedad aumenta para todas las fincas de 10 hectáreas o más, y disminuye para las fincas de entre 0.5 y 9.9 hectáreas. De éstas últimas, las fincas en la categoría más pequeña (menos de 0.5 hectáreas) tienen más probabilidades de tener título de propiedad que cualesquiera otras, salvo las de 1,000 o mas hectáreas (Ver tabala 3 y Figura 1). En la Tabla 4 presentamos una descomposición mas detallada, por tamaño de finca y categoría de tenencia, para cada departamento. Una síntesis completa de la situación de los títulos de propiedad y del tamaño de las fincas para toda la nación, y para cada distrito, se encuentran en el Apéndice 5.

Otra forma de medir la relación entre el tamaño de la finca y el título de propiedad es la mediana, o promedio, del tamaño de las fincas tituladas, comparado con el de las fincas sin titular. Para el país en general, y excluyendo las formas mixtas de tenencia(5), la finca titulada promedio mide 28.5 hectáreas(std.dev.63.6)(6).

FIGURA I

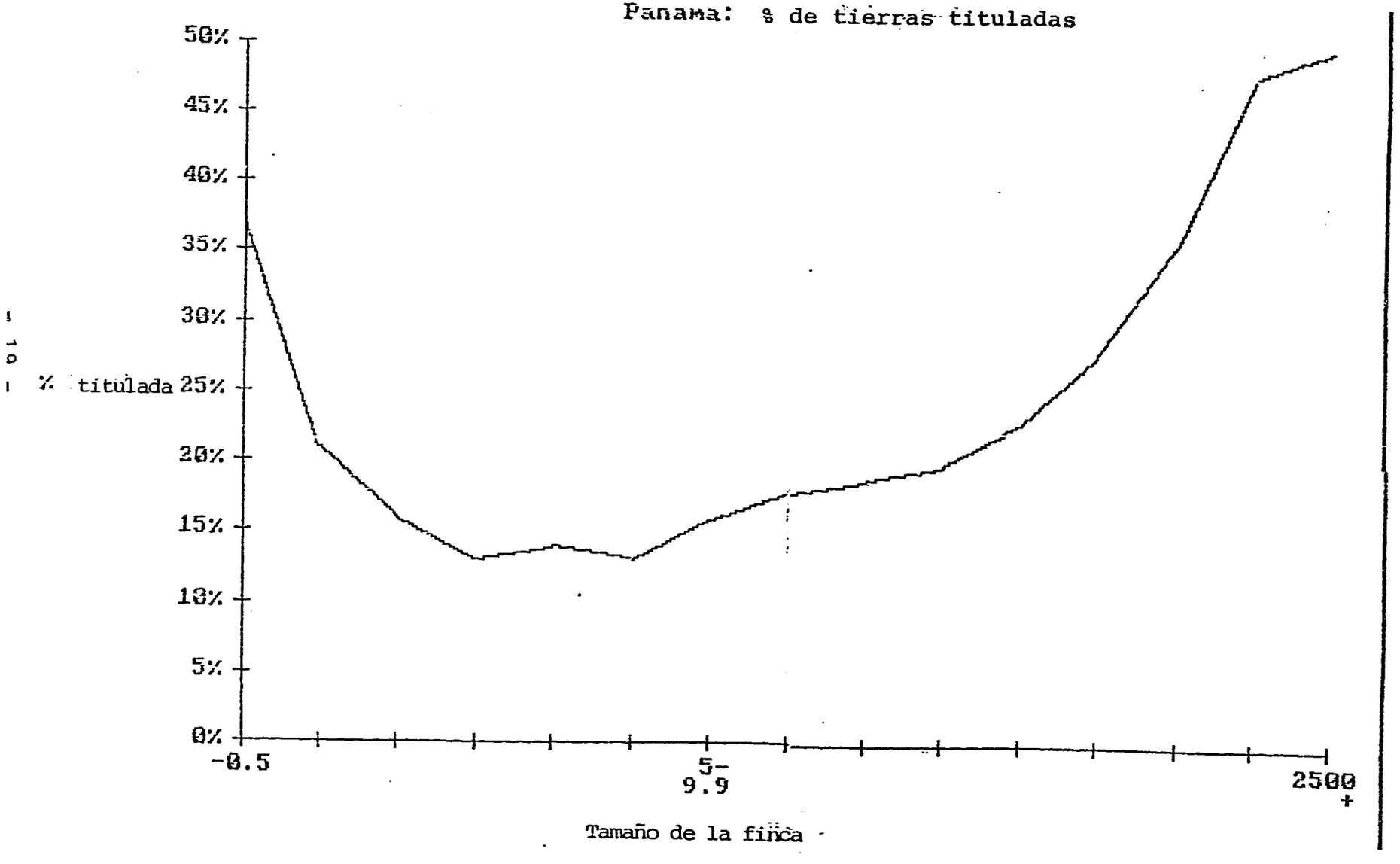

Panama: % de tierras tituladas
50%
45%
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
% titulada
-0.5
5-
9.9
2500
+
Tamaño de la finca

TABLA 2

PANAMA: Fincas tituladas por provincia

-Provincia	% por unidad de finca titulada	% de áreas detierra titula
Panamá	35	36
Herrera	27	35
Chiriquí	25	34
Los Santos	20	23
Coclé	19	18
Bocas del Toro	15	24
Colon	15	24
Veraguas	15	17
Darien	2	11
National Total	23	26

Source: CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1981

El efecto de la titulación sobre el desarrollo agrícola.

Entre los beneficios que se creen que se derivan del título de propiedad y se encuentran unos menos tangibles, tales como el incremento de la seguridad psicológica del campesino, y algunos otros más tangibles, tales como un incremento de créditos, inversiones agropecuarias, rendimiento de las cosechas y prácticas de conservación. Para poder medir el efecto del título de propiedad sobre todos estos factores, se podría elaborar un cuestionario especial y entrevistar a campesinos de una muestra de corte transversal, algunos de los cuales tendrían título de propiedad y otros no (Ver el estudio de Tailandia señalado en la sección 1.1.). Otro enfoque sería el de utilizar un diseño longitudinal que midiese el efecto del título de propiedad a lo largo del tiempo. Tal enfoque ha sido utilizado por la UASID en Honduras.

Aunque los datos del censo panameño no permiten efectuar un análisis tan detallado, y de largo alcance sobre el efecto del título de propiedad como lo permiten los estudios especiales antes anotados, dichos datos si permiten un análisis de varias variables fundamentales a nivel nacional, incluyendo la evaluación del efecto que ejerce el título de propiedad sobre la utilización del crédito, las inversiones agropecuarias, el rendimiento de las cosechas y el ingreso. Debido a las limitaciones del tiempo, sin embargo, el presente estudio dará mayor relevancia a las asociaciones claves que emergen de un análisis rápido de los dichos datos. De darse una determinación política en cuanto a embarcarse en un programa de titulación, se deberían llevar a cabo

entonces extensos análisis adicionales de datos censales, como parte del diseño del proyecto, para enforcar dicho proyecto de titulación hacia cosechas y regiones de resultados garantizados.

Consideraciones en cuanto a la metodología. A la fecha del presente informe, el volumen del censo agropecuario de 1980 que se refiere a la titulación no había sido publicado. Afortunadamente, sin embargo, se nos brindó acceso a las tabulaciones sin publicar de los datos sobre tenencia (Ver el Apéndice 6). Esas tabulaciones, aunque muy útiles para establecer la cantidad y la ubicación de las tierras tituladas en Panamá, no permiten un análisis sobre el efecto de la titulación en sí. Para poder llevar y efectuar dicha determinación, tuvimos que trabajar con los propios datos censales sin procesar.

El censo completo incluye 151,282 unidades. El análisis que aquí presentamos está basado en un muestreo sistemático del 20% de esas unidades. Esta muestra es lo suficientemente grande como para permitirnos extrapolar el resultado del análisis a la población total.

El análisis de los datos censales requirió, primeramente, una determinación de cuales tierras serían las que se considerarían tituladas y cuales las sin titular. En el censo, las preguntas sobre situación del título de propiedad (números 17-20), permiten determinar que proporción de una unidad de finca dada está titulada. Se hubiese podido construir una variable contínua a partir de esa información, pero debido a que no había forma de vincular la producción, el crédito y demás variables con aquella porción de la finca que estaba titulada, frente a la porción que

no lo estaba, se tuvo que rechazar ese enfoque. Un segundo enfoque hubiese sido el considerar como titulada cualquier finca en la cual cualquier porción de la misma estuviese titulada. La ventaja de este enfoque radica en que se hubiese podido incluir casi todas las fincas en el Censo (excepto las que estuviesen arrendadas, en razón de la ambiguedad de la definición mencionada anteriormente). Su desventaja radica, no obstante, en el hecho de que en muchos casos sólo una porción insignificante de las tierras está realmente titulada, como por ejemplo la casa y el patio trasero, mientras que las tierras en las cuales de hecho se cultiva bien, pudieran estar ubicadas en tierras completamente sin titular. El equipo optó por un tercer enfoque: las tierras tituladas eran aquellas en las cuales todas las tierras de la finca estaban tituladas y las fincas no-tituladas eran aquellas en las cuales ninguna parte de las tierras estaba titulada. La ventaja de este enfoque radica en el hecho de que deja sin ambiguedades el contraste entre tierras tituladas y tierras no tituladas y, por consiguiente, promete dar resultados también sin embiguedad al analizar los datos. La desventaja es que se excluyen del análisis las fincas parcialmente tituladas, pero dado que se estaba trabajando con el censo en vez de que con una pequeña muestra, la pérdida de casos no afectó la robustez del grueso de nuestro análisis(6).

Una segunda consideración en cuanto al análisis del censo fue la de excluir del mismo las tierras de propiedad de quienes fuesen campesinos. Nuestro motivo para hacerlo fue que presumimos que un programa de titulación auspiciado por la AID probablemente concentraría el enfoque (aunque no necesariamente lo limitaría a)

en los pequeños propietarios. Por consiguiente, filtramos aún más el censo y eliminamos a los propetiarios de fincas cuya ocupación principal no fuese la agrícola (pregunta número 9 del Censo). Esto eliminó una porción substancial de las fincas(44%). No creemos probable que los resultados globales de este análisis se hubiesen afectado substancialmente de haberse incluído estas fincas en el análisis, mas si existiese interés suficiente en este grupo excluído, en el futuro se debería emprender un análisis por separado del mismo.

Una consideración final al seleccionar las fincas para el análisis fue la de excluir todas las fincas que no fuesen propiedad de individuos, tales como fincas de empresas, cooperativas, asentamientos campesinos y granjas estatales o comunales. Aunque las mismas totalizaron solamente un .6% de todas las fincas, las excluímos porque no quisimos confundir los efectivos colectivos del título de propiedad con los efectos individuales del mismo. Los datos censales brindan un fácil análisis de tales empresas colectivas, y se podría emprender uno si se considera la titulación de dichas empresas colectivas.

Las exclusiones antes mencionadas reducen el número de casos, de más de 30,00 a 18,312, así como la proporción de las fincas tituladas dentro del total de los casos restantes, de 23.5% para el censo total a 20.4% para nuestra muestra reducida. La reducción en el tamaño de la muestra, sin embargo, se envió compensada por un mejoramiento substancial en cuanto a la claridad de los resultados obtenidos, puesto que se redujeron las perturbaciones en los datos. La evaluación siguiente se basa

enteramente en las 18,312 fincas de la muestra reducida.

El impacto del título de propiedad sobre el crédito.

Individualmente, el efecto económico del título de propiedad que más se menciona es el que se refiere al crédito. Tal y como anotáramos, otros estudios han encontrado que las fincas con título de propiedad reciben significativamente más crédito que las fincas sin titular. También se puede esperar que las fincas que son más grandes igualmente estén tituladas y reciben más crédito que las más pequeñas. Puesto que en Panamá las fincas con título de propiedad promediaron dos veces el tamaño de las fincas sin título (63.4 hectáreas versus 28.5 hectáreas), fue necesario controlar el tamaño de las fincas al analizar los datos del censo. Esto lo hicimos usando el tamaño de la finca como un covariante(7).

Para computar el crédito se tomaron en cuenta todas las fuentes de crédito registradas en el Censo (preguntas número 554-1 a 554-4). Estas incluyen las siguientes: 1) entidades oficiales, 2) entidades privadas, 3) cooperativas, y 4) otras fuentes. Estas preguntas cubren presumiblemente, todas las fuentes.

Segun se define arriba, las fincas tituladas en Panamá recibieron, en el año agropecuario de 1980-81, un promedio de $4,095 en crédito, mientras que las fincas sin título de propiedad recibieron un promedio de $523. Se trata de una diferencia del 367%(8). Dichas diferencias son estadísticamente significativas al nivel del .0001; es decir, que la probabilidad de que estas diferencias entre fincas con título y fincas sin título se hayan dado por casualidad, y es de menos de una en diez mil(8). Los resultados del análisis aparecen en la Tabla siguiente.

TABLA 3

PANAMA: Tamaño de finca titulada

Tamaño de finca (hect)	% por unidad de finca titulada
<0.5	37
0.5 - 0.9	21
1 - 1.9	16
2 - 2.9	13
3 - 3.9	14
4 - 4.9	13
5 - 5.9	16
10 - 19.9	18
20 - 49.9	19
50 - 99.9	20
100 - 199.9	23
200 - 499.9	28
500 - 999.9	36
1000 - 2499.9	48
2500 +	40

Source: CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1971

TABLA 4

PANAMA: Land tenancy patterns by province

	No. Farms	% distribution			
		Titled	Rented	Not Titled	Mixed
National total	151,283	23	2	67	8
Less than 0.5 has.	48,634	37	1	62	0
0.5 - 4.99 has	50,744	16	4	73	7
5.0 - 499.9 has	51,579	18	1	67	14
500 + has	326	40	3	23	34
5.0 - 49.9 has	41,562	18	1	69	12
Bocas del Toro	2,098	15	0	81	4
Less than 0.5 has.	798	12	0	88	0
0.5 or more has.	1,300	16	1	77	6
>5 - 49.9 has.	724	15	0	79	5
Coclé	21,779	19	1	73	7
Less than 0.5 has.	5,307	38	2	59	1
0.5 or more has.	16,472	13	1	78	8
>5 - 49.9 has.	6,724	11	0	79	10
Colon (1)	7,208	15	1	81	3
Less than 0.5 has.	1,342	26	1	73	0
0.5 or more	5,866	12	1	83	4
>5.0 - 49.9	2,725	10	1	86	4
Chiriquí	33,033	25	1	67	7
Less than 0.5 has.	14,087	33	1	66	0
0.5 or more has.	18,946	20	2	67	11
>5.0 - 49.9 has	6,780	20	1	65	14
Darién	2,250	2	1	95	2
Less than 0.5 has.	73	5	0	95	0
0.5 or more has.	2,477	2	1	95	2
>5.0 - 49.9 has.	1,284	2	0	96	2
Herrera	12,480	27	3	56	14
Less than 0.5 has.	3,254	36	2	62	0
0.5 or more has.	9,226	23	4	54	19
>0.5 - 49.9 has.	4,189	29	1	49	21
Los Santos	13,390	20	4	58	18
Less than 0.5 has.	2,605	24	1	74	1
0.5 or more has.	10,794	19	5	54	22
>5.0 - 49.9	5,208	23	1	68	8
Panamá	33,371	35	2	60	3
Less than 0.5 has.	17,342	45	1	53	1
0.5 or more has.	16,029	25	1	68	6
>5.0 - 49.9	5,208	23	1	68	8
Veraguas	25,365	15	2	74	9
Less than 0.5 has.	3,826	31	1	67	1
0.5 or more has.	21,539	13	2	75	10
>5.0 - 49.9	9,486	15	0	75	10

Tabla 5. TODO PANAMA: EFECTOS DEL TITULO SOBRE EL CREDITO.

Crédito anual promedio		Sig.	Crédito anual Adj.		Sig.
Titulada:	$4,094	<.0001	$2,977		<.0001
Sin titular:	523		810		

Controlando por el tamaño de la finca, el monto del crédito es $2,977 de los títulos y $810 para los no titulados

Un elemento potencial de confusión en cuanto a los resultados a nivel nacional, pueden ser los efectos de factores exógenos que no sean el tamaño de la finca, los cuales podrían ser la causa de una mayor utilización de crédito en las fincas con título de propiedad que en las no tituladas. El equipo sospechó que aquellas fincas que estaban ubicadas en mejores tierras (es decir, fincas con suelos de mejor calidad, agua más abundante, más facil acceso al mercado, etc) podrían tener mayor acceso al crédito, independientemente de las consideraciones del título de propiedad. De hecho, son éstos los factores que incrementan el valor de las tierras y alientan al agricultor a obtener su título de propiedad sobre ellas.

Sin embargo, puesto que el Censo Nacional no obtuvo información sobre calidad de suelos, acceso al agua y a los mercados, no había forma directa de controlar estos factores dentro de la presente investigación. Un método indirecto, que requiere mucho más tiempo de computador y esfuerzo de análisis, es el de intentar controlar estos factores exógenos reproduciendo el análisis en áreas relativamente homógenas. El equipo intentó hacer esto, escogiendo al Distrito, la segunda unidad política más pequeña, como unidad de análisis, puesto que las Provincias eran demasiado grandes y

los corregimientos demasiado pequeños.

Existen en Panamá 66 distritos, con un promedio de 277 fincas cada uno, para la muestra analizada en este informe. Es ésta una cantidad suficiente como para llevar a cabo un análisis estadístico confiable. Los estudios casuísticos indican, no obstante, que puede existir una gran diversidad de calidad de tierras dentro de estos distritos (Gudeman). Así mientras que su tamaño relativamente pequeño (un promedio de 34,489 hectáreas de tierras agrícolas por distrito) debería reducir la variación de las tierras dentro de los distritos, no es posible, sin embargo, controlar por completo este factor.

Un análisis, a nivel distritorial, de los efectos del título sobre el crédito, reveló que en 44 de los 66 distritos las fincas con título de propiedad tenían significativamente más crédito que las fincas sin titular. Al controlar el tamaño de las fincas, esta cifra bajó a 28, en donde 11 distritos registraban que las fincas sin titular tenían más créditos y el resto en los cuales no existían diferencias. El uso del Censo completo hubiese incrementado el número de casos por un factor de 5 aproximadamente y probablemente produciría un mayor número de resultados significativos. En el Apéndice a este Informe se incluyen un resumen de estos resultados.

Resumiendo estos resultados, podemos aseverar que, en Panamá, las fincas tituladas utilizan más crédito que las no tituladas. Aún controlando el tamaño de las fincas, las fincas tituladas recibieron casi cuatro veces la cantidad de crédito que las fincas no tituladas durante 1980-81. Cuando se utilizó el control por distrito, las fincas tituladas en el 42.4% de los distritos de

Panamá recibieron significativamente más crédito que las fincas sin título. Sin embargo, las fincas sin título recibieron más crédito en 16.7% de los distritos y no hubo diferencia en el 40.9% de los distritos.

El impacto del título de propiedad sobre las inversiones agrícolas.

El cénso no recogió informaciones completas sobre todas inversiones agrícolas, pero sí incluyó una serie de 20 preguntas (números 158-178) sobre la propiedad de equipos agrícolas, incluyendo equipo motorizado como tractores, arados, y cosechadoras, así como maquinaria no-mecanizada tal como arados tirados por bueyes y máquinas para sembrar semillas. Para los efectos de este análisis, simplificamos estos veinte artículos en un solo índice resumido(9). Encontramos que las fincas con título de propiedad tenían en promedio 2.1% de tales artículos, mientras que las fincas no tituladas tenían solamente un promedio de .7. La diferencia es significativa al .001. Al controlarse el tamaño de las fincas, las fincas con título de propiedad tenían 2.0 artículos y las no-tituladas .7 artículos, lo cual también es significativo al .001. Al utilizar el control por distrito, se encontró que 22 distritos tenían inversiones significativamente mayores en maquinaria, comparados con 11 distritos en los cuales las fincas sin título tenían mayores inversiones. En los distritos restantes no se registraron diferencias significativas. Resumiendo, es probable que las fincas tituladas en Panamá demuestren que casi tres veces la cantidad de maquinaria agrícola que las fincas sin titular en un tercio de los distritos del país,

TABLE 5

ANNEX X

Percent Distribution by Farm Size of Principal Occupation of Farm Operator for Farm Units and Hectarage

Farm Size	Farms		Hectares	
	% Agr.*	% Non-Agr.	% Agr.	% Non Agr.
Total Has.	55	45	88	12
< 0.5	13	87	19	81
.05 - 0.9	41	59	62	38
1.0 - 4.9	73	27	77	23
5.0 - 9.9	87	13	87	13
10.0 - 19.9	88	12	88	12
20.0 - 49.9	89	11	89	11
50.0 - 99.9	91	9	91	9
100 - 199.9	89	11	89	11
200 - 499.9	89	11	89	11
500 or more	92	8	88	12

Source: Censo Agropecuario 1981

*Includes both crop and livestock farmers.

mientras que en los dos tercios restantes, o bien no produjo diferencias, o las fincas sin titular registraron mayores inversiones.

Ingreso de las fincas.

Al nivel nacional de análisis, el ingreso de las fincas en razón de varias cosechas claves fue significativamente más alto, al ajustarse en razón del tamaño de las fincas, en las fincas tituladas que en las no tituladas, tal y como se demuestra en la siguiente Tabla:

TABLA 6. TODO PANAMA. INGRESO POR FINCA Y TITULO.

Cosecha	Ingreso promedio Ajustado Titulada	sin titular	Sig.
Arroz(primera siembra)	B 1,296	B 264	<.001
Frijoles	B 16	3	.006
Tomates-mesa	B 12	6	NS
Tomates-industrial	B 75	19	<.001
Cafe	B 517	116	<.001
Banano	B 17	2	<.001
Ganado	B 2,354	880	<.001

No tuvimos los recursos necesarios para examinar estas cifras de ingresos por distrito, a un nivel nacional las diferencias son notorias.

El rendimiento de las cosechas.

Una indicación final del efecto del título de propiedad son las diferencias en el rendimiento de las cosechas entre las fincas

tituladas y las no-tituladas. Como se puede apreciar en la siguiente Tabla, las cosechas comerciales, tales como el arroz, bananos, piñas y aguacates, muestran rendimientos significativamente mayores en las fincas tituladas que en las no-tituladas.

Es notable sin embargo, el hecho de que las cosechas de subsistencia, tales como el maíz y frijoles, no muestran diferencias significativas. La implicación de estos resultados es que el título puede tener el efecto de incrementar el rendimiento de las cosechas comerciales, aunque no es probable que tenga mucho efecto sobre las cosechas de subsistencia.

TABLA 7. TODO PANAMA. RENDIMIENTO DE COSECHAS PAGADERAS AL CONTADO Y TITULO.

Cosecha	Rendimiento	Sig.	Rendimiento Adj.	Sig.
ARROZ				
Titulado:	27.4 qq/hec.	.0001	27.0	.0001
Sin titulo:	19.9		19.9	
BANANO				
Titulado:	1.29 tallo/ planta	.005	1.29	.01
Sin titulo:	1.16		1.16	
PINAS				
Titulado:	.54 fruta/ planta	.008	.55	.007
Sin titulo:	.43		.43	
AGUACATES				
Titulado:	544 fruta/ planta	.03	529	.03
Sin titulo:	432		460	

RESUMEN

Aunque no es concluyente, los resultados del Censo de 1980 indican

que los títulos pueden ayudar en cambiar las cosas en Panamá, de diversas formas. Ellos están asociados al incremento en el uso del crédito, mayores inversiones por finca, mayores ingresos y mayores rendimientos en las cosechas pagaderas al contado.

NOTAS DE LA SECCION 2.1.

(1) La confiabilidad de los datos del censo fue verificada revisando el censo especial tomado por la Comisión de la Reforma Agraria en Julio de 1963, que fue publicado en 1965 como el "registro de Agricultores sin tierra propia". Los resultados de dicho estudio eran bastante consistentes con los del censo agropecuario de 1961, en el cual se reportaron 66,283 fincas sin título de propiedad de .5 hectáreas y más, mientras que en el estudio de titulación de 1963 se encontraron 68,383 fincas de este tamaño, una diferencia del 3.2%. Aunque no concluyentes, nuestra excursiones al campo tendieron a confirmar la validez del censo.

(2) El censo de 1980 se llevó a cabo entre el 17 y el 24 de mayo de 1981. Los censistas, sin embargo, solicitaron información sobre tierras y cosechas referente al año 1980.

(3) El censo en sí es responsable por alguna imprecisión en la medición de la cantidad y tamaño de las fincas con título de propiedad. Esto se debe a que hubo una transposición de categorías en el cuestionario del censo. En la pregunta 17 se cuestiona a los encuestados sobre cuánta tierra ocupan excluendo las tierras cedidas a otros ("no incluía la tierra cedida a otras personas"). La tierra cedida a otros bajo la forma de compartir cosechas, arrendar o el uso gratuito se incluye posteriormente en el recuento de las tierras (preguntas 21 y 22), pero dichas preguntas no hacen referencia directa a la situación de esas tierras. Por consiguiente, algunas tierras entregadas a arrendatarios o a quienes comparten cosechas pueden quedar excluídas del recuento de tierras tituladas, pero se las incluye posteriormente en el cuestionario como parte del total de tierras ocupadas por el encuestado (pregunta 20). La cantidad de tierras que cae dentro de esta categoría de transposición no es grande, sin embargo, el censo publicado informa que hay un total de 87,398 hectáreas y 1,033 fincas como "propia arrendada", y un subconjunto de esas tierras puede de hecho estar titulado. Los censos del futuro deberían intentar aclarar esta ambiguedad.

(4) Estas fincas de tenencia mixta fueron excluídas debido a la ambiguedad en la definición del censo que se mencionara anteriormente.

(5) Estos promedios fueron calculados de la muestra de 20% que se detalla en el texto.

(6) De acuerdo con altos funcionarios del MIDA, ésto se debe al hecho de que el censo incluía como propiedades agropecuarias o rurales todas aquellas parcelas en las cuales se criaban animales o se cultivaban algunas frutas o vegetales, aún aquellas parcelas dentro de las áreas urbanas, una práctica común en las ciudades panameñas(entrevista con I.Perez, 3 de junio de 1986).

(7) En algunos distritos en los cuales la cantidad de fincas era demasiado pequeña para comenzar, la reducción de casos sí tuvo su

impacto. Si estos distritos fuesen de interés social, se podría llevar a cabo un nuevo análisis de todo el censo, en vez de sólo sobre el 20%.

(8) Un control tal puede llevarse a cabo en diversas maneras, tales como computando el crédito por hectárea o empleando el tamaño de la finca como variable independiente en una ecuación de regresión múltiple. En el presente estudio hemos optado por utilizar la técnica del análisis de variaciones a lo largo de la presentación, debido a la facilidad de su interpretación y porque tratamos fincas tituladas versus fincas no-tituladas como clases separadas de fincas, una consideración ideal para el uso del análisis de variaciones. El control del tamaño de las fincas se lleva a cabo utilizando el tamaño de la finca como covariante en el análisis. Estos análisis fueron ejecutados utilizando el programa SAS GLM.

(9) El uso del significado estadístico en este estudio contribuye a guiarnos hacia resultados de significado sustantivo. De hecho, puesto que estamos utilizando una muestra sistemática del universo entero (es decir, del censo), las implicaciones de inferencia de estas estadísticas no tienen el mismo significado que cuando se utiliza una muestra convencional.

(10) Existen por supuesto, numerosas formas, tales como un índice, que se podrían crear. Por ejemplo, se podría dar mayor peso a la maquinaria motorizada que a la movida por aniamles. Sin embargo, para los efectos de este análisis exploratorio, optamos por un enfoque balanceado.

2.2 Análisis Cualitativo de los problemas de titulación en Panamá.

Tras analizar brevemente las causas principales de la inseguridad por título y tenencia, en esta sección enfocamos las consecuencias sociales, económicas, ambientales y políticas, presentes y potenciales, de los problemas de inseguridad por título/tenencia en Panamá. Por inseguridad de título nos referimos básicamente a la situación en la cual los propietarios o poseedores de las tierras rurales dejan de seguir los procedimientos apropiados para obtener un título legal válido sobre sus tierras, tales como pedir el título de propiedad sobre las tierras de dominio público que ocupan (derechos de heredad), resolver legalmente sus derechos hederitarios, o de otra manera dejar de registrar sus derechos legales válidos sobre tales tierras en los registros públicos correspondientes. La inseguridad por título también puede describir una situación en la cual propiedades de título privado no están siendo plenamente protegidas por el Estado, ya sea por presiones sociales (invasiones de tierras) o por objetivos claros, tales como la reforma agraria(1).

Inseguridad tenencial es un término más amplio que significa el potencial de perder o la falta de seguridad sobre tierras que una persona ocupa, ya sea con o sin título.

Para poder entender la insegeuridad de la tenencia de la tierras es necesario entender el sistema de propiedad vigente en Panamá. En este país para el 75% de la población rural y también para muchos de los moradores de los pueblos afuera de la zona Panamá-Colón, este sistema está basado en un sistema informal de derechos posesorios en tierras del estado. Con la excepción de áreas de

muchos conlfictos sobre la tierra, nosotros hemos encontrado muchos casos de transacciones de tierra, herencia y inquilinaje que se tramitan dentro de este sistema informal sin ningún inconveniente. El sistema de derechos posesorios ha dado a la gente expectativas bastantes claras y seguras sobre sus derechos sobre la tierra. Aún asi, hay una preocupación creciente entre la población rural para formalizar sus derechos informales. Las 35,000 solicitudes para título (muchas de las cuales hasta ahora han pasado la etapa inicial de documentar sus derechos posesorios) son evidencia de esta creciente preocupación.

Como es el caso en otros países (Thome, 1971:230-234), la inseguridad por título o tenencia en Panamá es el resultado de diversos factores legales, institucionales, económicos y sociales (éstos se detallan en la Sección 2). Entre las fuentes legales e institucionales del problema, en Panamá, se encuentran: procedimientos inadecuados o indebidamente complicados y costosos para obtener título de propiedad sobre tierras de dominio público, para registrar los títulos de propiedad en los registros públicos, o para deslindar o medir tierras; títulos indeterminados o transpuestos que datan a menudo de los tiempos de la colonia; distribuciones de tierra indescriminadas o pobremente planificadas; la existencia de un sistema legal incoherente; y la falta de recursos o de compromiso para hacer implementar las leyes y políticas vigentes.

Además, y probablemente más importantes, según los documenta Heckadon (1973 y 1983), es el impacto de las estructuras y prácticas económicas, culturales y sociales. De particular

importancia es la escasez de tierra que resulta de la concentración de la propiedad en unas pocos manos o las prácticas de uso de la tierras (cortar y quemar) que rápidamente erosionan el suelo y obligan al productor a moverse hacia nuevas áreas para ocupar tierras vacantes o vírgenes, públicas o privadas, sin el beneficio de título de propiedad o reclamo alguno. Tales presiones para obtener tierras se agravan con la falta de oportunidades alternas de empleo en los centro urbanos, lo cual aumenta la presión sobre las tierras vírgenes pero ambientalmente vulnerables que hay en Panamá (entrevista Pérez, 3 de junio de 1986).

A) Concecuencias políticas y sociales de la inseguridad tenencial.

Heckadon (1983) y las autoridades de la Dirección Nacional de la Reforma Agraria del MIDA (DINRA) indican que la falta de títulos de propiedad en áreas rurales, especialmente en las provincias de Herrera, Los Santos, y Veraguas, es fuente de conflictos por propiedad y posesión de tierras, los cuales desembocan en violencia familiar y comunal, reducen la producción, desaceleran el proceso de titulación y, finalmente, producen confrontaciones y problemas políticos para la nación entera (2).

De acuerdo con el Departamento Legal de la Oficina Regional del DINRA en Veraguas (entrevista del 28 de mayo de 1986), tales conflictos a menudo involucran reclamos competitivos entre miembros de una familia sobre quién hereda los derechos posesorios del difunto padre, ó sobre cómo dividir las tierras.

Los conflictos son comunes también entre pequeños agricultores con

"derechos posesorios" y agricultores adyacentes con más tierras, quienes reclaman propiedad sobre las mismas tierras o extienden sus cercados hasta dentro de la tierra del vecino. Esta es, aparentemente, una práctica común entre ciertos productores, especialmente ganaderos, como forma de agrandar sus pertenencias forzando la venta de tales "derechos posesorios". La amenaza de acciones legales es una táctica común; debido a su falta de recursos, la mayoría de los pequeños agricultores no pueden costear el pleito y vender. También surgen conflictos sobre los linderos de "derechos posesorios" adjuntos, o sobre la parcelización del "patrimonio familiar" otorgado a familias o pequeñas comunidades en los años treinta y cuarenta (estos consisten generalmente de parcelas de 10 hectáreas con títulos de propiedad especiales y muy restringidos).

Los conflictos sobre tierras con pleno título gratuito de propiedad son formalmente resueltos por el sistema judicial ordinario. Sin embargo, cuando están involucrados conflictos sobre tierras indultadas (tierras públicas), DINRA es la entidad administrativa responsable para su resolución, pudiendo ser revisada su decisión por el Ministerio de Agricultura y siendo apelable, a partir de entonces, en el sistema judicial ordinario. Se ha establecido un complejo procedimiento de 10 pasos para estos conflictos, iniciándose con la presentación de la queja en el Departamento Legal de la Oficina Regional del DINRA (hay hasta 7 por día en Veraguas durante los meses de verano) y finalizando con una resolución expedida por el Departamento Legal de la sede nacional del DINRA en Santiago. Los pasos incluyen inspecciones oculares, análisis legal, testimonio de testigos e informes de la

oficina catastral del DINRA. A menudo el conflicto se resuelve ya sea a través de un arreglo oficial entre las partes o sencillamente por abandono (ya sea poeque una de las partes - probablemente la más pequeña- decide que el costo no vale el esfuerzo) o porque se ha logrado un arreglo privado. No obstante, el Departamento Legal del DINRA a nivel nacional ha expedido 52 resoluciones formales sobre conflictos durante 1985, y 34 hasta lo que va de 1986 (entrevista con el Director de Análisis legal del DINRA, el 29 de mayo de 1986).

Aunque no hay información disponible sobre la cantidad total de quejas presentadas, en entrevistas sostenidas en las oficinas nacionales y regionales del DINRA se nos indicó que, solamente en el caso de Veraguas, la cantidad asciende a cientos por año. Si estas disputas involucran tierras en vías de ser tituladas, la titulación puede ser suspendida hasta tanto se resuelva oficialmente el conflicto, tornando el proceso de titulación aún más largo, más costoso y más susceptible de ser abandonado. Más aún, el procedimiento administrativo de resolución de conflictos del DINRA adolece de los mismos obstáculos que el procedimiento de titulación (insuficiente cantidad de abogados, personal y recursos en general). Finalmente, una resolución final expedida por el DINRA no necesariamente resuelve el problema, puesto que el MIDA no tiene fuerza policial para hacer cumnplir sus resoluciones, sino que tiene que recurrir a funcionarios municipales que quizás no desean hacerla acatar debido a consideraciones políticas. Otra alternativa es que la parte perdedora apele la decisión ante el sistema judicial ordinario, en donde las partes con mayores

recursos generalmente llevan las de ganar.

Existen de hecho varias reservas de peso en cuanto a la jurisdicción del sistema judicial ordinario en cualquier conflicto rural, ya sea que involucre títulos de propiedad o no. Dentro del proceso administrativo de resolución de conflictos del DINRA, la persona que posee y trabaja la tierra tiende a prevalecer por encima de aquella que tiene título de propiedad pero no trabaja la tierra. Pero los tribunales ordinarios, imbuídos de la tradición "civilista" de derechos privados de propiedad y formulismo legales favorecerá a la persona con documentación legal formal superior, desconociendo los principios de la función social de la propiedad que han sido introducidos en la Constitución Panameña (ver el Apéndice Compendio de Legislación).

Los funcionarios del DINRA favorecen la creación de tribunales agrarios especiales para manejar todos los conflictos de tierras rurales. Estos tribunales fueron instaurados por la Constitución de 1972, enmendada en 1983, pero no han sido establecidos por la Asamblea, probablemente debido a una falta de recursos (entrevista con I. Pérez, Sub-Director del DINRA, el 3 de junio de 1986).

En todo caso, los funcionarios del DINRA en general sienten que tales conflictos sobre derechos de propiedad introducen una cantidad significativa de inseguridad y de conflicto social en las áreas rurales, que podrían prevenirse si los agricultores tuviesen títulos de propiedad seguros sobre sus tierras. Es éste el caso, inclusive en los conflictos familiares sobre la distribución de los derechos posesorios de un difunto, puesto que sería más facil para un padre transferir al hijo(a) que haya permanecido en la finca, ya sea en vida del padre o a través de testamento,

propiedad sobre las tierras, mientras que los demás hermanos que dejaron la finca por irse a la ciudad tienen mayor disposición de disputar un derecho posesorio no-dividido. Sobre este tema hace falta evidencia empírica, pero las entrevistas con los campesinos indican que uno de los principales valores que ellos le conceden al título de propiedad es la seguridad sobre las tierras y la oportunidad que les da de determinar y proteger los derechos de sus hijos.

También se tiene que considerar que estos conflictos sobre tierras tienen consecuencias económicas que van más allá de los costos del litigio, ya que incluyen la produccion perdida cuando el conflicto no se puede resolver amigablemente. No es posible medir con ninguna exactitud la produccion perdida por causa de estos conflictos, ni tampoco se mencionó este fenómeno como problema por las personas que nosotros entrevistamos. Por otro lado, la titulacion no necesariamente vá a resolver estos conflictos, sino puede simplemente transferirlos a la jurisdiccion de los tribunales ordinarios.

B) Factores Económicos Relacionados Con La Falta De Títulos Seguros

Según muchos estudios, la inversion en una unidad productiva debe aumentar cuando esta goce de un título debidamente inscrito. Un productor sin título se sentiria demasiado inseguro, o percibiría la posibilidad de perder su tierra, y por lo tanto, no estaría dispuesto a incurrir inversiones a largo plazo, ya sea de capital o de su propia mano de obra. Sin embargo, en nuestras entrevistas en el terreno, no

encontramos ninguna diferencia entre productores con título o aquellos sin título, en lo que se refiere a las decisiones de incurrir inversiones a largo plazo. Encontramos a productores con solo derechos de posesíon, así como arrendatarios, que han invertido sumas considerables en obras de riego, o cultivos de pastos mejorados. Funcionarios de mucha experiencia del MIDA también nos informaron que el título no tiene efecto en la decisíon de contraer inversiones a largo plazo en plantaciones de árboles. Por último, los datos del censo no demuestran mucha diferencia en los porcentajes de tierra dedicada a cultivos permanentes, ya se trate de tierra titulada o sin título. La única excepcíon parece ser en cuanto se refiere a inversiones en equipos o maquinaria costosa, ya que en estos casos, el vendedor del equipo prefiere recibir garantías concretas para garantizar el crédito.

La presencia del título tampoco parece tener mucha importancia en el uso de medidas para conservar los suelos. Con muy pocas excepciones, nadie parece estar muy interesado en este tema. Nuestra impresíon es que éstas medidas no se pondrán en práctica mientras no sean rentables.

Sin embargo, el título podría tener um impacto importante en la administracíon de recursos naturales, en areas de reservas forestales. Un programa de titulacíon acompañado por la voluntad política del gobierno, la provisíon de los recursos económicas necesarios, así como la capacidad administrativa para desarrollar y ejecutar una política coherente sobre recursos naturales, podría contribuir a una mejor administracíon de

estos recursos. Si el título llegara a tener más valor en los ojos del propietario, entonces un proyecto de titulacion que delimitara estrictamente las áreas en donde se puede conceder título, para así proteger las cuencas hidrográficas y las áreas fragiles, podría incentivar la colonizacion de estas regiones por cierto tipo de colonizador.

Existen otros tipos de beneficios producidos por la titulacion que no afectarían directamente la produccion agrícola. Uno de estos sería el de reducir los costos del MIDA, una vez completado el programa de titulacion. El otro beneficio sería una mejor informacion sobre el recurso tierra, así facilitando la planificacion agrícola.

El estudio tambien consideró tres posibles efectos negativos de la titulacion. Podría, en primer lugar, la titulacion inducir al que el nuevo propietario dejara su tierra vacante e inexplotada mientras el emigraba hacia la ciudad? Resulataría ser la titulacion, en segundo lugar, en una mayor presion del propietario grande sobre el chico, para que este le vendiera su propiedad? No encontramos ninguna evidencia de estos sucesos, pero reconocemos su posibilidad, particularmente en el segundo caso. El tercer posible efecto negativo sería el de crear más presion ambiental sobre las reservas forestales o sobre las cuencas hidrográficas. Un proyecto de titulacion sin una política coherente y efectiva de proteccion sobre los recursos naturales podría tener este efecto nocivo.

Considerando los posibles efectos, positivos y negativos de un proyecto de titulación masiva, es importante reconocer la presencia de divisiones sociales en las áreas rurales del país.

En términos muy simplificados,se puede decir que hay tres grupos básicos de productores: los grandes, la mayoría de los cuales son ganaderos; los medianos, entre quienes hay agricultores comerciales y ganaderos; y los pequeños. Entre los pequeños hay unos que producen para la subsistencia y otros que también producen para el mercado. En unas partes del país es común que los pequeños agricultores también trabajan fuera de sus fincas como jornaleros en algún otro negocio.

Los funcionarios de la Reforma Agraria nos dijeron que los grandes productores tiene poco que ver con la Reforma Agraria. Ya tienen título y no ven la necesidad de titular. La mayoría tienen recursos suficientes fuera de la tierra para asegurar el financiamiento.

Los clientes de la Reforma Agraria son los medianos y pequeños productores. La importancia de cada cual varía por región y cultivos predominantes. Los medianos son los que posiblemente puedan beneficiarse más de un proyecto de titulación porque ellos son los que tienen los demás recursos necesarios para buscar y utilizar crédito a largo plazo. A la vez, probablemente el costo en dinero de titulación no es obstáculo importante paras este grupo. Un programa de titulación que facilite el proceso y corte los costos en tiempo beneficiaría a este grupo.

Quedamos con la inquietud de los posibles efectos de titulación para los pequeños agricultores. Los de la Reforma Agraria dicen que entre los pequeños agricultores los costos del título y el pago de la tierra son explicaciones importantes del bajo nivel de titulación No tienen recursos mas que los que se

necesitan para vivir y seguir cultivando, y el que puedan invertir en comprar su tierra. A la vez hay muchos que no tienen ni los recursos ni la necesidad en la economía agrícola de usar crédito de largo o corto plazo. Cual sería el efecto de un proyecto masivo en que todo el mundo tiene que pagar a la vez? Los pequeños venderían su derecho posesorio antes, para evitar el costo de titular? Venderían parte de su tierra para poder comprar lo demás? Quedarían sin título (y con una deuda) mientras lo pagan, o estarían subvencionados por el gobierno? Cúal sería el efecto de la titulación masiva en su participación económica si quedan mas aislados por la falta de título, o por otro lado, cúal sería el efecto para su participación económica si por tener título estén más integrados en la estructura capitalista del país? Con el bajo costo de la titulación, quizás unos que ya no pueden titular, podrían hacerlo. Quizás la titulación masiva serviría para unir la economía de subsistencia con la comercial. Si de la titulación resulta un programa de impuestos sobre la tierra, cúal sería el efecto para los productores de subsistencia?(1) Son preguntas a las que no podemos responder todavía.

También debe ser considerado la situación social de otros dos grupos rurales. Primero, sería importante investigar y definir la relación entre titulación y los derechos territoriales de la gente indígena y sus reservas Segundo, cúal sería el efecto de la titulación para la que gente que vive de la agricultura de roza? Tienen las costumbre de tumbar y quemar monte para vender la tierra después de unos pocos años con pasto para ganadería, mientras que se mueven a una nueva frontera. Como ellos por lo general no se ganan la vida de la agricultura, es probable que la

titulación no tendría ningun efecto en su modo de vivir, pero todavía no hemos investigado esta cuestión.

(1) Varias personas entrevistadas nos han dicho que unos productores dicen que no quieren títulos porque con la mensura y el registro de la tierra, vienen los impuestos. Aunque en este momento no haya un impuesto territorial en Panamá, el miedo de impuestos puede ser un problema en la implementación de un programa masivo por las sospechas que vienen con un cambio de política por parte del gobierno.

NOTAS SECCION 2.2

(1) De acuerdo con un representante del sector privado durante los años setenta el Gobierno Panameño toleró y hasta promovió invasiones de tierras tituladas, para obligar sus expropiación o compra para redistribución subsiguiente entre los precaristas, creando así inseguridad y dando pocos incentivos para la titulación. Sin embargo, se dice que el actual Gobierno tiene un mayor respeto por la propiedad privada y que ésto ha contribuído a una sensación de seguridad que debería promover una mayor titulación, por lo menos entre los propietarios más grandes (entrevista del 2 de junio de 1986).

(2) Entrevistas con un funcionario del MIDA en Soná, Veraguas, el 28 de mayo; en Santiago de Veraguas el 28 y 29 de mayo; y en la Ciudad de Panamá el 3 de junio de 1986.

2.3 La Relación Entre Títulos y el Crédito en Panamá

A. Algunos Bancos Exigen Títulos

Los bancos privados exigen garantías cuando prestan montos importantes de dinero. Después de los valores bancarios, una de las garantías más aceptables para ellos es la hipoteca sobre un bien raiz titulado. Sin embargo, todos los bancos que prestan a los agricultores a veces aceptan garantías prendarias (ganado, especialmente), aunque prefieren hipotecas o valores.

Los bancos oficiales (el Banco Nacional de Panamá y el Banco de Desarrollo Agropecuario) a veces aceptan garantías basadas en los derechos posesorios, pero no lo hacen de buenas ganas. En ambos casos, presionan a los clientes con préstamos medianos y grandes, para que obtengan de una vez títulos, para hipotecarlos al banco. Y en ambos casos, cuandos les es posíble, hasta llegan a aumentar el monto de un préstamo ya solicitado, para cubrir los costos de la agrimensura y demás costos de obtención de títulos. Sin embargo, cuando se trata de préstamos con recursos obtenidos de los bancos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), no se financian los costos de la compra de la tierra nacional, a insistencia del banco internacional.

En muchos paises, cuando un banquero desea rechazar una solicitud de préstamo, le dice al interesado que no puede aprobarse su solicitud sin una garantía hipotecaria, lo que el interesado no puede dar por falta de un título de la tierra que posee. Esto hace creer que, de tener título, conseguiría el préstamo. Sin embargo, hay un consenso tanto entre los banqueros como entre los agricultores entrevistados, que en Panamá el tener un título no garantiza el

acceso al crédito agrícola.

Al parecer, hay tres problemas principales:

(1) La baja rentabilidad de la agricultura hace que muchos pequeños agricultores no serían sujetos del crédito aunque tuviesen títulos.

(2) La tasa máxima legal de interés para préstamos agropecuarios es de 10,25%, inferior, aún con un subsidio del 3%, a la tasa neta de interés de 15 o 16% que ganan algunos bancos con créditos al comercio o a los consumidores.

(3) Muchos bancos tienen clientes suficientes para todos los fondos de que disponen para préstamos actualmente. Extender más créditos a los agricultores implica prestar menos a otros, tan buenos clientes como los agricultores. Para los bancos oficiales, hay márgenes estrechos para ampliar las colocaciones, debido a la necesidad de acuerdos globales macroeconómicos en materia de la oferta de dinero y del crédito.

Por lo tanto, en Panamá actualmente no puede afirmarse que un proyecto de titulación traerá el beneficio de un mayor acceso al crédito, y por lo tanto, una mayor producción.

B. La Oferta de Crédito Agrícola en Panamá

La oferta de crédito agrícola en Panamá ha estado estancada en los últimos años, pero ahora en 1986 más bien parece estar disminuyendo. El Bank of America casi se ha retirado del sector, y el Chase Manhattan Bank ha rebajado sus préstamos fuertemente. Hay tres otros bancos que prestan al sector, pero el monto total prestado por ellos no es igual al monto que los dos bancos extranjeros nombrados anteriormente prestaron en unos años

atrás.

Por otra parte, los bancos del sector público que prestan al sector, el Banco Nacional y el Banco de Desarrollo Agropecuario, antes otorgaban solamente el 15% del crédito al sector. Ahora, su pocentaje es mayor pero el monto total no ha variado mucho. Además, parece que un monto importante de los saldos son préstamos morosos e incobrables del pasado, y no representan créditos nuevos extendidos en el año en curso. O sea, el monto real del crédito que los bancos oficiales pueden extender cada año es inferior al monto que aparece en los cuadros estadísticos.

El sector cooperativista no está en una situación mejor. Aunque tiene unos B/ 13 millones de créditos extendidos a los agricultores y campesinos, se estima que solamente B/ 11 millones cuando más, son recuperables, y esto a largo plazo y con un esfuerzo que políticamente será difícil. No puede anticiparse que el movimiento cooperativista va a elevar los créditos al sector, porque no tiene los recursos, y con su baja recuperación, será difícil que un donador le entregue más fondos para prestar, a corto plazo. Más bien, los técnicos han recomendado que las cooperativas dejen de vender insumos a crédito. Deberían vender al contado (o a 30 días como máximo, a los clientes más solventes), al igual que Melo, Romero y otros proveedores tradicionales.

C. Motivos del Estancamiento del Crédito Agrícola en Panamá

Los bancos del sector privado que han dejado de ofrecer el credito a la agricultura, dicen haberlo hecho por un motivo básico: Es menos rentable que prestar a otros sectores.

(1) El costo es mayor

Prestar al sector agrícola es más costoso que prestar al sector comercial o industrial, porque la supervisión del cliente requiere tiempo, vehículo y personal especializado. Además, al menos un banco que prestaba al sector sin contar con supevisores de campo, descubrió que una cantidad de clientes le engañaron, utilizando el dinero para otra cosa, y luego incumplieron el pago del préstamo.

(2) La Agricultura es Menos Rentable y Más Arriesgada

Cuando el IMA compraba todo el arroz que se le ofrecía a B/14,00/quintal, producir arroz era un buen negocio para muchos agricultores. El precio era el doble al precio del mercado mundial, y hubo una respuesta por el lado de la oferta, tanto por los productores como por los contrabandistas que traían el arroz desde Costa Rica, donde valía B/11,00/quintal.

Desde 1983, el IMA no ha podido comprar todo el arroz que se le ofrece, y no ha pagado oportunamente el arroz que compra. De hecho, el precio de sostén ha dejado de existir. Los molinos están comprando arroz en B/ 10 y B/ 11 por quintal, y pagan tambien con pagarés, pero al menos los cancelan en unos 60 a 90 días.

El resultado neto es que la producción de arroz y algunos otros productos ya no es tan rentable como antes. No hay garantía de un mercado, ni de el pago en una fecha fija y cierta, por el comprador. Tampoco existe una Bolsa de Futuros, donde el agricultor pueda vender la cosecha para entrega futura, tal como los bancos en EE. UU. suelen exigir a sus clientes antes de prestar a ellos dinero para los costos de producción. Lógicamente, algunos bancos -- que siempre quieren prestar sobre lo seguro -- reducen sus préstamos

a la la agricultura. Sin embargo, otros son mucho más optimistas, y amplían su cartera de préstamos agropecuarios.

(3) Prestar a Otros Sectores es Más Rentable

Aparte del mayor riesgo de precio, de mercado y de pago, unos bancos privados han descubierto que para ellos, es más rentable prestar a los consumidores o al comercio. La tasa de interés de préstamos a la agricultura está fijada en 10,25% desde 1985, y el banco recibe además un subsidio del 3%. Gana un total de 13,25%. Pero si presta a los consumidores o al comercio, gana una tasa de interés entre 16 y 18% al año--o más. Mientras no se pueda ganar la misma tasa de interés o más, dados los altos costos, no es de esperar que los bancos tengan mucho interés en prestar a la agricultura, con o sin títulos de la tierra como garantía.

(4) Los Bancos Oficiales Tienen Problemas

Mientras tanto, el Banco Nacional y el Banco de Desarrollo Agropecuario atienden a una parte de la demanda de crédito -- pero también tienen problemas. En parte, administran dineros facilitados por instituciones externas (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), a veces con tasas subvencionadas de interés. Y en otra administran fondos propios, pero las recuperaciones de los préstamos vigentes son menos que lo previsto, de modo que necesitan de nuevos infusiones de capital, y si no las consiguen, deben rebajar el ritmo de los nuevos préstamos.

Sin embargo, los bancos oficiales también experimentan problemas con la rentabilidad y la solvencia de sus clientes, y al menos al Banco Nacional, no le sobran buenas solicitudes de crédito agropecuario. Por ejemplo, con un precio mundial de la carne por

debajo del precio regulado del mercado interno, acompañada con la libertad de exportación de este , aún no se registra una demanda intensa del crédito de desarrollo ganadero, de parte de clientes solventes, con o sin título. El Banco Nacional ha podido atender muy bién a los clientes que reunen las condiciones necesarias -- y podría atender más.

D. Los Bancos Pueden Ayudar a Financiar la Titulación

Tanto los bancos privados como los oficiales declaran su deseo de que todo cliente tenga un título para sus tierras, para mejorar las garantías que presenta al banco. Estiman que con los derechos posesorios, siempre hay una posibilidad de que el cliente, si le va mal, no puede vender estos derechos por ser de sus hermanos, o de otra persona, mientras con un título, creen que las tierras realmente pertenecen al dueño indicado en el título.

En general, los banqueros tienen gran deseo que los clientes obtengan títulos,ya que les ayudan a financiar el costo de titulación con una promesa de hipoteca una vez titulada. Algunos programas oficiales permiten hasta el uso de fondos externos para financiar el costo, o al menos el costo de la agrimensura, como parte complementaria de un préstamo para el desarrollo ganadero, etc.

Sin embargo, hubo unanimidad de parte de los banqueros entrevistados, tanto del sector privado como del público, en el sentido de que lo más importante eran otras condiciones del cliente. Solamente si reunía las condiciones de ser cliente, de carácter, solvencia, etc., se llega a consultar la clase de garantías que puede ofrecer. Y en las condiciones actuales, gran parte de los

agricultores no llegarían a cumplir estos otros requisitos, aunque tuvieran títulos, dicen los banqueros.

Además, para unos bancos privados, está el problema de que la tasa de interés para préstamos agrícolas es menor que la tasa de interés de otros créditos que ofrecen. (Parece que el problema será peor en el futuro, parece, porque se acaba de promulgar un subsidio mayor para los préstamos hipotecarios para viviendas urbanas. Ganarán hasta el 5% sobre la tasa preferencial, comparada con el 3% para los préstamos a la agricultura.)

Para resolver toda duda de la necesidad de liberar las tasas de interés -- o al menos igualarlas -- las entrevistas con aquellos bancos particulares que están ampliando sus créditos al sector, descubrieron que en cada caso, el banco había descubierto una manera de hacer que estos préstamos fuesen tan rentables como los préstamos a otros sectores. En unos casos, el banco cobra comisiones por otros servicios, y en otros, tales como el descuento de las letras dadas por los molinos en pago del arroz, el préstamo es calificado "comercial" aunque el cliente es un agricultor.

E. En resumen, Los Títulos no Garantizan el Crédito, en Panamá

La conclusión tentativa es que los proyectos de titulación no pueden incluir el acceso al crédito como un beneficio seguro, al menos por el presente, en Panamá.

Sin embargo, al menos hay un beneficio: los bancos verán subir la calidad promedia de las garantías para el nivel de préstamos existente. Hasta en el caso de clientes relativamente poderosos, los bancos podrán presionar algo más para cobrar a los morosos, si

cuentan con una hipoteca en favor del banco.

PRESTAMOS CONCEDIDOS A LA AGRICULTURA Y A LA GANADERIA
POR EL SISTEMA BANCARIA EN PANAMA, 1975-1985

(miles de balboas de cada año)

	Banca Oficial			Banca Privada		
ANO	Agricultura	Ganadería	Total	Agricultura	Ganadería	Total
1975	5.677	17.355	23.032	69.282	48.450	117.732
1976	3.247	14.736	17.983	69.488	39.429	108.917
1977	7.750	28.106	35.856	88.869	36.227	125.096
1978	4.319	22.744	27.063	66.847	39.772	106.619
1979	7.206	25.631	32.837	68.390	40.927	109.317
1980	27.447	30.518	57.965	70.254	44.418	114.672
1981	27.573	32.613	60.186	83.078	73.803	156.881
1982	18.145	26.853	44.998	140.798	74.499	215.297
1983	15.614	16.184	31.798	139.489	61.789	201.278
1984	18.472	19.686	38.158	139.087	74.458	213.545
1985	12.680	23.861	36.541	133.532	42.950	176.482

Fuente: Comisión Bancaria Nacional, 1986

Nota: Las cifras de la banco oficial incluyen solamente los programas del Banco Nacional, ya que según la Comisión, el BDA no se estima parte del Sistema Bancario Nacional. Sin embargo, si se diseña un proyecto de titulación masiva, la experiencia del BDA será sumamente valioso. Ha financiado el costo de obtener título para muchos clientes, al igual que el BNP. Estas cifras no incluyen créditos a las entidades estatales de producción agropecuaria, tales como ciertos ingenios de azucar, Cítricos de Chiriquí, etc. (Sin embargo, parece que las cifras para la banca privada incluyen creditos relativamente grandes para unos ingenios privados.) Tampoco incluye los créditos para la Pesca, los que a veces aparecen incluídos entre los créditos al sector agrícola.

II

Factores institucionales que afectan el proceso titulación

580

3.1 MARCO JURIDICO.

La formación de la propiedad en Panamá, como en los demás países de América Latina, se han realizado básicamente a través de la titulación de tierras, que es el producto de la privatización de esas tierras, pasando a personas físicas o jurídicas una titularidad que originalmente es del Estado, y su debida inscripción en el Registro Público de la Propiedad, por reunir el asignatario o futuro propietario una serie de condiciones señaladas por la ley, y cumplir satisfactoriamente con un procedimiento preestablecido.

La titulación de tierras tiene particularidades específicas según el tipo de bien de que se trate (urbano o rural), la concepción política de la propiedad que se tenga (orientada a preservar las tierras bajo el control del Estado o en manos de particulares), el momento histórico (dentro de un proceso distributivo, o no), el interés que el Estado tenga en las tierras (entregarlas a título oneroso o gratuito), los fines económicos o sociales que se busquen cumplir (creando en forma individual, o asociativo nuevas empresas agrarias o nuevos propietarios), o el problema político a resolver (si existe presión sobre la tierra y sobre el Estado), lo que puede generar un profundo proyecto de titulación de tierras o simplemente seguir un procedimiento convencional sin ninguna aspiración de política agraria.

Según las particularidades presente, cada país ha dado una respuesta determinada, para lo cual tanto los requisitos exigidos por la ley, o los procedimientos empleados deberán ajustarse a las necesidades propias del momento.

Puede señalarse desde ahora el problema panameño: de acuerdo a

los datos del MIDA, entre 1963 y 1984 se han entregado 21,458 títulos (MIDA, 1984:3) es decir casi 1000 anuales, encontrándose con que aún el 66% de las explotaciones del país, representadas por 100,802 unidades carecen de título de propiedad(MIDA, 1986:3) lo que implica suponer que a ese ritmo de entrega (sin que se aumente el número de explotaciones) se requiere 100 años para cumplir con esa titulación.

El procedimiento empleado durante todo este período es el perceptuado por el Código Agrario de 1982 el cual es objeto de análisis de este trabajo para determinar sus alcances y límites, así como plantear en forma general una serie de recomendaciones tendientes a institucionalizar un sistema moderno y eficaz para agilizar la entrega de títulos a los campesinos.

BREVE REFERENCIA AL DESARROLLO HSITORICO JURIDICO DE LA PROPIEDAD Y LA TITULACION.

A) El período anterior a la legislación de Reforma Agraria.

A partir de la Constitución Política de 1904, consagrando el principio de la propiedad privada, se denominó como pública toda aquella propiedad no inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de terceros, pudiendo ésta asumir el carácter de privada si el poseedor pagaba su valor al Estado.

Sobre esta orientación se dicta el Código Fiscal de 1916 el cual establece los principios y el procedimiento para la adjudicación de tierras publicas o baldías a los particulares -dictándose luego gran cantidad de leyes y decretos que las declaraban como adjudicables o no adjudicables- originando una gran confusión que

normativa dispersa y estableció una serie de principios -que en líneas de máximas sigue el Código Agrario vigente hoy día- para la adjudicación de dichas tierras.

Esta normativa, simentada en el Código Fiscal de 1916 he incluso con antecedentes remotos a la legislación de la Gran Colombia (entre 1921-1903)- y con validez actual, crea un procedimiento que tiene tres etapas básicas: a) de solicitud: donde se presenta la gestión ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro, identificando al solicitante y al inmueble; b) de identificación del inmueble y de publicidad de la gestión: se mide el bien a través de un agrimensor del Estado, y se ordena la publicación de edictos para prevenir a aquellos que pudieren tener mejor derecho de que lo ejerzan; c) de adjudicación en propiedad: donde una vez recibidas las pruebas, sin que medie oposición, se procede a aprobar la solicitud.

B) El período de Reforma Agraria.

Se inicia con la entrada en vigor del Código Agrario, que obedece históricamente al proceso de Reforma Agraria impulsando en 1961 con la Carta de Punta del Este.

Va a tener tres características: a) El Código sigue la concepción adjudicatoria del Código Fiscal, b) Introduce el principio de la función social de la propiedad, cobrando este una dimension más profunda, y c) crea todo un nuevo régimen de tierras inadjudicables.

La Constitución Política de 1946 conagró el principio de la función social de la propiedad, en forma genérica, de lo cual tomó acto el Código Agrario para darle su dimensión (artículos 3: 11-12: 29-41B: la función social subjetiva es la obligación del propietario de cultivar y mejorar las tierras cumpliendo su destino económico y social, mientras que la objetiva es la obligación del Estado de dotar a todas aquellas personas, con capacidad y conocimiento en la actividad agrícola, con unidades de producción, si el sujeto carece de bienes o los tiene en forma insuficiente.

Este principio afecta todos los momentos de la propiedad agraria -independientemente si es pública o privada- pues el derecho a ser adjudicatorio se logra solo si se cumple satisfactoriamente, la propiedad se ejerce en consonancia con él, y es suceptible de perderse o extinguirse en caso de su incumplimiento.

Con el Código se mantiene la división entre propiedad privada y pública. La primera será debidamente inscrita en el Registro Público a nombre de terceros y sujeto a las limitaciones establecidas por la Ley. Pública es toda la no inscrita como particular, la cual tiene, a su vez, una serie de subclasificaciones.

Deben analizarse dos excepciones importantes a estas reglas:

A) Un caso, fuera de la clasificación teórica anterior, lo constituyen los derechos posesorios, es decir las posesiones ejercidas en las tierras públicas o estatales por privados sin tener su derecho inscrcito en el Registro: Cuáles derechos tienen.

Si a esta materia se aplicara el Código Civil sería una posesión ad usucapionen, es decir sin interrupción y durante 10 años da derecho de propiedad, sin embargo, el Codigo Agrario excluyó este tratamiento de prescribir contra el Estado substituyéndolo por el sistema adjudicatorio.

El derecho posesorio implica a) el poseedor es el propietário de las mejoras introducidas en el bien -que es del Estado- por lo que puede enajenarlo líbremente, solo que al transmitirlo debería comunicarlo a la Reforma Agraria. Esta comunicación pocas veces sucede, pero si lo hace impide, iniciar por parte del adquiriente -y a su costo- los trámites de adjudicación, para completar la propiedad: de las mejoras, y las tierras; b) el poseedor tiene derecho preferente para ser adjudiucado en las tierras poseídas por la Reforma Agraria (artículo 58 del Código Agrario) c) siendo no inscribible la transmisión tampoco requiere ser documentada, pero en caso que lo fuera se trataría de un justo título civil(Zeledón, 1985) que no debe confundirse con el título de propiedad.

Dentro del ordenamiento jurídico panameño el valor del derecho posesorio es muy limitado, y no puede pensarse que funcione como un sistema alterno al de la propiedad, por ser bastante precario, propio de un régimen atrasado, sin ninguna utilidad práctica para el desarrollo de la empresa.

B) A partir del Código Agrario se crea todo un régimen proteccionista inadjudicables, las cuales son inalienables e imprescriptibles.

a) Se perfeccionan los criterios del Código Fiscal de 1957 y se

ordena las tierras no afectas a la Reforma Agraria a través del mismo código.

b) Posteriormente se dictan leyes(12,52 de 1977; ley 22 de 1983) y un buen número de decretos(ver compendio de legislación) con los cuales se dejan por fuera de los programas de la reforma importantes áreas de aptitud forestal, refugios, reservas indígenas.

En estas tierras se presentan dos órdenes graves de problemas: a) En áreas cuya naturaleza debe ser protegida la Reforma Agraria continúa entregando títulos, tal es el caso de la Cuenca del Canal donde sabiéndose la importancfia ecológica y económica del lugar aún el Estado no declara partes inafectables y el MIDA legitíma propiedades. b) La mayor dificultad consiste en que como prácticamente se legitíma a cualquiera a poseer tierra del Estado -pues aún siéndola este otorga títulos- se poseen indistintamente áreas adjudicables e inadjudicables, destruyéndose en la realidad zonas de protección cuya tutela es letra muestra de las leyes y decretos.

Solo una intervención decidida del Estado en defensa de estas zonas, organizando un profundo proyecto de titulación de tierras donde se identifiquen las no susceptibles de ello, puede provenir el desastre ecológico.

EL PROCEDIMIENTO DE TITULACION DE TIERRAS DEL CODIGO AGRARIO Y SUS PRINCIPIOS.

El título III del Código Agrario, denominado "La distribución de tierras", regula la titulación, utilizando indistintamente

principios de este proceso y de la distribución de tierras, pues este útlimo implica también el primero. En esta forma el contrato de asignación de tierras -como lo conceptúa la doctrina- va a tener dos expresiones en Panamá: el de la distribución que implica entrega de tierras y título, como acción típica de la Reforma Agraria, y el de la titulación consistente en entregar solo títulos de propiedad a aquellos que poseen tierras susceptibles de adjudicación. Con la distribución de tierras se crean nuevas unidades productivas, con la titulación se legaliza la situación de los empresarios no propietarios.

Aún cuando el procedimiento para el otorgamiento de títulos a poseedores de las tierras adjudicables se encuentre dentro del Código Agrario, no se trata de una acción típica de Reforma Agraria, según se desprende de su historia en Panamá; sin embargo, puede catalogarse como una tarea básica de cualquier proceso reformaagrarista porque la legalización de la propiedad es indispensable para iniciar cualquier proceso de desarrollo agrario.

A diferencia de la distribución que es un proceso planificado, racional, el de la titulación es un correctivo institucional para asignar tierras a quienes -por circunstancias históricas: sean económicas, sociales o políticas- no esperando la acción del Estado para recibirlas han procedido a tomar posesión de importantes áreas a través de la colonización expontánea, limitandose luego el Estado a regularizar una situación de hecho que cobra gran dimensión dentro del contexto del país, pretendiendo a la vez que al legalizar esa titulación también

puedan esos empresarios incorporarse plenamente al proceso productivo, lo que es dificil si no tienen títulos porque no hay seguridad en las inversiones, además de que el ordenamiento jurídico y económico dificilmente entiende a la empresa agraria sin la propiedad.

El Código Agrario denomina la titulación de tierras como "adjudicaciones a particulares"(Arts. 95-120) estableciendo un procedimiento -muy similar al del Código Fiscal de 1956- cuyo trámite es competencia exclusiva de la Reforma Agraria(Art.95) dividiendo en tres etapas ordinarias y una accidental.

a) Etapa de solicitud.

La gestión (Art. 96) se plantea ante una de las oficinas regionales en formularios impresos, donde se suministra toda la información del solicitante(nombre, cédula, edad, nacionalidad, estado civil, sexo, actividad económica principal, residencia, posición dentro de la familia, personas que dependen de él; si ha comprado tierras al Estado, si es poseedor o propietario de otras, cantidad y lugar de ubicación), se procede a identificar el terreno(situación, linderos y medida aproximada) y a suministrar sus características(si se encuentra cultivado, clase y tiempo de cultivos e indicación de si tiene vivienda).

A la gestión deberán agregarse timbres por valor de 2 balboas más el timbre de $5 balboas del Soldado de la Independencia.

b) Etapa de identificación del inmueble y de publicidad de la solicitud.

Esta etapa consta de 5 pasos diferentes, los cuales constituyen el centro mismo del procedimiento, bastante abigarrados -tanto legal como prácticamente- en cuanto son más propios de la titulación

civil que de la agraria.

1.- Recibida la solicitud se le dará trámite, autorizando al peticionario para que proceda a abrir las trochas respectivas, ordenando a su vez al Alcalde o Corregidor notifique personalmente a los colindantes para que hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura(Arts. 98-99)

2.- Abierta las trochas el interesado lo comunicará al funcionario substanciador para que se ordene verificar la inspección(Art.100) la cual se realizará por un agrimensor de la Reforma Agraria, siempre que los colindantes hubieran sido notificados(Arts. 101) para determinar si las tierras solicitadas son susceptibles de adjudicación.

En esta misma diligencia el agrimensor estudiará las oposiciones o quejas de los colindantes, pretendiendo encontrar aveniencia entre ellos(Art. 103y 133).

En todos los casos se procede a levantar un acta, firmada por los funcionarios y las partes(Art.s 104).

3.- Si las tierras inspeccionadas fueren susceptibles de inscripción -por ser adjudicables y no poseídas por terceros- el agrimensor de la Reforma Agraria autoriza al peticionario para que lleve a cabo la mensura(Art.102) plano que una vez levantado deberá ser enviado al funcionario substanciador junto con un informe ciscunstanciado de la mensura(Art.105) indicando los linderos, superficie, nombres de los colindantes, ocupantes y cualquier otro dato conveniente.

4.- Recibido el plano en la oficina regional donde se tramita el expediente, el funcionario substanciador lo remitirá junto con el

expediente a la Dirección General para su estudio y aprobación(Art.106), procediendo a su devolución si es aprobado(Art. 107).

5.- Cumplidos todos los trámites anteriores se le dará publicidad a la solicitud(Art. 108).

- por medio de la fijación pública tanto en la Oficina substanciadora como en la Alcaldía o Correduría del lugar, de los edictos.

- por medio de la publicación del edicto durante 3 días consecutivos en un diario de circulación nacional y 1 día en la Gaceta Oficial.

c) Etapa de adjudicación en propiedad.

Transcurridos satisfactoriamente los términos de la publicación de los edictos sin que medie oposición, la oficina substanciadora enviará el expediente a la Dirección General de la Reforma Agraria para que se proceda, si lo cree pertinente, a dictar la resolucion aprobatoria de adjudicación(Art.109) la cual inscrita en el Registro Público constituye el título de propiedad(art.110) sin requerir de Notario sino de la certificación auténtica de la resolución(Art.118).

d) Etapa accidental de la oposiciones.

En cualquier etapa del proceso de titulación puede interponerse oposición por parte de quienes se sientan afectados por ella(Art. 130-136) debiendo la Reforma Agraria suspender los procedimientos y enviar a las partes a la adjudicacion respectiva donde se encuentre ubicado el terreno para que se substancie la acción(Art. 133).

Los principios procesales que informan la titulación en Panamá son de origen civil -sin ningun contenido social- basado en la escritura, impulso procesal a instancia de la parte, excesiva onerosidad del proceso, siendo en consecuencia formalista, exageradamente largo y en algunos casos con etapas procesales repetitivas y desarticuladas.

La existencia de estos principios es lo que explica la lentitud del proceso -que por lo general (por los expedientes estudiados en Panamá y Colón) tiene una duración promedio superior a los 5 años- lo que posiblemente desanima a los interesados a pretender sus títulos de propiedad, cuyos costos también son elevados. Dos ejemplos bastan para comprender lo dicho.

Un expediente iniciado en una oficina regional implica una serie de traslados que lo convierte en excesivamente lento. La solicitud se presenta en la regional, de ahí se ordena al Corregidor recibir las firmas de los colindantes (que el interesado debe llevar hasta ese lugar), ordenándose la realización de la inspección la cual requiere de varios meses -que en la práctica realiza un inspector y no un agrimensor como señala la ley- y luego se ordena la mensura. Cuando el plano ha sido levantado (plano que no es catastrado) se envía a Santiago de Veraguas al Departamento de Mensura donde es ubicado en un plano distritorial (que también requiere de varios meses) y luego regresa debidamente aprobado al expediente. De nuevo en la oficina regional se ordena la publicación de los edictos, enviando de nuevo el expediente a Santiago de Veraguas si no media oposición para que se dicte la resolución aprobatoria por el Departamento de

Adjudicaciones de Tierras y firmada por el Director de la Reforma Agraria. Luego la resolución debe ser enviada a Panamá para su inscripción en el Registro Público, debiendo regresar el título a Santiago para ser registrado, y de ahí nuevamente se envía a la Oficina "Regional la cual entregará el título en un acto solemne cuando exista un buen número de ellos para ser otorgados.

El trámite no solo es excesivamente lento por lo dicho, sino que muchas veces se convierte en interminable por la política de Reforma Agraria de que el impulso debe realizarlo la parte, de ahí que aún cuando existan trámites pendientes nunca se impulsarán de oficio. Esto explica que de los 34,000 planos aprobados por el Departamento de Mensura, solo 18,000 han logrado escriturarse, es decir casi el 50% se encuentran paralizados por el mismo sistema.

Además de lo anterior, el trámite es sumamente costoso, si se toma en consideración que no solo debe pagarse la tierra al MIDA sino también todos los trámites que implique lograr la escritura. En esta forma el interesado deberá pagar los timbres que lleva la solicitud($7.00), la inspección (cuyo monto tiene una tarifa que comienza en $10 para el terreno más pequeño), además de que muchas veces el interesado debe llevar al inspector porque no existen automóviles (lo que no le exime del pago), debe pagar la mensura cuyo monto es de $150 como mínimo, debe pagar los edictos en diarios de circulación nacional (3 veces) y en la Gaceta Oficial, e incluso deberá pagar por la confección de la escritura($12).

Nunca ha sido política de la Comisión o del MIDA el impulsar el procedimiento, sobre la base de qwue es a impulso de parte, y sus metas de entrega de títulos ha sido únicamente en cuanto a

resolver las solicitudes presentadas.

LOS PROBLEMAS DE LA TITULACION DE TIERRAS EN EL SISTEMA ACTUAL

Cualitativa y cuantitativamente el procedimiento de titulación de tierras panameño es ineficaz, pese a que cuenta con una serie de recursos técnicos que podrían coadyuvar para un programa ejemplar, tal es el caso del Registro Público que se encuentracomputarizado y que podría hacerlo frente a una titulación de hasta 25.000 títulos anuales.

Los problemas que atraviesa son de diferente índole, y su análisis podría permitir sugerir modificaciones que lo mejoren, o elementos para su sustitución.

a) Problemas históricos.

El procedimiento de titulación no corresponde a las necesidades de hoy, y menos para resolver los problemas que atraviesa actualmente Panamá de la propiedad no inscrita en el Registro.

Se trata de un instrumento procesal antiguo, ideado dentro de un Código Fiscal, en 1916 y 1956, orientado a la consecución de dinero para el Estado producto de la venta de bienes "fiscales" (como son las tierras baldías), por lo que existe un desface procesal y conceptual respecto de las exigencias de hoy.

b) Problemas conceptuales.

Los funcionarios del MIDA consideran a la titulación una simple compra venta (propia del Derecho Civil) que origina una inspección plena, cuando en realidad se trata de un contrato de asignación de tierras (propio del Derecho Agrario) que implica la constitución de la propiedad agraria con todas las limitaciones propias de

ella.

Se le concibe como un instrumento para la consecución de recursos económicos cuando debería de verse como un instrumento de seguridad jurídica para los productores agropecuarios no propietarios, que permite el aumento de la productividad.

Mantiene el criterio fiscal, de consecución de fondos, hasta en la eliminación de las asignaciones a título gratuito que consagra el Código Agrario.

Se estima que el poseedor no propietario es "el interesado" en la inscripción de su derecho, y en consecuencia debe ser él, y no el MIDA, quien debe encargarse del impulso del proceso de titulación.

Existen diferencias de criterio con RENARE respecto a las áreas que deben se sujetas a protección ecológica, pues permiten inscribir fincas ubicadas en zonas de protección mientras no se déclaren inafectables.

c) Problemas administrativos.

La descentralización del MIDA ha generado una mayor lentitud en el procedimiento, pueds para la realización de prácticas realmente sencillas el expediente se paraliza durante meses para ir a Santiago de Veraguas para una localización o una firma, o a la ciudad de Panamá para su inscripción, cuando debería de adecuarse la titulación a la descentralización finalizando todo el trámite en la misma oficina donde se inicia.

No existe en Panamá un proyecto de titulación masiva de tierras localizado en una zona determinada, sino que las titulaciones se re izan a instancia de parte de cada una de las oficinas regionales.

d) Problemas técnicos.

No existe una idea clara, en los funcionarios encargados de lo que es realmente un proyecto de titulación masiva de tierras.

e) Problemas procesales.

El procedimiento existente se funda en principios absolutamente divorciados con un proyecto de titulación de tierras, además de que existe un complejo procedimiento formalista, lento y caro que -salvo medidas profundas- resulta incapaz de adecuarse a las exigencias de hoy.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES JURIDICAS.

1.- La titulación de tierras no inscritas en el Registro Público de Panamá debe impulsarse como forma de legalizar y normalizar la situación de gran número de productores no propietarios que debido a la inseguridad jurídica -y en consecuencia la inseguridad económica- no logrará consolidar sus empresas agrarias, dejando postergada y resagada la producción y productividad agrícola panameña.

2.- El impulso de la titulación debe realizarse como política básica del Estado a través de todos los posibles medios jurídicos existentes, y que se puedan crear, modernizando en forma profunda el actual -con los requerimientos de la Ley N.2 del 20 de marzo de 1986- y creando otro alternativo que sirva de instrumento de titulaciones masivas en zonas específicas (sin perjuicio de los proyectos de distribución de tierras que impulse la Reforma Agraria).

3.- El mejoramiento del procedimiento del Código Agrario podría

lograrse por la vía reglamentaria pero impregnándole principios que lo conviertan en más rápido, más barato, menos formal y menos fiscal, simplificando pasos y diligencias, eliminando requisitos innecesarios, asumiendo el MIDA el impulso del proceso en todas sus etapas, y convirtiendo en norma la gratuidad no solo del proceso sino también de la tierra que se otorga.

Este sistema podría continuar para todo el país, permitiendo resolver los casos pendientes en forma mas acelerada, así como dejar abierta la posibilidad para que todos aquellos que deseen inscribir sus derechos lo hagan por medio de este procedimiento.

4.- Paralelamente debe crearse un proyecto de titulación masivo de tierras, el cual se utilizaría en las zonas más neurálgicas, a escogencia exclusiva del MIDA, donde por medio de la titulación se pueda incorporar a importantes sectores de poseedores en propietarios empresarios, concentrando todos los esfuerzos del Estado en zonas específicas, y con el uso de la tecnología más moderna para medir e inscribir las propiedades en el Registro Público de la Propiedad.

5.- Debe reorientarse el concepto del título que se otorga dentro del procedimiento de titulación, dejando de ser una propiedad plena proveniente de un contrato de compraventa, típico del derechi civil, para convertirlo en un contrato de asignacion de tierras consitutivo de la propiedad agraria, la cual debe estar sujeta a las limitaciones señaladas en el Código Agrario (entre ellas la del debido cumplimiento de la funcion social de la propiedad), para que en vez de convertir al nuevo propietario en titular de un bien de mercado se le convierta en un verdadero empresario y se

pretenda el aumento de la producción y la producción y la productividad nacional.

6.-La solución a la gran cantidad de problemas surgidos continuamente en el atrasado e inconveniente sistema de los derechos posesorios debe ser objeto de un inmediato estudio para que el MIDA asuma un papel más activo, logrando disminuir la permanente tensión que se multiplica cada día en forma alarmante en el campo panameño, a la vez que debe impulsar el principio constitucional -aun no desarrollado- de crear una verdadera jurisdicción agraria en Panamá encargada de resolver en forma más humana, más rápida, sobre la base de principios procesales modernos los problemas del campo agrario.

7.- Debe impulsarse un profundo estudio del estado actual de las tierras afectables y no afectables de Panamá, para proceder a excluir en formas inmediata todas aquellas afectables donde podrían causarse daños ecológicos profundos de difícil o imposible reparación, o zonas que por su especial situación étnica, táctica, conservacionista o social, para que no sean susceptibles de titulación; ejerciendo en todas las zonas inafectables una labor enérgica de conservación.

Notas al Pie, Seccion 3.1

(1) El principio de inadjudicabilidad obedece a la política, primero de la Corona Española y luego de los países latinoamericanos independientes, da mantener importantes áreas excluídas de la apropiación individual para amplios fines de interés público: defensa nacionales, protección ecológica, esparcimiento, tutela de la cultura autóctona, etc.

(2) Son tierras indultadas de acuerdo al Código fiscal: Artículo 101: Para los efectos de este Título se consideran tambien como baldías las tierras llamadas indultadas que fueron adquiridas del Gobierno español por varios pueblos del Istmo, según los títulos expedidos por el mencionado Gobierno.

(3) Artículos 133 a 139 del Código Fiscal. Todo aquel que careciendo de tierras, con un ingreso anual inferior a $600 anuales o inmigrantes (133) tendrá derecho a ser dotado gratuitamente en colonias agrícolas(134) en una superficie de 5 hectáreass si es soltero, 10 hectáreas si es padre de familia, y 5 hectáreas adicionales por cada hija menor(136). Si hubieren poseído en los baldíos tendrán derecho preferente a ser adjudicados(137), pero esas tierras no podrán ser enajenadas, embargadas, ni dadas en uso o usufructo, sino han transcurrido 5 años desde la adjudicación(138), siendo inalienables e inembargables las construídas en patrimonio familiar(139).

(4) Artículos 140 a 142 del Código Fiscal. Se trata de áreas y egidos de las poblaciones(141), pudiendo otorgarse a los particulares en lotes inferiores a 1000 metros cuadrados(141) y hasta 300 hectáreas si es para municipios que los dediquen a la enseñanza de la agricultura(142).

(5) Artículos 143 a 148 del Código Fiscal. Cuando se trate de colonias agrícolas o empresas colonizadoras se otorgan hasta 1000 hectáreas(143), y 200 hectáreas cuando es para la construcción de carreteras de uso público(147).

(6) Artículos 149 a 152 del Código Fiscal. Si se trata de personas con contratos de arrendamiento o permiso de autoridad competente pagará $2.00 por hectárea, si tuvieren posición de mas de 10 años $1.00 por hectárea, y si la posesión es mayor de 3 años pero inferior a 10 años pagarán $1.50(149), y en los casos de quienes pretenden desarrollar o implementar industrias a la agricultura pagan $6.00 por hectárea(150). Podrán adjudicarse hasta 300 hectáreas(150).

(7) La constitucion política de 1946 establecía en su artículo 45 lo siguiente: Artículo 45: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual: no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razon de la función social que debe llenar.

(8) El artículo del Código Agrario establece: Artículo 27: Se exceptúan de lo dispuesto por el Artículo anterior las siguientes tierras: 1) las tierras comprendidas en las áreas urbanas conforme a las disposiciones vigentes; 2) las extensiones de tierras que a juicio de los organismos oficiales competentes se requirieron para el desarrollo de la industria nacional o de los centros poblados existentes o que se proyectara crear; 3) la zonas de reserva forestal, conforme a lo dispuesto por el capítulo 3 del Título XV de éste Código; 4) las zonas que fueren declaradas del valor histórico o turístico; 5) las reservas para tribus indígenas que señala el párrafo siguiente de éste artículo; 6) las costas marítimas que el organo ejecutivo declara que pueden ser utilizadas para dar protección y facilidades a la navegación, o que puedan dedicarse a la construcción de ciudades, de puertos o de muelles; 7) los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de cien (100) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme; 8) las islas marítimas con excepción de las porciones de ellas poseídas u ocupadas por las personas que tengan derecho a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones de los ríos navegables, por embarcaciones mayores de 10 (diez) toneladas brutas hasta una línea trazada a diez (10) metros de la línea de las aguas paralela a ésta; 10) Las cabeceras y riberas de los ríos o riachuelos navegables siquiera a trechos por embarcaciones menores de diez (10) toneladas brutas hasta una línea trazada a cinco (5) metros de las aguas paralelas a ésta. Párrafo: Para los efectos del Ordinal 5 de este artículo las tierras comprendidas en las reservas indígenas no pueden ser transferidas en propiedad, mientras así lo establezca la Constitución Nacional, pero la Comisión de Reforma Agraria reglamentará su explotación, para que cumplan su función social, procurando en todo momento que los beneficios de la asistencia técnica de Crédito Agrícola y los demás previstos en este código lleguen a las comunidades indígenas en la misma proporción que la comprendida en los planes generales de desarrollo agropecuario. Se consideran reservas indígenas todas aquellas reconocidas por la constitución y las establecida por leyes, decretos leyes y decretos.

3.2 El marco Institucional Administrativo.

3.2.1 El proceso de titulación en Panamá. Evaluación y alternativas para su agilización.

A) Introducción

Panamá es de los países de América que no ha logrado ordenar la tenencia de tierra, por medio de otorgar títulos de propiedad a la mayoría de los agricultores que ocupan tierras.

Desde principio de siglo, existe un sistema de titulación que no parece ser efectivo, pues el número de títulos que se logran emitir cada año, es muy bajo, a pesar de que miles de agricultores han hecho la solicitud, con lo que muestran estar interesados en el documento.

El objetivo de esta investigación es evaluar el actual proceso de titulación y someter un conjunto de recomendaciones para agilizarlo a un menor costo para los agricultores.

B) El título de propiedad en Panamá

La privatización de la propiedad se inicia en Panamá a fines del siglo XIX, cuando el impacto de la economía internacional, provoca la descomposición del sistema comunal de tenencia de la tierra y se comienzan a individualizar las propiedades.

En el año 1904 se da una ley que exhorta a los agricultores a la posecion usufructuaria de las tierras comunes y en el año 1909 se establece el primer procedimiento de adjudicación de títulos de propiedad.

Este procedimiento comenzó siendo un proceso no muy complicado que constaba de los pasos siguientes:

1.- Se elevaba un memorial al gobernador provincial acompañado de

una declaración escrita en el cual 3 testigos dieran fe de la existencia de la poseción por 5 años.

2.- Luego se levantaba un plano de la finca. En muchos casos eran croquis a mano alzada sin correlaciones métricas.

3.- Se colocaba un aviso en el periódico por 15 días.

4.- Se expedía una resolución oficial con la cual los notarios preparaban la escritura que servía como documento base para su inscripción en el registro.

Este proceso con ligeras modificaciones va a mantenerse hasta 1962 en que la ley de Reforma Agraria, crea la comisión de Reforma Agraria como organismo responsable del ordenamiento de la tenencia en la República de Panamá y encargada de ejecutar los nuevos procedimientos para la titulación de las tierras que se implementaron. Sin embargo no se ha conseguido titular a la mayoría de la población que ocupa y hace usufructo de las tierras nacionales. Datos del censo de 1980 reflejan que 100,802 ocupantes de tierras no tienen título de propiedad.

La preocupación del gobierno panameño con esta situación ha motivado la inclusión en una ley de desarrollo agropecuario emitida el 20 de febrero ded 1986, de un artículo específico sobre la necesidad de agilizar y promover la titulacion masiva de las parcelas estatales ocupadas por productores agropecuarios.

C) El proceso de titulación en Panamá

La institución encargada de otorgar títulos de propiedad es la Direccion de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Agropecuario.

Esta dirección cuenta con el personal y las estructuras

departamentales para la realización de los trabajos que conlleva el proceso de titulación.

Sin embargo, durante los últimos 25 años la Dirección de Reforma Agraria no ha sido capaz de resolver los problemas de institulación que confrontan los campesinos.

Entre 1962 y 1973 la antigua comisión de Reforma Agraria logró dotar de títulos de propiedad a 8,930 agricultores en 136,169 hectáreas.

A partir de 1973 hasta 1985, con la formación de la Dirección de Reforma Agraria se han logrado entregar 15,188 títulos de propiedad en 232,435 hectáreas.

En el período 1962-1985 se han emitido 24,118 títulos de propiedad en 368,604 hectáreas. En un período de 23 años los resultados promedio reflejan que se han titulado cada año 1048 agricultores en un área promedio de 16,026.26 hectáreas.

En la actualidad existen mas de 100,802 propietarios sin título, además de 21,000 beneficiarios del proceso de Reforma Agraria que no se han sometido al proceso de obtención del documento.

El procedimiento actual de titulación no esta en capacidad de dar respuesta a la demanda de títulos de propiedad que hacen la mayoría de los agricultores. En las regionales existen acumuladas miles de solicitudes de título en diferentes etapas del proceso a que se somete el agricultor para la obtención del documento que garantiza la propiedad.

1.- Etapas del proceso de titulación

Para un agricultor que ocupa un predio y que tenga derecho posesorio de dicho predio, tiene que someterse a un proceso que

conlleva unas 10 etapas, que se convierten en un largo y sinuoso procedimiento de 64 pasos luego del cual puede tener la escritura para llevarla al registro de títulos, inscribirlo y tener el estatus de propietario.

Los procedimientos actuales se pueden esquematizar en la siguiente forma:

ETAPA 1: La solicitud de adjudicación.

Las solicitudes de adjudicación se realizan en las diez oficinas regionales.

a) el campesino llena un formulario ante un funcionario regional llamado funcionario substanciador.

b) el substanciador lo acoge y realiza un estudio técnico para determinar que no existe un coduello. Este paso solo se lleva a cabo con agricultores que solicitan títulos en terrenos registrados o en tierras expropiadas.

c) el funcionario substanciador lo envía a la oficina central para que el departamento de adjudicación inicie la adjudicación. Esta etapa es mas simple en las tierras identificadas como tierras nacionales, pues en ellas no es necesario el paso b.

ETAPA 2: Investigación catastral

a) el departamento de adjudicación tramita el expediente al departamento de catastro para fines de investigación.

b) el departamento de catastro envía una investigación al registro público para determinar que el solicitante no tiene mas tierras y porque si tiene tierras el precio de venta es mayor.

c) el departamento de catastro realiza un informe al departamento de adjudicación dándole designación a la finca en función de la

provincia, el distrito y el corregimiento en que se encuentra. En caso de tierras privadas y patrimoniales, se le envían los números de inscripción de las tierras en el registro público.

ETAPA 3: Informe ocular y trochas.

a) el proceso de adjudicación en los casos de tierras revertidas o expropiadas autoriza a la regional a iniciar la inspección.

b) la oficina realiza una inspección ocular y rinde un informe.

c) la oficina regional autoriza la apertura de trochas. Las trochas las hace el campesino para mostrar los linderos y que los colindantes puedan verlos con claridad.

d) notifica a los colindantes de la finca para que firmen el acta de los linderos que el solicitante ha definido con las trochas. Este documento también debe tener la firma del corregidor. En la realidad en las oficinas regionales le dan el acta al solicitante para que consiga las firmas de los colindantes. Se han presentado casos de actas falsificadas por usar este procedimiento. El licenciado Juan Bernal, Director del Departamento de Adjudicación consideró que en la notificación de colindantes, tiene el proceso uno de los pasos mas difíciles y que tiende a causar mayor demora.

ETAPA 4: La mensura del terreno

a) el agricultor solicita a la Reforma Agraria la mensura del terreno o busca un agrimensor privado.

b) se realiza la mensura. En caso de ser realizada por los agrimensores del MIDA, se envía a la oficina central de Santiago de Veraguas para hacer el plano y por lo tanto las libretas no son enviadas hasta tanto no se han completado con mensuras de diferentes parcelas. En el caso de los agrimensores particulares

se envía el plano y las hojas de cálculo. Estas deben tener los cálculos de los rumbos, distancias y las coordenadas de las vértices. El plano de la finca debe tener la ubicación regional para que el departamento pueda ubicarlo en un plano general de tierras mensuradas.

c) el plano sde recibe en el departamento de mensuras, y es evaluado, si tiene problemas es devuelto para corregirlo.

d) se efectúan las correcciones.

e) se recibe de nuevo en mensuras para revisar los cálculos o hacerlo de nuevo en el caso de mensuras oficiales.

f) el plano es ubicado en un plano general, distrital y de corregimiento y se numera.

g) el plano es firmado por el director del departamento de mensuras y se envía para la firma del director.

ETAPA 5: Aprobación por la dirección.

a) el director revisa y firma el plano que le ha sido enviado por el departamento de mensuras y lo devuelve al departamento.

ETAPA 6: Mensura oficializa el plano.

a) mensura recibe el plano, lo asienta y lo archiva. El plano se envía con dos copias y con el expediente a la regional para la continuación del proceso de titulación.

ETAPA 7: La publicidad.

a) la oficina regionasl recibe los planos y los muestra al agricultor para que este continúe con los siguientes pasos del proceso.

b) el agricultor paga la publicación de los edictos.

c) la regional hace la publicación de los edictos en la alcaldía,

la corregiduría y las oficinas del MIDA.

d) el agricultor paga el aviso en la Gaceta Oficial y tres publicaciones en la Prensa de circulación nacional.

ETAPA 8: Pago de la tierra.

a) el agricultor paga en el Banco Nacional los gastos de tramitación y el valor de las tierras.

b) la oficina regional realiza un estado financiero del campesino que solventa el título de propiedad. Este paso solo se da en los casos de tierras expropiadas donde el precio y la forma de pago se ajustan en funcion socio-economica del campesino.

c) el agricultor debe sacar un Paz y Salvo (recibo de haber cancelado los impuestos) en la regional. Este pago ha sido eliminado por la ley de desarrollo agropecuario de febrero de 1986.

d) paga los costos de registro e inscripción de la propiedad.

ETAPA 9: La adjudicación.

a) la regional envía el expediente al Departamento de adjudicación.

b) adjudicación lo revisa, si tiene algún problema lo devuelve a la oficina regional con un memorandum. El problema se corrige y se envía de nuevo a adjudicacion.

c) el departamento de adjudicación prepara un formulario con los datos básicos para la adjudicación de las tierras, como son número de resolución de adjudicación, fecha, cabida, plano, etc., y lo anota en un libro índice.

d) se prepara la resolución de adjudicación que varía de acuerdo a la finca. Existen varios modelos.

e) se prepara la escritura, que lleva una síntesis de la resolucion de adjudicación. En este paso los expedientes se entaponan porque las esccrituras se hacen a máquina. El computarizar ese paso puede agilizar la salida de los expedientes.

f) se revisa el expediente y es chequeado especialmente que el número de resolución sea el mismo en ambos documentos; y se archiva una copia para los protocolos de resoluciones que se preparan cada año en la Dirección de Reforma Agraria del MIDA.

g) se envían al director para su revisión y firma.

h) se envía al registro con el cheque para su inscripción y se le anexa la carátula con la escritura.

ETAPA 10: El registro e inscripción de la propiedad.

a) la dirección de registro recibe el expediente.

b) la dirección del registro lo envía al departamento de Registro de la Propiedad donde se registra y se numera con un número que va a ser el número de la propiedad para todos los fines legales y pago de impuestos.

c) después de registrado, el departamento de registro envía la escritura a adjudicación donde se archiva el número de la finca con el expediente. Se le comunica a mensura y al departamento de catastro para control.

d) se envía a la regional para que lo entregue al propietario.

2.- COSTOS

El proceso de titulación que se está implementando en Panamá, no solo es largo, sino que también resulta costoso al estado y a los agricultores que solicitan el título de propiedad.

Esta situación ha motivado que muchos agricultores en el momento

de pagar la tierra y parte de los costos de tramitación, deciden abandonar el proceso. Para ayudar a la solución del problema, algunos bancos están financiando para sacar el título previo al préstamo de capital de trabajo para desarrollar la explotación.

Los costos varían en función del tamaño de la propiedad a titular y los agricultores tiene que afrontar 3 tipos de costos diferentes. Estos costos son:

1.- Costos de tramitación — rango de variación $50.00 a 76.00

2.- Costos de mensura:.

a) mensura oficial: B$80.00 las primeras 10 hectáreas y 3.50 por hectárea adicional, monumento y varillas $10.

b) mensuras privadas: B$150.00 las primeras 10 hectáreas y $7.00 por hectárea adicional. Aprobación de planos $10.00 aproximadamente.

3.- Costo de la tierra:

El costo de la tierra depende del tamaño de la propiedad y de su ubicación, así como del origen de la propiedad.

Rango de tamaño	General	carretera	patrimoniales	CIA
hasta 20 Has.	10.00	15.00	25.00	50.00
de 21 a 50 Has	20.00	30.00	50.00	50.00
de 51 -100 Has	45.00	50.00	75.00	75.00
mas de 100 Has	70.00	75.00	100.00	100.00

4.- Costos de agilización:

Este es un costo imponderable y que puede resultar alto al agricultor porque en el se incluyen los viajes a las oficinas, sacar documentos, hacer trochas, así como otros gastos.

Un análisis del costo que conlleva para un agricultor obtener el título de propiedad, fue realizado para tamaños diferentes de fincas y los resultados por rango fueron los siguientes:

tamaño	costo mensura oficial	mensura particular	costo tierra	costo total por hectarea mensura oficial	mensura privada
10 Has	80.00	150.00	100.00	24.67	31.67
20 Has	115.00	220.00	120.00	19.08	24.32
50 Has	220.00	390.00	570.00	17.54	20.94
200 Has	745.00	1,100.00	8,070.00	44.99	46.77

3.- INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE TITULACION.

La titulación es responsabilidad única de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Para esto la Dirección de Reforma Agraria cuenta con una estructura orgánica que le permite llevar a cabo las investigaciones y los trabajos que conlleva el proceso de titulación.

La Dirección de Reforma Agraria del MIDA, mantiene una estrecha coordinación con el registro de la propiedad, institución que le informa sobre la inscripción de las propiedades y además registra los títulos que la dirección de Reforma Agraria expide como resultado del proceso de titulación.

El registro de la propiedad también mantiene una estrecha coordinación con el Catastro Fiscal, institución que legalmente tiene la amisión de mantener actualizado los catastros con la finalidad de informar al Ministerio de Hacienda, de los impuestos que deben pagar los propietarios.

El registro comunica al catastro todos los cambios que ha ocurrido en las propiedades tanto urbanas como rurales, para que este realice el trabajo de conservación y actualización de la información catastral.

Esta coordinación por medio del registro entre el proceso de titulación y el catastro fiscal, es de suma importancia para que se mantenga actualizada la propiedad registrando los cambios que

ocurren después del primer título emitido por el MIDA.

4.- COSTOS DEL ACTUAL PROCESO.

La costosa estructura burocrática y los altos costos corrientes que tiene la dirección de Reforma Agraria del MIDA, no se corresponden con el bajo nivel de titulos emitidos.
Esto motiva que cada título tenga un costo muy alto.
En la actualidad los gastos de la Dirección de Reforma Agraria son de 1,100,000 dólares anuales. Si asumimos que el 60% del esfuerzo de la institución esta destinado a llevar el proceso de titulación, el costo por título emitido en 1985 fue de$388.57 y por cada hectárea titulada el costo fue de $25.82.
De este total las campesinos aportarán por gastos de trámite por mensuras y por pago de la tierras, por hectárea titulada. El Estado recibió $12.30 por hectárea como un fondo extra para sus operaciones. Es digno significar que este aporte incluye el pago de la compra de las tierras.

D) CONCLUSIONES:

Los análisis de costos demuestram que el proceso es muy oneroso, principalmente a los pequeños agricultores, que son a quienes se le debía proteger consiguiéndole los títulos a bajo costo.
También se demuestra que el proceso es muy largo y conlleva un conjunto de pasos que hacen a los expedientes dar muchas vueltas, algunas veces repitiendo pasos innecesarios. El proceso depende demasiado de la iniciativa de los agricultores en su deseo de obtener el título, si estos no toman una participación activa y sobre todo si no tienen los fondos para financiar el proceso, este

se estanca y los títulos no salen.

Entre 1963 y 1968 y la comisión de Reforma Agraria recibió 25,000 solicitudes de título y solo pudo procesar y expedir 2,864. Esto nos demuestra que la agilización de la titulación para satisfacer la demanda de 100,802 agricultores en toda la república de Panamá y mas de 20,000 beneficiarios de la Reforma Agraria solo sería posible introduciendo cambios radicales en el actual proceso para que el Estado tenga una mayor participación en la dinámica de obtención del título y además se eviten muchos problemas de tierra que se originan en los vicios que resultan de dejar algunos pasos importantes, como son las mensuras y actas de conformidad de colindantes, en manos de los propios interesados, con un bajo nivel de supervisión de parte del MIDA.

E) RECOMENDACIONES

1.- Elaborar un proyecto de titulación masiva con el fin de resolver los problemas de titulación en las zonas mas desarrolladas de Panamá.

Este proyecto debe ser concebido de manera que en el proceso de levantamiento de las informaciones y en el proceso de titulación se le de una solución a todo el conjunto de problemas que afectan al sector, como es la necesidad de proteccion de los recursos naturales, la identificación de las tierras nacionales, la solución de conflictos de tierras, tener el catastro rural de las propiedades para la aplicación de los impuestos y obtención de las informaciones para los planes de desarrollo rural, crédito, producción, etc.

2.- Estructurar un nuevo proceso de titulación en función de la

aplicación del Artículo 12 de la Ley de Desarrollo Agropecuario, que permita el uso de las fotografías aéreas en el levantamiento de los planos que se utilizarían en el proceso de titulación de Panamá.

Este nuevo proceso se podría esquematizar en los siguientes pasos:

1.- PROCESO DE TITULACION RECOMENDADO:

El proyecto realiza el levantamiento del corregimiento.

a) Los delineadores delinean las propiedades con la presencia del propietario y de los colindantes, llena una ficha con los datos del propietario, una solicitud de titulación y un acta de hitos. También llena un acta de linderos con la conformidad de los colindantes.

b) Con estas informaciones queda abierto el expediente para el título de propiedad.

c) Con los casos que hay conflictos de linderos se llama al alcalde y el corregidor al terreno y si no es resuelve, se encarga a una comisión de abogados del MIDA. Estos casos quedan suspendidos hasta la solución del conflicto.

d) Terminado el levantamiento del corregimiento las fotos aéreas se envian al departamento de catastro y se elabora el plano general de propiedades y los planos particulares de cada predio o finca. Estos planos tendrán las cordenadas de los vértices y los rumbos y distancias de los linderos. También debe tener el número de los predios colindantes y el área, nombre del propietario y cualquier otro dato que en el diseño del proyecto se considere adecuado.

e) Estos planos se colocan en los expedientes y se envían a

adjudicación.

f) Adjudicación prepara las resoluciones y se calcula lo que debe pagar el campesino por la tierra y por la tramitación. En este paso se hace que el director de la Reforma Agraria firme la documentación para aprobarla.

g) El campesino liquida los costos de tramitación.

h) Se hace las publicidad en una página especial pagada por el proyecto y el MIDA y también se publica en los corregimientos y en oficinas regionales del MIDA.

i) Pagado los costos de tramitación y realizada las publicaciones en la prensa y los corregimientos, se envía la escritura al registro para su inscripción y registro.

j) Se le entrega su título al campesino.

k) Se le cobra la tierra en sumas parciales.

2.- COSTOS.

Hemos hecho una proyección de costos para levantar por métodos aerofotogramétricos 4.5 millones de hectáreas en 6 provincias de las mas pobladas de Panamá y donde existen 96,648 agricultores sin título de acuerdo al censo de 1981. El costo de los levantamientos de las informaciones necesarias para aplicar el nuevo proceso de titulacion sería de aproximadamente 13.5 millones de dólares.

Estos levantamientos permitirían bajar el costo actual que pasgan los agricultores por tramitación y mensuras a 3.00 dólares la hectárea, sin incluir la tierra. Como se observa, hoy solo la mensura cuesta 8.00 y 15.00 dólares la hectárea a los agricultores que quieren titular. También el costo al Estado por título emitido

se podría disminuir de $500.00 que cuesta hoy a $100.00 dólares por título.

Existen además otros beneficios que el estado debe ponderar, pero que su beneficio económico rebasa los costos totales del proyecto que esquematizamos en este resumen.

3.- BENEFICIOS DE LA IMPLEMENTACION DE UN PROCESO DE TITULACION MASIVO:

a) Quedarían identificadas todas las tierras nacionales para que el MIDA pueda proceder a venderlas cuando lo estime conveniente o la conceda para su explotación en gran escala.

b) Se definirían todas las áreas de protección de los recursos naturales y las tierras de las comarcas indígenas donde no se pueden otorgar títulos de propiedad.

c) Se conocerán todos los propietarios y se identificarán sus propiedades. Esto permitiría conocer a los que ocupan tierra en exceso para regularizarle la situación o venderle las tierras tenidas en exceso.

d) Se tendría el catastro rural de las tierras de Panamá, con lo cual es Estado podría aplicar la legislación fiscal al sector rural.

e) Se contaría con las informaciones necesarias para la planificación del desarrollo rural y para la implementación de los planes de desarrollo.

f) Además el beneficio de la seguridad jurídica y el ordenamiento de la tenencia de la tierra, que evitaría a la República de Panamá muchos conflictos de tierras en el futuro, cuyo costo social y económico siempre son inalienables.

4.0 El Análisis Costo/Beneficio de un Proyecto de Titulación Masiva de Tierras

El análisis cuantitativo de los beneficios de un proyecto de titulación de tierras puede ser difícil e impreciso. En el informe presente, no intentamos proyectar rigorosamente los beneficios de un proyecto de este tipo. Al contrario, vamos a indicar el nivel de los beneficios que sería necesario, para justificar la inversión necesario para tal proyecto. Luego, procede evaluar los factores que podrían elevar la producción agrícola como resultado de la titulación. En esta sección también se trata la factibilidad financiera y la eficiencia en relación al costo de un proyecto de titulación de tierras.

Otras secciones de este Informe ya trataron los tipos de beneficios que podrían resultar de un proyecto de titulación masiva de tierras. También hemos analizado las diferencias entre los agricultores con títulos y los agricultores sin títulos. Algunas de estas diferencias posiblemente resultan del solo hecho de contar con un título. Puesto que nuestro trabajo de terreno, necesariamente limitado en tiempo y cantidad de entrevistas, no logró confirmar la relación causal entre la obtención de un título y el aumento de la producción agrícola, es sumamente difícil saber cuánto de la diferencia entre los agricultores con título y los sin título es el resultado de la mayor seguridad de posesión sentido por un agricultor con título.

Las estimaciones que siguen se basan en el valor actual de un dólar gastado, o ganado en una fecha futura, en un proyecto de titulación. Se descuentan estos montos al tiempo presente con la tasa del 15% de descuento anual, para que todas las cifras

indiquen el valor actual de un costo o de un beneficio. El valor actual de los costos de un proyecto de titulación masiva es estimado en $11,5 millones. Esto significa que el proyecto debe generar por lo menos $11,5 millones en valor actual de beneficios, para justificarse (Cuadro E-1).

Todavía no sabemos si este proyecto creará beneficios de este monto. Sin embargo, sabemos lo suficiente de la agricultura como para estimar si este monto de beneficios está totalmente fuera de lo posible, o al contrario, dentro de lo muy razonable.

Los datos del Censo sobre la diferencia en rendimientos entre la tierra titulada y la tierra no-titulada (Cuadro E-2) permite estimar el nivel maximo posible de beneficio derivado de la titulación (Cuadro E-4). Es decir, sabemos que si los agricultores con título producen siete quintales de arroz por hectárea más que los agricultores sin título, entonces el máximo de incremento teórico en el rendimiento para los agricultores que reciben títulos nuevos, sería siete quintales/hectárea.

También sabemos que hay muchos otros factores que explican parte, o todo de esta diferencia en rendimiento entre los que tienen títulos y los que no los tienen. Sin embargo, sí podemos estimar cuánto de los siete quintales debería ser beneficio directo de la titulación, para que el costo del proyecto fuera justificado. Pero, la investigación de campo hasta ahora no nos permite determinar si este nivel de beneficio efectivamente va a resultar de un proyecto de titulación masiva.

Hay tres escenarios posibles de impacto de la titulación en la producción. Los datos del Censo indican que no hay diferencia

significativa en el rendimiento de los cultivos de subsistencia, pero que sí hay una diferencia importante para el arroz y para los cultivos comerciales.

En el primer escenario, se proyecta en base de las condiciones agrícolas actuales. Se aplica la diferencia en rendimiento entre la tierra titulada y la tierra no-titulada, para el arroz y los cultivos comerciales, para estimar el beneficio máximo teórico posíble (Cuadro E-4), si las tierras así tituladas lograsen, como resultado directo de la mayor seguridad de poseer el título, llegar al nivel mayor de producción ya encontrado en las tierras tituladas, según el Censo.

Ahora bien, sabemos que la titulación por si sola, no va a causar un incremento tan grande de la producción. Y sabemos que hasta es posíble que no cause ningún incremento sustancial en la producción. Pero, de la diferencia en rendimientos de tierras tituladas y no-tituladas, cuánto debe atribuirse como beneficio del proyecto de titulación, para justificar el costo (al valor actual) de $11,5 millones, de tal proyecto?

Hechos los cálculos, se descubre que el aumento en la producción debido a la titulación debiera ser el 9% de la diferencia en rendimientos ya notado en el Censo (Cuadro E-5). O sea, de los siete quintales/hectárea de diferencia, 0,5 quintales/ha. debe ser el resultado de la titulación de las tierras actualmente no-tituladas, para justificar el costo del proyecto. Evidentemente, no está fuera de lo muy razonable, aunque todavía no estamos en condiciones para garantizar que el beneficio de este monto efectivamente se producirá.

En el segundo escenario, se proyecta la situación actual, pero se supone que el incremento en la producción arrocera no va a occurrir, ya que el precio alto de sostén ha desaparecido y la economía se convierte en un modelo más abierto, orientado al comercio exterior. En este caso, el incremento resultado de la titulación se proyecta para los cultivos comerciales, pero no para el arroz. Entonces, al menos un 12% de la diferencia de rendimientos indicada por el Censo debe ser resultado de la titulación, para justificar el costo del proyecto en bases económicos (Cuadro E-5). Por ejemplo, puesto que hay una diferencia actual (según el Censo) de 0,13 racimos por planta de banano al año entre la tierra titulada y la no-titulada, el proyecto de titulación debe elevar el rendimiento de la tierra recientemente titulada, en el 12% de esa diferencia, o sea, en 1,7 racimos por planta.

En la tercera versión, partimos con las proyecciones de la producción potencial en el año 1990, previsto por la Oficina Agrícola de USAID en Panamá (Cuadro E-6). Luego, examinamos el nivel en el cual la inseguridad de los títulos podría limitar el logro de la producción potencial prevista para 1990.

El incremento potencial en frutas y verduras durante los próximos años se estima en el 17%, según las proyecciones de la USAID, y para otros cultivos comerciales, es del 13%. Si a raíz de la inseguridad de posesión por falta de título, el incremento resultara ser del 16% y del 12%, respectivamente, y si un proyecto de titulación masiva habría eliminado esta limitación, se justificaríanlos costos del proyecto. No sabemos aun si el

proyecto tendrá este impacto.

Hay otra manera de examinar los méritos del proyecto. Si se estima que la titulación produce beneficios tangibles, pero que son difíciles de cuantificar, entonces otra manera de enfocar el problema es preguntar, "Cuál es la manera más económica de llevar a cabo esta actividad?"

Por ejemplo, se podría estimar que la titulación es conveniente porque conduce a la definición de las comarcas indígenas y las cuencas que deben reservarse, excluyendo la privatización de estas tierras públicas, entonces una pregunta importante es cómo hacerlo con el menor costo? En el Apéndice I, se demuestra que el costo por finca y por hectárea de un proyecto de titulación masiva estaría muy por debajo del costo actual, y por lo tanto, el proyecto sería muy eficiente y por ende, justificado.

Por último, es importante analizar los motivos de los agricultores, quienes deberán cancelar el costo de la titulación. Más o menos la tercera parte de los agricultores sin títulos han presentado solicitudes de títulos hasta ahora. Algunos prosiguen el proceso hasta recibir el título, mientras otros se conforman con dar solamente los primeros pasos. Estos primeros pasos cuestan poco, y producen una constancia "oficial" y escrita del derecho posesorio del agricultor.

Otros solicitantes prosiguen el proceso hasta completar la agrimensura y la elaboración del plano oficial que deslinde sus predios, tanto en el terreno como en los archivos oficiales. Pero no necesariamente siguen hasta obtener el título mismo. (Vease el

Cuadro E-9 para el número de casos que han llegado a cada paso en el proceso.) Cada paso en el proceso actual de titutlación representa unos costos al agricultor, los que indican en alguna medida, el valor que éste atribuye al título, o al menos, a los pasos que haya dado hacia un título. (Véase el Cuadro E-8.)

Si se decide realizar un proyecto de titulación, será importante determinar el valor que los agricultores en distintas circunstancias asignan a la formalización de sus derechos. Para muchos, el título definitivo puede representarles un valor escasamente superior a los $0,50 hasta $2,00 por hectárea que pagan actualmente, sencillamente para solicitar el inicio del proceso.

Un proyecto de titulación masiva, exigiendo la participación universal de los propietarios, enfrenta el problema de estimar cuánto cobrarles para el título, y para la tierra misma, sin recargarles con un costo muy superior a lo que estén dispuestos de pagar. Al parecer, el costo actualmente percibido, en dinero, tiempo y esfuerzo, para conseguir el título y pagar la tierra, supera la voluntad de pagar de más del 66% de los propietarios sin títulos.

(Un aspecto del problema es que, si saben que todos van a recibir el título de todas maneras, nadie tiene motivo para confesar que estaría dispuesto a pagar mucho para conseguirlo. Posiblemente, se podría distinguir dos pasos: hacer obligatorio la agrimensura y la definicion de deslindes, en forma masiva, para lograr enormes economías de escala y para definir todo lo que se puede sin grandes dificultades. Esta sería una buena medida del

gobierno, para obligar a todo residente obtener un carnet de identidad. Luego, los que desean el certificado mismo, pagarían un monto adicional: además, para toda acción judicial, notarial o bancaria, sería obligatorio obtener y presentar el certificado de título, debidamente registrada.)

En resumen, un proyecto de titulación masiva sería una manera mucho más eficiente de hacer la titulación, que el sistema vigente. No se sabe aún si los beneficios estrictamente económicos superan los costos. Esto depende del grado en que las grandes diferencias de rendimientos de las tierras tituladas y no-tituladas se deban al título mismo, lo que no hemos podido determinar. Hasta el momento en que se sepa más del impacto efectivo de un título en la producción agropecuaria en Panamá, las estimaciones de la relación entre los costos y los beneficios son necesariamente especulativas.

Table E-1:Annual Costs of a Titling Project

	Total	YR 1	YR 2	YR 3	YR 4
Personnel	4,399	1,099	1,099	1,099	1,099
Per diem	1,278	319	319	319	319
Vehicles	450	450	-	-	-
Maint., parts/gas	270	68	68	68	68
Computer	1,000	1,000	-	-	-
Technical Assistance	1,500	750	750	-	-
Other Costs	4,620	1,155	1,155	1,155	1,155
TOTAL	13,517	4,841	3,391	2,641	2,641

NPV at 15% = $11,523,000

TABLE E-2: DIFFERENCE IN YIELD BETWEEN TITLED AND UNTITLED LAND[1]

	Untitled	Titled	% Difference
Rice	19.9 q/Ha	27 q/Ha	35%
Bananas	1.16 stems /plant[2]	1.29 stems/plant	11%
Pineapples	.43 fruit/plant	.55 fruit/plant	28%
Avocados	460 fruit/plant	529 fruit/plant	15%
Average, non-rice	-	-	18%

Notes:

1. Adjusted for farm size; from team's analysis of 1980 Agricultural Census, as discussed in the main body of the report.

2. Per twelve month period

TABLE E-3: AVERAGE VALUE OF CROP PRODUCTION, 1980-84[1]
($000)

Rice		49,000
Cash Crops		224,000
Banana	81,000	
Sugar Cane	37,000	
Coffee	19,000	
Other[2]	97,000	

Notes:

[1]From Annex Table 9, USAID Conklin Agriculture Sector Assessment.

[2]Excludes corn, rice, and beans. Includes roots, tubers and all other crops.

TABLE E-4: MINIMUM AND MAXIMUM INCREASES IN VALUE OF PRODUCTION WHICH COULD RESULT FROM TITLE GIVEN CURRENT AGRICULTURAL SITUATION
($ Millions)

	Current Value of Production[1] on Untitled Land	Minimum Increase[2]	% Difference Titled vs. Untitled[3]	Maximum Increase[4]	Maximum Increase in Value Added[5]
Rice	33	0	35%	11.6	9.9
Cash crops	165	0	18%	29.7	25.3
Total	198	0	-	41.3	35.1

Notes

[1]Uses yield differences, Table E-2 & to represent differences per HA in value added. Assumes national percentage of titled land (578,000 HA titled ÷ 2,259,000 HA total farms = 26%) holds for land in each crop. Value of production estimates from Table E-3 adjusted for titled vs non-titled.

[2]Assumes none of the yield difference between titled and untitled land is caused by title.

[3]From Table E-2. Uses average non-rice yield as indicator of yield difference on all cash crops.

[4]Assumes all of the yield difference between titled and untitled land is caused by title.

[5]Assumes value added in agriculture is 85% of gross value of production. Value added for almost all crops falls in the 80%-90% range.

TABLE E-5: VALUE ADDED FOR TOTAL, MAXIMUM PRODUCTION INCREASES ASSOCIATED WITH TITLE[1]
($ millions)

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6-14
1. Cash crops[2]	0	6	13	19	25.3	25.3
2. Cash crops plus rice	0	9	18	27	35.1	35.1

Net present value for cash crops at 15% = $97 million

$11.5 million discounted project costs = 12% of $97 million

Net present value for cash crops plus rice at 15% = $135 million

$11.5 million discounted project costs = 9% of $135 million

Notes

[1]From last column, table E-4. Assumes increase over four year period, beginning in Year 2 of the project.

[2]All crops except rice, beans, corn.

TABLE E-6: POSSIBLE "OPTIMISTIC SCENARIO"
VALUE OF 1990 AGRICULTURAL PRODUCTION WITH AND WITHOUT EXTENSIVE TITLING
($ millions)

	1990 and beyond
Fruits/Vegetables	
1. Expected[1]	88
2. Without titling	87
3. Possible difference due to titling	1
Other crops[2]	
4. Expected[1]	284
5. Without titling	281
6. Possible difference due to titling	3
7. Possible total increase due to titling (Row 3 plus row 6)	4
Value added[3]	3.4

Notes

[1]From Table 1, Conklin Draft Agriculture Strat

[2]Excludes rice, corn, soughum

[3]Value added = 85% of gross value of production

TABLE E-7: POSSIBLE INCREASE IN PRODUCTION VALUE OVER TIME DUE TO TITLING, IN "OPTIMISTIC" AGRICULTURE SCENARIO (1)

($ Millions)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993-2001
Value Added	Project Starts	0	1.5	2.5	3	3.4

Present Value a 15% = $11.97 Million

Notes

1. From Table E-6.

Cuadro E-3: Costos al Agricoltore de Obtener. Formas Alternativas de Seguridad de Tenencia

Table E-2: Costs to Farmer of Different Kinds of Land Tenure Security

	Derecho Posesorio		Derecho Posesorio Recorded in DINRA FILES		Approved Survey Recorded in DINRA Files		Legal Title.	
	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)	Small Farmer (10 HA)	Large Farmer (50 HA)
1. Trip to MIDA to apply								
A. Bus fare[1]			3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]			6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00
2. Solicitud			2.05	2.05	2.05	2.05	2.05	2.05
3. Inspection			10.00	15.00	10.00	15.00	10.00	15.00
4. Trip to MIDA to request inspection								
A. Bus fare					3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
5. Lost income for 1 day[2] while seeking signatures of colindantes and corregidor					6.00	6.00	6.00	6.00
6. Trip to MIDA to returned signed forms								
A. Bus fare					3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
7. Trip to MIDA or to private surveyor to arrange survey								
A. Bus fare					3.00	3.00	3.00	3.00
B. Lost income for 1 day[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
8. Lost income for 1 day while surveyors work[2]					6.00	6.00	6.00	6.00
9. Survey cost[3]					115.00	390.00	115.00	390.00
10. Copia de plano					1.20	1.20	1.20	1.20
11. Survey approval					5.00	11.00	5.00	11.00
12. Mocumentos					6.00	6.00	6.00	6.00
13. Varillas					7.50	10.00	2.50	10.00
14. Valor del terreno							100.00	570.00
15. Escritura							12.50	12.50
16. Derecho de registro							1.45	3.05
17. Publicación de edicto							26.00	26.00
18. Total	0	0	21.05	26.05	189.75	483.25	329.70	1094.80
19. Cost/HA	0	0	$2.00	$0.50	$19.00	$10.00	$33.00	$22.00

Notes:

1. Very rough estimate of round trip costs from rural area to regional DINRA office by cheapest means of public transport.

2. One day at the average rural wage rate is only a very rough approximation of the time and costs involved. In some cases a single trip of half a day might suffice. In others, several trips would be required.

3. Assumes small farmers would be more likely to use cheaper public survey service, while larger farmers would use private surveyors.

TABLE E-9: Solicitantes de Títulos, por Etapa[1]

	Solicit. Totales		Solicit. Simples		Agromensuras		Planos Aprobados		Titulados	
	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie	No. Exploit.	Superficie
Nacional										
1963-1986	60,000[1]		12,596	157,542			5396	63,390	25,000	
1963-1971					6,866		1,974	173,581	6,769	109,265
1963-1984									21,000	313,000
1963-1968	29,101								2,612	
1984							1,921	30,270	1,007	16,734
1985							2,641	43,330	1,470	23,150
Los Santos										
1969-present			3,000				870		2,592	40,000
1984	871						132	1,890	121	2,821
1985							166	2,757	141	3,115
Chiriquí										
1963-present	23,700				2,400				2,400	
1984	775									
1985	1,138						426	5,817	295	3,606

[1]From archives in Regional Offices, discussions with national DINRA officials, Informe Anual de Actividades, 1984 and 1985, and Compendium Estadístico 1963-1971 of the Agrarian Reform Commission.

[2]Includes 25,000 already titled, 21,0000 pending applications, plus 14,000 applications from 1960's and early 1970's no longer considered active because farmers have taken no action on them for years.

CONCLUSIONES

Desde hace varios años, las investigaciones sociales sobre el impacto de la titulación en el desarrollo rural han determinado en forma consistente el alto valor social, económico y jurídico de una titulación segura. Sin embargo, la titulación en sí, o sea, adoptada en forma aislada, no parece tener mucho impacto en el desarrollo rural. Los resultados del presente estudio sobre la titulación en Panamá, son consistentes con esta perspectiva general, indicando claramente que otras medidas complementarias de desarrollo, son esenciales para que la titulación produzca sus efectos positivos.

En base al censo agropecuario de 1980, este estudio ha llegado a la conclusión que la titulación está evidentemente asociada, en una forma significativa, con el incremento del crédito, y la inversión agrícola, el de la venta de varios productos agrícolas, así como también de la productividad más alta en productos para el mercado. Nuestra investigación de terreno también ha demonstrado que existe, entre el productor agrícola Panameño, una demanda generalizada para documentar o formalizar su derecho posesorio u otra forma informal o irregular de tenencia sobre su tierra. Por otro lado, nuestras entrevistas con banqueros Panameños demuestran un alto interés por su parte, en conseguir que sus deudores agrícolas obtengan un título debidamente inscrito en el Registro Público, a fin de obtener una garantía mas segura sobre la deuda. Sin embargo a la misma vez, no se descubrió en nuestra investigacion ninguna relacion causal entre el título y el

desarrollo agrícola. Solo se encontró, más bien, una correlacion entre el título y la productividad. Es más, nuestras encuestas en el terreno claramente demostraron que, en el caso de Panamá, la titulacion no conforma una condicion necesaria ni suficiente para obtener el crédito agrícola, o para invertir recursos propios en mejoras o conservación de la tierra. De hecho, pareciera ser más bien que, al hablar del crédito, la direccion de la causalidad corriese en la direccion contraria; aquellos que reciben el crédito son impulsados por sus acreedores para que obtengan sus títulos. Más aún, el impacto del título sobre la produccion, etc., no se puede segregar de otros factores que tambien pueden afectar la misma, como son la calidad de la tierra, el acceso al mercado, la habilidad empresarial del productor, etc.

De todas las unidades agrícolas Panameñas, solamente una cuarta parte actualmente goza de títulos. Unos 35.000 productores agrícolas han solicitado su título, pero al ritmo actual de 1.150 títulos concedidos por año, se demoraría por 30 años el proceso de distribución de títulos a los actuales solicitantes. Sin embargo, es difícil determinar cuantos de estos solicitantes realmente quieren proseguir con el proceso hasta conseguir un título inscrito. Titular todas las unidades agrícolas que actualmente no gozan de título requeriría, al ritmo actual, por lo menos cien años. No está de más decir que hoy en dia, obtener un título en Panamá implica un proceso engorroso, complejo, costoso, que desanima a todos menos el más perseverante, y virtualmente hace imposible que los campesinos más pobre pueda finalizar el proceso de titulacion. Es por esto que nuestro análisis del

proceso de la titulacion nos lleve a recomendar un proceso con un costo reducido y más ágil, y que señalemos en este informe una serie de sugerencias detalladas para la adopcion de normas y procesos jurídicos y administrativos que hagan posible este objetivo.

En fin, nuestro estudio en ningún caso identifica al título como una varita mágica. Estamos convencidos que no se pueden otorgar títulos sin tomar en cuenta otros factores importantes para el desarrollo rural ya que esto representaría un pésimo uso de los escasos recursos con que cuenta un país al no atacar los problemas del desarrollo desde un punto de vista multidimensional. Por otro lado, es importante solucionar la presente situacion de inseguridad en la tenencia de la tierra con la entrega de los títulos, ya que mantener la actual situacion puede limitar el acance de otras medidas que tratan de mejorar el desarrollo agrícola. Eso sí, es importante señalar que no hay forma de medir o constatar la contribucion multiplicadora de un programa masivo de titulacion, aún si contara con todas las otras medidas complementarias. Podemos concluir, por lo tanto, que los títulos de propiedad sobre la tierra en Panamá parecen tener un efecto interactivo, de valor siginificativo solo cuando esten presentes otros variables claves. Una vez que estos variables entren a jugar un rol en el proceso de desarrollo, ahí entonces tendrá la titulacion un rol cada vez más importante sobre el sector agropecuario.

Una vez que se decida adoptar un proyecto masivo de titulación, si este fuera el caso, y como parte integral de un programa de de

desarrollo rural, el presente informe recomienda que se lleven a cabo los siguientes análises, como una etapa preliminar de planificación.

1) Un análisis enfocado del censo agropecuario del 1980, para ayudar a determinar algunas areas de prioridad, es decir, donde la titulación podría tener una relación directa con el crédito, la producción, o la inversión agrícola.

2) Con esta base del análisis censal, combinada con otras fuentes de información sobre otros factores importantes, como son los conflictos de tierra, áreas identificadas como zonas de desarrollo, áreas de protección ambiental o áreas de reservas indígenas, y zonas de migraciones internas, se seleccionarían áreas para un trabajo de terreno sistemático con el fin de medir la relación de la titulación agraria, o falta de ella, con el crédito agrícola, la productividad, la inversión, los conflictos de tierra, así como con otros problemas importantes.

3) Finalmente, el nuevo proceso de titulación se aplicaría inicialmente en una zona piloto de dimensiones limitadas, como un corregimiento, o un distrito, por ejemplo, para evaluar en esta forma su costo y duración, asi como otros problemas que pudiesen surgir en su aplicación. Un proyecto pequeño piloto no necesitaría inversiones mayores en la aerofotogrametría; análisis de una parte limitante de la aerofogrametría se necesitó para una pequeña zona piloto el cual pudo hacerse con facilidades Hondureñas por un costo bajo. Esta zona piloto debería ser localizada dentro de una de las seis provincias que, como ha indicado este informe, contienen 95% de los productores agrícolas que carecen de titulo.

Apéndice 1

El proceso de titulación en Panamá, evaluación y alternativas para su agilización

Por: Ing. Santiago Moquete
Land Tenure Center
University of Wisconsin

1.0 INTRODUCCION

La mayoría de los países de América Latina confrontan serios problemas con el reordenamiento de la propiedad por los altos costos que conlleva a los agricultores someterse a los procesos de titulación.

En la mayoría de ellos, estos procesos son largos, costosos y no siempre muy efectivos.

Panamá no es la ecepción, desde principios de siglo, tiene un sistema de titulación con un proceso largo y costoso.

La intención de este trabajo es hacer un análisis de las instituciones involucradas en el proceso de titulación, así como en su posterior manejo, con el fin de hacer un conjunto de recomendaciones, que permitan su agilización y mejorar cualitativamente sus resultados.

El desarrollo integral de nuestros países, depende mucho de la organización de la propiedad rural, de manera que se pueda lograr que la inversión impacte en el sector agropecuario. Solo el título de propiedad, la seguridad de tenencia que éste documento implica, lograr introducir en la mayoría de los casos al sector rural en los senderos del desarrollo.

2.0 EL TITULO DE PROPIEDAD EN PANAMA

Panamá, al igual que toda la américa española mantuvo unas estructuras de tenencia de la tierra, caracterizadas por las grandes concesiones que los reyes de españa entregaban a sus súbditos y a la iglesia.

Esta situación generó sistemas económicos muy debilmente vinculados al mercado mundial y con una producción principalmente destinada a satisfacer las necesidades de consumo de las familias en las comunidades en el entorno de los latifundios.

Cuenta un cronista de la época que gran parte de los latifundios estaban cubiertos por vegetación de bosques altos y sus dueños residentes en las principales ciudades de las provincias centrales, mandaban periódicamente a buscar cabezas de ganado para la venta.

Las comunidades disponían de las tierras de reservas de bosqwues donde colectivamente criaban ganado o hacían tambas para cultivar en "conucos" las viandas y granos básicos para la alimentación de la familia.

A fines del siglo XIX se comienzan a sentir los síntomas de una creciente penetración del sector rural en la economía moderna. Los programas de obras públicas iniciaron la construcción de vías de penetración y con el desarrollo de las poblaciones se comenzaron a preparar las condiciones para la descomposición de las tierras comunales y su apropiación privada.

A principios del siglo XX muchos ganaderos sintieron la necesidad de cercar sus hatos, con lo cual comenzó un creciente proceso de privatización de las tierras agrícolas. De acuerdo a Alberto Mackay "La ocupación permanente de terrenos y cercados de los mismo sirvió a partir de 1904, para invocar la aplicación de las nuevas leyes agrarias que le dieren seguridad de tenencia, las cuales expidió despues de la separación de Colombia(1)

Las nuevas leyes propiciaron la poseción usufructuaria de las tierras comunales para que a partir de éste derecho adquirido por medio de la poseción y usufructo se procediera a la adjudicación de títulos de propiedad.

Es así como la ley 770 del 10 de junio de 1904 exorta a los campesinos a la poseción y usufructo de las tierras y a declarar las posesiones ante las autoridades locales.

La ley 3era del 2 de enero de 1909 establece el primer procedimiento para la adjudicación de títulos a aquellos que pudiecen justificar la poseción adquisitiva.

La ley de enero de 1909 establecía el siguiente procedimiento

para la obtención del título de propiedad:
1.- Se eleva un memorial al gobernador provincial acompañado de una declaración escrita por 3 testigos que comprobarán la existencia de la posesión por 5 años.
2.- Luego se levantaba un plano de la finca por un agrimensor.
3.- Se colocaba un aviso en el periódico por 15 días.
4.- Se expedía una resolución oficial, la cual se registraba y se emitía el título de propiedad.

Este proceso que parecía tan sencillo se fue complicando en el tiempo y pronto se hizo muy difícil obtener un título con facilidad. Existe un caso de esa época citado por Mackay. El señor Dolores Camep solicitó su título en 1909, mandó el expediente a la capital y éste nunca volvió. En noviembre de 1931 solicitó una continuación del trámite porque se encontraba totalmente paralizado y finalmente en agosto de 1933 se le otorgó el título de propiedad, 14 años después de haberse presentado la solicitud ante el gobernador provincial(2).
b
En el año 1914 el presidente Belisario Porras le dió un plazo de 2 años a todos los ocupantes de tierras con derechos adquiridos por posesión usufructuaria para que se sometieran al proceso de titulación.

Con el devenir del tiempo, los cambios introducidos en el proceso para agilizarlo y hacerlo más acequible a los agricultores resultaron intracendentes; así en la década del 30 las solicitudes se hacían ante la administración de tierras y bosques de la provincia y en la década del 50 pasó la Dirección General de Tierras del Ministerio de Hacienda pero el proceso siguió siendo el mismo.

Es evidente que la principal razón de la desincentivación de los propietarios para adquirir el título de propiedad durante ese príodo, se debe al costo de las mensuras, que en muchos casos tenía un costo por hectárea mayor que el costo de las tierras.

Durante el año 1962 con la ley de Reforma Agraria el proceso de titulación pasa a ejecutarse por medio de la Comisión de Reforma Agraria y el trámite se complica un poco más, aunque se crean mecanismos para que el estado colabore con los agricultores en el proceso, haciéndole las mensuras y los planos.

Los resultados del nuevo proceso no se sienten de inmediato, en el año 1964 la comisión solo lograr adjudicar 81 nuevos títulos.
El año 1965 se duplica ésta cantidad con 152 títulos emitidos y para el 1966 se expiden 679 y en 1967 logra un máximo de 2135 títulos, cifra nunca alcanzada en la historia de la titulación.

La preocupación para agilizar la titulación motiva al gobierno panameño a formar un acuerdo de cooperación con el gobierno de los Estados Unidos para la realización de un catastro rural de tierras y aguas que permitiera emitir títulos de propiedad a 90,000

agricultores sin título.

Este intento no contribuyó a mejorar la cantidad de títulos emitidos y las informacionese catastrales generadas por el proyecto que nunca fueron utilizadas en aumentar el número de propietarios con título de propiedad. Las estadísticas demuestran que a pesar de que la AID hizo un computo de recomendaciones, solo se aplicaron las referentes a la modernización del registro y la cantidad de títulos emitidos continuó siendo la misma porque no se modificaron los procedimientos.

A partir de 1973 la Comisión de Reforma Agraria pasa a formar parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con el nombre de Dirección de Reforma Agraria, se vuelven a realizar intentos por acelerar el proceso de emisión de títulos, pero los resultados siguen siendo los mismos. No se logra emitir más de 1,200 títulos en promedio por año.

En la ley 2 del 20 de marzo de 1986, se emitió una nueva legislación con el fin de incentivar el desarrollo agropecuario. Esta ley da prioridad y establece procedimientos para la agilización del proceso de adjudicación de títulos. En su artículo 12 dice: "El Ministerio de Desarrollo Agropecuario promoverá la titulación masiva de las parcelas estatales ocupadas por productores agropecuarios; para tales efectos, se simplificarán los trámites mediante el empleo de fotografías aéreas, la exoneración de presentación del certificado de Paz y Salvo del impuesto sobre la renta en el registro público de todo productor que gestione por primera vez la titulación de una parcela cuya superficie no sea mayor de 50 hectáreas y cualquiera otro requisito que considere necesario simplificar."(3)

Este artículo sobre la posibilidad de implementar un sistema de titulación masiva, utilizando para la etapa de identificación del inmueble y producción de la cartografía que lo individualizan las modernas técnicas de la aerofotogrametría, con lo cual es posible a bajo costo y en un corto tiempo, tener levantamientos regionales con la identificación y delineación de todas las propiedades. De lograr implementar ésta técnica, se le dará un gran impulso a la titulación, con solo introducir algunos cambios en los procedimientos actuales que consideramos son el motivo principal de los altos costos de tramitación, y el motivo principal de la lentitud y bajo nivel de títulos emitidos.

3.0 EVALUACION DEL PROYECTO DE CATASTRO DE TIERRAS Y AGUAS 1965-1968

3.1 ANTECEDENTES

En el año de 1965 el gobierno panameño y el gobierno de los Estados Unidos de Américaforman un acuerdo suscribieron un contrato para financiar por medio de la Agencia Internacional de Desarrollo un programa de catastro de tierras y aguas que pudiera servir de apoyo a la Comisión de Reforma Agraria para la implementación de un programa masivo de titulación de tierras.

Este financiamiento que se identificó con el código N.525-L-007 permitió que entre 1965 y 1968 se realizara un exhausto inventario de recursos naturales de la República de Panamá y además se estudiara en forma detallada la tenencia de la tierra en aproximadamente el 70% de la superficie del país, produciéndose mapas catastrales que aunque carecieran de las cualidades métricas que exige un catastro con fines jurídicos (titulación) pudieron haber sido utilizados y darle un gran impulso a los programas de titulación que lleva a cabo la Reforma Agraria.

Hasta donde hemos podido evaluar, el catastro de tierras y aguas 1965-1968, constituye el mas serio intento de inventario de los recursos naturales y las informaciones que se obtuvieron son de capital importancia en la implementación de planes de desarrollo rural, asi como en el manejo y conservación de los recursos naturales; sin embargo, inexplicablemente el componente principal del inventario, (el catastro rural) no ha sido utilizado, por lo cual a 20 años de su inicio se ha convertido en un conjunto de planos con muy poca utilidad porque no se implementaron mecanismos de conservación y actualización de la información en un medio rural tan cambiante como el panameño.

En el informe de Cartap del Catastro de Tierras y Aguas publicado en 1969 se plantea esta inquietud cuando afirma: "A pesar de que el catastro rural despues de 3 años de funcionamiento, ha recabado gran cantidad de informaciones sobre la tierra y sus ocupantes, la Reforma Agraria no ha establecido -hasta la fecha- los canales necesarios para obtener los beneficios máximos de esa información. (4)

En realidad la información recolectada por el Catastro Rural, nunca fue utilizada por la Reforma Agraria, cuestionando a algunos funcionarios sobre loas motivos señalaban que la información recogidfa adolecía de graves errores de delineación.

3.2 COMPONENTES DEL PROYECTO

El proyecto de catastro rural de tierras y aguas se diseñó para obtener información integral de los recursos naturales de Panamá con fines de que esta información fuera utilizada por todas las instituciones del sector agropecuario en la planificación del

desarrollo en la conservación y manejo de los recursos naturales y principalmente en impulsar la reforma agraria agilizando la titulación de tierras con el uso de la información catastral(planos, ocupaciones y los listados de los ocupantes). Para este fin el priyecto contaba con los siguientes componentes:

1.- Programa de catastro rural. Este programa consistía en un inventario de la propiedad inmobiliaria rural con el fin de determinar las estructuras agrarias y legislizar el proceso de reforma agraria por la vía de titulación. Este programa tenía los siguierntes sub-programas.

1.1. Levantamiento de la tenencia de la tierra: Dentro de este sub-proyecto se determinó las áreas oficiales, las tierras nacionales y privadas y se levantó la forma, ubicación y superficie de cada predio rural, asi como los accidentes geográficos y topográficos que los afectaren.

1.2. Sub-programa de avaluo de la propiedad: Dentro de este sub-programa se prepararon un conjunto de normas y técnicas para la realización de los avaluos de las tierras y mejoras en las áreas bajo la cobertura del levantamiento catastral. Este componente serviría al Ministerio de Hacienda para elevar la recaudación por concepto del impuesto predial, el cual nunca ha podido ser aplicado por la falta de las informaciones catastrales y los avaluos que permitan hacer las liquidaciones.

Todas las propiedades levantadas en el 70% del territorio nacional fueron objeto del avaluo.

1.3. Sub-programa de procesamiento de la información: Este componente tenía como objetivo básico el procesar toda la información recogida para sistematizarla y manejarla mas facilmente; y así como para ponerla a disposición de las entidades públicas y privadas que pudieran hacer uso de ella en la preparación de sus planes de trabajo. Las actividades a desarrollar serían:

a) investigación
b) análisis
c) codificación
d) procesamiento

Este componente quedaría como un departamento de estadísticas y datos para los usuarios.

1.4. Componente de catastro urbano: Este programa tenía como objetivo principal inventariar 80,750 solares en las 12 ciudades de mayor población de Panamá para obtener informaciones que permitiera aplicar el impuesto predial. Este componente se quedó a nivel de proyecto de factibilidad que se entregó al Catastro Nacional para fines de implementación. Desde hace varios años el catastro lo viene desarrollando.

1.5. Componente de Registro de la Propiedad: El objetivo de este componente era reforzar al registro de la propiedad para acelerar el proceso de titulación con el uso de lo planos obtenidos por medio de las fotos aéreas en el proceso del levantamiento catastral. Este mecanismo permitiría la agilización del procedimiento actual de titulación al eliminar los mecanismos considerados como pasos largos y porque además son las etapas que presentan un mayor costo y mayores dificultades para los campesinos.

Este componente comtemplaba la modernización del registro con tecnología computarizada que permitiera acelerar la etapa de inscripción y registro de la propiedad en el proceso de titulación.

2.- Programa de levantamiento geológico y mineralógico. Este componenete arrojó importante información geológica y mineralógica de la República de Panamá.

3.- Programa de levantamiento de la formación de aguas pluviales y subterráneas. Este componente arrojó importante información de las aguas pluviales superficiales como subterráneas para los planes de desarrollo a implementarse en la República de Panamá.

4.- Programa de estudio de la tierra y su uso. La información levantada por este programa es muy importante para el desarrollo agrícola. Este programa contaba con los siguientes componentes:

4.1. Levantamiento de los suelos: Para clasificarlos, determinar su uso potencial y hacer un conjunto de recomendaciones para un eficiente uso y manejo.

Los resultados de este componente se sintetizan en el cuadro N.1 donde esta la clasificación por capacidad de uso de todas las tierras de Panamá y las áreas con que cuenta el país en cada clase de suelos, los planos dan la ubicación geográfica de cada clase.

4.2. Levantamiento del uso de la tierra y de vegetación. Esta información es valiosa para determinar las zonas de recursos naturales que deben ser protegidos o para planes de explotación racional.

4.3. Estudio ecológico del efecto del pastoreo en las zonas de recursos naturales en delicado equilibrio con el medio.

5.0. Estudio socioeconómico para definir áreas de desarrollo rural.

3.3 EVALUACION TECNICA DEL PROYECTO DE CATASTRO DE TIERRAS Y AGUAS 1965-1968.

En la implementación del programa de catastro rural dentro del catastro de tierras y aguas levantado entre 1965-1968 se cometieron un conjunto de errores y fallas técnicas que ha creado algunos problemas con el uso de la información en el proceso de titulación de tierras en Panamá.

A este respecto el Ing. Sabino Díaz en un trabajo presentado en un seminario de catastro rural en Venezuela, promovido por el IICA-CIRA, en febrero de 1979 decía, refiriéndose a los levantamientos de la información realizada por el proyecto de catastro de tierras y aguas lo siguiente: "El mapa de tenencia, o de predios, es el mas desechado en el momento, ya que en su confección se incurrió en grandes faltas técnicas de presición y en la obtención de la información"(5). Entre los principales errores cometidos en el levantamiento de la información se pueden señalar los siguientes:

a) Se usaron en los levantamientos de campo, fotos aéreas ampliadas sin rectificar, lo cual crea deformaciones en los predios que hacen cambiar el área y la forma.

b) No se utilizaron equipos restituidores para producir los mapas catastrales, de manera que se corregieran las deformaciones de los predios. Estos se confeccionaron preparando un overlay directamente de las fotos, lo cual hace que no sean confiables en cuanto a forma y área.

c) Luego de terminado el proceso de levantamiento, se comprobaron muchos errores en los linderos de los predios levantados, producto de una falta de supervisión sobre los delineadores de campo, que permitió que estos realizaran un trabajo irresponsable en el trazado de los linderos de las fincas sobre las fotos aéreas. A este respecto dice el informe de Sabino Diaz: "Se ha observado el hecho de que el personal de campo encargado de levantar la información predial fue incentivado ofreciéndole mejores posiciones, con el fin de que se aumentara la producción de predios en forma cuantitativa y no cualitativa"(6). La falta de supervisión sobre los equipos de campo, y las exigencias de un alto volumen de trabajo, así como el premiar por volumen de trabajo realizado sin tomar en cuanta los aspectos cualitativos, motivaron a los delineadores a aumentar la cantidad de fincas delineadas en muchos casos sin recorrer los linderos de los predios, lo que motivó que el trazo de los límites sobre las fotos aéreas fuera impreciso, cambiando la realidad del patrón de tenencia de las fincas.

Al termino del proyecto la información pasó a la dirección nacional de Catastro para su uso y conservación. Este organismo no ha realizado ningun trabajo de conservación de la información a pesar de que el registro le notifica todos los cambios que ocurren en las propiedades registradas o con título.

3.4 CONSIDERACIONES CERCA DEL CATASTRO DE AGUAS Y TIERRAS DE 1965-1968.

A pesar de las deficiencias de que adolece el catastro realizado entre 1965-1968, las informaciones recolectadas durante el trabajo pueden ser todavía hoy de gran utilidad en la planificación y el control de los levantamientos que deben realizarse para fines del proceso de titulación.

Ha sido una pérdida de dinero el dejar esa información sin utilizar, ya que su utilización podría contribuir a que se fuera actualizando en el espacio y en el tiempo, con lo cual no hubiera llegado al grado de desactualización y obsolencia que tiene actualmente.

Consideramos que todavía hoy es posible que esta información tenga utilidad como base primaria para los levantamientos futuros y para chequear la evolución de la propiedad en el tiempo, determinar las causas de desmembramientos y cambios en los terrenos nacionales y contribuir a que la titulación se realice sobre una base mas objetiva.

4.0 EL CATASTRO DE LA DIRECCION DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO.

El departamento de catastro rural de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario surge de la necesidad que tenía este organismo de obtener información catastral sobre predios y tenencia de la tierra en zonas donde se ejecutan programas de Reforma Agraria.

Esta necesidad de información y la falta de un organismo que realizara levantamientos catastrales motivaron la creación del Departamento de Catastro Rural el cual funciona desde 1970 con las siguientes funciones y objetivos:

1.- Darle a la Dirección de Reforma Agraria información de tenencia de la tierra. Para este fin el departamento realiza estudios utilizando métodos aerofotograméticos.
2.- Estudios de compra de mejoras en predios no titulados que son de interés de los programas de la Reforma Agraria.
3.- Estudios de valoración de tierras tituladas que van a ser objeto de acciones de reforma agraria.
4.- Estudios para la aplicación del código agrario, como la expropiación de tierras para precaristas, compras, remates y revocación de títulos de dominio.
5.- Estudios para la solución de conflictos agrarios y para la definición de comarcas indígenas y áreas de reservas en las cuales no es posible titular.
6.- Apoyo a los programas de desarrollo rural integrado. El Departamento de Catastro del MIDA le ha dado apoyo a la programas de desarrollo rural por medio de proveer los levantamientos catastrales que arrojan informaciones básicas para estos proyectos.
7.- Apoyo a proyectos estatales como la Corporación Azucarera, Cemento, Desarrollo Hidroeléctrico y otros.

4.1 ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO

El Departamento del Catastro de la Dirección de Reforma Agraria tiene su asiento en la ciudad de Santiago de Veraguas. Consta de un director del cual dependen las divisiones siguientes:
a) Cartografía: Que se encarga de realizar los planos y mapas que resultan del trabajo de campo.
b) Levantamiento: Consta de un grupo de delineadores que se encargan de realizar los levantamientos de campo.
c) Archivo: Archivo de planos, fotografías y mapas resultado de los levantamientos realizados por el departamento.

El personal tiene un alto nivel de capacidad y los conocimientos y técnicas son los mas adecuados a este tipo de levantamientos.

4.2 TECNICAS UTILIZADAS

El trabajo del departamento se lleva a cabo con técnicas inadecuadas producto de utilizar fotos aéreas obsoletas y por

caracer del equipo mínimo indispensable para asegurar la producción de mapas con un alto grado de presición.

4.3 OBJETIVOS Y METAS ALCANZADAS

Durante el período 1969-1979 la superficie total estudiada por el departmaneto fue de 899,654 hectáreas y 3,117 fincas. De este total 501,892 hectáreas fueron en 884 fincas adquiridas por la reforma agraria.

Como se puede ver el volumen de trabajo realizado en los 10 primeros años del departamento se pueden resumir en : 89,965 hectáreas investigadas por año y 311 fincas. Cada mes el departamento investiga 26 fincas y un área total de 7,497 hectáreas.(7)

4.4 DEPARTAMENTO DE MENSURAS DE LA DIRECCION DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Este es el departamento que juega el papel mas importante en el proceso de titulación. A este departamento le corresponde ir formando el catastro del país a través de ir midiendo y supervisando las mensuras de los predios que van a ser sometidos al proceso de titulación.
Este departamento recibe y autoriza las solicitudes de tramitación de las solicitudes de títulos por medio de agregarle el plano de la porción de terreno que va a ser titulada. Este plano se prepara bajo la Dirección del Departamento de Mensuras siguiendo dos procedimientos que son:
a) Procedimiento oficial: Es el mas barato, pero el mas lento. Este procedimiento se lleva a cabo por medio de los agrimensores del departamento de mensuras. Los campesinos solicitan al departamento el levantamiento para la confección del plano. Para esto debe abonar $80.00 dólares por las primeras 10 hectáreas y 3.50 por cada hectárea adicional.

El procedimiento es lento porque el departartamento padece de insuficientes vehículos para los viajes. Los viáticos para los agrimensores no siempre salen y tiene poco personal para las labores de cálculo y dibujo. Otro problema que hace lento este procedimiento es que los agrimensores tienen que hacer tantas mensuras, como quepan en una libreta para poderla enviar al departamento para su cálculo y dibujo. El departamento tiene una microcomputadora IBM con software para calcular libretas de agrimensura.
b) Procedimiento particular: Este procedimiento se desarrolla por la propia iniciativa del ocupante del terreno, el cual contrata un agrimensor particular que le realice el levantamiento. Este trabajo se realiza y se preparan los planos que son sometidos con las planillas de cálculos al Departamento de Mensuras de la Dirección de Reforma Agraria del MIDA.
El plano debe contener los rumbos y distancia de los linderos y las coordenadas geográficas de cada vertice y desde hace dos años se le solicita la ubicación regional para ubicarlo en un plano

general y chequear que no se superpone a otra mensura aprobada. Cada vertice debe ser amojonada, aunque no se levanta la ubicación de los mojones. (acta de linderos)
Conjuntamente con el plano y la libreta se deben enviar las planillas de cálculo.

El Departamento de Mensuras hace la evaluación del trabajo chequeandolo en gabinete y lo ubica en un plano general. Si este esta bien, lo aprueba y el proceso de titulación se puede continuar.

Los costos de este proceso varian de acuerdo a la zona y a la capacidad de negociación de los campesinos con los agrimensores. En promedio las primeras 10 hectáreas cuestan de $150.00 a $200.00 dólares y $6 a $8 dólares por hectárea adicional, según la zona de trabajo.

4.4.1 EVALUACION DEL PLANO EN EL PROCESO PARTICULAR DE MENSURAS

En este proceso el departamento de mensuras solo evalua los documentos presentados y desde el año 1984 se está ubicando el plano en un plano general del distrito, pero no realiza una evaluación en el terreno que le permita comprobar que los linderos son correctos y chequear que el agrimensor realmente a borneado los vértices con las varillas y los mojones.

De acuerdo al encargado del departamento de mensuras del MIDA, ni siquiera en las mensuras oficiales se están poniendo los bornes por falta de fondos, a pesar de que se le cobra a los campesinos por los bornes y varillas.

Esto permite que al mensurar se puedan cometer errores que perjudiquen a los colindantes y la falta de mojones y varillas, permite que otros agrimensores puedan transgredir los límites de predios mnesurados porque no existen diferencias

El Departamento de Catastro podria utilizar los planos del catastro rural de 1965 para chequear la existencia de los predios y su forma aproximada con lo cual se podrían evitar algunos errores. De hecho los planos del catastro representan una visión general de la tenencia en un distrito o corregimiento.

4.4.2 METAS CUMPLIDAS

Entre los años 1984 y 1985 este departamento ejecutó mensuras utilizando los dos sistemas que alcanzaron un total de 72,563 hectáreas divididas en 14,888 hectáreas que son el 20.5% del total levantadas por agrimensores oficiales o del departamento y 57,674 hectáreas por agrimensores particulares que son 79.5% del área total mensurada. El número total de fincas levantadas fue de 4,562 de los cuales 1,465 planos que son el 32.1% fue realizado por el departamento y 3,097 planos que son el 67.9% por el método de mensura particular, por medio de agrimensores pagados por los propios agricultores.

Entre los años 1976-1985 el departamento ha tramitado y aprobado 17,845 planos conteniendo una superficie de 249,670 hectáreas de las cuales 6,133 han sido resultado de mensuras oficiales con 49,990.98 hectáreas y 11,712 por el método de mensuras particulares con un áreas de 204,679.90 hectáreas.

Como se puede observar el 60% de los agricultorers hacen sus mensuras para fines de titulación por sus propios medios, situación que si no es objeto de una eficiente supervisión de parte del estado puede motivar que unos propietarios perjudiquen a otros en sus intereses al hacer mensuras irregulares que invaden linderos o que tomen posesiones de otras fincas tituladas o no. También se evidencia que todos los grandes propietarios utilizan este método pues necesitan el promedio de tamaño de fincas medidas por los agrimensores.

CUADRO Nº 2

CUADRO DEL No. DE PLANOS Y LAS SUPERFICIES LEVANTADAS Y/O SUPERVISADAS POR EL DEPARTAMENTO DE MENSURAS DE 1976-1985

AÑO	No. PLANOS	SUPERFICIE (HAS)	OFICIAL	SUPERFICIE (HAS)	%	PARTICULAR	SUPERFICIE (HAS)	%
TOTAL	17,845	249,670.88	6,133	44,990.90	34	11,712	204,679.90	66
1976	11,126	15,962.49	282	3.378.49	25	844	12,584	75
1977	1,072	11,564.3	297	2,740	28	775	8,824.3	72
1988	1,602	22,225.3	529	4,226.8	33	1,073	17,998.5	67
1979	2,105	27,377.2	772	3,196	37	1,334	24,181.2	63
1980	1,657	21,009.59	672	5,194.69	41	9985	15,814.90	59
1981	1,748	23,542	645	2,322	37	1,103	21,220	63
1982	1,949	27,360	703	4,752	36	1,246	22.608	64
1983	2,024	27,030	769	4,116	38	1,255	22.914	62
1984	1,921	30,270	680	5,973	35	1,241	24,297	65
1985	2,641	43,330	785	9,092	30	1,856	34,238	70

5.0 EL CATASTRO FISCAL O DIRECCION NACIONAL DE CATASTRO

El primer intento de tener un catastro fiscal en la República de Panamá se remonta al año 1953, año en que se formó una comisión catastral con la función especial de realizar un avaluo integral de todos los terrenos de la república. Esta comisión debía evaluar también los edificios y construcciones permanentes de todo género que se hicieren sobre dichos terrenos, con el fin de fijarles su justo valor.

La falta de información catastral que desde un principio afrontó la comisión le impidieron cumplir con los dictados de la ley en las zonas rurales, centrando su actividad en la zona urbana, donde era mucho mas facil obtener resultados en la evaluación de los inmuebles y en la aplicación del impuesto a la propiedad.

En 1956 se adopta un código fiscal que prevee un conjunto de impuestos a ser aplicados a nivel urbano y rural en toda la geografía nacional. Este código establecía un impuesto de B$1.50 por hectárea para todas las tierras incultas en el territorio nacional, sin tomar en cuenta el valor de la propiedad.

Una ley erogada en el año 1961 establece un impuesto B$0.50 por hectárea a todas las tierras poseídas sin títulos y además le establece un precio a todas las tierras en el territorio nacional. Este valor no tomaba en cuenta la calidad de los suelos, la infraestructura, cercanía a las ciudades o las vías de comunicación. El valor legal de las tierras agrícolas sería hasta el día de hoy B$30.00 por hectárea.

En el año de 1965 se inicia un programa de catastro rural que tenía entre sus objetivos principales el establecimiento de un equitativo y eficiente sistema de impuestos a las tierras agrícolas (8) y otras medidas de reforzamiento del sector rural. como era el agilizar la titulación de las tierras y reforzar la Reforma Agraria. (ver: parte 3 Evaluación del catastro de 1965)

La ley 63 del año 1973 crea la Dirección Nacional de Catastro Fiscal, como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro Público. Entre sus funciones le establece la tarea de realizar los catastros urbanos y rurales para aplicar las políticas impositivas.

La Dirección Nacional de Catastro Fiscal ha dedicado el 100% de su esfuerzo a la realización de los catastros de las áreas urbanas, dejando totalmente de lado el catastro rural. A este respecto dice Sabino Díaz "Marcado el hecho de la ubicación que se da a la Dirección de Catastro en el Ministerio de Hacienda y Tesoro, se comprueba en la realidad que el mismo se concreta a aspectos catastrales con la finalidad de implementar un sistema sobre el cobro del impuesto urbano, provocando esto el abandono total del sector rural" (9).

En las entrevistas que hemos sostenido con los funcionarios del Catastro Fiscal, estos me confirmaron que la institución no estaba

realizando ningún tipo de trabajo a nivel rural porque no disponían de fondos, ni de personal para afrontar esta tarea.

5.1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El catastro está organizado para el cumplimiento de sus tareas, consistente de mantener actualizado los catastros urbanos de la República de Panamá. El organismo cuenta con un director general, asistido por un sub-director. De la dirección dependen los siguientes departamentos:

- Geodesia: Hace los levantamientos de las redes de control.
- Valuación: Realiza los avaluos de los inmuebles urbanos.
- Agrimensura: Realiza levantamiento de solares con problemas.
- Coordinación regional: Coordina los trabajos de las oficinas provinciales del catastro fiscal.
- Tramitación y reclamo: Tramita las notificaciones de los avalúos y recibe los reclamos que hacen los propietarios.
- Archivo y correspondencia: Se encarga de llevar los archivos y tramitar documentos.
- Conservación catastral: Implementa los mecanismos de conservación y actualización de las informaciones de las propiedades levantadas.
- Adjudicación de tierras: Se encarga de definir las áreas de los ejidos y además realiza las adjudicaciones en las zonas urbanas.

Además la dirección cuenta con un departamento de asesoría legal, con un departamento administrativo y con un asesor en evaluación.

5.2 TECNICAS UTILIZADAS

El catastro fiscal no ha avanzado mucho en el uso de las técnicas modernas para el levantamiento y procesamiento de la información catastral, la falta de los modernos instrumentos de restitución fotogramétrica, de computarización de la información, hacen que el trabajo sea en gran parte trabajo manual, con lo que se pierde en parte la exactitud de los predios dibujados en los mapas.

Al iniciar los levantamientos catastrales de una ciudad, primero el Instituto Geográfico Tomy Guardia toma las fotos aéreas y realiza las ampliaciones. Estas ampliaciones no son rectificadas por lo cual tienen deformaciones que cambian la forma y la superficie de los solares. El catastro por medio del departamento de geodesia, inicia la puesta de la red de control, la cual monumentan y se describen los puntos, además se calculan las coordenadas.

Esta información geodésica, permite elaborar los planos de manzanas, a los cuales deben ajustarse los agrimensores que presentan medidas de solares y además, en ellos el catastro calca de las fotos a igual escala, los predios urbanos que son levantados por fotoimterpretación. Esta institución no cuenta con el equipo mas elemental de restitución, como son aquellos con los cuales es posible hacer cambios de escala para ajustar las

fotos a los mapas.

5.3 RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES

El Catastro Fiscal se realiza fundamentalmente para que el Ministerio de Hacienda y Tesoro realice la recaudación del impuesto a la propiedad en las áreas urbanas. Para conseguir este objetivo, el catastro mantiene relaciones con el Instituto Geográfico "Tomy Guardia", institución que le da la ubicación de los puntos de la red geodésica nacional, le toma las fotos aéreas y le entrega las ampliaciones de manzanas escala 1:1000 para el trabajo de campo.

Por ley el Registro Público debe informar al catastro de todos los cambios que ocurren en la propiedad y que se registran, esto permite que el catastro pueda ir actualizando las informaciones, sin embargo los funcionarios de catastro admitían que habiendo terminado los catastros urbanos hace diez años, a esta fecha las informaciones no habían sido actualizadas.

De acuerdo a la ley de creación del catastro fiscal, esta institución debe mantener actualizado el catastro rural, por ésta razón el registro público le pasa mensualmente todas las informaciones de los cambios que ocurren a nivel de la propiedad rústica. En las oficinas del catastro fiscal es donde se deben tramitar los procesos de cambios que se realizan en las propiedades tituladas y en dichas oficinas es que los agrimensores deben depositar los planos que resultan de las mensuras que dividen, refunden o introducen cualquier modificación en un terreno que ha sido titulado previamente por la Reforma Agraria. Con este mecanismo se pretende mantener actualizado el catastro.

6.0 EL REGISTRO PUBLICO

El Registro Público se crea en Panamá en el año 1913 durante el gobierno del Dr. Belisario Porras. Desde 1913 hasta finales de la década del 70, las oficinas del registro operaban en forma manual. Con el aumento del movimiento de la apropiedad estas actividades no alcanzaban en cantidad y calidad a suplir la demanda de este servicio por parte del público, por lo cual fue necesario modernizar el sistema.

A partir del año 1978 las técnicas registrales se modernizan con nuevos sistemas computarizados de trasnscribir las escrituras, sistemas de microfilmación para manejar los archivos y cumplir con el principio de la publicidad de los documentos. También tienen terminales en las provincias que permiten enviar automáticamente la información de las propiedades inscritas a los archivos de las oficinas centrales.

Esta modernización ha puesto a las oficinas del registro en capacidad de afrontar el volumen de trabajo que significaría un Proyecto de titulación que agilice la entrega de los títulos a mas de 100,000 productores que hoy carecen del documento.

6.1 FUNCIONES DEL REGISTRO DE TITULOS

El registro de títulos se encarga de inscribir y llevar un registro de la propiedad por medio de los títulos, contratos, hipotecas, poderes, patentes comerciales, marcas registradas y registro de naves y aviones, con el fin de darle el respaldo del estado y asegurar la publicidad de los derechos jurídicos de propietarios de bienes inmuebles, así como de gravámenes sobre estos derechos.

El registro juega un importasnte papel al dar garantía al capital invertido en el área inmobiliaria tanto urbana como rural.

6.2 ORGANIZACION

El registro de la propiedad está dividido en 3 divisiones de acuerdo a la característica del tipo de documento que debe ser inscrito. Estas divisiones son:

- Propiedad: Se encarga de todo lo referente al registro e inscripción de los títulos de propiedad.
- Hipotecas: Se llevan los registros de todas las hipotecas.
- Personas: Registran los títulos de propiedad industrial, patentes de inversión, marcas de fábrica, matriculas de comercio y naves.

6.3 RELACIONES DEL REGISTRO CON OTRAS INSTITUCIONES

El Registro Público provee al catastro fiscal de un listado de todos los cambios que ocurren periódicamente en la propiedad, con lo cual, se tiene el mecanismo de conservacion de los catastros urbanos y rurales que se realicen en todo el territorio de la

nación.

Con esta información se cumple con el principio de mantenimiento de los sistemas de manera que se crea un circuito cerrado que mantiene la propiedad actualizada.

7.0 EL PROCESO DE TITULACION EN PANAMA

La titulación existe en Panamá desde los tiempos de la Colonia en que los reyes por medio de los llamados amparos reales investían a cualquiera de sus sub-ditos con los derechos de posesión y uso de una porción de las tierras pertenecientes a la corona.

Hasta el año 1909, este proceso se realizaba con una simple descripción de los linderos, que generalmente se hacían coincidir con accidentes naturales o topográficos que servían como referencia de colindancia. En algunos casos se anexaban croquies realizados a mano alzada.

A partir de 1914 el presidente Belisario Porras crea el Registro de Títulos y establece la mensura y el plano como condición indispensable para la emisión de un título de propiedad.

Esta ley establece el procedimiento para la titulación y da un plazo de dos años para que todo aquel que ocupe tierras en el territorio nacional, la declare, la mida y le saque el plano para someterse al proceso de titulación.

El proceso de titulación entre 1914 y 1962 era ejecutado por varias instituciones, actuando cada una de ellas en períodos diferentes. En orden de antiguedad en la emisión de los títulos las instituciones han sido:

1.- La gobernación de la provincia.
2.- La administración de tierras y bosques de la provincia perteneciente al Ministerio de Hacienda y Tesoro.
3.- La Dirección General de Tierras del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Con la ley de Reforma Agraria del año 1962, el proceso pasó a ser ejecutado por la Comisión Nacional de Reforma Agraria. Este programa aunque era igual al anterior tenía exigencias técnicas mas modernas. Para cumplir con la ley de Reforma Agraria se implementó el actual sistema de titulación y los resultados fueron la emisión de 8,930 títulos entre los años 1962 y 1973 con un área titulada de 136,169 hectárea. Durante este período se entregó un 37% de todos los títulos emitidos desde la existencia de la Reforma Agraria hasta el año 1985 y un 36% del área.

A partir del año 1973 por la Ley N. 12 del 25 de enero, se crea el Ministerio de Desasrrollo Agropecuario denominado MIDA y pasa la Comisión de Reforma Agraria a formar parte del Ministerio, constituyendo la Dirección de Reforma Agraria.

Durante el período 1973-1985 se han emitido 15,188 títulos de propiedad que representan una emisión promedio de 1,168 títulos por año en 10 oficinas regionales y la oficina central a un promedio anual de 116.8 títulos por oficina. El área titulada durante el período fue de 232,435 hectáreas que se desglosan en 17,879.6 hectáreas tituladas por año y 1,787.9 hectáreas promedio por cada una las oficinas regionales.

En la actualidad el procedimiento que se lleva no está en capacidad de dar respuesta a la demanda de los agricultores por el título de propiedad. La Dirección de Reforma Agraria en todas sus regionales tienen miles de solicitudes de título en las diferentes etapas que tiene el proceso y no se avanza acorde a las necesidades.

7.1 ETAPAS DEL PROCESO DE TITULACION

Para un agricultor que ocupa un predio y que tenga derecho posesorio de dicho predio, tiene que someterse a un proceso que conlleva unas 10 etapas, que se convierten en un largo y sinuoso procedimiento de 64 pasos luego del cual puede tener la escritura para llevarla al registro de títulos, inscribirla y tener el estatus de propietario.

Los procedimientos actuales se pueden esquematizar en la siguiente forma:

ETAPA 1: La solicitud de adjudicación.
Las solicitudes de adjudicación se realizan en las diez oficinas regionales.
Esta etapa solo se lleva a cabo con agricultores que solicitan títulos en terrenos privados o que se supone tienen propietarios. En los casos de tierras nacionales comprobadas se eliminan los pasos de la etapa I y II pasándose directamente a la etapa III.

a) el campesino llena un formulario ante un funcionario regional llamado funciuonario substanciador.

b) el substanciador lo acoge y realiza un estudio técnico para determinar que no existe un coduefio.

c) el funcionario substanciador lo envía a la oficina central para que el departamento de adjudicación inicie la adjudicación.

Esta etapa es más simple en las tierras identificadas como tierras nacionales, pues en ellas no es necesario el paso b.

ETAPA 2: Investigación catastral.

a) el departamento de adjudicación tramita el expediente al departamento de catastro para fines de investigación.

b) el departamento de catastro envía una investigación al registro público para determinar que el solicitante no tiene mas tierras y porque si tiene tierra el precio de venta es mayor.

c) el departamento de catastro realiza un informe al departamento de adjudicación dándole designación a la finca en función de la provincia, el distrito y el corregimiento en que se encuentra. En caso de tierras privadas y patrimoniales, se le envían los números de inscripción de las tierras, en el registro público.

ETAPA 3: Informe ocular y trochas.

a) El procesdo de adjudicación en los casos de tierras revertidas o expropiadas autoriza a la regional a iniciar la inspección.

b) la oficina realiza una inspección ocular y rinde un informe.

c) La oficina regional autoriza la apertura de trochas. Las trochas las hace el campesino para mostrar los linderos y que los vecinos puedan verlos con claridad.

d) notifica a los colindantes de la finca para que formen el acta de colindancia en la cual muestran su aprobación por los trazos de los linderos que el solicitante a definido con las trochas. Este dodumento también debe tener la firma del corregidor. En la realidad en las oficinas regionales le dan el acta al solicitante para que consiga las firmas de los colindantes. Se han oresentado casos de actas falsificadas por usar este procedimiento. El licenciado Juan Bernal, Director del Departamento de Adjudicación consideró que en la notificación de colindantes, tiene el proceso uno de los pasos más difíciles y que tiende a causar mayor demora.

ETAPA 4: La mensura del terreno.

a) el agricultor solicita a la Reforma Agraria la mensura del terreno o busca un agrimensor privado.

b) se realiza la mensura. En caso de ser realizada por los agrimensores del MIDA, se envía a la oficina central de Santiago de Veraguas para hacer el plano y por lo tanto las libretas no son enviadas hasta tanto no se han completado con mensuras de diferentes parcelass. En el caso de los agrimensores particulares se envía el plano y las hojas de cálculo. Estas deben tener los cálculos de los rumbos, distancias y las coordenadas de las vértices. El plano de la finca debe tener la ubicación regional para que el departamento pueda ubicarlo en un plano general de tierras mensuradas.

c) El plano se recibe en el departamento de mensuras y es evaluado, si tiene problemas es devuelto para corregirlo.

d) se efectúan las correcciones.

e) se recibe de nuevo en mensuras para revisar los cálculos o hacerlo de nuevo en el caso de las mensuras oficiales.

f) el plano es ubicado en un plano general, distritral y de corregimiento y se numera.

g) el plano es firmado por el director del departamento de mensuras y se envía para la firma del director.

ETAPA 5: Aprobación por la dirección.

a) el director revisa y firma el plano que le ha sido enviado por el departmento de mensuras y lo devuelve al departamento.

ETAPA 6: Mensura oficializa el plano.

a) mensura recibe el plano, lo asienta y lo archiva. El plano se envía dos copias y con el expediente a la regional para la continuación del proceso de titulación.

ETAPA 7: La publicidad.

a) la oficina regional recibe los planos y los muestra al agricultor para que este continúe con los siguientes pasos del proceso.

b) el agricultor paga la publicación de los edictos.

c) la regional hace la publicación de los edictos en la alcaldía, la corregiduría y las oficinas del MIDA.

d) el agricultor paga el aviso en la Gaceta I.Oficial y tres publicaciones en la Prensa de circulación nacional.

ETAPA 8: Pago de la tierra.

a) el agricultor paga en el Banco Nacional los gastos de tramitación y el valor de las tierras.

b) la oficina regional realiza un estado financiero del campesino que solventa el título de propiedad. Este paso solo se da en los casos de tierras expropiadas donde el precio y la forma de pago se ajustan en función de la situación socio-económica del campesino.

c) el agricultor debe sacar un Paz y Salvo (recibo de haber cancelado los impuestos) en la regional. Este paso ha sido eliminado por la ley de desarrollo agropecuario del mes de marzo de 1986.

d) paga los costos de registro e inscripción de la propiedad.

ETAPA 9: La adjudicación.

a) la regional envía el expediente al Departamento de Adjudicación.

b) adjudicación lo revisa, si tiene algún problema lo devuelve a la oficina regional con un memorandum. El problema se corrige y se envía de nuevo a adjudicación.

c) El departamento de adjudicación prepara un formulario con los datos básicos para la adjudicación de las tierras, como son número de resolución de adjudicación, fecha, cabida, plano, etc., y lo anota en un libro índice.

d) se prepara la resolución de adjudicación que varía de acuerdo a la finca. Existen varios modelos.

e) se prepara la escritura, que lleva una síntesis de la resolución de adjudicación. En este paso los expedientes se entaponan(cuello de botella) porque las escrituras se hacen a máquina. El computarizar ese paso puede agilizar la salida de los expedientes.

f) se revisa el expediente, chequeado especialmente que el número de resolución sea el mismo en ambos documentos; y se archiva una copia para los protocolos de resoluciones que se preparan cada año en la Dirección de Reforma Agraria del MIDA.

g) se envían al director para su revisión y firma.

h) se envía al registro con el cheque para su inscripción, y se le anexa la carátula con la escritura.

ETAPA 10: El registro e inscripción de la propiedad.

a) La Dirección del registro recibe el expediente.

b) La Dirección del registro lo envía al departamento Registro de la Propiedad donde se registra y se numera con un número que va a ser el número de la prorpiedad para todos los fines legales y pago de impuestos.

c) Después de registrado, el departamento de registrc envía la escritura a adjudicación donde se archiva el número de la finca con el expediente. Se le comunica a mensura y al Departamento de Catastro para control.

d) se envía a la regional para que lo entregue al propietario.

7.2 COSTOS

El proceso de titulación que se está implementando en Panamá tiene el inconveniente de ser muy largo y también costosos para los campesinos.

Parte del cuello de botella que se manifiesta hoy entre la cantidad de solicitudes que se reciben y los predios que finalmente se titulan, puede estar ligado a lo costoso que resulta para los campesinos el titular sus tierras. El alto índice de agricultores que inicia el proceso y lo abandona, indica que aparte de lo interminable, que se le hace el procedimiento las liquidaciones finales que le presenta el MIDA no siempre están a la altura de su presupuesto y si no consiguen un mecanismo de financiamiento, no pueda obtener el documento de propiedad.

Para ayudar a la solución de éste problema, algunos bancos en Panamá están prestando para sacar el título, previo a un préstamo para el desarrollo de la explotación.

Los costos afrontados por un campesino que va a titular lo hemos clasificado en 4 tipos que son:

a) Costos de tramitación que incluye:

DESCRIPCION DEL COSTO	RANGO DE VARIACIONES
1.- inspección ocular	B$10.00 - 30.00
2.- publicación de edicto	B$26.00 - 30.00
3.- derecho de inscripción	B$ 1.50 - 4.00
4.- paz y salvo	B$ 0.25
5.- confección de la inscripción	B$12.00

b) 1.- Costos de mensuras:

a) mensura oficial	B$80.00 las 1era 10 hect. B$3.50 por hect. adicional
b) monumento	B$ 6.00
c) varilla	B$ 3.00
d) copia del plano	B$ 1.80
e) aprobación del plano	Hasta 10 ha. B$3.00 y B$0.20 por ha. adicional

2.- Mensura privada

a) copia del plano	B$150.00 a B$200.00 las primeras 10 ha. y de B$6 a B$8 por ha. adicional.
b) aprobacion del plano	B$1.80
	B$3.00 por las primeras 10 ha. y B$0.20 por ha. adicional.

c) Costo de la tierra

RANGO DE TAMANO	GENERAL	CARRETERA	PATRIMONIALES	CIA
hasta 20 has.	10.00	15.00	25.00	50.00
de 21 - 50 has.	20.00	30.00	50.00	50.00
de 51 - 100 has.	45.00	50.00	75.00	75.00
de 101 - en adelante	70.00	75.00	100.00	100.00

d) Costo de agilización

Este es un costo imponderable y que puede resultar alto para algunos agricultores, pues en él se incluyen los viajes a las oficinas, el llevar funcionarios que no tienen disponibilidad de vehículos, sacar papeles necesarios, y hacer las trochas que muestran los linderos, así como otros costos cuya evaluación no es posible.

7.2.1 COSTO PROMEDIO PARA UNA PROPIEDAD DE 10 HECTAREAS

DESCRIPCION	COSTO CON MENSURA OFICIAL	COSTO CON MENSURA PRIVADA
solicitud	B$ 2.05	B$ 2.05
inspección	10.00	10.00
mensura	115.00	150.00
copia de plano	1.20	1.20
aprobación	5.00	5.00
monumentos	6.00	6.00
varillas	2.50	2.50
valor del terreno	100.00	100.00
derecho de registro	1.45	1.45
escritura	12.50	12.50
publicación	26.00	26.00
TOTAL	281.70	316.70
precio por hectárea	28.17	31.67

7.2.2. COSTO PARA LA TITULACION DE UN TERRENO DE 20 HECTAREAS

DESCRIPCION	COSTO CON MENSURA OFICIAL	COSTO CON MENSURA PRIVADA
solicitud	B$ 2.05	B$ 2.05
inspección	10.00	10.00
mensura	115.00	220.00
copia del plano	1.20	1.20
aprobación	5.00	5.00
monumentos	6.00	6.00
varilla	2.50	2.50
valor del terreno	120.00	120.00
escritura	12.50	12.50
derecho de registro	1.45	1.45
publicación de edicto (periódico y Gaceta)	26.00	26.00
TOTAL	301.70	406.70
Precio por hectárea	15.08	20.34

7.2.3 COSTO PARA LA TITULACION DE UN TERRENO DE 50 HECTAREAS

DESCRIPCION	COSTO CON MENSURA OFICIAL	COSTO CON MENSURA PRIVADA
solicitud	B$ 2.05	B$ 2.05
inspección	15.00	15.00
mensura	220.00	390.00
copia de plano	1.20	1.20
aprobación	11.00	11.00
monumentos	6.00	6.00
varilla	10.00	10.00
valor del terreno	570.00	570.00
escritura	12.50	12.50
derecho de registro	3.05	3.05
publicación de edicto (periódico y Gaceta)	26.00	26.00
TOTAL	B$ 876.80	B$1.046.80
Precio por hectárea	17.54	20.94

7.2.4 COSTO PARA LA TITULACION DE UN TERRENO DE 200 HECTAREAS

DESCRIPCION	COSTO CON MENSURA OFICIAL	COSTO CON MENSURA PRIVADA
solicitud	B$ 2.05	B$ 2.05
inspección	30.00	30.00
mensura	745.00	1.100.00
copia del plano	1.20	1.20
aprobación	41.00	41.00
monumentos	6.00	6.00
varilla	40.00	40.00
valor total del terreno	8.070.00	8.070.00
escritura	12.50	12.50
derecho de registro	24.65	24.65
publicación de edicto (periódico y Gaceta)	26.00	26.00
paz y salvo	0.25	0.25
TOTAL	B$8.998.60	B$9.353.60
precio por hectárea	44.99	46.77

7.2.5 Costo al estado panameño.

El sistema actual de titulación se desarrolla a un alto costo para el Estado panameño. La Dirección de Reforma Agraria es una esctrutura institucional que opera en un alto porcentage abocada a la solución de los problemas de títulos , y la solución de conflictos que se generan como resultado de la titulación y a aplicar el proceso de titulación.

El costo de sostenimiento de dicha estructura es de un poco mas de 1 millón de dólares al año, para un nivel de productividad de aproximadamente 1168 títulos por año y 18,000 hectáreas.

Si partimos de la hipótesis de que el 60% del trabajo, el esfuerzo y los recursos de la Dirección de Reforma Agraria se dedican a la titulación y el 40% está destinado a los estudios tenenciales, avaluos, estudios de comarcas, y otras actividades realizadas por la institución.

Como se observa en los cuadros N. 4 y 5 los ingresos del MIDA por el pago que hacen los agricultores de los trámites y las tierras superan los costos que actualmente paga el MIDA para la emisión de los títulos.

El costo total por título emitido es en promedio de unos $525 dólares considerando los 4 años de referencia.

Los ingresos por cada título emitido para los cuatro años de referencia están alrededor de 600.00 dólares. Estos ingresos son el resultado del pago de costos de trámite, mensura y el pago de las tierras.

En cuanto a los costos por área titulada tenemos que cada hectárea titulada le cuesta al estado panameño aproximadamente 40.00 dólares y que los ingresos demuestran que los agricultores han estado pagando el trámite, mensuras oficiales y tierra a 45 dólares en promedio por cada hectárea titulada.

CUADRO N°3

TITULOS OTORGADOS POR PROVINCIA, DISTRITO Y CORREGIMIENTO, SEGUN TAMAÑO DE LA PARCELA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN: AÑO 1

(Período 1964-1985)

PROVINCIA DISTRITO CORREGIMIENTO	T o T a l		Menos de 5				5 > 20				20 > 50				50 > 100				100 > 200			
	Cant.	Sup.	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%
Total (República)	**24118**	**368604**	**9603**	**40**	**16307**	**4**	**9000**	**37**	**99519**	**27**	**4304**	**18**	**132425**	**36**	**1001**	**4**	**65499**	**18**	**210**	**1**	**54854**	**15**
Bocas del Toro	261	5055	101	39	94	1	82	31	857	17	51	20	1549	31	15	6	1088	22	12	4	1467	29
Coclé.....	2700	27972	1369	51	2212	8	910	34	9855	35	353	13	10592	38	54	2	3519	13	14	0	1794	6
Colón.....	1131	12891	658	58	689	5	293	26	2935	23	124	11	3842	30	44	4	2849	22	12	1	2576	20
Chiriquí.....	6569	129726	2336	36	4014	3	2457	37	28198	22	1348	21	41749	32	352	5	23420	18	76	1	32345	25
Darién.....	17	733	5	29	4	1	3	18	45	6	6	35	199	27	-	-	-	-	3	18	485	66
Herrera.....	2288	29293	698	31	1750	6	1148	50	12077	41	383	17	11317	39	52	2	3118	11	7	0	1031	3
Los Santos....	3289	49293	1024	31	2389	5	1496	45	16403	33	607	19	18191	37	141	4	9217	19	21	1	3093	6
Panamá.....	4924	51188	2773	56	3865	8	1433	29	14902	29	562	11	16956	33	124	3	8086	16	32	1	7379	14
Veraguas.....	2939	62453	639	22	1290	2	1178	40	14247	23	870	30	28030	45	219	7	14202	23	33	1	4684	7

Cuadro N. 4

Relación del presupuesto de Reforma Agraria utilizado en titulación 1982-1985

ACTIVIDAD	1982		1983		1984		1985	
	total	titulado	total	titulado	total	titulado	total	titulado
Servicios personles	853,398	512,038.8	855,798	513,478.8	981,679	589,004.4		
Servicios no personales	75,523	45,313.8	62,942	37,765.2	13,678	8,206.8		
Materiales y suministros	150,089	90,053.4	109,180	65,508.0	46,172	27,703.2		
Maquinaria y equipo	4,500	2,700	-----	-----	32,000	19,200		
TOTAL	1,083,510	650,106	1,027,920	616,752.0	1,073,524	644,144.4	1,041,369	
	650,106		617,752		644,144.4		624,821.4	

	1986	
	total	titulado
TOTAL	1,091,878	

CUADRO N. 5

COSTO POR TITULO

AÑO	Presupuesto R.A.	60% de gasto en titulación	Ingresos por titulación trámite y tierra	N°de títulos emitidos	Costo por título	Ingresos por títulos
1982	1,083,510	650,106	670,758,79	1,231	528,11	544.89*
1983	1,027,920	616,752	752,848.45	1,191	517.84	637..)
1984	1,073,524	644,114.40	777.512	1,151	559.61	675.51
1985	1,041,369	624,821.40	922,631	1,608	388.57	573.78
1986						

CUADRO N. 6

COSTO POR HECTAREA TITULADA

AÑO	Presupuesto R.A.	60% de gasto en titulación	Ingresos por rámite y tierra	Area titulada	Costo por hectárea	Ingresos por hectárea
1982	1,083,510	650,106	670,758.79	15,422	42.15	43.49*
1983	1,027,920	616,752	759,848.45	14,815	41.63	51.29
1984	1,073,524	644,114.4	777,512	17,097	37,67	45.48
1985	1,041,369	624,821.4	922,631	24,202	25,82	38.12

Nota: Si suponemos que se titulan las mismas cantidades de fincas en todos los rangos de tamaño y en todas las categoria en función de la ubicación, el precio promedio de venta de la tierra seria de $52.5 dólares por hectárea. Los costos menores por hectárea demuestran que están titulando muchas fincas pequeñas o por debajo de lo que sería el promedio

8.0 CONCLUSIONES

Es evidente que el actual proceso de titulación de tierras que se está llevando a cabo en Panamá es muy largo, lento y costoso para los agricultores.

Siguiendo con este sistema Panamá nunca podrá satisfacer la necesidad de título de propiedad de mas de 100,802 propietarios sin títulos censados durante el levantamiento del censo de 1981. Estos agricultores son el 67% del total de 150,820 personas que ocupan tierras bajo diferentes formas en el país.

En 25 años de existencia de la Reforma Agraria solo ha podido entregar 24,118 títulos en todo el país con una superficie de 368,604 hectáreas, que representan el 23.9% de los títulos que es necesario emitir hoy para resolver el problema.

Esto quiere significar que al ritmo actual se llevaría 100 años titular los 100,802 propiedades que el censo señala en la categoría de "sin título de propiedad".

Existen además 21,027 beneficiarios de las leyes agrarias ubicados en una superficie de 536,513 hectáreas, resultado de 1,252 fincas que fueron adquiridas por la Reforma Agraria entre los años 1962-1985, que en el 90% de los casos, los campesinos asentados no tienen título o no se han sometido al proceso de titulación o se han sometido pero no han logrado ningún progreso.

Hablando con el señor Alberto Villareal, presidente de la Asociación San Cristobal, asentamiento agrario realizado en el año 1970 en la provincia de Veraguas, este nos señalaba como tenían 10 años esperando por el título de propiedad, pero no había forma de lograr que el agrimensor de Reforma Agraria viniera a medir. Ellos pagaron B$1.200.00 a un agrimensor particular, llevaron el plano y en menos de 2 años obtuvieron el título de propiedad del asentamiento en forma asociativa.

Otro agricultor nos decía lo mismo y explicaba que debió medir un lote de 6 hectáreas pagando 240.00 balboas con fines de acelerar la titulación.

Para ambos agricultores el título significaba en primer lugar que su patrimonio adquiriría un mayor valor, en segundo lugar seguridad para invertir en él y la posibilidad de conseguir crédito para sus planes de explotación.

No es posible que la República de Panamá logre desarrollar el sector agropecuario si no resuelve la situación de institulación que tiene el 70% de las tierras que están siendo usadas en la producción agrícola y ganadera.

Es también importante analizar la situación que éste caos en la tenencia y propiedad de la tierras crea con otros sectores de la economía y que en la medida que se retrasa su solución, más grave se hace la situación a resolver; este es el caso de los recursos

naturales que están siendo depredados y lo más grave el poco control y la indefinición con las áreas de protección ha permitido que se den títulos en zonas que deben ser preservadas como bosques.

La Reforma Agraria en un país como Panamá, no ha estado llenando su función de modificar las estructuras agrarias con el fin de eliminar los aspectos anacrónicos de las estructuras de tenencia de la tierra de manera que se consolide un sistema de tenencia adecuado a las necesidades del desarrollo social y económico. Su situación actual genera y reproduce el latifundismo y el minifundismo.

El proceso actual de titulación y la estructura de tenencia que se está conformando, están acumulando una serie de conflictos, que van a generar explosiones de lucha por la tierra en las zonas donde la propiedad está tomada en forma caótica. Un ejemplo de esta situación la tenemos en la provincia de Veraguas donde diariamente se presentan a las oficinas de reforma agraria campesinos con conflictos de linderos o que están en pleito con los vecinos por alguna razón. El sistema actual, por depender demasiado de las iniciativas de los propietarios se presta al fraude y a que algunos perjudiquen en sus derechos a otros, al presentar planos y actas de linderos que no se corresponden con la realidad del terreno.

Panamá está a tiempo de corregir esta situación en aras de construir un mundo mejor para las futuras generaciones y en función de buscarle salida a estos problemas dejaremos este conjunto de recomendaciones.

CUADRO N°3

TITULOS OTORGADOS POR PROVINCIA, DISTRITO Y CORREGIMIENTO, SEGUN TAMAÑO DE LA PARCELA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN: AÑO 1

(Periodo 1964-1985)

PROVINCIA DISTRITO CORREGIMIENTO	T o T a l		Menos de 5				5 > 20				20 > 50				50 > 100				100 > 200			
	Cant.	Sup.	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%	Cant.	%	Sup.	%
Total (República)	**24118**	**368604**	**9603**	**40**	**16307**	**4**	**9000**	**37**	**99519**	**27**	**4304**	**18**	**132425**	**36**	**1001**	**4**	**65499**	**18**	**210**	**1**	**54854**	**15**
Bocas del Toro	261	5055	101	39	94	1	82	31	857	17	51	20	1549	31	15	6	1088	22	12	4	1467	29
Coclé.....	2700	27972	1369	51	2212	8	910	34	9855	35	353	13	10592	38	54	2	3519	13	14	0	1794	6
Colón.....	1131	12891	659	58	689	5	293	26	2935	23	124	11	3842	30	44	4	2849	22	12	1	2576	20
Chiriquí.....	6569	129726	2336	36	4014	3	2457	37	28198	22	1348	21	41749	32	352	5	23420	18	76	1	32345	25
Darién.....	17	733	5	29	4	1	3	18	45	6	6	35	199	27	-	-	-	-	3	18	485	66
Herrera.....	2288	29293	698	31	1750	6	1113	50	12077	41	383	17	11317	39	52	2	3116	11	7	0	1031	3
Los Santos....	3289	49293	1024	31	2389	5	1496	45	16403	33	607	19	18191	37	141	4	9217	19	21	1	3093	6
Panamá.....	4924	51188	2773	56	3865	8	1433	29	14902	29	562	11	16956	33	124	3	8086	16	32	1	7379	14
Veraguas.....	2939	62453	639	22	1290	2	1178	40	14247	23	870	30	28030	45	219	7	14202	23	33	1	4684	7

9.0 RECOMENDACIONES

1) Elaborar un proyecto de titulación masiva con el fin de resolver los problemas de títulos de propiedad en las zonas mas desarrolladas de Panamá.

Este proyecto debe ser concebido de manera que en el proceso de levantamiento de las informaciones y en el proceso de titulación se solucionen todo el conjunto de problemas que afectan el sector, como es la necesidad de protección de los recursos naturales, la identificación de las tierras nacionales, la solución de conflictos de tierras, tener el catastro rural de las propiedades para la aplicación de los impuestos y la obtención de las informaciones para los planes de desarrollo rural, crédito, producción, etc.

Ver Anexo 1: Anteproyecto de titulación masiva para la República de Panamá.

2) Estructurar un nuevo proceso de titulación en función de la aplicación del Artículo 12 de la Ley de Desarrollo Agropecuario, del 2 de marzo de 1986, que permite el uso de las fotografías aéreas en el levantamiento de los planos que se utilizarían en el proceso de titulación de las tierras de Panamá.

Este nuevo proceso se apoyaría en un catastro masivo y eliminaría un conjunto de pasos que se dan hoy y que hacen largo y costoso el proceso.

El nuevo proceso se podría esquematizar es los siguientes pasos:

Proceso de titulación recomendado:

1.- El proyecto realiza el levantamiento del corregimiento o del distrito.

a) Los delineadores delinean las propiedades con la presencia del propietario y de los colindantes, llena una ficha con los datos del propietario, una solicitud de titulación y un acta de hitos. También llena un acta de linderos con la conformidad de los colindantes.

b) Con esta información queda abierto el expediente para el título del propietario.

c) Con los casos que hay conflictos de linderos se llama al alcalde y el corregidor al terreno y si no se resuelven, se encarga a una comisión de abogados del MIDA. Estos casos quedan suspendidos hasta la solución del conflicto.

d) Terminado el levantamiento del corregimiento las fotos aéreas se envían al departamento de catastro y se elabora el plano general de propiedades y los planos particulares de cada predio o finca. Estos planos tendrán las cordenadas de los vértices y los rumbos y distancias de los linderos. También debe tener el número de los predios colindantes y el área, nombre del propietario y cualquier otro dato que en el diseño del proyecto se considere adecuado.

e) Estos planos se colocan en los expedientes y se envían a adjudicación.

f) Adjudicación prepara las resoluciones y se calcula lo que debe pagar el campesino por la tierra y por la tramitación. En este paso se hace que el director de la Reforma Agraria firme la documentación para aprobarla.

g) El campesino liquida los costos de tramitación.

h) Se hace la publicidad en una página especial pagada por el proyecto y el MIDA y los corregimientos.

i) Pagado los costos de tramitación y realizada las publicaciones en la prensa y los corregimientos, se envía la escritura al registro para su inscripción y registro.

j) Se le entrega su título al campesino.

k) Se le cobra la tierra en sumas parciales.

Podría ser que todo el costo, tierras y trámites se le cobran en sumas parciales en un período de 5 años para que este pago no afecte su economía.

ANEXO 1

10.0 ANTEPROYECTO DE TITULACION MASIVA PARA 4.5 MILLONES DE HECTAREAS EN LA REPUBLICA DE PANAMA.

10.1 OBJETIVOS

Los objetivos serán la entrega de 150,000 títulos en 4 años, identificar las tierra para los programas de venta de tierras que tiene la Reforma Agraria definir las áreas de comarcas indígenas y las áreas de protección de los recursos naturales; así como tener informaciones básicas para todos los sectores de la economía.

10.2 AREA DEL PROYECTO

El proyecto se ejecutaría en las zonas mas desarrolladas de Panamá, por ser donde hay una mayor presión sobras las tierras y donde mas urgentemente se necesita reordenar la tenencia.

Cuadro N. 7

Provincias consideradas en el proyecto

Provincias	Superficie	superficvie con título y sin título	%
Chiriqui	865,400	419,496	48
Veraguas	1,053,200	512,805	49
Cocle	502,800	230,781	46
Herrera	235,000	164,295	70
Panama	1,072,900	365,034	34
Colon	639,400	120,395	19
TOTAL	4,754.000		

Cuadro N. 8

Número de propiedades con y sin título por provincia considerada

Provincias	N. de propiedades con titulo y sin titulo		%
Chiriqui	8,040	21,288	72.6
Veraguas	4,082	18,264	81.7
Cocle	3,867	15,701	93.3
Herrera	2,723	7,941	74.5
Panama	11,626	20,396	63.7
Colon	1,093	5,581	83.6
TOTAL	26,565	96,648	78.4

10.3 METAS

- levantar 4,500,000 de hectáreas y 200,000 predios o fincas en un período de 4 años.
- entregar 100,000 títulos a bajo costo.
- definir las áreas de protección.
- proveer a la Reforma Agraria de la identificación de las tierras nacionales, para venderle a empresarios agrícolas y para reubicar a campesinos en áreas de protección, como los que están en áreas de bosques aledaños al canal de Panamá.
- reordenar 27,000 títulos emitidos anteriormente y que no se conoce si ocupan más tierras o han transgredido los linderos de los vecinos.

10.5 METODOLOGIA

Para llenar estos objetivos se deben hacer levantamientos catastrales que permitan obtener las informaciones que se utilizan en ejecutar los planes. El esquema métodológico será el siguiente:

1.- Fase de planificación:

a) Esta etapa será de homogenizar criterios con las instituciones que usarían las informaciones del levantamiento en su trabajo, como el Ministerio de Recursos Naturales, catastro, recursos hidroeléctricos y energía, el Instituto Geográfico Tomy Guardia y otros.

b) Recolección de informaciones: inventariar todo el material existente que pueda servir para los levantamientos y para no duplicar trabajo como planos, fotos, mapas catastrales etc.

c) Preparación de planes de trabajo: preparar los planos de trabajo y los mecanismos de evaluación y control que se implementarán en el desarrollo de los levantamientos y en el proceso de titulación.

d) Entrenamiento del personal: Se realizará el entrenamiento del personal que trabajaría en el proyecto. Se deben preparar cursos en:

- clasificación de campo para levantamientos catastrales.
- fotointerpretación.
- elementos de levantamientos
- nuevo proceso de titulación.
- solución de conflictos agrarios y derecho agrario

e) Selección de los equipos de cartografía y computo.

f) Definición de las etapas de trabajo.

2.- Geodesia y toma de fotos.

a) Con la colaboración del instituto geográfico Tomy Guardia se planificará el aumento de la red de puntos de control de la red Geodésica Nacional estableciendo un cojunto de puntas de segundo orden para amarrar las orthofotos.

b) Toma de las fotos aéreas.

c) Preparación de orthofotos a la escala conveniente.

3.- Delineación y levantamiento de la información de campo.

Se delineará cada propiedad en el ambito de los distritos y corregimientos. En este proceso se levantarán las siguientes informaciones.:

a) Linderos y acta de lindero con los colindantes.
b) Nombre del propietario y datos del propietario (cedula, dirección etc)
c) Colocación de hitos y varillas.
d) Status jurídico-legal del predio.
e) Uso de la tierra.
f) Construcciones.
g) Otros datos considerados de interés.
h) Solución de conflictos de linderos, si los hay.

4.- Cartografía.
Con las fotos y orthofotos trabajados en el campo, se preparan los planos generales de corregimiento y distrito y planos por fincas. Estos planos por ser hechos con fotos corregidas y orthofotos, tienen cualidades métricas igual que los planos levantados por los agrimensores y tendrán ubicación geográfica exacta en un sistema de coordenadas.

En estos planos se tendrán todas las fincas que existen en un distrito y por corregimiento, así como las poblaciones y sus egidos, las zonas de recursos naturales que deben protegerse, los ríos, caminos y todas las informaciones que sean necesarias agregar.

Se utilizaría un sistema computarizado para producir los planos. El computador daría directamente las áreas de los predios. Este sistema permite que se archiven en disco toda la información de la propiedad y es muy facil de reproducir y actualizar cuando ocurra un cambio.

5.- Preparación de los trámites de adjudicación.
El tramite de adjudicación se computarizaría para sacar rápido los edictos, resoluciones y escritura. El departamento de adjudicación recibe el expediente, prepara la resolución de adjudicación, le asigna números y prepara las escrituras. Lo envía al director para su firma y luego al registro para su inscripción. Se hace coincidir los números de plano y de registro para homogenizar la numeración de las fincas.

6.- Preparación de listados e información para pasar al catastro fiscal.

7.- Costos
Los costos aproximados de un proyecto de levantamiento y del proceso de titulación se pueden esquematizar en los siguientes:

7.1 Premisas:

Area a levantar	4.5 millones de hectáreas
N. de predios	200,000 predios
Rendimiento hombre-día	100 hectáreas
Rendimiento hombre-día por predio	4 fincas
Composición de las brigadas	1 supervisor
	5 delineadores
	1 chofer
	1 vehículo

Cuadro N. 9.

7.2 Personal

Cuadro de Personal

Tipo de personal	Cant.	Salario	Tiempo/ años	Total
Enc. del proyecto	1	2.500	4	120,000.00
Asistente proyecto	1	2.000	4	96,000.00
Jefe de campo	2	1.500	4	144,000.00
Supervisores	12	600	4	864,000.00
Delineadores	60	350	4	1,008,000.00
Jefe de oficina	1	1.500	4	72,000.00
Jefe cartografía	1	1.000	4	48,000.00
Jefe computo	1	1.500	4	72,000.00
Coordinador registro	2	500	4	48,000.00
Jefe promoción	1	1.200	4	57,600.00
Promotores	6	600	4	172,800.00
Jefe adjudicación	1	1.500	4	72,000.00
Choferes	30	300	4	432,000.00
Secretarias	10	500	4	240,000.00
Agrimensores	5	1.000	4	240,000.00
Ayudantes de campo	60	200	4	576,000.00
Abogados	2	800	4	76,800.00
TOTAL				4,399,200.00

7.3 Viaticos

Tipo de personal	Cant.	Tiempo/ años	Viático fijo	Total
Enc. proyecto	1	4	250.00	12,000.00
Asist. enc.	1	4	200.00	9,600.00
Jefe campo	2	4	400.00	38,400.00
Supervisores	12	4	300.00	172,800.00
Delineadores	60	4	200.00	576,000.00
Promoción	1	4	300.00	14,400.00
Promotores	6	4	200.00	57,600.00
Adjudicación	1	4	200.00	9,600.00
Choferes	30	4	200.00	288,000.00
Otros viáticos				100,000.00
TOTAL				1,278,400.00

7.4 Transporte y mantenimiento

30 Jeep a B$ 15,000.00	B$450,000.00
90,000 kms. por vehículo/3000 comb./vehículo	180,000.00
mantenimiento y piezas 3,000.00/vehículo	90,000.00
TOTAL	720,000.00

7.5 Equipo de computo y software

1 computador central con plotter y terminales para diversas funciones, software, etc.	B$1,000.000.00

7.6 Otros gastos:

materiales y papelería	300,000.00
Equipo de oficina y campo	200,000.00
Asistencia técnica	1,500.000.00
Construcción de edificio para equipo de computo y oficinas	100,000.00
Geodesia (US$0.25 por hectárea controlada	1,000,000.00
Toma de fotos y orthofotos	800,000.00
Entrenamiento de personal	100,000.00

7.8 Resumen de costos

Descripción	Costo total
Personal	4,339.200.00
Viaticos	1,278,400.00
Transporte	730,000.00
Computor y software	1,000.000.00
Materiales y papelería	300,000.00
Equipo de campo y oficina	200,000.00
Construcciones	100,000.00
Orthofotos y fotos aéreas	800,000.00
Entrenamiento de personal	100,000.00
Geodesia	1,000.000.00
Asistencia Tecnica	1,500.000.00
Sub-total	11,347.600.00
20% de imprevistos	2,169,520.00
TOTAL	US$ 13,517,130.00

10.6 Analisis de costo para el proceso de titulación:

El levantamiento de 4.5 millones de hectáreas cuesta 13,517,130.00 dólares. Esto permitiría entregar 150,000 títulos en todo el territorio de las provincias levantadas.

En promedio el 70% de los propietarios no tienen título lo que quiere decir que el 70% pagará el costo de levantamiento de las propiedades del 30% que tienen títulos.

El costo de levantamiento por hectárea en el proyecto completo, incluyendo la tramitación, emisión del título, registro y publicidad sería de 3.00 por hectárea para todos los propietarios, pero como el 30% se mediría y tiene títulos, el costo del 70% sin título será un poco mas alto.

Si el 70% paga los costos del 30% que tiene títulos los costos del proceso de tramitación aumentariá a $4.00 dólares por cada hectárea. Este costo está hoy en aproximadamente $5.00 dólares para los predios menores de 50 has. y en más de 6.50 dólares para los predios mayores de 50 has, además de lo largo del trámite y la pérdida de tiempo que representa.

Como se puede obsergvar en el cuadro N. 4 en todas las provincias, el área ocupada es menor del 50% del área de la provincia. Esto quiere decir que el 50% de las áreas que se levantarán serán identificadas como tierras nacionales y por lo tanto el MIDA las podrá vender y recobrar en el proceso de venta los costos de levantamiento. De lo contrario los agricultores sin título tendrían que pagar los costos de identificación de las tierras nacionales, y esto le hará subir los costos por hectárea a mas de B$9.00 dólares.

10.7 Otros beneficios.

- Quedarán identificadas todas las tierras nacionales para proceder a su venta cuando el MIDA lo estime conveniente.
- Se definirían las áreas de conservación de los recursos naturales.
- Se conocerán los propietarios con tierras en exceso para recuperarlas o vendérsela de manera que tengan título por toda la propiedad ocupada, se homogenizaría la tenencia.
- Se tendría el catastro rural para aplicar la legislación fiscal del campo.
- Se contará con las informaciones necesarias para la planificación del desarrollo rural.
- Se evitaría la entrega de títulos en las áreas de protección de los recursos naturales, principalmente en las áreas que son cuencas de conservación de aguas para el canal de Panamá.

AÑO	Prop. y Patrimonio	Inmueble
1985	$45,041,567.86	$20,628,562.30
1984	40,246,798.53	19,852,983.70
1983	36,303,387.46	19,785,127.15
1982	33,760,653.40	18,243,238.82
1981	30,756,360.22	15,668,620.42
1980	30,756,360.22	15,668,620.42

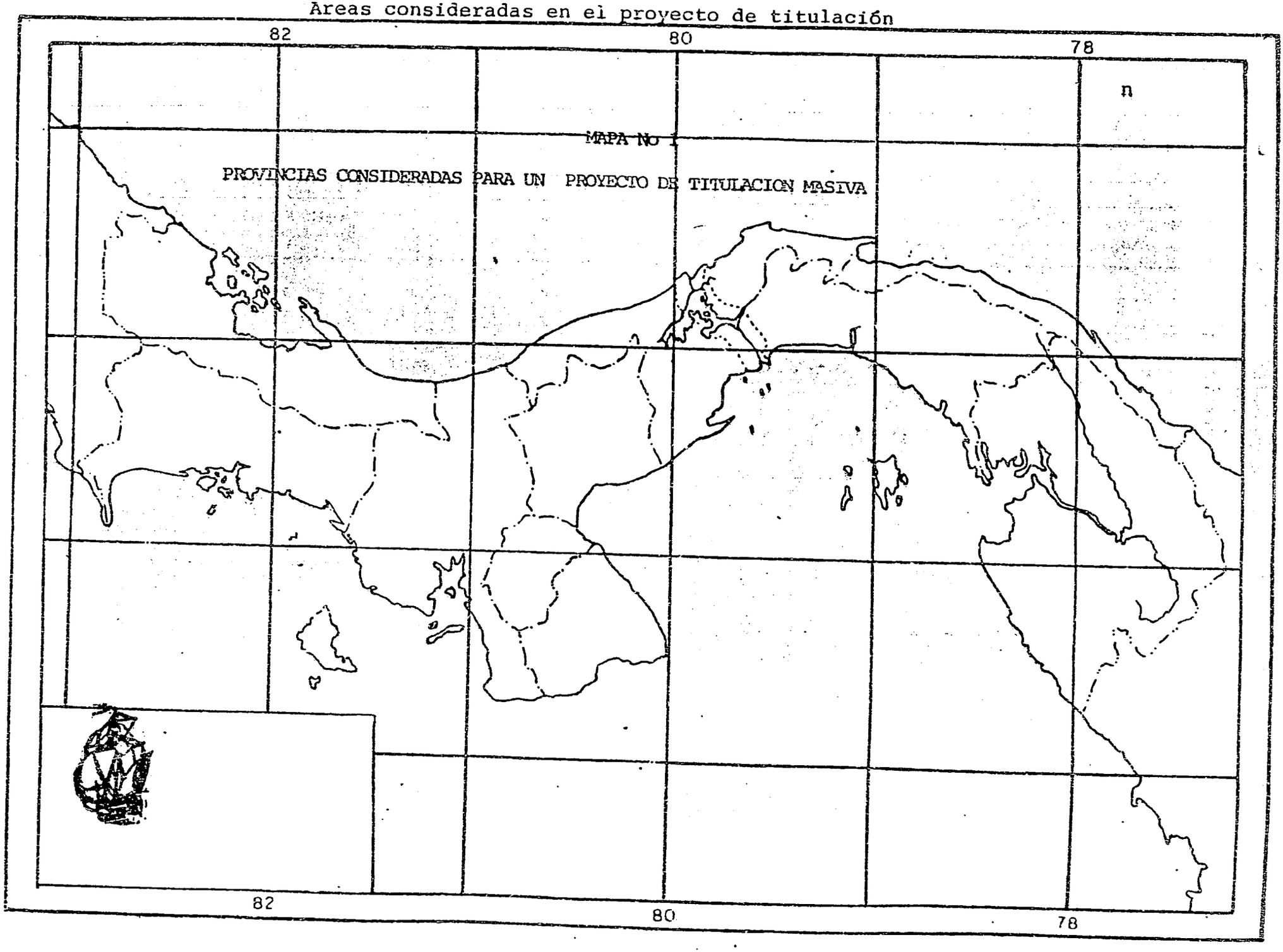
Provincia	1985	1984	1983	(%)	1985	1984	1983	(%)
Bocas del Toro	0.19	0.46	0.49		0.16	0.10	0.13	
Coclé	0.72	0.68	0.72		0.83	0.90	1.03	
Colón	2.47	2.68	2.88		3.59	3.82	4.29	
Chiriquí	2.95	2.81	2.86		3.53	3.62	3.84	
Darién	0.01	0.01	0.01		0.01	0.01	0.01	
Herrera	0.68	0.59	0.62		0.79	0.76	0.94	
Los Santos	0.30	0.28	0.25		0.35	0.38	0.31	
Panamá	92.15	92.03	91.72*		90.10*	89.78	88.81	
Veraguas	0.52	0.45	0.44		0.64	0.63	0.63	
	99.99	99.99	99.99		100.00	100.00	99.99	

Fuente: Contraloría General de la República
Dirección de Contabilidad
Estado de las Rentas Nacionales

MAPA 1

PANAMA

Areas consideradas en el proyecto de titulación



ANEXO 2

CATASTRO E IMPUESTOS A LA PROPIEDAD

ANTECEDENTES

En Panamá, aún cuando no existíael catastro ni inventarios de la propiedad, desde finales del siglo pasado existía el impuesto a la propiedad por ser este uno de los principales mecanismos de recaudación que existieron en la Gran Colombia.

Al momento de la independencia, el impuesto continuó operando por medio de las declaraciones juradas que hacían los propietarios del valor de las tierras que poseían.

Los primeros pasos en la organización de un catastro que realizara los inventarios y avaluos de las propiedades se remontan al año 1953, año en que se crenó una comisión catastral con la función específica de realizar un avaluo integral de todos los terrenos en la República de Panamá, así como de todos los edificios y constituciones permanentes de todo género hecho o que se hicieren sobre dichos terrenos, con el fin de fijarles su justo valor.

Problemas económicos obligaron a la comisión a concentrarse a las áreas urbanas de las principales ciudades y a dejat de lado la zona rural.

El 27 de enero de 1956 se adopta un Código Fiscal que prevee un impuestyo de $1.50 por hectárea a todas las tierras incultas o sin uso, sin tomar en cuenta el valor de la propiedad.

La ley 73 de 1961 establece un valor por hectárea de 30.00 balboas a todas las tierras agrícolas en el territorio nacional sin establecer consideraciones de calidad de los suelos, distancias a los centros urbanos y a la vez establece un impuesto a las tierras poseídas sin título de $0.50 balboas por hectárea por año.

A pesar de existir esta legislación que permite al país la recaudación de varios millares de dólares por la aplicación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria rural, estas acciones no han sido posibles de implementar porque falta la información de las tierras que permita su implementación.

En el año 1976 un decreto del gobierno establecía que para incentivar el desarrollo agropecuario qyedaban exoneradas de pagar el impuesto todas las propiedades cuyo valor de tasación o declarado sea menor de $10,000.00

En el año 1965 con un préstamo de AID se inicia un catastro rural de aguas y tierras que cubrió un 75% del área total del país, pero esta información se archivó y se ha dejado desactualizar sin darle ningun uso.

Hoy el catastro se dedica exclusivamente al levantamiento y valoración de los inmuebles urbanos con la finalidad de pasarlos

al Ministerio de Hacienda para fines de impuestos.

Estas tasas son las siguientes

inmuebles con valor hasta $10,000.00	exonerados
inmuebles de $10,000.00 a $20,000.00	1.40%
inmuebles de $20,000.00 a $50,000.00	1.75%
inmuebles de $50,000.00 a $75,000.00	1.95%
mayores de $75,000.00	2.10%

Los impuestos a la transferencia son de un 2% sobre el valor de la venta y en los casos que la venta es menor que el avalúo o la declaración los impuestos se liquidan por medio del valor más alto.

A nivel rural, este impuesto casi no existe, porque no existe el Catastro Rural y por el decreto que fija el valor de las tierras en todo el territorio nacional a $30,00 balboas. Además los ganaderos se oponen fuertemente a que se le aplique el impuesto.

Menos de un 5% de la recaudación del impuesto predial se debe a la contribución de las áreas rurales.

Notas

(1) Mackay, Alberto;

(2) Mackay, Alberto, obra citada.

(3) Ley 2 del 20 de marzo de 1986

(4) CARTAP; informe del catastro rural, Volumen II

(5) Díaz, Sabino

(6) Díaz, Sabino. Obra citada

(7) Dirección de Reforma Agraria; informes anuales

(8) CARTAP

(9) Díaz, Sabino

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
BUENA VISTA COLON REGION Nº6
DEPARTAMENTO DE REFORMA AGRARIA

HOJA DE INSPECCION OCULAR

Globo de terreno solicitado por: _____
ubicado en el lugar denominado _____ Corregimiento de _____ Distrito de _____ Provincia de Colón, a las _____ del día _____ del mes de _____ de 19 _____,
El Suscrito Inspector del Departamento de Reforma Agraria en la Provincia de Colón, en asocio con el señor _____ en su condición de Agrimensor de la Reforma Agraria nos apersonamos al terreno solicitado a Título de propiedad oneroso por el señor (a) _____, con el objeto de practicar una inspección ocular conforme a lo establecido en los artículos 100, 101 y 104 del Código Agrario. Luego de un recorrido general por el terreno objeto de esta inspección se constató lo siguiente :

LINDEROS : Norte: _____
Sur : _____
Este : _____
Oeste: _____

Años de ocupación : _____
Cercas externas e internas (describa) : _____

Clases de cultivos existentes y superficie aproximada (detalle) _____

Indique si existen caminos o servidumbres internas dentro de su parcela: _____

Construcciones : _____

Topografía y Corrientes de Aguas Superciales (describa) _____

Anote cualquier otra información adicional : _____

La inspección ocular e referencia terminó a las _____ y para constancia del acto, firmamos todos los que en esta diligencia hemos intervenido.

_____ _____
INSPECTOR DE TIERRA-REFORMA AGRARIA AGRIMENSOR DE LA REFORMA AGRARIA

_____ _____
FIRMA DEL PETICIONARIO NUMERO DE CEDULA.

Apéndice 2

A. Survey of the Literature on titling in Panama.

1.- Censo agrícola de 1980(Contraloría General de la República, unpublished tabulations, 1986).
The Panamanian agricultural census differs from most others in Latin America in that it distinguishes property based upon its title status. The tabulations are somewhat confusing and there may be an overestimation of the actual presence of titles since census-takers probably did not ask to see the titles themselves.

In any event, the 1980 census indicates that of the 150,820 "explotaciones agropecuarias" (parcels or farms) in Panama, 34,940 or 23.2% had title. The data shows that 35.1% farms of less than .5 hectares are titled, compares with 17.5% of farms .5 hect. and larger. Still, farms in the largest categories do have a higher probability of being titled. Fully 50% of the largest farms (2.500 hect. and greater) are titled, but these constitute only 22 farms. Measured by farm area, 31% of the area in farms less than .5 hectares is titled compared with 25.6% of farms larger than .5 hect., 43.8% of the land in farms in the largest category were titled.

Further analysis of the census data may prove rewarding since it might reveal geographic or group-based factors that favor titling. Presumably the census is available on computers in Panama and could be analyzed for these patters. Further, credit, investment, income and/or production data could be related to the titling variable to determine if title in Panama is linked to these variables.

2.- Comisión de Reforma Agraria, Registro de agricultores sin tierra propia. February, 1965.
This report is the result of a nation-wide census conducted in July of 1963. The survey covered 92.7% of the land in farms (as of 1961) in Panama and 95.0% of the civil population. The only areas excluded were the provinces of Bocas del Toro and the Darién, indian reservations and a few remote districts.

The target population, "agricultores sin tierra propia" was defined as those who work land but do not have a registered title to it. This includes renters and sharecroppers, those who work land under the "Ley de Patrimonio Familiar", those who work land in usufruct and combinations of tne above.

According to the census, a total of 71,397 farmers were untitled occupiers of land in Panama in 1963. The claim is that none of those interviewed had titled land, but it does not appear that the information provided by the respondents in the census was cross-checked with the registry. Hence, there may be some error, but the results are very consistent with those of the 1961 agricultural census in which it was found that there were 66,283 untitled farms of .5 hectares and larger, compared to 68,383 farms

of this size in the 1963 study.

The study found that 86.1% of those interviewed wanted to obtain a title if they could get one. However, 58.2% of those wanted a free title, while only 41.4% were willing to pay for one.

3.- Comisión de Reforma Agraria, "Uso de la información producida por el Catastro Rural." Panamá, 1966.
Presents plans as to how the cadastral information will be utilized. Apparently very few of these plans have been put into effect.

4.- Comisión de Reforma Agraria, "Compendio del Primer Seminario Nacional sobre Catastro Rural". Panamá, 1967.
Presents a summary of programs and plans for the national rural cadastre.

5.- Comisión de Reforma Agraria, Catastro rural de Tierras y Aguas. Volumen IV: La administración del Catastro, procedimientos de titulación y registro de la propiedad. Document prepared by CATAPAN consulting company, June 1, 1976.

This document may be of only historical value since it largely discusses the program for the cadastre and titling program. Of interest,however (pp 5-7) is the description of the then current procedure for titling. A total of 13 complex and costly steps were involved. It would be of interest to compare these to the current procedures to see in what ways (if any) the process has been streamlined.

6.- Goldstein, Bernice. "Intercountry Evaluation of Cadastral Programs: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panama." USAID Program Evaluation Studies, June, 1974.

This report contains a concise description and evaluation of USAID efforts to improve cadastral surveys in Latin America. It constains some major conclusisons:
(1) Cadastral projects need to be an integral part of a larger development program and not a stand-alone effort.
(2) The failure of many programs to produce developmental payoffs results from the absence of the linkages of such programs to other programs, especially credit and TA.
(3) Cadastral programs alone will not insure increase levels of property tax revenues even though they can improve the efficiency of such programs.
(4) Successful cadastral programs must include complete information for properties in a given administrative unit, including maps, identifiers and valuation.
(5) Programs have consistently "underestimated the complexity of reconciling cadastral property tax records with existing records" been underfunded and not supported fully by the politico-legal system.
(6) Cadastral programs by themselves cannot bring about accelerated progress on titling.

The report then reviews the Panama program. It notes that USAID loan 007 to that country was made in 1964 and had among its goals the titling of land. Funds disbursed by project termination (May, 1971) totaled $2.6 million. The plan was to survey 90,000 rural properties in 46% of the national territory covering 90% of the population. The project concluded by producing some 5,000 maps covering 3.6 million hectares.

According to the report, no provision was made for updating the cadastre. Land titling under the project was not successful, with only about 2,000 new titles having been issued per year in the last two years of the project. At that pace, the author estimates it will take 35 years to catch up with the 1970 backlog. Further, little or no use was being made of the extensive cadastral information obntained.

In short, cadastral programs in general and the Panamanian program in particular were given a rather negative evaluation in this report.

7.- Stephen Gudeman. The Demise of a rural economy: From subsistence to Capitalism in a Latin American Village. Boston: Routledge Kegan, Paul, 1978. Economic anthropological study of a Veraguas village based on fieldwork in mid-60's and follow-up in mid-70's. Traces history of land tenure and owenership in the village from the spanish conquest, including relationship of campesinos to urban owners of the land they founded in the 1940's and 50's, social differentiation resulting from government granting of this land in the 1960's to the campesinos who occupied it; and major changes in land rights, labor allocation, and market orientation following introduction of sugar cane in the 1960's and its industrial production in the 1970's.

8.- Luis E. Guzman. Farming and Farmlands in Panama. University of Chicago, Department of Geography Research paper #44. December 1956.

Overview of cropping patterns, farm types, and land tenure as of the early 1950's. Discusses various formal and informal configuration of land rights(pp.46-49), as well as history of land settlement and land tenure in Panama, from pre-colonial era.

9.- Heckadon, Stanley. Los asentamientos campesinos: Una experiencia panameña en reforma agraria. Guatemala: UNICEF, april 1973.

The title of this monograph is misleading; the work covers far more than the subject of the peasant settlements of Panama. The author covers, in a very precise and clear manner, a wide range of subjects. He begins with a discussion of the history of Panama, emphasizing the exaggerated role of the canal in that history and in Panama's development. The result of the concentration of most economic development around the Canal Zone has been to deemphasize rural Panama and agricultural development in other countries in Latin America, it is not clear now much of the distortion of

priorities is a phenomenon that can be apropriately linked to the Canal and how much to development policy generally in Latin America. Heckadon's emphasis on Panama's exaggerated financial dependency upon the United States as a result of the Canal cannot, however, be disputed. No economy in Latin America is as heavily linked to the U.S. as is Panama's. Further, Heckadon demonstrates quite vividly how heavily concentrated around the Zone is almost all economic activity in Panama. He finds that 94% of the salaries in the service sector, 91% in the wholesale sector, 87% of the retail sector and 87% of the industrial sector are paid to workers in the cities of Panama and Colon.

The concentration of economic life in the Zone region is responsible, according to Heckadon, for massive rural to urban migration. According to this figures for the 1960's urban population growth in Panama is twice that of rural Panama (4% vs. 2%) the difference being explained not by differential birth rates but by migration.

The study then goes on to provide a short history of the development of land tenure patterns in colonial Panama. With independence, a series of laws was passed that permitted a rapid concentration of land in the hands of a small group of landowners (p.20). He argues further that the laws related to obtaining title became so complicated that very few peasants could cope with them. The process of land concentration eventually produced a Panamanian peasantry, the vast majority of whom are either landless or land poor. Those who do own land are, because of the titling laws, very unlikely to have secure title.

The 1971 agricultural census is used to show that 65.7% of the farms are under 10 hectares, but that these farms occupy only 8.2% of the land in farms. At the other extreme, .3% of the farms are 500 hectares or greater and occupy 22% of the land. These data would be more useful if the category of under 10 hectares were broken down further since farms of between 5 to 10 hecatres might well be viable as family farms in some areas of Panama. It would also be helpful to compare this distribution with those found elsewhere in Central America. A superficial examination reveals that Panama's structure may be quite similar to that of Honduras, the country with the least concentrated land in the region.

Title issues are directly taken up in only a few places in the study. In one place (p.24) Heckadon uses the 1970 census to show that only 11.4% of the farms were titled, another 8.2% were rented, 12.0% in some form of mixed tenancy. That leaves 68.4% of owed land that is untitled. It is not clear from the data presented, and the original census should be consultated on this point, since if all of the land in these other land are in fact titled, that would raise the proportion of titled land to 31.6%.

The study then goes on to detail the history of the land reform programs in Panama. One important element of the early effort in this direction was the publication of a registry of peasants

without their own land (Comisión de Reforma Agraria, Registro de agricultores sin tierra propia, Feb., 1965.)

According to this study, completed in 1968, 71,397 peasants were working land that they did not own, 49 thousand (68%) of those in national lands and 16 thousand (22%) in private land.

Evidently, this is not the landless peasant population but the untitled peasant population. Heckadon refers to these peasants as having only usufructuary rights even though they have occupied the land in most cases for more than ten years. If this interpretation is correct, it would mean that of the 103,631 farms identified in the 1970 agricultural census, some 68,.8% were untitled occupants.

Heckadon then discusses titling (p.35) as an effort to reach this group of peasants. There is some confusion in this section as to what is meant by titling. Would granting a title to these peasants be the equivalent of land reform, or would it merely be giving them a legal document revifying the acquired possession rights that they have acquired. He states that 2,864 titles were granted between 1963 and 1968 covering land totaling 44,781 hectares. He emphasizes that there were a total of 25,913 requests for title in this period, indicating a poor track record for the program. Further, he stresses that 2/3 of the untitled peasants did not request a title. His explanation for this is that most of these peasants were occupying national land and therefore did not feel any need to obtain a title. This argument leads me to further suspect that the so-called usufruct peasants probably viewed themselves as having acquired possession rights on their land.

The 1970 evaluation of "titling" by the Panamanian Comisión de Reforma (p.37 of Heckadon) was very negative: titling " no ha significado en lo absoluto la elevación del nivel de vida de esos hombres ya que la titulación no ha sido acompañada de los otros elementos básicos del desarrollo." The same organization gave a similarly negative evaluation of the land reform (viz. distribution) programs in Panama.

The government of Omar Torrijos, which took power in 1968, began a new phase of land reform in Panama with the establishment of communal enterprises ("asentamientos campesinos") following a model developed in Chile, but also being implemented in Costa Rica and Honduras. The remainder of Heckadon's report deals with these settlements and will not be discussed further in this synthesis. It is well worth speculating, however, that the negative evaluation of the titling/reform programs of the decade prior to the coup of 1968 may have been in part stimulated by the need for this quasi populist military government to criticize the old way of doing things and thereby justifying the need for a new model.

10.- Heckadon, Stanley. Cuando se acaban los montes., Panama, Editorial Universitaria Panama, 1983.

This is a history of land tenure in the district of Tonosí province of Los Santos, Peninsula of Azuero, from colonial times to the present. Despite its localized character much of the analysis seems relevant to the rest of Panama. The titling problem appears throughout the book, always placed in the context of its relationship to land use practices, isolation from or accessibility to markets, quality of soil, cultural and social values, and agricultural development policies of the Government of Panama. The area was marked by a peasant subsistence economy, usually practiced without the benefit of any title, until the beginning of this century, when the government initiated a process of land distribution. Nevertheless, large areas were declared inalienable and reserved for the communal use of families or towns.

A key point in this history was the exclusive concession to grow bananas given in 1926 to the Tonosí Fruit Co. a United Fruit Co. subsidiary. Under this concession, the Fruit Co. soon became owner of 40,000 has., 1/3 of the total acreage and 90% of the best lands in the area, mostly by purchasing the possession rights of small holders. These lands were abandoned in the 1930's, by the company, wich nevertheless retained ownership until 1950, when the land was re-acquired by the National Government.

During this period, the small peasant farmer was pushed into the hillsides, while the valleys were controlled by the company and other larger, more commercial farmers. After the war, the opening of roads and the availability of the former company lands strongthened the position of the larger producers in the valley, particularly those in cattle raising. This forced the small peasant to continually seek new lands to clear and farm, a process that had to be repeated over and over again due to the poor quality of lands. This constant moving into seemingly ownerless land has also led over the years to conflicts over possession rights among small holders, or with individuals claming titles over the same lands.

Land ownership or possession became highly concentrated during this periods. In 1960, parcels smaller than 50 has. represented 79% of holdings and 48% of the land, by 1977, the corresponding percentages were 67% and 15%. On the other hand, holdings larger than 200 Has., which in 1961 represented only 2% of all holdings and 9% of the land, by 1977 held 5% of all holdings and 37% of all the land, mostly engaged in cattle production (pp.66-71).

Chapter 8 (pp.126-141) analizes the process of agrarians reform in the area. Heckadon first documents the cultural context, whose main component is the recognition and respect of individual private property rights. A title, however, is not deemed necessary to establish ownership rights in the region where possession is the key element (derechos de posesión). Thus, untitled land with recognized possessions rights has as high a market valaue as titled land. According to Heckadon this explains the low interest in titling within the whole province of Los San tos. The only motivation seems to be obtaianing credit. Thus,

between 1963 and 1966, only 97 farmers in Tonosí filed titled petitions (p.128). At the same time, the "santeño" distrusts government action, but has a strong communal tradition in the porovision of labor services (junta rural and peonada). While possessions is recognized as ownership, the practice of shifting cultivation has led to many conflicts among small holders claiming possessions rights over the same lands.

After 1969 the agrarian reform process intensified the government actively sought to benefit the "precaristas" (landless farmers who occupied private lands) by acquiring the occupied lands and forming collective-farming enterprises known as asentamientos. However, only 6 asentamientos with 1,000 Has. and 117 members still exist in the province of Los Santos. The process was carried out top-down with little or no participation or preparation of the asentados. As a result, many of the original members abandoned the asentamientos (as many as 2/3 in some cases). The asentamientos were also marked by their high cost, unwise investments, (by government officials) and low productivity (pp.130-134). Cooperative enterprises among small holders (known as "juntas agrarias") seem to have been more successful (p.135). The book concludes by providing a concise description and analysis of the social and political structures in the region, as well as of some of its particular cultural practices and value systems, all of which play a role in the land tenure patterns and uses in the region.

This is a very valuable book for understanding the structures and function of rural society in Panama. It particularly reminds us that any proposed institutional innovation must consider and analyze the social and cultural context within which it would function if it is to have any chance of success.

11.- ONU. Misión interagencial sobre el seguimiento de la conferencia mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Ciudad de Panamá. 14-25 abril de 1986. Informe preliminar: Examen y analisis de las políticas y estrategias para el desarrollo rural en Panamá.

Pp. 42-48 and 167-69 discuss and makes recommendations regarding land tenure and land titling . Major concerns raised are inequitable land distribution, lack of title for 70% of farms, growth in numbers of minifundia, poor land use, and spontaneous migration to fragile areas which should not be farmed. Advocates the granting of title to small and medium farmers, conditional on good land use and recommends against current and planned MIDA granting of unconditional title which it believes will encourage trends of increasing minfundismo and latifundismo, promote continued misuse of fragile lands, and produce disincentives for better land use.

12.- Parillón, Cutberto, David L. Franklin, Mirielouise Harrell and Victor Valverde, "clasificación funcional de la desnutrición en Panamá." Cuadernos de economía 22 (Agosto, 1985), pp.307-327.

Although this paper has no direct connection to titling, it presents important data that could be of use in an analysis of the socio-economic impact of or need for titling. The paper uses a 1980 survey of 6,000 householders classified into 15 "functional groups of occupation categories associating their common features of life patterns and of social, economic and cultural problems." The sample frame was from the Encuesta Mundial de la Fertilidad. The study goes on to provide a distribution of occupational categories for each of Panama's districts and provides a measure of the health risk level for each of the 15 groups. The study then targets 20 districts with the highest levels of malnutrition and provides a series of key indicators for each of these (family size, literacy, employment, per capita income, per cent of income derived from agriculture, availability of potable water). When coupled with the agricultural census data this information could be of assistance in helping target a titling program. The main conclusion of the report is that malnutrition is concentrated in the agricultural sector. Within this sector, the group with the lowest per capita incomes is not the rural proletariat ("asalariados agrícolas") but, producers of basic grains:

Per capita monthly income (Balboas)

Producers of Corn/Rice	$56.47
Producers of Yuca alone	60.00
Producers of Rice alone	66.10
Producers of Corn alone	78.00
Producers of vegetables	87.00
Asalariados agricolas	114.45
Diversified ag. producers	127.00
National average	122.19

One important question left unanswered by this report is whether the survey obtained data on title status among the respondents. If it did, this data set ought to be subjected to secondary analysis.

13.- Priestley, George. Military government and popular participation in Panama: The Torrijos Regime, 1968-1975. Boulder: West Press, 1986.

Chapter 4 of this new book deals with the "Politics of Agricultural Reform." It does contain a table indicating the number of hectares and number of farms acquired for peasant settlements from 1969-1974 (357,517 hectares and 260 farms). But the chapter is of little interest since it concerns the internals of the politics of the policy-making process.

14.- Schweigert, Thomas, Randy Stringer, Jean Sussman and William C. Thiessenhusen, The state of the agrarian reform asentamineto in Panama. Report submitted to the Management Analysis Center,

Buenos Aires, Argentina, September, 1984.

This study provides an extensive overview of the Panamenian asentamiento. It is based largely upon extended interviews on 43 of the 216 asentamientos in May-June, 1984. The background section of the report is of more direct interest to the titling study than the remainder of the report.

According to this study, about 3% of the land in Panama has been converted into asentamientos. These farms are "a kind of hybrid between a state farm and a production cooperative". For the most part the land in these settlements is of poor quality and the government has in part compensated for this by "lavishing" services on the members.

The original idea was that the collectives were to be converted into individual farms connected by a service or marketing cooperative. This scheme was never put into practice, however, and in 1983, Law N. 22 dispensed with the notion of this conversion into individual plots. The settlements do not have land titles according to this report, but the settlements can obtain loans from the agricultural development Bank (BDA). In this connection, the report notes that many settlers have abandoned the asentamientos. Although the report doe not provide specifics, it does note that (p.6): "For a few [of those who abandoned the settlements] the most salient reason was apparently disappointment that the agrarian reform had not delivered their own plot to them; the land to the tiller idea is an important one wherever land reform is an issue." Since the study methodology relied entirely upon interviews with current members, one can not place much faith in this conclusion despite the probability of its accuracy. What one needs to know is precisely how widespread a concern there is for individual plots and titles among the remaining beneficiaries and the extent to which the 1985 law was passed against the wishes of the settlers.

The government has been very paternalistic toward these settlements according to the report, with considerable management control being exercised from the top. By the early 1980's, however, loans to these settlements declined considerably and production dropped accordingly.

The report emphasizes the shrinking role of agriculture in Panama; only 14 per cent of the GNP being produced by this sector by 1980.

An important table in the report (p.11) presents a comparison of the mean size of farms for 1960, 1970 and 1980. (The 1980 data are actually from the 1981 census). The smallest farms, those from .5 to 2.9 hectares, have declined in average size from 1.5 hectares to 1.3 hectares and finally to 1.2 hectares by 1981. Farms in the largest category (500 and more hectares) also declcined between 1970 and 1980 (1659.2 hectares to 1287.7 hectares), but the average sizes in the remaining categories remained basically unaltered. Apparently the smallest farms are being subdivided, but one would need to examine the census date more carefully

before this conclusion could be supported since other explanation are possible. The decline in the largest farms is probably not a result of the Torrijos reforms since it is understood that the land he distributed came from public domain lands rather than expropriation. Perhaps there was some subdivision of these larger farms since their numbers increased from224 in 1960 to 326 in 1981. The report goes on to note (p.14) that, "The process of land acquisition had all but stopped by 1976. Beginning in 1974, the government shifted to the consolidation of the reform, e.g., how to make going concerns out of the asentamientos."

The report cites a study by Roberto Pinnock and Charlotte Elton, Rural Poverty in Panama: Trends and structural causes. (Ilo, 1981). It apparently concludes that the agrarian reform was too modest in scope and did not target sufficient numbers of the poorest households to have had much of an impact. The report does discuss titling and therefore is a document that should be obtained for our team.

The most important table in the report for the purposes of the present investigation appears on p.13. There it is shown that the percent of titled farms in the .5 to 2.9 hectare category has dropped from 16% to 9% between 1970 and 1981. It also dropped in the 3.0 to 9.9 hectare category (16% to 11%) and in the 10.0 to 49.9 hectare category (18% to 15%). The only category in which the percent of farms with title increased was in the 200 and larger group (36% to 43%). The overall conclusion that is reached is that the cadastre/titling efforts of the 1970s were unable to keep up with the increase in the number of farms (92,061 in 1970 and 102,169 in 1981). Hence, the 10.98% increase in farms has offset the titling efforts. Further analysis of the two censuses and the cadastre data is needed in order to determine more precisely where the titling efforts have been most successful and where they have had the least impact.

15.- Shearer, Eric B. Panama: Agricultural sector Assessment. USAID, march 1, 1976.

This is an extensive and thorough study of the agricultural sector. It includes data on land tenure, texation, income distribution, production trends, rural development policies and programs and constraints on agricultural development.

Title insecurity does not receive much attention in this report except in one place (p.19) where is noted that 72% of the farms and 44% of the farmlands were untitled in 1970. The explanation given is the lack of concern for title given the extensive agricultur l frontier in Panama. It is claimed that the direct costs of title for a 20 hectare farm was about B/.200.00.

APENDICE 3

BIBLIOGRAFIA

Acuña, Alfredo — "El Problema Agrario Panameño, la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural" Panamá, 1978.

Agency for International Development Bureau for Latin America — "Intercountry Evaluation of Cadastral Programs: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá" 1974

Arosemena G., Alvaro — "Comentarios en Torno al Problema de la Tierra y la Legislación Agraria en Panamá" 1955 (Tesis).

Arosemena, Luis Carlos — "Bases para nuestra Reforma Agraria" 1964 Panamá.

Bravo Fernández, Aníbal — "Tenencia, Tributariedad y demás Usos del Suelo Agrícola con Proyecciones hacia su Conservación, Desarrollo y Utilización" 1984 (Tesis).

CATAPAN — "Detailed Work Plan for Completion of the Catastro Rural de Tierras y Aguas de Panamá" Panamá, 1964

CATAPAN — "Preliminary Recommendations on Title Granting, Title Registration and Fiscal Cadaster Administration" Panamá, 1966

CATAPAN — "Rural Cadaster of Lands and Waters, Final Report." 1968-1969

Centro de Investigación Jurídica Universidad de Panamá — "El Registro Público en Panamá" Panamá 1985.

Comisión de Reforma Agraria — "Compendio Estadístico 1963-1971" Panama

"Registro de Agricultores sin Tierra Propia (27-30 de julio de 1963)" Panamá 1965.

"Catastro Rural de Tierra y Aguas. Vol. III - Geología" Panamá, 1965-68

"Catastro Rural de Tierras y Aguas, Volumen IV - Aguas" Panamá, 1965-68

Comisión de Reforma Agraria — "Uso de la Información Producida por el Catastro Rural" Panamá 1966

"Catastro Rural de Tierras y Aguas, Volumen IV" Panamá, junio 1967

"Catastro Rural de Tierras y Aguas, Volumen II - Catastro, Tenencia y Valor de la Tierra." Panamá 1969.

Conklin, Frank — "Panama Agricultural Sector Assessment" Panama, USAID, 1986

Contraloría General de la República — "Panamá en Cifras 1979-1983" Panamá, 1984.

"Octavo Censo de Población, Cuarto Censo de Vivienda, 11 de mayo de 1980, Volúmenes I, II, III, VI" Panamá, 1985

"Censos Nacionales de 1980 -- Cuarto Censo Nacional Agropecuario" Panamá, 1984.

Córdoba, Teófilo — "Determinación de Areas Problemas de Reforma Agraria" Panamá, 1969

De Sedas, Virgilio
Moscoso, Luz V. Nereida — "Administración Catastral de Tierras: Casos del Municipio de Chorrera" 1979 (Tesis).

Domínguez Suárez, Bernardo — "El Problema de los Ocupantes Precarios de las Tierras en Panamá" 1968 (Tesis)

F.A.O. — "Los Reconocimientos Catastrales y el Registro de la Propiedad Rústica". Italia, 1953

F.A.O. — "Examen y Análisis de las Políticas y Estrategias para el Desarrollo Rural en Panamá" Panamá, 1986

Gómez Núñez, Carlos Enrique — "La Productividad en la Agricultura Panameña" 1973 (Tesis).

Heckadon, Stanley — "Los Asentamientos Campesinos: Una Experiencia Panameña en Reforma Agraria" Panamá, 1973

Heckadon M., Stanley Espinosa G. Jaime	"Agonía de la Naturaleza" Panamá 1985.
Instituto de Seguro Agropecuario	"Manual de Aseguramiento (1986-1987)" "Cultivos de Invierno" Panamá, 1986
Jaén, Omar	"Geografía de Panamá" Tomo I. Panamá, 1985
Legislación Panameña	"Indices Cronológicos y Analíticos, Vol. I" Panamá, 1958
Legislación Panameña	"Indices Cronológicos y Analíticos de Decretos Ejecutivos, Volumen II" Panamá, 1967
Legislación Panameña	"Indices Cronológicos y Analíticos: Volumen I, Parte II" Panamá, 1970.
McElfresh Thomas, Ovidio	"Tenencia de la Tierra y Desarrollo Económico Panameño" 1978 (Tesis)
Mrio. de Hacienda y Tesoro	"Memoria del Ministerio de Hacienda y Tesoro" Panamá, 1986
Méndez M., Luzmila María	"La Tenencia de la Tierra y la Necesidad de una Reforma Agraria" 1961 (Tesis)
Mi. D. A.	"Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Panamá" Santiago, 1978
	"La Agricultura Asociativa en el Desarrollo Agrario en Panamá" Panamá, 1981.
	"La Reforma Agraria en Panamá (1963-1983)" Panamá, 1983
	"La Reforma Agraria en Panamá" Panamá, 1984
	"Logros y Perspectivas de la Reforma Agraria Panameña" Panamá, 1986
Mi. D. A. - DINRA	"Informe Anual de Actividades 1984" Santiago, 1985
Mi. D. A. - DINRA	"Informe Anual de Actividades 1985" Santiago, 1986.

Mi. D. A. - Reforma Agraria	"XIII Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria" Panamá, 1979.
Mi. D. A. - Reforma Agraria	"Proyecto de Titulación Masiva de Tierras en Areas Prioritarias en Panamá (Documento de Trabajo)" Panamá, 1982
Moreno, María E.	"Estudio sobre la Integración del Sector Agropecuaria en la República de Panamá" 1974 (Tesis)
Pérez, Abel A. Taylor, Alberto	"Experiencia sobre Catastro Rural en la República de Panamá" Panamá
Renand Jean, Henry Louis	"Análisis sobre uso y Tenencia de la Tierra, la Utilización de Técnicas y Crédito Agropecuario en Potrerillos Arriba" 1981
Scott, Juan Felipe	Análisis de la Reforma Agraria Panameña, Años: 1962-1968" Panamá, 1973
Shearer, E. B.	Panamá Agricultural Sector Assessment" USAID/Panama 1976
Sierra, María Elena	"Historia de la Reforma Agraria" 1968 . (Tesis)
Souza, Rubén D.	"Panamá 1903-1970" Panamá, 1970
Sucre C., Lisimaco E. Tapia Ch., Tomás G.	"Análisis Geográfico-Económico del Problema de la Tenencia de la Tierra en Panamá." 1966 (Tesis)
Thiesenhusen, William y otros	"The State of the Agrarian Reform Asentamiento in Panama" Septiembre, 1984
Thiesenhusen, William	"Incomes on Some Agrarian Reform Asentamientos in Panamá"
The World Bank	"Panama: Structural Change and Growth Prospects" Washington, 1975
Zambrano, Mario Oscar	"La Tenencia de la Tierra en la Región de Azuero 1830-1860" 1971 (Tesis)
Zeledón, Ricardo	"Problemas del Título, la Posesión y la Buena fe en la Usucapión" Revista Judicial, Costa Rica, No. 29, 1985

Barbosa, Tulio and Strasma, John — "The relationship between Productivity and Titl in Maranhao, Brazil". Paper presented at the International Conference of Land Programs (INCR Salvador, Bahía, October, 1984.

Jones, Earl, Nesman, Edgar, Seligson, Mitchell — "Baseline Survey of the Honduran Small Farmer Titling Program: Descriptive Analysis of the 1983 Sample. Arlington, V.A.,: Development Associates, Inc., 1984.

Nesman, Edgar and Seligson, Mitchell — "Baseline Survey of the Honduran Small Farmer Titling Project: Descriptive Analysis of the 1985 Sample." Madison Wisconsin, Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1986.

Seligson, Mitchell — "Agrarian Reform in Costa Rica: The impact of he Title Security Program," Inter-American Affairs, vol 35, Spring, 1982, pp.31-56.

eligson, Mitchell — "Baseline Survey of the Honduran Small Farmer Titing Program et al.: Design, Fieldwork and Univariate Distributions," Development Associates, Arlington, VA, 1982.

Seligson, Mitchell — "Land Tenure Security, Minifundization and Agrarian Development in Ecuador: A Preliminary Assessment: Quito, Ecuador, USAID, 1984.

Seligson, Mitchell — "Land Tenure Security as a Constraint on Agricultural Development in Jamaica: A Preliminary Assessment." Kingston, Jamaica, USAID.

APENDICE 4

Compendio de Legislación y Reglamentación relevantes a la Titulación

Ley 61 de 31 de mayo de 1904.

Por la cual se suspende temporalmente la adjudicación de tierras baldías nacionales.
(Publicado en G.O. N. 29, del 15 de junio de 1904, p.1. Leyes 1904, p. 125).

Ley 70 de 10 de junio de 1904

Sobre adjudicación de tierras comunes.
(Publicado en G.O. N. 31, del 23 de junio de 1904, p.1. Leyes 1904, p.141).

Ley 19 de 29 de mayo de 1907

Sobre adjudicación de tierras baldías.
(Publicado en G.O. N. 457, del 8 de junio de 1907, p.1. Leyes 1906-07, p.103).

Ley 26 de 11 de junio de 1907

Sobre administración de tierras baldías e indultadas.
(Publicado en G.O. N. 464, del 22 de junio de 1907, p.1. Leyes 1906-07, p.134).

Ley 3 de 2 de enero de 1909

Sobre tierras indultadas.
(Publicado en G.O. N. 743, del 22 de enero de 1909, p. 1. Leyes 1908-09, p.122).

Ley 15 de 15 de noviembre de 1910

Por la cual se dictan medidas de carácter fiscal y se derogan y reforman artículos de la Ley 19 de 1907. (Bosques Nacionales).
(Publicado en G.O. N. 1282, del 23 de noviembre de 1910, p.1425. Leyes 1910-11. p.21).

Ley 11 de 16 de enero de 1911

Por la cual se reforma la Ley 3 de 1909. (Adjudicación de tierras).
(Publicado en G.O. N. 1331, del 21 de enero de 1911, p.1715.

Leyes 1910-11. p.83).

Ley 12 de 16 de enero de 1911

Por la cual se reforma la Ley 19 de 1907. (Adjudicación de tierras).
(Publicado en G.O. N. 1331, del 21 de enero de 1911, p. 1716. Leyes 1910-11, p. 85).

Ley 20 de 31 de enero de 1913

Sobre tierras baldías e indultadas.
(Publicado en G.O. N. 1872, del 21 de febrero de 1913, p.4123. Leyes 1912-13, p.163).

Ley 57 de 16 de marzo de 1917

Por la cual se le ceden facultades al Poder Ejecutivo y se adiciona y reforma la Ley 6 de 1915.
(Exploración de fuentes de petróleo o carburos gaseosos)
(Publicado en G.O. N. 3284, del 31 de enero de 1920, p.9839. Leyes 1916-17, p.232).

Ley 27 de 31 de diciembre de 1918

Por la cual se declaran inadjudicables en propiedad unas tierras nacionales.
(Publicado en G.O. N.3021, del 29 de enero de 1919, p.8775. Leyes 1918-19, p.34).

Ley 33 de 31 de diciembre de 1918

Por la cual se reforma la Ley 26 de 1907, sobre administración de tierras baldías e indultadas.
(Publicado en G.O. N. 3025, del 31 de enero de 1919, p.8792. Leyes 1918-19, p.43).

Ley 13 de 17 de enero de 1925

Por la cual se adiciona la Ley 27 de 1918.
(Adjudicación de "El Valle de Antón").
(Publicado en G.O. N.4568, del 31 de enero de 1925, p.15,075. Leyes 1924-25, p.169).

Ley 29 de 11 de febrero de 1925

Por la cual se reforma y adiciona el Código Fiscal.

(Impuestos, tierra baldías e indultadas)
(Publicado en G.O. N.4580, del 25 de febrero de 1925, p.123. Leyes 1924-25, p.198).

Ley 53 de 10 de diciembre de 1926

Por la cual se declara indajudicable una faja de terreno ubicada en el Distrito de Antón.
(Publicado en G.O. N. 5012, del 18 de diciembre de 1926, p.16,909. Leyes 1926-27, p.26).

Ley 34 de 8 de noviembre de 1928

Por la cual se dictan varias disposiciones sobre tierras y se deroga el artículo 72 de la Ley 29 de 1925.
(Publicado en G.O. N. 5399, del 10 de noviembre de 1928, p.18,486. Leyes 28, p.156).

Ley 107 de 28 de diciembre de 1928

Por la cual se reforma la Ley 29 de 1925 y se adiciona la 63 de 1917. (Adjudicacion de tierras).
(Publicado en G.O. N. 5430, del 11 de enero de 1929, p.18,685. Leyes 1928, p.387).

Ley 137 de 29 de diciembre de 1928

Por la cual se reforman y adicionan varias disposiciones del Código Fiscal. (Adjudicación de tierras).
(Publicado en G.O. N.5443, del 6 de febrero de 1929, p.18,763. Leyes 1928, p.466).

Ley 22 de 28 de octubre de 1930

Por la cual se declaran inadjudicables varios globos de terrenos. (Isla de La Palma).
(Publicado en G.O. N.5857, del 5 de noviembre de 1930, p.20,547. Leyes 1930-31, p.42).

Ley 59 del 12 de diciembre de 1930.

Sobre reservas indígenas.
(Publicado en G.O. N. 5901, del 7 de enero de 1951, p.20,755. Leyes 1930-31, p.217).

Ley 67 de 18 de diciembre de 1930

Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre tierras baldías

e indultadas, en adición a la Ley 14 de 1928.
(Publicado en G.O. N.5902, del 8 de enero de 1931, p.20,760. Leyes 1930-31, p.229).

Ley 33 de 10 de diciembre de 1934

Por la cual se reforma el artículo 8 de la Ley 137 de 1928 y se dictan otras disposiciones relacionadas con la adjudicación de tierras.
(Publicado en G.O. N.6954, del 12 de diciembre de 1934, p.2403. Leyes 1934-35, p.231).

Ley 45 de 30 de diciembre de 1936

Por la cual prolongan los efectos del artículo 3 de la Ley 33 de 1934, sobre adjudicación de tierras a título de venta.
(Publicado en G.O. N. 7454, del 7 de enero de 1937, p.4. Leyes 1936-37, p.174).

Ley 14 de 23 de enero de 1937.

Por la cual se dictan ciertas disposiciones elementales para el control y explotación científica de tierras y recursos naturales.
(Publicado en G.O. N.7471, del 1 de febrero de 1937, p.1. Leyes 1936-37, p.261).

Ley 52 de 23 de diciembre de 1938

Por la cual se reforman los artículos 8 y 11 de la Ley 137 de 1928, el artículo 3 de la Ley 33 de 1934 y la Ley 45 de 1936, se dictan otras disposiciones sobre la adjudicación de arriendo de tierras y se adoptan medidas para la conservación de bosques y aguas en la República.
(Publicado en G.O. N.7937, del 4 de enero de 1938, p.2; reproducida en la G.O. N. 7950 del 23 de enero de 1939, p.1. Leyes 1938, p.304).

Decreto-Ley N.1 de 15 de febrero de 1941

Por la cual se declara inadjudicable un terreno.
(En Boquete y Chiriquí)
(Publicado en G.O. N. 8.465, del 6 de marzo de 1941, p.7. Decreto-leyes 1941-42, p.10).

Ley 47 de 8 de mayo de 1941

Por la cual se autoriza al Poder Ejecutivo para crear la sección de Geodesia, Agrimensura y Agronomía.
(Publicado en G.O. N.8510, del 12 de mayo de 1941, p.1. Leyes 1941, T.II, p.43).

Decreto-ley N.32 de 30 de marzo de 1942.

Por la cual se suspende la venta de tierras nacionales a una distancia de cinco (5) kilómetros a uno y a otro lado de la carretera Transistmica.
(Parcelación de estas tierras).
(Publicado en G.O. N. 8,780, del 17 de abril de 1942, p.1. Decreto-leyes 1941-42, p.205).

Ley 43 de 23 de septiembre de 1946

Por la cual se declaran inadjudicables en propiedad unas tierras nacionales.
(En los Distrito de Ocú, Atalaya y Montijo)
(Publicado en G.O. N.10,113, del 2 de octubre de 1946, p.39. Leyes 1946, p.545).

Ley 3 de 3 de enero de 1950

Por la cual se declaran indajudicables unas tierras en la Provincia de Los Santos.
(Publicado en G.O. N.11,099, del 20 de enero de 1950, p.1. Leyes 1950, p.13).

Ley 6 de 20 de enero de 1950

Por la cual se declaran inadjudicables unas tierras nacionales en el Distrito de Aguadulce.
(Publicado en G.O. N.11,111 del 4 de febrero de 1950, p.1. Leyes 1950, p.27).

Ley 5 de 2 de enero de 1951

Por la cual se declara inadjudicabales unas tiettas nacionales en el Distrito de Parita.
(Publicado en G.O. N.11,394, del 19 de enero de 1951, p.1. Leyes 1951-52, p.23).

Ley 54 de 10 de diciembre de 1951

Por la cual se declaran inadjudicables unas tierras en el Valle de Antón.
(Publicado en G.O. N.11,663, del 20 de diciembre de 1951, p.3. Leyes 1951-52, p.25)

Ley 21 de 17 de febrero de 1951

Por la cual se dictan medidas sobre adjudicación de tierras

baldías nacionales.
(Publicado en G.O. N.11,428, del 3 de marzo de 1951, p.2. Leyes 1951-52, p.119)

Ley 25 de 19 de febrero de 1951

Por la cual se establece una zona de terrenos nacionales a lo largo de los márgenes de las carreteras y se reglamenta su uso y adjudicación.
(Publicado en G.O. N.11,433, del 9 de marzo de 1951, p.4. Leyes 1951-52, p.145).

Ley 8 de 27 de enero de 1956

El Código Fiscal de la República, está basado en un ante-proyecto que prepararon tres destacados juristas, doctores José A. Sosa, J. Pedro Comas Calvet y Manuel de J. Jaén, designados comosionados sustanciadores para tal efecto y quienes lo redactaron después de un intenso estudio que se inició en enero de 1946. Más tarde el referido ante-proyecto fué revisado por la Comisión Codificadora Nacional, presidida por el extinto Dr. Dario Vallarino, quien al concluir su trabajo entregó el mencionado ante-proyecto final al Organo Ejecutivo en el año 1951. El ante-proyecto ya referido fué enviado en 1955 por el Organo Ejecutivo Nacional a la Comisión Legislativa Permanente, en uso de las facultades que le confirió el ordinal 19 del artículo 144 de la Constitución Nacional en el inciso m) del artículo 1 de la Ley 20 de 28 de enero de 1955, para que está fuera discutido por la Comisión mencionada. La Comisión Legislativa Permanente lo consideró ampliamente durante numerosas reuniones a las cuales asistieron además del ex-contralor General de la República, Don Henrique de Obarrio, el Ministro de Hacienda y Tesoro, Mayor Alfredo Alemán, el asesor Legal del Ministerio de Hacienda y Tesoro, Dr. Pedro Comas Calvet y prominentes abogados de la localidad quienes le introdujeron al proyecto mencionada las modificaciones que estimaron indispensables. El 16 de septiembre de 1955 la Comisión Legislativa Permanente conjuntamente con el Organo Ejecutivo dictó el Decreto Ley 10, por el cual se expedía el Código Fiscal de la República. Durante esa legislatura, la Comisión de Legislación en uso de lo dispuesto en el ordinal 25 del artículo 118 de la Constitución Nacional, presentó al seno de la Cámara el Código Fiscal de la República, expedido antes por Decreto ley 10 de 18 de septiembre de 1955, a fin de que la Asamblea legislara sobre la materia.
(Publicado en G.O. N.12,995 del 29 de junio de 1956, p.1).

Ley 3 de 14 de enero de 1957

Sobre protección de recursos naturales.
(Publicado en G.O. N.13,174, del 16 de febrero ded 1957, p.1).

Decreto N.94 de 28 de septiembre de 1960

Por el cual se delimitan las Reservas Forestales de La Laguna de La Yeguada, de Tonosí y de Chepigana.
(Publicado en G.O. N.14,258, del 25 de octubre de 1960)

Decreto Ejecutivo N.13 de mayo de 1980.

Por el cual se crea el Parque Nacional Soberanía en el área del Canal de Panamá.
(Publicado en G.O. N.20,333, del 24 de junio de 1985)

Decreto N.25 de 8 de septiembre de 1983

Por el cual se declara y describe el Bosque Protector de Palo Seco en los Distritos de Chiriquí y Changuinola, Provincia de Bocas del Toro.
(Publiccado en G.O. N.19,943, del 24 de noviembre de 1983)

Decreto Ejecutivo N.76 de 2 de octubre de 1984

Por el cual se declara refugio de Vida Silvestre una parte de la Isla de Taboga y toda la Isla Urabá, en el Distrito de Taboga, Provincia de Panamá.
(Gaceta Oficial N.20,258, del 6 de marzo de 1985)

Decreto Ejecutivo N.72 de 2 de octubre de 1984

Por el cual se declara el Parque Nacional Sarigua en la Provincia de Herrera.
(Publicado en G.O. N.20,231, del 24 de enero de 1985)

Decreto Ejecutivo N. 73 de 2 de octubre de 1984

Por el cual se declara el Parque Nacional Chagres en la Provicnia de Panamá y Colón.
(Publicado en G.O. N.20,238 del 4 de febrero de 1985).

Decreto Ejecutivo N. 74 de 2 de octubre de 1984

Por el cual se declara Parque Nacional al área de Cerro Hoya o los Tres Cerros, ubicados en la Península de Azuero en el Distrito de Montijo, Provincia de Veraguas y el Distrito de Tonosí, Provincia de Los Santos.
(Publicado en G.O. N.20,245 del 13 de febrero de 1985)

Decreto Ejecutivo N. 75 de 2 de octubre de 1984

Por el cual se declara Reserva Forestal "Canclón" a un área de terrenos ubicados en los Distrito de Pinogana y Chepigana en la Provicnia de Darién.
(Publicado en G.O. 20,244 del 12 de febrero de 1985)

Decreto Ejecutivo N.1 de 8 de enero de 1985

Por el cual se crea el Parque Municipal Summit y se adoptan medidas para su conservación y manejo.
(Publicado en G.O. N.20,229 del 22 de enero de 1985).

Constitución Política de 1904 estableció:

Artículo 42:
Nadie podrá ser privado de su propiedad, ni en toda ni en parte, sino en vertud de pena o de constribución general con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad política por el Legislador podrá haber lugar a enajenación forzosa de bienes o derechos, mediante mandamiento judicial, pero el pago de su declaración se hará antes de desposeer al dueño.

La Constitución Política del 2 de enero de 1941 establece lo siguiente:

Artículo 47:
Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a la leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar.

Artículo 48:
Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial y justa indemnización previa. En caso de guerra, grave perturbación del orden público, epidemias, desastres o calamidades y otros casos de emergencia que exijan medidas rápidas, la expropiación u ocupación podrá ser decretada por el Poder Ejecutivo y podrá no ser previa la indemnización. Cuando fuere factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será temporal y sólo por el tiempo que existan las circunstancias que las motivaron. El Estado será siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Poder Ejecutivo o por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor dentro de un término no mayor de cinco años.

La Constitución Política del 1 de marzo de 1946 estableció lo siguiente:

Artículo 45:
Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que deba llenar.

Artículo 46:
Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Artículo47:

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interes privado deberá ceder al interés público o social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada y la indemnización puede no ser previa. Cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será solo por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado. El Estado es siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Ejecutivo y por los daños y perjuicios originados por la ocupación, y pagará su valor tan pronto como haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación.

El artículo 100 del Código Fiscal de 1956 establece:

Artículo 100:
Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que ya hayan pertenecido o pertenezcan a personas naturales o jurídicas en virtud de justo título.

El Código Civil Panameño define los bienes de dominio público y los de propiedad privada en su artículo 329 y 330 de la siguiente forma:

Artículo 329:
Son bienes de dominio público: 1) los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos; 2) los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas mientras no se otorgue su concesión; 3) el aire.

Artículo 330:
Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurran circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada.

Las leyes de inafectabilidad más importantes son:

Ley 12 de 19 de marzo de 1977
Declara la Reserva Forestal de Montoso.
(Publicado en G.O. N. 18,302 del 28 de marzo de 1977)

Ley 52 de 2 de diciembre de 1977
Por la cual se declara Reserva Forestal al Cerro La Tronoso, Distrito de Tonosí.

(Publicado en G.O. N. 18,483 del 22 de diciembre de 1977)

Ley 22 de 8 de noviembre de 1983
Por la cual se crea la Comarca Emberá en Darién.
(Publicado en G.O. N.).

Apéndice 5

Relación entre título y variables seleccionados, desglosados por distrito

CODIGO 101 PROVINCIA Bocas del Toro DISTRITO Bocas del Toro

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	21	1.80	*	1.83	NS
Sin título	79	1.53		1.52	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	21	38%	NS	46%	*
Sin título	79	41%		38%	
Venta de animales					
Con título	21	974	NS	408	*
Sin título	79	394		546	
Crédito total anual					
Con título	21	12671	NS	130.70	*
Sin título	79	937		8.31	
Indice de maquinaria					
Con título	21	0		0.06	*
Sin título	79	.12		0.14	

CODIGO 102 PROVINCIA Bocas del Toro DISTRITO Changuinola

Asistencia Técnica					
Con título	24	1.96	NS	1.92	*
Sin título	96	1.95		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	24	44%	NS	0.45	*
Sin título	96	46%		0.46	
Ventas de animales					
Con título	24	2035	NS	1756	*
Sin título	96	012		983	
Crédito total anual					
Con título	24	133	*	0.46	*
Sin título	96	1292		13.13	
Indice de maquinaria					
Con título	24	.45	NS	0.42	NS
Sin título	96	.08		0.09	

CODIGO 103 PROVINCIA Bocas del Toro DISTRITO Chiriquí Grande

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	3	1.67	NS	1.77	*
Sin título	159	1.67		1.67	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	3	19%	NS	25%	*
Sin título	159	26%		26%	
Venta de animales					
Con título	3	---		-782	NS
Sin título	159	288		303	
Crédito total anual					
Con título	3	600	NS	-360	*
Sin título	159	1522		1540	
Indice de maquinaria					
Con título	3	----		- 11	*
Sin título	159	.03%		03	

CODIGO 201 PROVINCIA Coclé DISTRITO Aguadulce

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia Técnica					
Con título	51	1.92	NS	1.92	*
Sin título	69	1.97		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	51	.05%	*	06%	NS
Sin título	69	15%		14%	
Ventas de animales					
Con título	51	3160	*	2901	NS
Sin título	69	83		275	
Crédito total anual					
Con título	51	7025	NS	-11.17	NS
Sin título	69	628		66.47	
Indice de maquinaria					
Con título	51	1.82	*	1.49	*
Sin título	69	.58		0.82	

CODIGO 202 PROVINCIA Coclé DISTRITO Antón

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	91	1.87	*	1.89	NS
Sin título	486	1.98		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	91	21%	NS	24%	*
Sin título	486	27%		32%	
Venta de animales					
Con título	91	3983	*	2195	NS
Sin título	486	25		360	
Crédito total anual					
Con título	91	4559	*	253	*
Sin título	486	973		1780	
Indice de maquinaria					
Con título	91	2.80	*	2.49	NS
Sin título	486	.69		0.75	

CODIGO 203 PROVINCIA Coclé DISTRITO La Pintada

Asistencia Técnica					
Con título	24	1.95	NS	1.98	*
Sin título	529	1.98		1.98	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	24	7%	*	13%	*
Sin título	529	21%		21%	
Ventas de animales					
Con título	24	1614	NS	338	*
Sin título	529	313		371	
Crédito total anual					
Con título	24	1875	NS	1776	*
Sin título	529	312		317	
Indice de maquinaria					
Con título	24	1.41	NS	1.04	NS
Sin título	529	.13		.15	

CODIGO _____ PROVINCIA _____ DISTRITO _____

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig
Asistencia técnica					
Con título	25	1.80	NS	1.80	*
Sin título	162	1.91		1.92	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	25	8%	*	12%	*
Sin título	162	16%		15%	
Venta de animales					
Con título	25	620	NS	423	NS
Sin título	162	103		134	
Crédito total anual					
Con título	25	308	NS	210	*
Sin título	162	369		384	
Indice de maquinaria					
Con título	25	3.36	*	3.21	*
Sin título	162	1.08		1.10	

CODIGO 205 PROVINCIA Coclé DISTRITO Olá

Asistencia Técnica					
Con título	21	2.00		2.01	*
Sin título	162	1.91		1.92	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	21	10%	*	11%	NS
Sin título	162	33%		33%	
Ventas de animales					
Con título	21	590	NS	560	NS
Sin título	162	130		133	
Crédito total anual					
Con título	21	--		- 56	*
Sin título	162	422		429	
Indice de maquinaria					
Con título	21	.09	NS	0.07	*
Sin título	162	.21		0.21	

CODIGO 206 PROVINCIA Coclé DISTRITO Penonomé

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	123	1.89	*	1.91	NS
Sin título	961	1.97		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	123	17%	NS	21%	*
Sin título	961	21%		20%	
Venta de animales					
Con título	123	2456	*	1451	NS
Sin título	961	103		232	
Crédito total anual					
Con título	123	2404	*	1422	NS
Sin título	961	227		352	
Indice de maquinaria					
Con título	123	1.49	*	1.30	NS
Sin título	961	.44		0.47	

CODIGO 301 PROVINCIA Colón DISTRITO Colón, Ciudad de Colón

Asistencia Técnica					
Con título	75	1.85	*	1.88	NS
Sin título	256	1.96		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	75	22%	NS	26%	*
Sin título	256	28%		27%	
Ventas de animales					
Con título	75	4459	NS	4117	NS
Sin título	256	385		485	
Crédito total anual					
Con título	75	910	NS	867	*
Sin título	256	90		103	
Indice de maquinaria					
Con título	75	.43	*	0.38	NS
Sin título	256	.05		0.06	

CODIGO _____ PROVINCIA _____ DISTRITO _____

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	15	2.00		2.02	*
Sin título	227	1.96		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	15	30%	NS	32%	*
Sin título	227	20%		20%	
Venta de animales					
Con título	15	326	NS	-602	NS
Sin título	227	564		625	
Crédito total anual					
Con título	15	13	*	-013	*
Sin título	227	187		189	
Indice de maquinaria					
Con título	15	.27	NS	0.21	*
Sin título	227	.07		0.07	

CODIGO 303 PROVINCIA Colón DISTRITO Donoso

Asistencia Técnica					
Con título	4	2.00		2.01	*
Sin título	237	1.96		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	4	49%	NS	52%	NS
Sin título	237	25%		25%	
Ventas de animales					
Con título	4	28	*	- 56	*
Sin título	237	214		216	
Crédito total anual					
Con título	4	---		104	*
Sin título	237	165		167	
Indice de maquinaria					
Con título	4	---		---	*
Sin título	237	0.09		0.09	

CODIGO 304 PROVINCIA Colón DISTRITO Portobelo

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	8	1.75	NS	1.93	*
Sin título	119	1.95		1.94	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	8	13%	NS	33%	*
Sin título	119	22%		21%	
Venta de animales					
Con título	8	5162	NS	972	*
Sin título	119	1283		1565	
Crédito total anual					
Con título	8	7750	NS	2124	*
Sin título	119	916		1295	
Indice de maquinaria					
Con título	8	.62	NS	.28	*
Sin título	119	.06		.09	

CODIGO 305 PROVINCIA Colón DISTRITO Santa sabel

Asistencia Técnica					
Con título	4	2.00		1.96	*
Sin título	110	1.94		1.94	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	4	30%	NS	21%	*
Sin título	110	33%		33%	
Ventas de animales					
Con título	4	--		78	*
Sin título	110	123		120	
Crédito total anual					
Con título	4	---		359	*
Sin título	110	483		470	
Indice de maquinaria					
Con título	4	---		---	
Sin título	110	---		---	

CODIGO 401 PROVINCIA .Chiriquí DISTRITO Alanje

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	131	1.80	NS	1.82	*
Sin título	81	1.86		1,83	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	131	17%	NS	18%	*
Sin título	81	24%		22%	
Venta de animales					
Con título	131	2235	*	888	NS
Sin título	81	132		231	
Crédito total anual					
Con título	131	19719	*	12435	*
Sin título	81	1867		1364	
Indice de maquinaria					
Con título	131	8.17	NS	7.70	*
Sin título	81	5.65		6.29	

CODIGO 402 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Barú

Asistencia Técnica					
Con título	32	1.78	NS	1.82	*
Sin título	402	1.89		1.88	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	32	26%		50%	*
Sin título	402	43%		41%	
Ventas de animales					
Con título	32	3374	*	1386	*
Sin título	402	486		644	
Crédito total anual					
Con título	32	13887	NS	8121	NS
Sin título	402	1305		1764	
Indice de maquinaria					
Con título	32	8.21	*	5.76	NS
Sin título	402	1.89		2.08	

CODIGO 403 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Boquerón

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	49	1.91	NS	1.93	*
Sin título	135	1.96		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	49	16%	NS	20%	*
Sin título	135	19%		18%	
Venta de animales					
Con título	49	1421	NS	793	*
Sin título	135	923		1158	
Crédito total anual					
Con título	49	5737	NS	4719	*
Sin título	135	1589		1958	
Indice de maquinaria					
Con título	49	.73	NS	.56	*
Sin título	135	.32		.39	

CODIGO 404 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Boquete

Asistencia Técnica					
Con título	67	1.73	*	1.72	NS
Sin título	98	1.86		1.86	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	67	56%	*	58%	NS
Sin título	98	34%		33%	
Ventas de animales					
Con título	67	890	NS	610	*
Sin título	98	638		830	
Crédito total anual					
Con título	67	16050	*	15435	NS
Sin título	98	858		1279	
Indice de maquinaria					
Con título	67	1.49	*	1.38	NS
Sin título	98	.40		.48	

CODIGO 405 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Bugaba

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	269	1.84	NS	1.85	*
Sin título	402	1.88		1.87	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	269	15%	*	17%	*
Sin título	402	19%		18%	
Venta de animales					
Con título	269	2719	*	2044	NS
Sin título	402	243		694	
Crédito total anual					
Con título	269	5749	*	4569	NS
Sin título	402	1076		1866	
Indice de maquinaria					
Con título	269	1.60	NS	1.37	*
Sin título	402	1.34		1.49	

CODIGO 406 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO David

Asistencia Técnica					
Con título	107	1.93	*	1.96	*
Sin título	252	1.99		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	107	27%	NS	31%	NS
Sin título	252	23%		23%	
Ventas de animales					
Con título	107	5412	*	4096	NS
Sin título	252	289		848	
Crédito total anual					
Con título	107	6391	*	3375	*
Sin título	252	40		1320	
Indice de maquinaria					
Con título	107	1.80	*	1.49	NS
Sin título	252	.43		.56	

CODIGO 407 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Dolega

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	40	1.97	NS	1.97	*
Sin título	143	1.96		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	40	15%	NS	20%	*
Sin título	143	21%		19%	
Venta de animales					
Con título	40	2410	*	1440	NS
Sin título	143	287		559	
Crédito total anual					
Con título	40	4990	*	2894	NS
Sin título	143	155		741	
Indice de maquinaria					
Con título	40	1.12	NS	.77	*
Sin título	143	.52		.62	

CODIGO 408 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Gualaca

Asistencia Técnica					
Con título	23	1.87	NS	1.86	NS
Sin título	166	1.96		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	23	6%	*	15%	*
Sin título	166	17%		16%	
Ventas de animales					
Con título	23	11866	*	2542	*
Sin título	166	1230		2523	
Crédito total anual					
Con título	23	20978	NS	2579	*
Sin título	166	448		299	
Indice de maquinaria					
Con título	23	1.52	NS	1.25	*
Sin título	166	.40		.43	

CODIGO 409 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Remedios

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	7	2.00		1.86	NS
Sin título	12	2.00		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	7	----	*	15%	*
Sin título	12	34%		16%	
Venta de animales					
Con título	7	1514	NS	2541	*
Sin título	12	89		2522	
Crédito total anual					
Con título	7	--		--	--
Sin título	12	--		--	--
Indice de maquinaria					
Con título	7	.71	NS	1.24	*
Sin título	12	.08		.43	

CODIGO 410 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Renacimiento

Asistencia Técnica					
Con título	79	1.78	NS	1.80	*
Sin título	268	1.87		1.86	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	79	21%	NS	27%	*
Sin título	268	26%		24%	
Ventas de animales					
Con título	79	2984	*	1579	*
Sin título	268	936		1250	
Crédito total anual					
Con título	79	4254	*	3535	NS
Sin título	268	1171		1383	
Indice de maquinaria					
Con título	79	2.47	*	2.08	NS
Sin título	268	1.22		1.34	

CODIGO 411 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO San Felix

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	16	1.81	NS	1.85	*
Sin título	37	1.97		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	16	4%	*	17%	NS
Sin título	37	60%		55%	
Venta de animales					
Con título	16	2815	NS	976	*
Sin título	37	505		1300	
Crédito total anual					
Con título	16	3906	NS	355	*
Sin título	37	675		2211	
Indice de maquinaria					
Con título	16	3.00	NS	1.91	*
Sin título	37	.05		.52	

CODIGO 412 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO San Lorenzo

Asistencia Técnica					
Con título	45	1.84	*	1.87	*
Sin título	63	1.97		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	45	6%	*	.94%	*
Sin título	63	17%		15%	
Ventas de animales					
Con título	45	27022	NS	-8082	NS
Sin título	63	693		25768	
Crédito total anual					
Con título	45	25008	NS	-4634	NS
Sin título	63	357		21530	
Indice de maquinaria					
Con título	45	1.46	*	1.05	*
Sin título	63	.17		.47	

CODIGO 413 PROVINCIA Chiriquí DISTRITO Tolé

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	8	2.00	NS	2.03	*
Sin título	126	1.99		1.99	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	8	1%	*	15%	*
Sin título	126	19%		18%	
Venta de animales					
Con título	8	21450	NS	6851	NS
Sin título	126	507		1433	
Crédito total anual					
Con título	8	8125	NS	3898	NS
Sin título	126	163		431	
Indice de maquinaria					
Con título	8	1.87	NS	1.04	NS
Sin título	126	.03		.09	

CODIGO 501 PROVINCIA Darién DISTRITO Chepigana

Asistencia Técnica					
Con título	14	2.00		2.00	*
Sin título	515	1.97		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	14	2%	*	4%	*
Sin título	515	5%		7%	
Ventas de animales					
Con título	14	1907	NS	1624	NS
Sin título	515	231		239	
Crédito total anual					
Con título	14	312	NS	-146	*
Sin título	515	984		996	
Indice de maquinaria					
Con título	14	.85	NS	.81	NS
Sin título	515	.08		.08	

CODIGO 502 PROVINCIA Darién DISTRITO Pinogana

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	5	1.80	NS	1.80	NS
Sin título	244	1.98		1.98	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	5	13%	NS	12%	*
Sin título	244	16%		16%	
Venta de animales					
Con título	5	56	*	121	*
Sin título	244	217		216	
Crédito total anual					
Con título	5	---		---	-
Sin título	244	286		---	
Indice de maquinaria					
Con título	5	---		---	*
Sin título	244	2%		2%	

CODIGO 601 PROVINCIA Herrera DISTRITO Chitré

Asistencia Técnica					
Con título	72	1.76	*	1.78	*
Sin título	43	.33		1.88	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	72	13%	*	15%	*
Sin título	43	29%		26%	
Ventas de animales					
Con título	72	1897	*	1546	*
Sin título	43	208		794	
Crédito total anual					
Con título	72	1614	*	1567	NS
Sin título	43	47		125	
Indice de maquinaria					
Con título	72	3.17	NS	3.12	*
Sin título	43	1.56		1.64	

CODIGO 602 PROVINCIA Herrera DISTRITO Las Minas

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	35	2.00		2.00	*
Sin título	241	1.99		1.99	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	35	11%	*	13%	*
Sin título	241	14%		14%	
Venta de animales					
Con título	35	299	NS	173	*
Sin título	241	250		269	
Crédito total anual					
Con título	35	---		---	--
Sin título	241	148		---	
Indice de maquinaria					
Con título	35	.17	NS	.17	*
Sin título	241	.18		.18	

CODIGO 603 PROVINCIA Herrera DISTRITO Los Pozos

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia Técnica					
Con título	51	1.92	NS	1.93	*
Sin título	270	1.97		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	51	13%	NS	14%	*
Sin título	270	19%		18%	
Ventas de animales					
Con título	51	1116	NS	900	NS
Sin título	270	287		328	
Crédito total anual					
Con título	51	368	NS	333	NS
Sin título	270	63		69	
Indice de maquinaria					
Con título	51	.63	*	.60	NS
Sin título	270	.27		.27	

CODIGO 604 PROVINCIA Herrera DISTRITO Ocú

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	172	1.89	*	1.90	NS
Sin título	265	1.95		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	172	3%	*	.49	NS
Sin título	265	9%		.09	
Venta de animales					
Con título	172	2628	*	1727	*
Sin título	265	401		986	
Crédito total anual					
Con título	172	849	*	500	*
Sin título	265	216		442	
Indice de maquinaria					
Con título	172	2.39	*	2.28	NS
Sin título	265	1.47		1.54	

CODIGO 605 PROVINCIA Herrera DISTRITO Parita

Asistencia Técnica					
Con título	104	1.75	*	1.75	NS
Sin título	116	1.96		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	104	4%	*	5%	NS
Sin título	116	21%		20%	
Ventas de animales					
Con título	104	5688	*	338	NS
Sin título	116	241		5036	
Crédito total anual					
Con título	104	3210	*	2239	*
Sin título	116	309		1180	
Indice de maquinaria					
Con título	104	5.74	*	5.40	NS
Sin título	116	1.48		1.78	

CODIGO 606 PROVINCIA Herrera DISTRITO Pesé

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	80	1.86	NS	1.90	*
Sin título	222	1.93		1.91	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	80	9%	NS	11%	*
Sin título	222	13%		12%	
Venta de animales					
Con título	80	899	NS	358	*
Sin título	222	523		718	
Crédito total anual					
Con título	80	472	NS	38	*
Sin título	222	280		435	
Indice de maquinaria					
Con título	80	3.31	*	.83	*
Sin título	222	1.93		2.10	

CODIGO 607 PROVINCIA Herrera DISTRITO Santa María

Asistencia Técnica					
Con título	42	1.78	*	1.86	*
Sin título	84	1.94		1.90	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	42	3%	*	4%	NS
Sin título	84	22%		21%	
Ventas de animales					
Con título	42	4712	NS	4324	NS
Sin título	84	191		385	
Crédito total anual					
Con título	42	1254	NS	823	*
Sin título	84	407		623	
Indice de maquinaria					
Con título	42	4.47	NS	3.82	*
Sin título	84	2.99		3.31	

CODIGO 701 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Guararé

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	74	1.67	*	1.67	NS
Sin título	148	1.88		1.87	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	74	7%	NS	10%	*
Sin título	148	12%		11%	
Venta de animales					
Con título	74	3536	NS	2300	*
Sin título	148	678		1296	
Crédito total anual					
Con título	74	2689	*	2511	NS
Sin título	148	422		511	
Indice de maquinaria					
Con título	74	7.90	*	7.81	NS
Sin título	148	2.87		2.91	

CODIGO 702 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Las Tablas

Asistencia Técnica					
Con título	127	1.87	*	1.88	NS
Sin título	254	1.95		1.94	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	127	8%	*	11%	NS
Sin título	254	24%		23%	
Ventas de animales					
Con título	127	3366	*	2070	*
Sin título	254	1288		1935	
Crédito total anual					
Con título	127	2756	NS	2370	*
Sin título	254	723		915	
Indice de maquinaria					
Con título	127	2.59	*	2.43	NS

CODIGO 703 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Los Santos

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig
Asistencia técnica					
Con título	157	1.88	NS	1.89	*
Sin título	291	1.85		1.84	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	157	6%	*	7%	*
Sin título	291	10%		9%	
Venta de animales					
Con título	157	4138	NS	3630	*
Sin título	291	1198		1471	
Crédito total anual					
Con título	157	2155	NS	1944	*
Sin título	291	907		1020	
Indice de maquinaria					
Con título	157	5.08	*	4.65	*
Sin título	291	5.92		6.15	

CODIGO 704 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Macaracas

Asistencia Técnica					
Con título	47	1.94	NS	1.97	*
Sin título	309	1.93		1.93	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	47	---	*	4%	NS
Sin título	309	14%		13%	
Ventas de animales					
Con título	47	2772	NS	1678	*
Sin título	309	1606		1771	
Crédito total anual					
Con título	47	1856	NS	1433	*
Sin título	309	601		665	
Indice de maquinaria					
Con título	47	.34	*	.66	NS
Sin título	309	1.00		1.04	

CODIGO 705 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Pedasí

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	67	1.79	*	1.82	NS
Sin título	50	2.00		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	67	1%	*	2%	NS
Sin título	50	22%		21%	
Venta de animales					
Con título	67	10241	*	7111	*
Sin título	50	311		4506	
Crédito total anual					
Con título	67	5441		4277	*
Sin título	50	--		1828	
Indice de maquinaria					
Con título	67	1.46	*	1.12	*
Sin título	50	.04		.48	

CODIGO 706 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Pocrí

Asistencia Técnica					
Con título	93	1.86	*	1.87	NS
Sin título	93	1.97		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	93	2%		32%	NS
Sin título	93	14%		13%	
Ventas de animales					
Con título	93	2914	*	1965	*
Sin título	93	376		1324	
Crédito total anual					
Con título	93	2112	*	1219	*
Sin título	93	82		976	
Indice de maquinaria					
Con título	93	3.06	*	2.95	NS
Sin título	93	.64		.75	

CODIGO 707 PROVINCIA Los Santos DISTRITO Tonosí

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	38	1.84	NS	1.84	*
Sin título	463	1.93		1.93	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	38	2%	*	39%	*
Sin título	463	11%		10%	
Venta de animales					
Con título	38	16660	NS	15569	NS
Sin título	463	3496		3586	
Crédito total anual					
Con título	38	8502	NS	8167	NS
Sin título	463	1634		1662	
Indice de maquinaria					
Con título	38	2.23	NS	2.18	*
Sin título	463	1.47		1.47	

CODIGO 801 PROVINCIA Panamá DISTRITO Arraiján

Asistencia Técnica					
Con título	67	1.97	NS	1.97	*
Sin título	106	1.99		1.98	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	67	42%	NS	43%	*
Sin título	106	48%		46%	
Ventas de animales					
Con título	67	652	NS	665	NS
Sin título	106	46		37	
Crédito total anual					
Con título	67	101		105	*
Sin título	106	0		2	*
Indice de maquinaria					
Con título					

CODIGO 802 PROVINCIA Panamá DISTRITO Balcoa

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	--	--	--	--	--
Sin título	--	--	--	--	--
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	--	--	--	--	--
Sin título	--	--	--	--	--
Venta de animales					
Con título	--	--	--	--	--
Sin título	--	--	--	--	--
Crédito total anual					
Con título	--	--	--	--	--
Sin título	--	--	--	--	--
Indice de maquinaria					
Con título	--	--	--	--	--
Sin título	--	--	--	--	--

ODIGO 803 PROVINCIA Panamá DISTRITO Capira

Asistencia Técnica					
Con título	82	1.91	NS	1.92	*
Sin título	510	1.96		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	82	18%	NS	22%	*
Sin título	510	22%		22%	
Ventas de animales					
Con título	82	3203	*	2451	NS
Sin título	510	434		555	
Crédito total anual					
Con título	82	8203	NS	-1504	NS
Sin título	510	95		1656	
Indice de maquinaria					
Con título	82	.93	*	.74	NS
Sin título	510	.11		.15	

CODIGO 804 PROVINCIA Panamá DISTRITO Chame

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	42	1.93	NS	1.98	*
Sin título	158	1.99		1.98	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	42	17%	NS	23%	*
Sin título	158	25%		23%	
Venta de animales					
Con título	42	2441	*	1462	NS
Sin título	158	275		535	
Crédito total anual					
Con título	42	1014	NS	-271	*
Sin título	158	358		700	
Indice de maquinaria					
Con título	42	.74	NS	.16	NS
Sin título	158	.88		1.03	

CODIGO 805 PROVINCIA Panamá DISTRITO Chepo

Asistencia Técnica					
Con título	63	1.90	NS	1.91	NS
Sin título	506	1.96		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	63	5%	NS	7%	*
Sin título	506	5%		5%	
Ventas de animales					
Con título	63	3539	*	2971	NS
Sin título	506	978		1049	
Crédito total anual					
Con título	63	1730	NS	1509	NS
Sin título	506	398		425	
Indice de maquinaria					
Con título	63	1.08	*	.95	NS
Sin título	506	.26		.27	

CODIGO 806 PROVINCIA Panamá DISTRITO Chimán

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	---	--	--	--	--
Sin título	---	--	--	--	--
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	---	--	--	--	--
Sin título	---	--	--	--	--
Venta de animales					
Con título	---	--	--	--	--
Sin título	---	--	--	--	--
Crédito total anual					
Con título	---	--	--	--	--
Sin título	---	--	--	--	--
Indice de maquinaria					
Con título	---	--	--	--	--
Sin título	---	--	--	--	--

CODIGO 807 PROVINCIA Panamá DISTRITO Ciudad de La Chorrera

Asistencia Técnica					
Con título	180	1.92	*	1.93	NS
Sin título	232	1.99		1.98	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	180	21%	*	25%	*
Sin título	232	28%		25%	
Ventas de animales					
Con título	180	3274	*	2320	*
Sin título	232	469		1208	
Crédito total anual					
Con título	180	598	*	413	*
Sin título	232	79		222	
Indice de maquinaria					
Con título	180	.53	*	.42	*
Sin título	232	.22		.29	

CODIGO 808 PROVINCIA Panamá DISTRITO Panamá

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	157	1.96	NS	1.96	*
Sin título	404	1.98		1.99	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	157	40%	NS	41%	NS
Sin título	404	35%		35%	
Venta de animales					
Con título	157	1639	*	1542	NS
Sin título	404	299		337	
Crédito total anual					
Con título	157	1908	NS	1690	*
Sin título	404	150		234	
Indice de maquinaria					
Con título	157	.24	NS	.23	*
Sin título	404	.20		.20	

CODIGO 809 PROVINCIA Panamá DISTRITO San Carlos

Asistencia Técnica					
Con título	60	1.93	NS	1.95	*
Sin título	149	1.94		1.93	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	60	18%	*	23%	*
Sin título	149	29%		27%	
Ventas de animales					
Con título	60	838	*	761	*
Sin título	149	52		82	
Crédito total anual					
Con título	60	417	NS	421	*
Sin título	149	47		46	
Indice de maquinaria					
Con título	60	.68	NS	.39	*
Sin título	149	.50		.62	

CODIGO 810 : PROVINCIA Panamá DISTRITO San Miguelito

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	1	1.00		1.00	
Sin título	7	2.00		2.00	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	1	---		4%	*
Sin título	7	34%		34%	
Venta de animales					
Con título	1	---		- 2%	*
Sin título	7	2%		2%	
Crédito total anual					
Con título	1	---		---	--
Sin título	7	---		---	--
Indice de maquinaria					
Con título	1	.01		1.00	--
Sin título	7	---		---	--

CODIGO 811 PROVINCIA Panamá DISTRITO Taboga

Asistencia Técnica					
Con título	2	1.50		1.75	NS
Sin título	13	2.00		1.96	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	2	54%	NS	56%	*
Sin título	13	30%		30%	
Ventas de animales					
Con título	2	--		0	--
Sin título	13	1%		.01%	
Crédito total anual					
Con título	2	---		----	--
Sin título	13	---		----	--
Indice de maquinaria					
Con título	2	1.00		.49	NS
Sin título	13	---		.07	

CODIGO 901 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Atalaya

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	69	1.97	NS	1.99	*
Sin título	99	1.95		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	69	15%	NS	16%	NS
Sin título	99	27%		26%	
Venta de animales					
Con título	69	1126	*	476	*
Sin título	99	241		694	
Crédito total anual					
Con título	69	1932	NS	617	*
Sin título	99	180		1096	
Indice de maquinaria					
Con título	69	.45	NS	.32	*
Sin título	99	.67		.75	

CODIGO 902 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Calobre

Asistencia Técnica					
Con título	22	1.90	NS	1.98	*
Sin título	419	1.91		1.90	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	22	6%	*	16%	*
Sin título	419	20%		20%	
Ventas de animales					
Con título	22	800	NS	479	NS
Sin título	419	118		134	
Crédito total anual					
Con título	22	1585	NS	1325	NS
Sin título	419	77		90	
Indice de maquinaria					
Con título	22	3.41	*	2.59	NS
Sin título	419	.88		.92	

CODIGO 903 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Cañazas

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	8	2.00		2.00	*
Sin título	315	1.90		1.99	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	8	5%	*	10%	*
Sin título	315	13%		13%	
Venta de animales					
Con título	8	2088	NS	387	*
Sin título	315	84		127	
Crédito total anual					
Con título	8	---		---	--
Sin título	315	---		---	
Indice de maquinaria					
Con título	8	.12		-.04	*
Sin título	315	.27		.27	

CODIGO 904 PROVINCIA Veraguas DISTRITO La Mesa

Asistencia Técnica					
Con título	89	1.97		1.96	NS
Sin título	273	2.00		2.00	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	89	12%	NS	15%	NS
Sin título	273	11%		10%	
Ventas de animales					
Con título	89	1243	*	325	*
Sin título	273	51		351	
Crédito total anual					
Con título	89	528		364	*
Sin título	273	0		53	
Indice de maquinaria					
Con título	89	.26	*	.25	--
Sin título	273	.04		.04	

CODIGO 905 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Las Palmas

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	44	1.90	NS	1.95	*
Sin título	427	1.98		1.97	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	44	4%	*	7%	*
Sin título	427	11%		11%	
Venta de animales					
Con título	44	8370	*	3024	NS
Sin título	427	350		901	
Crédito total anual					
Con título	44	2773	NS	1887	NS
Sin título	427	372		463	
Indice de maquinaria					
Con título	44	.93	*	.60	NS
Sin título	427	.11		.14	

CODIGO 906 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Montijo

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia Técnica					
Con título	36	1.92	NS	1.90	*
Sin título	374	1.95		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	36	9%	NS	7%	*
Sin título	374	8%		8%	
Ventas de animales					
Con título	36	4783	NS	6598	NS
Sin título	374	3619		3445	
Crédito total anual					
Con título	36	2180	NS	3162	*
Sin título	374	2520		2425	
Indice de maquinaria					
Con título	36	1.47	NS	1.56	NS
Sin título	374	.46		.45	

CODIGO 907 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Montijo

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	45	1.98	NS	2.00	*
Sin título	131	1.99		1.98	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	45	4%	*	7%	*
Sin título	131	12%		11%	
Venta de animales					
Con título	45	2185	*	1066	*
Sin título	131	110		495	
Crédito total anual					
Con título	45	2522	NS	1153	*
Sin título	131	95		565	
Indice de maquinaria					
Con título	45	1.00	NS	.71	*
Sin título	131	.23		.32	

CODIGO 908 PROVINCIA Veraguas DISTRITO San Francisco

Asistencia Técnica					
Con título	28	1.96	NS	1.99	*
Sin título	233	1.99		1.99	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	28	8%	NS	10%	*
Sin título	233	10%		10%	
Ventas de animales					
Con título	28	3146	NS	1720	*
Sin título	233	29		200	
Crédito total anual					
Con título	28	2967		433	*
Sin título	233	0		304	
Indice de maquinaria					
Con título	28	146	NS	127	---
Sin título	233	.24		.26	

CODIGO 909 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Santa Fe

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	20	1.95	NS	1.97	*
Sin título	261	1.93		1.93	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	20	18%	*	24%	*
Sin título	261	28%		27%	
Venta de animales					
Con título	20	1517	NS	799	NS
Sin título	261	71		126	
Crédito total anual					
Con título	20	450	NS	254	*
Sin título	261	136		150	
Indice de maquinaria					
Con título	20	.30	NS	.26	*
Sin título	261	.28		.28	

CODIGO 910 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Santiago

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia Técnica					
Con título	178	1.94	NS	1.95	*
Sin título	333	1.95		1.95	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	178	14%		14%	*
Sin título	333	18%		17%	
Ventas de animales					
Con título	178	4533	*	1922	*
Sin título	333	333		1728	
Crédito total anual					
Con título	178	2439	*	1582	*
Sin título	333	203		661	
Indice de maquinaria					
Con título	178	.75	NS	.64	*
Sin título	333	.69		.75	

CODIGO 911 PROVINCIA Veraguas DISTRITO Soná

	N	X	Sig.	XAdj.	Sig.
Asistencia técnica					
Con título	6	2.00		2.03	*
Sin título	6	1.83		1.80	
Porcentaje en cultivos permanentes					
Con título	6	---		1%	*
Sin título	6	10%		.09%	
Venta de animales					
Con título	6	6944	NS	6219	*
Sin título	6	1309		2035	
Crédito total anual					
Con título	6	----		101	NS
Sin título	6	8333		8232	
Indice de maquinaria					
Con título	6	.66		.60	
Sin título	6	---		.06	

CODIGO _____ PROVINCIA _____ DISTRITO _____

Asistencia Técnica
Con título
Sin título

Porcentaje en cultivos permanentes
Con título
Sin título

Ventas de animales
Con título
Sin título

Crédito total anual
Con título
Sin título

Indice de maquinaria
Con título
Sin título

Apéndice 6

Distribución de fincas tituladas y no tituladas, 1980, desglosado por distrito y tamaño

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMANO: ANO 1980 **

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMANO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS: TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA Y ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
TOTAL	151,263	35,535	2,716	101,523	11,503	1,033	6,223	3,711	536
MENORES DE 0.5 .	48,634	17,756	610	[illegible]	266	20	202	41	3
MENOS DE 0.1 .	31,036	12,645	345	17,982	64	4	50	[illegible]	1
0.1 - 0.19 .	8,551	2,836	123	5,506	86	5	72	5	-
0.2 - 0.49 .	9,047	2,277	142	6,492	136	5	80	45	2
DE 0.5 Y MAS ...	102,649	17,781	2,106	71,543	11,217	1,013	6,021	3,650	533
0.5 - 0.9 .	11,783	4,516	310	6,585	374	31	110	[illegible]	1
1.0 - 1.9 .	17,623	[illegible]	313	[illegible]	1,204	113	[illegible]	[illegible]	6
2.0 - 2.9 .	10,321	1,324	324	[illegible]	1,054	50	324	632	6
3.0 - 3.9 .	6,412	676	165	4,746	664	54	205	358	7
4.0 - 4.9 .	4,605	615	97	3,426	464	45	172	[illegible]	14
5.0 - 9.9 .	13,638	[illegible]	158	[illegible]	1,366	126	671	[illegible]	56
10.0 - 19.9 .	13,568	2,415	105	[illegible]	1,541	142	553	[illegible]	76
20.0 - 49.9 .	14,156	2,631	103	[illegible]	2,146	171	1,534	374	115
50.0 - 99.9 .	6,223	1,221	37	3,700	1,265	115	535	322	103
100.0 - 199.9 .	2,665	556	13	1,266	828	62	554	108	78
200.0 - 499.9 .	1,166	342	13	466	342	26	241	34	54
500.0 - 999.9 .	214	77	6	[illegible]	76	15	48	5	12
1,000.0 - 2,499.9 .	50	43	5	17	28	7	16	-	[illegible]
2,500.0 Y MAS ...	22	11	2	2	7	4	1	1	1
BOCAS DEL TORO	2,056	306	6	1,655	83	1	75	4	3
MENORES DE 0.5 .	756	56	-	701	1	-	1	-	-
MENOS DE C.1 .	641	17	-	563	1	-	1	-	-
0.1 - 0.19 .	66	5	-	[illegible]	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	69	10	-	59	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	1,300	212	8	998	82	1	74	4	3
0.5 - 0.9 .	72	6	-	[illegible]	-	-	-	-	-
1.0 - 1.9 .	113	18	-	[illegible]	-	-	-	-	-
2.0 - 2.9 .	80	14	-	64	2	-	2	-	-
3.0 - 3.9 .	63	14	-	[illegible]	4	-	4	-	-
4.0 - 4.9 .	47	11	-	[illegible]	1	-	1	-	-
5.0 - 9.9 .	166	[illegible]	2	[illegible]	6	-	6	-	-
10.0 - 19.9 .	247	[illegible]	-	[illegible]	10	1	7	-	-
20.0 - 49.9 .	259	41	2	196	[illegible]	-	22	2	-
50.0 - 99.9 .	126	[illegible]	2	[illegible]	16	-	16	1	-
100.0 - 199.9 .	42	[illegible]	-	64	9	-	6	-	2
200.0 - 499.9 .	22	4	1	28	8	-	7	1	-
500.0 - 999.9 .	6	4	-	5	1	-	1	-	1
1,000.0 - 2,499.9 .	3	1	-	1	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	2	1	1	2	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

CUADRO No. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1990

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)			EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS								
			TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
COCLE			21,779	4,165	243	15,969	1,402	120	844	376	62
MENORES	DE	0.5 .	5,307	2,023	87	3,136	61	4	40	16	1
MENOS	DE	0.1 .	3,260	1,418	58	1,773	11	1	10	-	-
0.1	-	0.19 .	911	329	9	551	22	1	17	4	-
0.2	-	0.49 .	1,136	276	20	812	28	2	13	12	1
DE 0.5	Y	MAS ...	16,472	2,142	156	12,833	1,341	116	804	360	61
0.5	-	0.9 .	1,736	300	32	1,253	51	5	10	30	-
1.0	-	1.9 .	2,922	447	54	2,266	183	16	36	47	2
2.0	-	2.9 .	1,972	216	23	1,950	143	13	65	60	1
3.0	-	3.9 .	1,361	140	14	1,125	102	6	46	45	1
4.0	-	4.9 .	551	107	5	388	51	3	25	22	1
5.0	-	9.9 .	2,671	249	14	2,152	216	10	130	60	6
10.0	-	19.9 .	2,234	233	7	1,770	204	13	145	31	17
20.0	-	49.9 .	1,619	206	3	1,381	227	20	173	22	12
50.0	-	99.9 .	502	66	2	307	105	10	76	6	11
100.0	-	199.9 .	182	43	1	61	57	10	36	3	6
200.0	-	499.9 .	75	26	-	26	23	3	13	-	7
500.0	-	999.9 .	19	6	1	7	5	2	2	-	1
1,000.0	-	2,499.9 .	5	4	-	1	4	1	1	-	-
2,500.0	Y	MAS ...	3	1	-	-	2	2	-	-	-
AGUADULCE			4,086	1,691	62	2,091	242	26	180	20	16
MENORES	DE	0.5 .	2,790	1,298	57	1,404	31	2	26	2	1
MENOS	DE	0.1 .	2,049	1,014	46	981	8	-	8	-	-
0.1	-	0.19 .	422	168	7	213	14	1	12	1	-
0.2	-	0.49 .	319	96	4	210	9	1	6	1	1
DE 0.5	Y	MAS ...	1,296	349	11	687	211	24	154	18	15
0.5	-	0.9 .	300	69	4	201	6	1	3	2	-
1.0	-	1.9 .	264	74	2	178	10	1	8	4	-
2.0	-	2.9 .	119	13	1	65	14	-	13	1	-
3.0	-	3.9 .	51	17	1	34	9	-	5	3	1
4.0	-	4.9 .	35	9	1	24	1	-	1	-	-
5.0	-	9.9 .	134	41	2	66	25	1	6	2	-
10.0	-	19.9 .	146	40	-	67	35	3	30	4	5
20.0	-	49.9 .	149	47	-	51	31	5	42	1	1
50.0	-	99.9 .	66	24	-	10	32	6	24	1	4
100.0	-	199.9 .	22	9	-	1	16	3	5	-	3
200.0	-	499.9 .	9	4	-	-	8	2	-	-	1
500.0	-	999.9 .	2	-	-	-	2	1	-	-	-
1,000.0	-	2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0	Y	MAS ...	1	-	-	-	1	1	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

PAGE= [illegible]

CUADRO No. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS: TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
COLON	7,208	1,655	82	5,235	234	5	175	42	8
MENORES DE 0.5 .	1,342	341	14	515	5	-	3	2	-
MENOS DE 0.1 .	444	115	6	318	2	-	-	2	-
0.1 - 0.19 .	460	142	2	318	1	-	1	-	-
0.2 - 0.49 .	418	74	4	338	2	-	2	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	5,866	765	68	4,864	225	5	176	40	8
0.5 - 0.9 .	576	112	6	451	4	-	4	-	-
1.0 - 1.9 .	625	117	18	478	13	-	6	-	-
2.0 - 2.9 .	535	55	11	441	21	-	8	4	-
3.0 - 3.9 .	327	41	8	275	6	-	6	13	-
4.0 - 4.9 .	272	31	5	215	17	-	5	-	-
5.0 - 9.9 .	855	118	5	706	66	-	24	7	1
10.0 - 19.9 .	528	62	4	614	46	1	21	2	-
20.0 - 49.9 .	538	65	10	610	45	-	35	5	1
50.0 - 99.9 .	376	31	-	314	33	1	2	4	-
100.0 - 199.9 .	142	15	-	103	25	-	15	-	-
200.0 - 499.9 .	57	14	-	34	7	-	5	1	-
500.0 - 999.9 .	16	6	-	7	1	-	1	1	-
1,000.0 - 2,499.9 .	6	6	-	1	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	1	1	-	1	-	-	-	-	-
COLON	3,610	858	56	2,363	133	4	57	25	2
MENORES DE 0.5 .	1,210	344	12	845	5	-	3	2	-
MENOS DE 0.1 .	355	110	6	238	2	-	-	2	-
0.1 - 0.19 .	446	161	2	264	1	-	1	-	-
0.2 - 0.49 .	369	73	2	252	6	-	2	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	2,400	514	44	1,514	128	5	54	23	2
0.5 - 0.9 .	507	103	5	357	4	-	4	-	-
1.0 - 1.9 .	567	63	14	448	16	-	6	-	-
2.0 - 2.9 .	301	41	5	231	20	-	6	4	-
3.0 - 3.9 .	135	35	4	57	3	-	6	12	-
4.0 - 4.9 .	105	64	6	66	11	-	3	-	-
5.0 - 9.9 .	326	50	2	215	16	-	11	6	1
10.0 - 19.9 .	231	44	1	173	14	1	10	1	-
20.0 - 49.9 .	251	35	5	187	20	1	15	3	-
50.0 - 99.9 .	57	14	-	6	20	1	15	2	-
100.0 - 199.9 .	38	11	-	15	6	-	6	-	-
200.0 - 499.9 .	28	12	-	12	4	-	3	-	-
500.0 - 999.9 .	8	6	-	2	-	-	-	-	1
1,000.0 - 2,499.9 .	2	2	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

CUADRO N. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1990

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS: TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
CHIRIQUI	33,033	8,265	464	22,014	2,270	252	1,155	760	103
MENORES DE 0.5 .	14,087	6,555	134	7,339	59	6	36	16	1
MENOS DE 0.1 .	6,464	3,180	68	3,204	12	-	5	-	1
0.1 - 0.19 .	4,597	2,675	33	1,876	13	2	16	1	1
0.2 - 0.49 .	3,026	700	33	2,259	34	4	15	13	-
DE 0.5 Y MAS ...	18,946	1,700	350	14,675	2,211	246	1,163	760	102
0.5 - 0.9 .	3,060	614	65	2,324	61	7	21	15	-
1.0 - 1.9 .	3,455	557	98	2,576	226	18	40	130	-
2.0 - 2.9 .	1,783	275	40	1,308	159	14	47	57	-
3.0 - 3.9 .	1,155	211	31	816	101	12	35	[illegible]	1
4.0 - 4.9 .	682	145	11	623	55	10	31	[illegible]	3
5.0 - 9.9 .	2,233	387	37	1,566	243	32	107	[illegible]	3
10.0 - 19.9 .	2,262	453	22	1,465	304	33	180	58	6
20.0 - 49.9 .	2,285	515	15	1,334	417	37	304	75	12
50.0 - 99.9 .	1,002	246	12	485	255	34	178	58	16
100.0 - 199.9 .	465	155	4	123	183	22	130	23	20
200.0 - 499.9 .	246	103	6	36	101	16	71	5	15
500.0 - 999.9 .	56	25	-	2	26	6	14	1	13
1,000.0 - 2,499.9 .	26	15	1	2	8	1	5	-	6
2,500.0 Y MAS ...	4	3	1	-	-	-	-	-	2
ALANJE	1,695	655	41	813	186	57	77	35	17
MENORES DE 0.5 .	392	136	5	251	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 .	56	8	1	47	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19 .	92	36	1	55	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	244	92	3	149	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	1,307	523	36	562	186	57	77	35	17
0.5 - 0.9 .	214	55	2	170	3	-	-	-	-
1.0 - 1.9 .	271	105	4	151	10	3	4	3	-
2.0 - 2.9 .	125	45	4	65	14	3	6	2	-
3.0 - 3.9 .	68	30	4	41	7	1	3	2	-
4.0 - 4.9 .	55	30	3	14	5	1	3	7	1
5.0 - 9.9 .	136	62	7	47	25	8	10	2	-
10.0 - 19.9 .	136	65	3	41	23	11	15	4	-
20.0 - 49.9 .	102	45	3	23	24	5	15	1	2
50.0 - 99.9 .	46	15	2	2	16	11	6	-	2
100.0 - 199.9 .	36	25	2	-	13	7	2	-	3
200.0 - 499.9 .	27	10	2	1	2	1	2	-	2
500.0 - 999.9 .	4	2	-	-	2	1	1	-	2
1,000.0 - 2,499.9 .	3	-	-	-	2	1	-	-	1
2,500.0 Y MAS ...	-	-	1	-	-	-	-	-	1

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

CUADRO N. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
CAMIEN	2,550	53	14	2,434	45	2	32	13	2
MENORES DE 0.5 .	73	4	-	65	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 .	50	2	-	48	-	-	-	-	-
0.1 - 0.15 .	16	2	-	14	-	-	-	-	-
0.2 - 0.45 .	7	-	-	7	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	2,477	45	14	2,365	45	2	32	13	2
0.5 - 0.9 .	27	-	-	26	1	-	-	1	-
1.0 - 1.9 .	95	6	3	85	1	-	-	1	-
2.0 - 2.9 .	147	1	2	144	-	-	-	-	-
3.0 - 3.9 .	149	3	1	142	3	-	3	-	-
4.0 - 4.9 .	139	-	2	135	2	-	2	-	-
5.0 - 9.9 .	432	6	2	421	3	2	-	1	-
10.0 - 19.9 .	378	14	2	356	6	-	5	1	-
20.0 - 49.9 .	474	2	1	456	15	-	6	8	1
50.0 - 99.9 .	362	6	1	348	7	-	6	-	1
100.0 - 199.9 .	159	5	-	150	4	-	4	-	-
200.0 - 499.9 .	56	2	-	50	4	-	3	1	-
500.0 - 999.9 .	10	2	-	6	2	-	2	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	2	-	-	2	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	2	2	-	-	1	-	1	-	-
CHEPIGANA	1,629	35	13	1,552	29	-	19	9	1
MENORES DE 0.5 .	24	2	-	22	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 .	19	2	-	17	-	-	-	-	-
0.1 - 0.15 .	2	-	-	2	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	3	-	-	3	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	1,605	33	13	1,530	29	-	19	9	1
0.5 - 0.9 .	15	-	-	15	-	-	-	-	-
1.0 - 1.9 .	63	5	3	55	-	-	-	-	-
2.0 - 2.9 .	91	-	2	89	-	-	-	-	-
3.0 - 3.9 .	89	3	1	83	2	-	2	-	-
4.0 - 4.9 .	82	-	2	78	2	-	2	-	-
5.0 - 9.9 .	255	3	1	251	-	-	-	-	-
10.0 - 19.9 .	231	6	2	220	3	-	2	1	-
20.0 - 49.9 .	329	1	1	316	5	-	2	7	-
50.0 - 99.9 .	239	5	1	225	4	-	3	-	1
100.0 - 199.9 .	116	4	-	109	3	-	3	-	-
200.0 - 499.9 .	82	2	-	78	4	-	3	1	-
500.0 - 999.9 .	9	2	-	5	2	-	2	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	2	-	-	2	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	2	2	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
YAVIZA	610	5	1	590	10	-	5	4	1
MENORES DE 0.5 .	32	2	-	30	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 .	16	-	-	16	-	-	-	-	-
0.1 - 0.15 .	13	2	-	11	-	-	-	-	-
0.2 - 0.45 .	3	-	-	3	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	578	7	1	560	10	-	5	4	1
0.5 - 0.9 .	8	-	-	7	1	-	-	1	-
1.0 - 1.9 .	19	1	-	17	1	-	-	1	-
2.0 - 2.9 .	41	1	-	40	-	-	-	-	-
3.0 - 3.9 .	34	-	-	34	-	-	-	-	-
4.0 - 4.9 .	28	-	-	28	-	-	-	-	-
5.0 - 9.9 .	88	-	1	86	1	-	-	1	-
10.0 - 19.9 .	80	3	-	83	2	-	2	-	-
20.0 - 49.9 .	108	-	-	106	2	-	-	1	1
50.0 - 99.9 .	109	1	-	106	2	-	2	-	-
100.0 - 199.9 .	42	1	-	40	1	-	1	-	-
200.0 - 499.9 .	12	-	-	12	-	-	-	-	-
500.0 - 999.9 .	1	-	-	1	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FERRERA	12,460	3,315	384	7,029	1,752	207	828	617	100
MENORES DE 0.5 .	3,254	1,157	62	2,015	20	-	13	7	-
MENOS DE 0.1 .	2,243	905	36	1,295	7	-	6	1	-
0.1 - 0.15 .	419	137	6	275	1	-	1	-	-
0.2 - 0.49 .	592	115	20	445	12	-	6	6	-
DE 0.5 Y MAS ...	9,226	2,158	322	5,014	1,732	207	815	610	100
0.5 - 0.9 .	842	176	24	584	58	6	15	37	-
1.0 - 1.9 .	1,605	250	139	1,047	169	14	29	126	-
2.0 - 2.9 .	957	150	60	583	164	17	34	112	1
3.0 - 3.9 .	535	65	35	331	100	12	22	65	1
4.0 - 4.9 .	358	60	15	211	72	12	24	36	-
5.0 - 9.9 .	1,355	342	19	745	249	27	109	103	10
10.0 - 19.9 .	1,375	405	9	685	272	31	160	61	20
20.0 - 49.9 .	1,459	449	14	610	386	46	248	58	34
50.0 - 99.9 .	482	154	3	156	169	24	114	10	21
100.0 - 199.9 .	179	66	2	38	69	9	50	2	8
200.0 - 499.9 .	66	26	-	21	19	6	9	-	4
500.0 - 999.9 .	14	4	2	3	5	3	1	-	1
1,000.0 - 2,499.9 .	2	2	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	1	1	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA
SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
EL RINCON	276	32	8	219	17	2	8	7	-
MENORES DE 0.5 .	57	4	1	52	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 .	16	-	1	15	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19 .	9	1	-	8	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	32	3	-	29	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	219	28	7	167	17	2	8	7	-
0.5 - 0.9 .	47	1	1	44	1	-	-	1	-
1.0 - 1.9 .	66	5	2	59	-	-	-	-	-
2.0 - 2.9 .	30	4	1	20	5	-	1	4	-
3.0 - 3.9 .	8	-	-	6	2	-	1	1	-
4.0 - 4.9 .	8	-	1	6	1	-	-	1	-
5.0 - 9.9 .	22	4	1	16	1	-	1	-	-
10.0 - 19.9 .	22	8	-	12	2	-	2	-	-
20.0 - 49.9 .	7	3	-	-	4	1	3	-	-
50.0 - 99.9 .	4	1	1	1	1	1	-	-	-
100.0 - 199.9 .	1	1	-	-	-	-	-	-	-
200.0 - 499.9 .	4	1	-	3	-	-	-	-	-
500.0 - 999.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOS SANTOS	13,399	2,707	511	7,793	2,388	203	1,167	887	131
MENORES DE 0.5 .	2,605	632	22	1,939	12	1	7	4	-
MENOS DE 0.1 .	1,483	448	4	1,026	5	1	2	2	-
0.1 - 0.19 .	469	80	3	384	2	-	2	-	-
0.2 - 0.49 .	653	104	15	529	5	-	3	2	-
DE 0.5 Y MAS ...	10,794	2,075	489	5,854	2,376	202	1,160	883	131
0.5 - 0.9 .	1,020	149	53	758	60	4	12	44	-
1.0 - 1.9 .	1,615	219	145	1,007	244	21	26	196	1
2.0 - 2.9 .	972	135	91	542	204	18	33	151	2
3.0 - 3.9 .	574	80	50	318	126	11	19	96	-
4.0 - 4.9 .	419	47	31	248	93	11	25	53	4
5.0 - 9.9 .	1,257	281	43	674	255	24	93	127	15
10.0 - 19.9 .	1,405	338	37	720	310	34	168	92	16
20.0 - 49.9 .	1,780	454	29	854	443	35	306	74	28
50.0 - 99.9 .	1,045	233	6	471	335	29	245	36	25
100.0 - 199.9 .	490	93	2	195	200	8	153	12	27
200.0 - 499.9 .	191	38	2	63	88	5	69	2	12
500.0 - 999.9 .	21	4	-	3	14	2	11	-	1
1,000.0 - 2,499.9 .	5	4	-	1	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO

CUADRO No. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPÚBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGÚN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTÁREAS)			EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS							
			TOTAL	OCUPADA CON TÍTULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TÍTULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TÍTULO	ARRENDADA SIN TÍTULO	ARRENDADA PROPIA SIN TÍTULO
PANAMÁ			33,371	11,776	467	20,050	1,036	64	691	222	41
MENORES	DE	0.5 .	17,342	3,766	230	5,255	51	6	79	5	1
MENOS	DE	0.1 .	12,350	5,666	140	6,506	18	2	15	1	-
0.1	-	0.19 .	2,947	1,266	63	1,580	36	2	32	2	-
0.2	-	0.49 .	2,045	614	25	1,165	37	2	32	2	1
DE 0.5	Y	MÁS ...	16,029	4,010	237	10,635	947	78	612	237	40
0.5	-	0.9 .	2,720	665	35	1,763	33	2	25	6	-
1.0	-	1.9 .	3,324	661	73	2,302	68	15	36	37	1
2.0	-	2.9 .	1,559	324	37	1,113	68	7	39	36	1
3.0	-	3.9 .	892	203	16	613	60	3	31	25	1
4.0	-	4.9 .	652	145	18	432	53	4	25	16	2
5.0	-	9.9 .	1,770	460	19	1,154	137	11	83	36	7
10.0	-	19.9 .	1,664	371	16	1,143	134	5	55	26	4
20.0	-	49.9 .	1,774	363	12	1,225	150	10	110	22	8
50.0	-	99.9 .	972	151	4	666	52	10	74	3	5
100.0	-	199.9 .	481	164	4	306	67	3	57	2	5
200.0	-	499.9 .	168	51	2	81	34	3	25	3	5
500.0	-	999.9 .	29	14	-	7	8	1	5	-	2
1,000.0	-	2,499.9 .	20	5	1	6	8	1	3	-	1
2,500.0	Y	MÁS ...	4	6	-	1	1	-	-	1	-
ARRAIJÁN			5,077	1,560	54	2,554	89	7	70	12	-
MENORES	DE	0.5 .	3,701	1,403	44	2,234	20	1	19	-	-
MENOS	DE	0.1 .	2,345	766	22	1,556	3	1	2	-	-
0.1	-	0.19 .	916	423	16	475	4	-	4	-	-
0.2	-	0.49 .	436	214	6	203	13	-	13	-	-
DE 0.5	Y	MÁS ...	1,376	527	10	770	69	6	51	12	-
0.5	-	0.9 .	385	137	2	237	5	-	5	-	-
1.0	-	1.9 .	388	135	1	233	15	2	10	3	-
2.0	-	2.9 .	140	66	1	72	6	1	3	2	-
3.0	-	3.9 .	89	42	1	41	5	1	3	3	-
4.0	-	4.9 .	61	30	2	26	4	1	6	1	-
5.0	-	9.9 .	187	64	2	81	10	1	6	1	-
10.0	-	19.9 .	70	41	-	17	12	-	10	2	-
20.0	-	49.9 .	33	22	1	6	4	-	4	-	-
50.0	-	99.9 .	12	7	-	4	3	-	3	-	-
100.0	-	199.9 .	4	3	-	-	1	-	1	-	-
200.0	-	499.9 .	3	2	-	1	-	-	-	-	-
500.0	-	999.9 .	3	3	-	-	-	-	-	-	-
1,000.0	-	2,499.9 .	1	1	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0	Y	MÁS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 13 EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
VERAGUAS	25,365	3,653	525	18,660	2,287	159	1,206	834	86
MENORES DE 0.5 .	3,826	1,173	61	2,555	37	3	23	11	-
MENOS DE 0.1 .	2,081	617	31	1,225	8	-	7	1	-
0.1 - 0.19 .	644	172	5	456	11	2	7	2	-
0.2 - 0.49 .	1,101	184	25	874	18	1	9	8	-
DE 0.5 Y MAS ...	21,539	2,720	464	16,105	2,250	156	1,185	823	86
0.5 - 0.9 .	1,708	210	95	1,323	80	7	17	55	1
1.0 - 1.9 .	3,661	336	243	2,171	305	28	56	221	2
2.0 - 2.9 .	2,312	166	60	1,790	276	21	92	161	2
3.0 - 3.9 .	1,332	117	13	1,080	122	10	39	72	1
4.0 - 4.9 .	885	65	8	736	76	5	26	42	3
5.0 - 9.9 .	3,071	361	15	2,466	229	20	111	88	10
10.0 - 19.9 .	3,075	460	8	2,334	273	20	168	77	8
20.0 - 49.9 .	3,340	550	13	2,345	432	20	326	72	14
50.0 - 99.9 .	1,354	250	7	846	251	7	196	30	18
100.0 - 199.9 .	469	111	-	264	114	6	95	4	9
200.0 - 499.9 .	244	56	2	128	58	5	39	1	13
500.0 - 999.9 .	43	10	-	19	14	1	11	-	2
1,000.0 - 2,499.9 .	21	6	-	2	13	4	7	-	2
2,500.0 Y MAS ...	4	-	-	1	3	2	-	-	1
ATALAYA	1,160	344	13	676	127	20	54	45	8
MENORES DE 0.5 .	242	75	-	166	1	-	-	1	-
MENOS DE 0.1 .	17	4	-	13	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19 .	60	22	-	38	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	165	49	-	115	1	-	-	1	-
DE 0.5 Y MAS ...	918	269	13	510	126	20	54	44	8
0.5 - 0.9 .	168	39	6	116	7	2	3	2	-
1.0 - 1.9 .	182	37	4	119	22	6	1	15	-
2.0 - 2.9 .	85	18	1	50	16	6	1	9	-
3.0 - 3.9 .	41	10	1	24	6	-	2	4	-
4.0 - 4.9 .	31	6	-	21	4	1	1	2	-
5.0 - 9.9 .	106	41	-	53	12	1	5	4	2
10.0 - 19.9 .	131	41	1	67	22	1	15	5	1
20.0 - 49.9 .	123	53	-	50	20	1	14	3	2
50.0 - 99.9 .	39	18	-	8	13	1	10	-	2
100.0 - 199.9 .	10	5	-	2	3	-	2	-	1
200.0 - 499.9 .	2	1	-	-	1	1	-	-	-
500.0 - 999.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS)								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	CEDIDAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
TOTAL	2276,297.14	564,131.03	37,666.32	1133,348.33	521,151.46	87,398.36	332,090.24	42,655.22	59,003.64
MENORES DE 0.5 .	4,593.68	1,463.11	65.59	3,008.56	56.22	3.64	36.03	15.87	.68
MENOS DE 0.1 .	1,304.59	535.55	15.66	745.66	3.66	.35	2.52	.33	.06
0.1 - 0.19 .	941.77	315.24	13.36	551.63	11.84	.62	5.60	1.32	- -
0.2 - 0.49 .	2,347.12	604.28	36.75	1,665.07	41.02	2.67	23.51	14.22	.62
DE 0.5 Y MAS ...	2271,703.26	532,667.92	37,600.33	1130,339.77	521,095.24	87,394.72	332,054.21	42,643.35	59,007.56
0.5 - 0.9 .	6,653.91	1,424.45	68.08	4,615.52	245.36	15.55	70.02	154.54	.85
1.0 - 1.9 .	19,832.02	3,066.33	647.78	14,510.63	1,626.11	147.02	315.56	1,052.62	5.51
2.0 - 2.9 .	21,901.88	2,646.06	669.87	15,593.42	2,292.83	195.03	707.04	1,372.45	18.01
3.0 - 3.9 .	19,665.33	3,708.52	503.65	14,491.71	1,963.55	172.10	646.58	1,115.62	23.25
4.0 - 4.9 .	18,704.58	2,522.44	393.81	13,862.70	1,925.53	185.50	713.22	968.75	58.02
5.0 - 9.9 .	88,582.47	14,384.68	993.17	63,913.30	9,281.12	880.17	4,637.62	3,362.40	350.53
10.0 - 19.9 .	173,037.58	31,536.66	1,308.30	119,057.66	21,532.51	1,984.44	13,454.62	4,575.05	1,074.60
20.0 - 49.9 .	417,904.01	61,746.53	2,949.52	265,768.21	67,435.39	5,264.57	48,602.32	5,578.08	3,593.58
50.0 - 99.9 .	402,402.21	61,756.66	2,302.03	231,317.53	87,023.65	8,811.24	64,704.36	7,166.40	7,403.69
100.0 - 199.9 .	331,297.66	76,506.10	1,675.00	154,396.35	96,720.21	8,232.10	73,375.25	4,455.00	10,653.06
200.0 - 499.9 .	318,565.45	92,222.56	4,095.00	126,266.14	96,275.75	11,458.90	67,364.55	2,230.00	15,226.30
500.0 - 999.9 .	138,890.52	48,308.41	3,984.25	33,171.20	53,024.66	10,861.76	33,224.25	- -	6,938.65
1,000.0 - 2,499.9 .	118,579.25	28,571.60	2,000.00	21,151.50	39,450.13	9,881.00	21,383.62	- -	6,185.31
2,500.0 Y MAS ...	154,906.54	65,155.00	15,710.00	51,659.00	42,336.54	30,300.54	2,608.00	6,264.00	3,026.00
BOCAS DEL TORO	52,214.54	12,547.04	9,414.50	24,269.57	5,983.43	16.00	5,265.43	207.00	493.00
MENORES DE 0.5 .	44.62	6.75	- -	37.19	.08	- -	.08	- -	- -
MENOS DE 0.1 .	17.82	3.26	- -	14.49	.08	- -	.08	- -	- -
0.1 - 0.19 .	5.20	.50	- -	8.30	- -	- -	- -	- -	- -
0.2 - 0.49 .	17.60	2.60	- -	15.00	- -	- -	- -	- -	- -
DE 0.5 Y MAS ...	52,165.92	12,540.29	9,414.50	24,231.78	5,983.35	16.00	5,265.35	207.00	493.00
0.5 - 0.9 .	40.76	5.25	- -	35.51	- -	- -	- -	- -	- -
1.0 - 1.9 .	122.25	20.65	- -	101.60	- -	- -	- -	- -	- -
2.0 - 2.9 .	164.40	25.15	- -	131.25	4.00	- -	4.00	- -	- -
3.0 - 3.9 .	152.61	42.00	- -	138.10	12.51	- -	12.51	- -	- -
4.0 - 4.9 .	191.28	44.00	8.50	134.15	4.00	- -	4.00	- -	- -
5.0 - 9.9 .	1,244.62	202.35	- -	1,000.00	42.27	- -	42.27	- -	- -
10.0 - 19.9 .	3,157.42	487.00	- -	2,521.52	148.50	18.00	103.50	27.00	- -
20.0 - 49.9 .	8,396.56	1,248.55	73.00	6,358.65	716.07	- -	676.07	40.00	- -
50.0 - 99.9 .	7,719.00	1,424.00	130.00	4,554.00	1,171.00	- -	1,051.00	- -	120.00
100.0 - 199.9 .	5,013.00	600.00	- -	3,231.00	1,182.00	- -	1,042.00	140.00	- -
200.0 - 499.9 .	6,173.10	1,075.00	300.00	2,665.10	2,113.00	- -	1,740.00	- -	373.00
500.0 - 999.9 .	3,451.51	2,361.51	- -	500.00	590.00	- -	590.00	- -	- -
1,000.0 - 2,499.9 .	3,400.00	1,000.00	- -	2,400.00	- -	- -	- -	- -	- -
2,500.0 Y MAS ...	12,503.00	4,000.00	8,903.00	- -	- -	- -	- -	- -	- -

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO No. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS)								
	TOTAL	CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
COCLE	230,781.30	41,240.15	1,466.46	128,556.59	59,956.06	26,300.65	24,651.77	2,761.55	5,244.07
MENORES DE 0.5 .	555.64	184.66	9.20	349.66	12.72	.76	7.22	4.46	.26
MENOS DE 0.1 .	164.66	15.37	2.61	65.51	.23	.05	.64	-	-
0.1 - 0.19 .	58.50	11.64	.59	16.62	3.05	.10	2.32	.63	-
0.2 - 0.49 .	392.52	31.45	5.60	206.53	8.54	.57	4.26	3.65	.26
DE 0.5 Y MAS ...	230,225.66	41,555.49	1,477.26	128,247.53	58,945.36	26,299.65	24,644.55	2,753.11	5,243.81
0.5 - 0.9 .	568.34	200.63	16.60	216.16	32.55	3.27	9.50	15.76	-
1.0 - 1.9 .	3,241.62	482.30	59.50	2,[illegible]6.60	1[illegible].24	3.35	67.42	55.55	5.55
2.0 - 2.9 .	4,083.31	444.44	47.50	3,280.00	307.37	4.32	146.65	125.13	2.20
3.0 - 3.9 .	4,223.46	425.51	43.40	3,429.41	320.34	15.50	144.67	[illegible]	3.25
4.0 - 4.9 .	3,852.47	4[illegible].78	20.50	3,[illegible].61	2[illegible]	12.00	103.65	52.45	5.00
5.0 - 9.9 .	17,054.63	1,655.66	84.00	[illegible]	1,44[illegible]	70.10	534.53	356.33	52.56
10.0 - 19.9 .	20,147.22	3,316.62	52.00	[illegible]	2,8[illegible]	181.50	2,101.73	400.41	162.54
20.0 - 49.9 .	51,529.62	6,202.60	80.00	[illegible]	6,86[illegible]	614.36	2,[illegible]10.52	642.24	401.60
50.0 - 99.9 .	32,364.[illegible]	[illegible],686.57	140.00	[illegible],020.33	[illegible]	742.50	3,465.[illegible]	503.54	625.56
100.0 - 199.9 .	22,579.97	5,622.61	140.00	[illegible]	[illegible]	1,396.00	4,555.6[illegible]	313.00	827.66
200.0 - 499.9 .	20,113.12	7,616.60	-	5,[illegible]	[illegible]	866.50	3,[illegible]56.[illegible]	-	1,565.00
500.0 - 999.9 .	12,345.75	3,632.71	754.00	4,298.00	3,62[illegible].00	1,550.00	1,152.00	-	523.00
1,000.0 - 2,499.9 .	7,094.00	2,610.00	-	1,767.00	2,757.00	1,748.00	1,035.00	-	-
2,500.0 Y MAS ...	22,263.00	3,200.00	-	-	19,063.00	19,063.00	-	-	-
AGUADULCE	25,356.87	6,600.53	29.45	4,266.70	14,459.75	7,567.41	4,075.58	214.35	2,562.41
MENORES DE 0.5 .	236.53	101.04	6.02	120.11	5.36	.26	4.20	.54	.26
MENOS DE 0.1 .	105.45	54.47	2.20	58.45	[illegible]	-	[illegible]	-	-
0.1 - 0.19 .	48.23	[illegible]	.76	33.14	[illegible]	.10	1.6[illegible]	[illegible]	-
0.2 - 0.49 .	82.86	24.13	1.10	54.28	2.66	.66	1.59	[illegible]	.26
DE 0.5 Y MAS ...	25,120.34	6,455.65	25.43	4,340.59	14,454.43	7,583.05	4,071.38	213.65	2,562.15
0.5 - 0.9 .	171.06	45.60	2.43	115.17	[illegible]	.50	1.66	1.10	-
1.0 - 1.9 .	293.63	[illegible]	2.00	200.58	[illegible]	1.50	6.45	[illegible]	-
2.0 - 2.9 .	250.55	42.00	2.00	146.18	[illegible]	-	26.07	[illegible]	-
3.0 - 3.9 .	152.21	32.60	3.00	[illegible]	[illegible]	-	15.16	5.15	3.25
4.0 - 4.9 .	143.35	37.22	4.00	98.12	[illegible]	-	4.60	-	-
5.0 - 9.9 .	910.38	260.20	12.00	466.40	[illegible]	9.00	187.56	[illegible]	-
10.0 - 19.9 .	1,554.63	222.66	-	687.75	[illegible]	41.55	418.62	[illegible]	34.10
20.0 - 49.9 .	4,365.04	1,443.45	-	1,435.66	[illegible]	162.10	1,186.75	[illegible]	106.60
50.0 - 99.9 .	4,447.25	1,534.40	-	627.60	[illegible]	457.50	1,616.35	54.04	76.00
100.0 - 199.9 .	2,649.50	1,206.25	-	600.00	[illegible]	420.00	604.56	-	527.00
200.0 - 499.9 .	2,464.50	1,166.00	-	-	[illegible]	418.50	-	-	856.00
500.0 - 999.9 .	3,723.00	-	-	-	[illegible]23.00	600.00	-	-	523.00
1,000.0 - 2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	5,346.00	-	-	-	5,346.00	5,346.00	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Best Available Document

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMANO: ANO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMANO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS): TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
COLON	126,534.18	25,593.90	453.88	89,605.20	10,881.20	157.00	8,574.13	651.03	1,055.00
MENORES DE 0.5 .	180.21	43.84	1.74	133.77	.86	-	.82	.04	-
MENOS DE 0.1 .	23.54	7.48	.56	15.46	.04	-	-	.04	-
0.1 - 0.19 .	49.69	16.56	.20	32.83	.10	-	.10	-	-
0.2 - 0.49 .	106.98	19.80	.98	85.48	.72	-	.72	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	126,353.97	25,550.06	452.14	89,471.43	10,880.34	157.00	8,573.31	651.03	1,055.00
0.5 - 0.9 .	326.12	45.16	3.50	158.26	2.20	-	2.20	-	-
1.0 - 1.9 .	898.32	[illegible]	20.65	[illegible]	13.3[illegible]	-	6.19	4.[illegible]	-
2.0 - 2.9 .	1,110.96	[illegible]	22.80	[illegible]	43.7[illegible]	-	17.[illegible]5	26.[illegible]	-
3.0 - 3.9 .	[illegible]	[illegible]	16.45	837.45	16.00	-	16.[illegible]0	-	-
4.0 - 4.9 .	1,058.40	[illegible]	20.00	881.05	[illegible]	-	26.[illegible]	25.00	-
5.0 - 9.9 .	5,3[illegible]	683.[illegible]5	53.00	4,359.80	170.55	-	155.5[illegible]	1[illegible].00	4.00
10.0 - 19.9 .	11,257.52	[illegible]	50.00	9,873.80	374.37	-	287.37	[illegible].00	-
20.0 - 49.9 .	26,663.60	2,156.55	266.00	22,611.55	1,585.10	10.00	1,[illegible]46.10	254.00	15.00
50.0 - 99.9 .	23,155.45	[illegible]	-	19,012.75	2,280.10	85.00	[illegible],222.10	-	-
100.0 - 199.9 .	16,522.25	[illegible]	-	11,[illegible]	3,521.00	58.00	[illegible],671.00	100.00	-
200.0 - 499.9 .	15,[illegible]	[illegible]	-	6,[illegible]0.45	1,878.00	-	1,388.00	200.00	750.00
500.0 - 999.9 .	[illegible]	[illegible]	-	3,500.00	920.00	-	520.00	-	250.00
1,000.0 - 2,499.9 .	8,100.00	[illegible]	-	1,400.00	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	5,775.00	[illegible]	-	-	-	-	-	-	-
COLON	41,144.76	15,059.39	245.30	21,101.47	4,738.60	157.00	4,118.53	165.07	294.00
MENORES DE 0.5 .	162.67	43.38	1.16	117.27	.86	-	.82	.04	-
MENOS DE 0.1 .	21.63	7.37	.56	13.66	.04	-	-	.04	-
0.1 - 0.19 .	46.24	16.46	.20	29.48	.10	-	.10	-	-
0.2 - 0.49 .	94.80	19.55	.40	74.13	.72	-	.72	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	40,982.09	15,016.01	244.14	20,984.20	4,737.74	157.00	4,117.71	165.03	294.00
0.5 - 0.9 .	287.47	[illegible].16	3.00	226.11	2.20	-	2.20	-	-
1.0 - 1.9 .	630.18	[illegible]	16.15	455.29	13.3[illegible]	-	8.19	4.[illegible]	-
2.0 - 2.9 .	623.25	[illegible]	18.50	476.60	41.[illegible]5	-	12.[illegible]	24.[illegible]	-
3.0 - 3.9 .	425.25	[illegible]	13.45	256.60	5.00	-	5.00	-	-
4.0 - 4.9 .	420.40	[illegible]	8.00	267.05	45.[illegible]	-	20.[illegible]	2[illegible].00	4.00
5.0 - 9.9 .	1,569.15	[illegible]	29.00	1,346.70	78.55	-	67.[illegible]	5.00	-
10.0 - 19.9 .	2,856.67	[illegible]	-	1,106.60	182.37	-	137.[illegible]7	35.00	-
20.0 - 49.9 .	7,334.46	5,300.50	156.00	[illegible],412.05	665.50	10.00	501.[illegible]0	1[illegible].00	-
50.0 - 99.9 .	6,154.70	[illegible]	-	[illegible],857.00	1,354.10	85.00	1,336.10	-	-
100.0 - 199.9 .	4,000.29	1,44[illegible].50	-	[illegible],021.[illegible]5	1,133.00	58.00	1,133.00	-	-
200.0 - 499.9 .	7,886.45	[illegible],220.00	-	[illegible],442.45	1,174.00	-	884.00	-	290.00
500.0 - 999.9 .	4,837.00	[illegible]	-	1,200.00	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	3,000.00	3,000.00	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

CUADRO N. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS)								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
CHIRIQUI	419,496.27	142,055.66	14,120.36	140,466.12	122,645.39	18,066.50	81,195.55	7,153.01	16,432.33
MENORES DE 0.5 ..	1,405.53	361.57	14.63	550.57	12.36	1.29	6.11	4.90	.06
MENOS DE 0.1 ..	346.61	132.17	2.68	210.42	.74	.13	.66	-	.06
0.1 - 0.19 ..	284.24	77.26	3.65	201.23	1.76	-	1.61	.15	-
0.2 - 0.49 ..	774.68	176.20	8.10	578.52	9.86	1.16	3.55	4.75	-
DE 0.5 Y MAS ...	418,090.74	141,672.11	14,105.75	139,475.65	122,837.03	18,067.21	81,169.44	7,146.11	16,432.27
0.5 - 0.9 ..	1,775.54	352.63	36.21	1,330.32	56.56	3.66	13.06	35.64	-
1.0 - 1.9 ..	3,520.73	622.25	108.05	2,301.51	256.45	21.67	50.41	24.60	-
2.0 - 2.9 ..	3,780.17	550.57	83.26	2,746.67	331.07	31.20	104.64	215.05	2.00
3.0 - 3.9 ..	3,552.57	656.55	93.00	2,817.35	321.42	38.85	113.70	122.47	10.25
4.0 - 4.9 ..	3,616.48	682.21	44.36	2,845.14	414.77	41.30	126.34	232.13	13.00
5.0 - 9.9 ..	14,659.53	2,565.56	242.67	10,229.19	1,691.71	230.65	257.40	623.73	50.13
10.0 - 19.9 ..	29,776.47	6,107.74	272.00	15,226.95	4,225.26	445.71	2,566.52	1,035.46	197.64
20.0 - 49.9 ..	69,245.02	16,100.00	586.40	35,024.74	13,537.66	1,121.50	10,022.46	1,674.22	665.70
50.0 - 99.9 ..	66,943.45	16,624.46	794.00	31,680.32	17,634.45	2,328.60	12,346.67	1,363.22	1,471.75
100.0 - 199.9 ..	61,552.32	21,636.51	506.00	15,240.56	24,610.45	3,487.60	17,307.10	1,240.00	2,575.75
200.0 - 499.9 ..	69,386.39	29,673.11	1,828.00	6,753.10	25,052.16	4,510.07	20,231.25	210.00	3,740.60
500.0 - 999.9 ..	37,922.00	16,336.00	1,706.00	1,003.00	18,877.00	4,340.00	10,525.00	-	4,012.00
1,000.0 - 2,499.9 ..	34,576.67	19,540.00	1,000.00	2,234.00	11,704.07	1,012.00	7,002.62	-	3,689.25
2,500.0 Y MAS ...	16,449.00	5,642.00	6,807.00	-	-	-	-	-	-
ALANJE	29,186.45	11,633.14	1,555.14	2,555.13	12,725.04	4,376.08	3,507.69	614.52	3,626.75
MENORES DE 0.5 ..	73.30	27.56	.69	44.65	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 ..	2.24	.44	.02	1.78	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19 ..	5.99	3.71	.12	6.16	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 ..	61.07	23.41	.75	36.51	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	29,115.15	11,645.58	1,554.25	2,550.28	12,725.04	4,376.08	3,507.69	614.52	3,626.75
0.5 - 0.9 ..	151.74	64.70	1.25	53.65	32.54	-	1.54	-	-
1.0 - 1.9 ..	298.96	111.30	5.00	170.75	15.33	3.33	4.50	4.50	-
2.0 - 2.9 ..	266.35	55.15	8.00	131.05	42.18	7.25	13.05	11.65	-
3.0 - 3.9 ..	273.55	59.00	12.00	147.65	23.10	3.75	5.20	6.00	3.25
4.0 - 4.9 ..	240.05	155.75	12.00	68.65	37.08	4.65	12.75	20.05	-
5.0 - 9.9 ..	915.20	366.72	44.00	305.73	178.98	15.25	74.50	45.00	-
10.0 - 19.9 ..	1,649.20	614.60	38.00	515.40	481.00	156.75	211.25	62.00	25.00
20.0 - 49.9 ..	3,054.25	1,262.60	89.00	666.50	1,096.78	274.00	416.75	143.00	63.00
50.0 - 99.9 ..	3,215.46	1,013.00	136.00	649.30	1,837.18	760.50	404.75	151.12	460.75
100.0 - 199.9 ..	4,658.91	3,204.51	-	-	1,694.00	947.00	275.00	147.00	345.00
200.0 - 499.9 ..	7,025.28	3,540.26	449.00	222.00	2,614.00	430.00	1,634.00	-	550.00
500.0 - 999.9 ..	2,555.00	1,205.60	-	-	1,350.00	700.00	650.00	-	-
1,000.0 - 2,499.9 ..	4,367.25	-	1,000.00	-	3,367.25	1,012.00	-	-	2,355.25
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

CUADRO N. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS)								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
PANAMA	107,478.23	12,138.77	119.00	88,043.56	7,144.50	14.25	6,399.75	646.50	84.00
MENOS DE 0.5	4.64	.22	- -	4.42	- -	- -	- -	- -	- -
0.1 - 0.2	1.12	.06	- -	1.10	- -	- -	- -	- -	- -
0.2 - 0.49	1.67	.20	- -	1.47	- -	- -	- -	- -	- -
DE 0.5 Y MAS ...	107,473.59	12,138.55	119.00	88,039.54	7,144.50	14.25	6,399.75	646.50	84.00
0.5 - 0.9	14.50	1.35	- -	13.15	- -	- -	- -	- -	- -
1.0 - 1.9	110.72	4.50	3.00	103.22	1.00	- -	- -	1.00	- -
2.0 - 2.9	309.15	5.00	4.50	299.65	- -	- -	- -	- -	- -
3.0 - 4.9	455.50	5.05	3.00	447.45	- -	- -	- -	- -	- -
5.0 - 9.9	581.56	16.00	8.00	557.56	18.00	14.25	3.75	- -	- -
10.0 - 19.9	2,773.63	40.00	10.00	2,723.63	5.00	- -	5.00	- -	- -
20.0 - 29.9	4,063.30	16.00	20.00	4,027.30	- -	- -	- -	- -	- -
30.0 - 49.9	6,300.00	30.00	30.00	6,240.00	66.00	- -	66.00	- -	- -
50.0 - 69.9	4,500.00	20.00	20.00	4,460.00	184.00	- -	184.00	- -	- -
70.0 - 99.9	4,774.00	20.00	20.00	4,734.00	414.00	- -	414.00	- -	- -
100.0 - 199.9	24,283.25	80.00	20.00	24,183.25	533.00	- -	533.00	- -	- -
200.0 - 499.9	6,400.00	1,200.00	- -	5,200.00	1,300.00	- -	900.00	300.00	- -
500.0 - 999.9	2,700.50	- -	- -	2,700.50	1,475.00	- -	1,475.00	- -	- -
1,000.0 - 2,499.9	36,925.00	5,817.00	- -	31,108.00	2,608.00	- -	2,608.00	- -	- -
2,500.0 Y MAS ...	29,921.32	11,645.57	114.00	64,233.00	3,224.38	- -	3,057.75	667.00	60.00
MENOS DE 0.5	1.26	.02	- -	1.24	- -	- -	- -	- -	- -
0.1 - 0.2	.31	.02	- -	.29	- -	- -	- -	- -	- -
0.2 - 0.49	.30	- -	- -	.30	- -	- -	- -	- -	- -
DE 0.5 Y MAS ...	29,920.06	11,645.55	114.00	64,231.76	3,224.38	- -	3,057.75	667.00	60.00
0.5 - 0.9	8.00	5.00	3.00	60.00	- -	- -	- -	- -	- -
1.0 - 1.9	191.00	5.00	3.00	183.00	4.00	- -	4.00	- -	- -
2.0 - 2.9	300.00	5.00	3.00	292.00	8.00	- -	8.00	- -	- -
3.0 - 4.9	455.50	5.05	3.00	447.45	- -	- -	- -	- -	- -
5.0 - 9.9	581.56	16.00	8.00	557.56	18.00	14.25	3.75	- -	- -
10.0 - 19.9	2,773.63	40.00	10.00	2,723.63	5.00	- -	5.00	- -	- -
20.0 - 29.9	4,063.30	16.00	20.00	4,027.30	42.00	- -	27.00	15.00	- -
30.0 - 49.9	6,300.00	30.00	30.00	6,240.00	364.00	- -	37.00	252.00	60.00
50.0 - 69.9	4,500.00	20.00	20.00	4,460.00	242.00	- -	182.00	- -	- -
70.0 - 99.9	4,774.00	20.00	20.00	4,734.00	362.00	- -	362.00	- -	- -
100.0 - 199.9	24,283.25	80.00	20.00	24,183.25	533.00	- -	533.00	- -	- -
200.0 - 499.9	6,400.00	1,200.00	- -	5,200.00	1,300.00	- -	900.00	300.00	- -
500.0 - 999.9	2,700.50	- -	- -	2,700.50	1,475.00	- -	1,475.00	- -	- -
1,000.0 - 2,499.9	36,925.00	5,817.00	- -	31,108.00	2,608.00	- -	- -	- -	- -
2,500.0 Y MAS ...	29,921.32	11,645.57	114.00	64,233.00	3,224.38	- -	3,057.75	667.00	60.00

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

CUADRO No. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS)								
	TOTAL	OCUPADAS CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
YAVIZA	20,712.08	202.20	5.08	20,101.30	403.50	-	340.00	39.50	24.00
MENORES DE 0.5	2.82	.20	-	2.62	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1	.60	-	-	.60	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19	1.35	.20	-	1.15	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49	.87	-	-	.87	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS	20,705.16	262.60	5.00	20,098.68	403.50	-	340.00	39.50	24.00
0.5 - 0.9	4.66	-	-	3.50	.75	-	-	.75	-
1.0 - 1.9	20.85	1.00	-	18.08	1.35	-	-	1.35	-
2.0 - 2.9	87.50	2.00	-	65.50	-	-	-	-	-
3.0 - 3.9	103.30	-	-	103.30	-	-	-	-	-
4.0 - 4.9	113.10	-	-	113.10	-	-	-	-	-
5.0 - 9.9	575.50	-	-	569.50	5.00	-	-	5.00	-
10.0 - 19.9	1,103.70	40.00	5.00	1,034.20	25.00	-	25.00	-	-
20.0 - 49.9	3,435.00	-	-	3,375.00	56.00	-	-	32.00	24.00
50.0 - 99.9	6,166.00	55.00	-	6,545.00	160.00	-	160.00	-	-
100.0 - 199.9	5,246.00	100.00	-	4,555.00	151.00	-	151.00	-	-
200.0 - 499.9	3,146.00	-	-	3,146.00	-	-	-	-	-
500.0 - 999.9	700.00	-	-	700.00	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HERRERA	164,255.12	57,540.41	3,040.05	56,649.62	47,065.04	8,540.58	27,544.14	4,763.81	5,816.11
MENORES DE 0.5	253.37	64.75	7.27	117.08	4.23	-	2.30	1.53	-
MENOS DE 0.1	55.10	26.30	1.22	33.63	.35	-	.31	.04	-
0.1 - 0.19	45.62	13.10	.65	31.10	.17	-	.37	-	-
0.2 - 0.49	152.65	25.35	5.40	114.15	3.71	-	1.62	1.49	-
DE 0.5 Y MAS	164,041.75	57,475.62	3,032.78	56,472.56	47,060.81	8,540.58	27,541.84	4,761.88	5,816.11
0.5 - 0.9	466.16	53.56	13.30	321.61	37.65	4.04	5.44	24.41	-
1.0 - 1.9	1,835.35	263.18	158.20	1,168.65	[illegible]	16.55	37.20	165.27	-
2.0 - 2.9	1,988.52	311.17	124.86	1,558.66	[illegible]	36.72	72.64	241.65	2.75
3.0 - 3.9	1,634.35	408.60	107.00	1,097.17	[illegible]	37.50	45.45	262.37	3.00
4.0 - 4.9	1,461.03	246.26	61.50	697.72	[illegible]	30.00	100.56	148.57	-
5.0 - 9.9	8,582.60	2,160.46	115.50	4,963.21	[illegible]	162.78	780.20	665.12	70.50
10.0 - 19.9	18,055.19	5,465.17	121.00	6,633.40	[illegible]	440.50	2,465.11	618.60	318.01
20.0 - 49.9	42,493.19	13,550.52	383.17	16,638.57	[illegible]	1,360.11	7,630.29	1,636.03	1,142.80
50.0 - 99.9	31,466.55	10,321.25	204.00	5,697.45	[illegible]	1,521.40	[illegible]	[illegible]	1,446.52
100.0 - 199.9	22,345.41	6,466.33	220.00	4,755.50	[illegible]	1,257.00	[illegible]	[illegible]	1,070.08
200.0 - 499.9	18,090.88	7,371.46	-	5,730.50	[illegible]	1,610.00	[illegible]	-	514.00
500.0 - 999.9	9,168.66	2,454.00	1,526.25	1,600.00	[illegible]	1,951.76	750.00	-	846.65
1,000.0 - 2,499.9	3,178.00	3,176.00	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS	3,265.00	3,265.00	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO

CUADRO N. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS)								
	TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
EL RINCGA	2,336.45	844.15	97.26	1,166.04	229.00	97.00	115.70	16.30	-
MENORES DE 0.5 .	9.20	.65	.01	8.54	-	-	-	-	-
MENOS DE 0.1 .	.25	-	.01	.68	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19 .	1.05	.10	-	.55	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	3.86	.75	-	7.11	-	-	-	-	-
DE 0.5 Y MAS ...	2,327.25	843.30	97.25	1,157.70	229.00	97.00	115.70	16.30	-
0.5 - 0.9 .	27.10	.60	.50	35.05	.75	-	-	.75	-
1.0 - 1.9 .	25.60	6.25	2.75	67.60	-	-	-	-	-
2.0 - 2.9 .	62.65	6.00	2.00	42.15	10.50	-	2.00	8.50	-
3.0 - 3.9 .	24.00	-	-	18.60	6.00	-	3.00	3.00	-
4.0 - 4.9 .	33.60	-	4.00	65.75	4.05	-	-	4.05	-
5.0 - 9.9 .	144.20	23.25	8.00	104.20	5.25	-	5.25	-	-
10.0 - 19.9 .	282.95	105.00	-	140.75	33.20	-	33.20	-	-
20.0 - 49.9 .	223.25	111.00	-	-	112.25	40.00	72.25	-	-
50.0 - 99.9 .	287.00	[illegible]	80.00	65.60	57.00	57.00	-	-	-
100.0 - 199.9 .	104.00	104.00	-	-	-	-	-	-	-
200.0 - 499.9 .	1,062.00	353.00	-	669.60	-	-	-	-	-
500.0 - 999.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOS SANTOS	255,129.65	67,451.56	3,464.62	130,833.39	105,335.48	7,930.10	76,516.05	5,658.81	10,554.12
MENORES DE 0.5 .	259.32	46.51	4.40	206.42	1.99	.03	1.11	.65	-
MENOS DE 0.1 .	45.81	11.25	.50	33.78	.66	.03	.16	.07	-
0.1 - 0.19 .	48.50	8.53	.30	38.62	.45	-	.45	-	-
0.2 - 0.49 .	164.51	26.73	3.50	132.82	1.46	-	.68	.78	-
DE 0.5 Y MAS ...	254,870.33	67,445.45	3,460.22	118,626.57	105,337.49	7,930.47	76,514.94	5,657.56	10,554.12
0.5 - 0.9 .	554.56	60.00	27.55	407.75	38.66	2.37	7.63	46.66	-
1.0 - 1.9 .	1,651.58	242.21	158.57	1,166.44	324.00	[illegible]	33.92	[illegible]	8.75
2.0 - 2.9 .	2,044.40	276.10	189.50	1,124.56	[illegible]	39.6[illegible]	74.66	[illegible]	4.50
3.0 - 3.9 .	1,773.22	246.11	152.50	570.42	[illegible]	[illegible]	60.54	[illegible]	-
4.0 - 4.9 .	1,708.01	150.38	125.60	1,005.[illegible]	366.43	45.10	103.16	[illegible]	16.50
5.0 - 9.9 .	8,157.14	1,665.58	279.90	4,335.[illegible]	1,759.[illegible]	166.2[illegible]	652.18	834.61	55.29
10.0 - 19.9 .	18,646.65	4,556.22	460.75	5,245.[illegible]	4,340.41	462.50	2,430.[illegible]	1,221.75	245.25
20.0 - 49.9 .	54,656.73	14,160.53	396.65	26,016.16	13,700.75	1,032.[illegible]	5,508.57	[illegible]	575.00
50.0 - 99.9 .	70,025.08	19,626.02	366.00	30,633.12	23,401.34	2,031.[illegible]	17,817.[illegible]	[illegible]	1,606.50
100.0 - 199.9 .	62,252.74	12,130.00	293.00	32,145.75	26,625.55	965.00	20,837.[illegible]	1,553.00	3,530.47
200.0 - 499.9 .	53,160.53	10,733.60	612.00	36,169.60	25,086.33	1,661.[illegible]	15,450.[illegible]	577.00	3,357.50
500.0 - 999.9 .	13,112.25	4,451.60	-	10,253.60	8,893.[illegible]	1,463.00	6,637.25	-	533.00
1,000.0 - 2,499.9 .	6,256.00	4,616.60	-	1,460.00	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

CUADRO N. 14   SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS): TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
PANAMA	367,562.74	132,047.05	3,443.60	182,125.49	49,946.26	4,864.80	31,715.45	8,864.33	4,461.68
MENORES DE 0.5 .	1,456.38	625.50	20.75	765.70	16.43	.55	14.37	.75	.36
MENOS DE 0.1 .	569.[illegible]	155.31	7.31	306.96	1.04	.10	.66	.55	. -
0.1 - 0.19 .	334.[illegible]	144.22	7.02	178.19	4.65	.46	4.35	.44	. -
0.2 - 0.49 .	552.38	230.13	6.[illegible]	305.15	10.50	.55	9.13	.42	.36
DE 0.5 Y MAS ...	366,106.36	131,417.55	3,423.15	181,355.79	49,525.63	4,863.85	31,701.06	8,863.58	4,461.32
0.5 - 0.9 .	1,535.68	511.[illegible]	18.66	564.47	[illegible]	1.06	15.66	4.36	. -
1.0 - 1.9 .	3,688.08	533.[illegible]	82.18	2,[illegible]7.03	[illegible]	15.61	44.55	46.46	1.30
2.0 - 2.9 .	3,227.18	626.24	75.05	2,555.[illegible]	138.60	14.65	81.[illegible]	88.[illegible]	1.06
3.0 - 3.9 .	2,735.47	626.40	46.[illegible]	1,866.10	186.92	5.00	55.[illegible]	36.[illegible]	[illegible]
4.0 - 4.9 .	2,642.05	606.55	72.[illegible]	1,341.18	[illegible]	17.00	121.66	44.[illegible]	[illegible]
5.0 - 9.9 .	11,229.50	2,544.33	112.50	7,265.[illegible]	[illegible]	24.06	545.[illegible]	418.[illegible]	43.05
10.0 - 19.9 .	21,146.58	4,661.55	156.00	14,223.34	1,068.[illegible]	126.68	1,342.65	346.[illegible]	57.16
20.0 - 49.9 .	32,460.71	18,450.47	371.10	35,644.03	4,[illegible]	346.67	1,427.55	6[illegible]	3[illegible]
50.0 - 99.9 .	62,583.[illegible]	[illegible]	222.00	43,201.49	6,334.[illegible]	606.54	5,136.41	221.[illegible]	365.81
100.0 - 199.9 .	59,120.00	13,[illegible].22	520.00	36,445.[illegible]	8,641.53	404.00	3,356.[illegible]	244.00	641.50
200.0 - 499.9 .	44,455.39	14,[illegible].06	705.00	20,635.00	8,762.[illegible]	3,020.08	8,328.[illegible]	686.00	728.00
500.0 - 999.9 .	16,138.00	8,630.00	. -	4,[illegible].50	4,[illegible].00	480.00	3,189.00	. -	1,110.00
1,000.0 - 2,499.9 .	24,084.06	9,224.00	1,000.00	7,[illegible]03.00	6,[illegible]7.06	1,540.00	4,613.06	. -	1,204.06
2,500.0 Y MAS ...	59,063.00	50,200.00	. -	2,659.00	6,204.00	. -	. -	6,254.00	. -
ARRAIJAN	10,158.83	3,162.52	63.28	2,218.46	694.61	16.71	625.70	50.20	. -
MENORES DE 0.5 .	322.66	126.53	3.98	171.79	4.56	.05	4.51	. -	. -
MENOS DE 0.1 .	105.01	34.66	.65	65.68	.40	.05	.15	. -	. -
0.1 - 0.19 .	104.42	42.71	1.66	54.16	.47	. -	.49	. -	. -
0.2 - 0.49 .	115.43	56.54	1.45	53.15	3.65	. -	3.65	. -	. -
DE 0.5 Y MAS ...	9,836.01	3,045.55	59.30	2,040.67	690.05	16.66	621.15	50.20	. -
0.5 - 0.9 .	217.51	66.36	1.2[illegible]	130.33	5.66	. -	5.66	. -	. -
1.0 - 1.9 .	436.66	122.36	5.00	161.43	10.61	2.16	12.56	3.[illegible]	. -
2.0 - 2.9 .	295.86	117.56	2.00	163.13	12.40	2.10	6.00	4.10	. -
3.0 - 3.9 .	273.81	130.65	3.00	124.16	16.00	3.00	3.[illegible]	5.[illegible]	. -
4.0 - 4.9 .	249.24	8[illegible].10	8.05	102.62	13.02	4.00	9.07	4.00	. -
5.0 - 9.9 .	1,133.33	566.13	14.00	458.80	60.66	7.00	48.66	[illegible].00	. -
10.0 - 19.9 .	937.70	542.20	. -	223.80	172.00	. -	146.00	24.00	. -
20.0 - 49.9 .	876.36	561.16	30.00	187.00	104.40	. -	104.40	. -	. -
50.0 - 99.9 .	752.50	435.00	. -	130.00	183.40	. -	163.56	. -	. -
100.0 - 199.9 .	439.00	326.00	. -	. -	100.00	. -	100.00	. -	. -
200.0 - 499.9 .	1,043.00	353.00	. -	250.00	. -	. -	. -	. -	. -
500.0 - 999.9 .	2,122.00	2,122.00	. -	. -	. -	. -	. -	. -	. -
1,000.0 - 2,499.9 .	1,060.00	1,060.00	. -	. -	. -	. -	. -	. -	. -
2,500.0 Y MAS ...	. -	. -	. -	. -	. -	. -	. -	. -	. -

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

CUADRO No. 14 SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN LA REPUBLICA, POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO: AÑO 1980

PROVINCIA, DISTRITO Y TAMAÑO (HECTAREAS)	SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EN HECTAREAS): TOTAL	OCUPADA CON TITULO DE PROPIEDAD	TOMADAS EN ARRENDAMIENTO	OCUPADAS SIN TITULO	TOTAL	PROPIA ARRENDADA	PROPIA SIN TITULO	ARRENDADA SIN TITULO	ARRENDADA PROPIA SIN TITULO
VERAGUAS	512,805.11	88,540.03	2,123.51	309,157.49	112,983.88	21,503.48	65,023.57	1,652.10	14,755.33
MENORES DE 0.5 .	434.17	55.27	8.00	315.35	7.55	.61	4.02	2.52	-
MENOS DE 0.1 .	80.95	34.44	1.10	45.51	.40	-	.31	.05	-
0.1 - 0.19 .	69.66	16.65	.90	48.55	1.39	.26	.16	.30	-
0.2 - 0.49 .	283.56	45.56	6.40	225.35	5.83	.35	2.55	2.93	-
DE 0.5 Y MAS ...	512,370.94	88,440.76	2,115.51	308,828.24	112,976.33	21,502.87	65,023.55	1,650.18	14,755.33
0.5 - 0.9 .	571.76	116.11	51.69	346.65	55.07	4.55	11.65	37.32	.65
1.0 - 1.9 .	4,138.06	376.66	257.59	3,111.13	393.45	37.31	43.43	264.66	3.42
2.0 - 2.9 .	4,793.39	368.05	122.70	3,690.13	591.41	45.37	203.01	342.05	4.50
3.0 - 3.9 .	4,065.67	385.40	40.45	3,281.11	364.71	31.50	125.41	224.11	3.25
4.0 - 4.9 .	3,572.91	262.05	32.50	2,566.88	310.74	20.50	106.75	178.55	12.10
5.0 - 9.9 .	15,529.12	2,231.20	96.00	8,572.71	1,388.22	142.15	265.53	566.15	75.00
10.0 - 19.9 .	38,553.26	5,528.53	55.75	25,610.42	3,709.76	252.15	1,381.16	1,083.47	109.00
20.0 - 49.9 .	95,104.38	16,651.62	373.00	67,145.53	13,953.53	666.50	10,653.02	2,112.45	654.66
50.0 - 99.9 .	87,443.59	16,603.13	356.03	53,136.17	17,106.66	456.00	13,350.05	1,560.56	1,303.55
100.0 - 199.9 .	61,663.57	14,141.63	-	32,561.39	18,140.75	712.50	[illegible]	557.00	1,205.00
200.0 - 499.9 .	60,150.54	16,261.25	650.00	34,673.78	17,045.98	1,989.00	[illegible]	252.00	3,154.00
500.0 - 999.9 .	28,500.55	6,418.75	-	22,340.40	10,335.00	817.00	[illegible]	-	1,512.00
1,000.0 - 2,499.9 .	38,739.00	8,507.00	-	12,000.00	18,232.00	5,561.00	3,359.00	-	3,252.00
2,500.0 Y MAS ...	23,263.54	-	-	9,000.00	14,263.54	11,237.54	-	-	3,026.00
ATALAYA	11,290.24	4,588.05	22.55	3,557.86	2,721.80	457.55	1,555.85	227.25	356.75
MENORES DE 0.5 .	49.66	14.60	-	34.71	.35	-	-	.35	-
MENOS DE 0.1 .	.66	.20	-	.46	-	-	-	-	-
0.1 - 0.19 .	6.40	2.00	-	4.40	-	-	-	-	-
0.2 - 0.49 .	42.60	12.20	-	30.05	.35	-	-	.35	-
DE 0.5 Y MAS ...	11,240.58	4,573.45	22.55	3,523.13	2,721.45	457.55	1,555.85	226.90	356.75
0.5 - 0.9 .	52.45	18.30	3.30	63.30	4.55	1.45	2.10	1.00	-
1.0 - 1.9 .	208.40	58.75	4.45	136.75	8.45	4.25	1.00	18.00	-
2.0 - 2.9 .	276.93	32.55	2.00	153.40	44.30	1.15	2.55	15.40	-
3.0 - 3.9 .	125.85	31.10	3.00	73.60	15.20	-	6.00	12.00	-
4.0 - 4.9 .	128.25	44.50	-	65.50	16.00	4.30	4.00	[illegible]	-
5.0 - 9.9 .	656.00	216.25	-	316.55	89.00	1.50	38.00	33.70	-
10.0 - 19.9 .	1,459.40	888.00	10.00	343.55	268.48	15.00	356.48	64.20	18.50
20.0 - 49.9 .	3,881.20	1,860.00	-	1,455.85	641.18	24.00	463.50	36.00	[illegible]
50.0 - 99.9 .	2,605.00	1,262.00	-	558.00	640.00	50.00	663.50	-	56.25
100.0 - 199.9 .	3,195.05	555.00	-	299.00	985.09	-	201.09	-	127.00
200.0 - 499.9 .	712.00	333.00	-	-	379.00	379.00	-	-	184.00
500.0 - 999.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1,000.0 - 2,499.9 .	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2,500.0 Y MAS ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-

** ESTE CUADRO NO INCLUYE LAS EXPLOTACIONES SIN TIERRA.

Apéndice 7

El Desarrollo Histórico-Jurídico de la Propiedad y la Titulación de Tierras en Panamá

Por: Ricardo Zeledón
Derecho Agrario
Universidad de Costa Rica

Apéndice 7

El Desarrollo Hitórico-Jurídico de la Propiedad y la Titulacion de Tierras en Panamá.

La conformación de la propiedad agraria a través de la titulación en Panamá es un proceso permanente durante toda su historia. Los requisitos establecidos en el Código Agrario para los beneficiarios de la titulación y su procedimiento obedecen, en gran medida, a un viejo planteamiento jurídico que viene manteniéndose.

El desarrollo histórico jurídico de la propiedad y la titulación de tierras debe dividirse en 2 grandes períodos: A) Pre-reforma Agraria, y B) De-reforma agraria, pudiendo subdividirse cada uno de ellos.

A) El período anterior a la legislación de reforma agraria

Cuando Panamá se separa de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, durante un corto tiempo sigue rigiéndose por las leyes colombianas. Sin embargo pronto logró también la independencia jurídica.

Con la Constitución política de 1904, se establece el principio liberal de la propiedad privada,, procediendo el nuevo Estado, primero a suspender temporalmente la adjudicación de tierras baldías nacionales conforme a la legislación colombiana, para dictar, casi inmediatamente, otra ley la ley 70 de 10 de junio de 1904 que estableció el nuevo sistema de adjudicación, tanto de las tierras baldías (siendo todas aquellas no inscritas en el Registro Público a nombre de terceros y por ende pertenecientes al Estado). Durante este período se dicta un buen número de leyes encargadas de la administración y distribución de este importante patrimonio

estatal, y de Decretos destinados a ejecutar esas leyes declarando importantes áreas inadjudicables para sentar las bases de todo el sistema vigente actualmente. (Ver anexo 1, compendio de legislación agraria).

Los principios básicos de esta compleja normativa se resumen en dejar bajo la administración del Estado todas las tierras no inscritas en el Registro como propiedad privada, permitiendo a los particulares la posibilidad de acceder a ellas, y a sus títulos, cuando las solicitaren, previo pago de su valor y de reunir una serie de requisitos sustantivos y procesales.

Dentro de un marcado espíritu de codificación, en 1916, se dicta un Código Fiscal. Regula, entre otros temas, la propiedad plena, la adjudicación de tierras las concesiones gratuitas, la venta de tierras baldías nacionales, las oposiciones a esas concesiones y ventas, las concesiones transitorias, las tierras no adjudicables e incluso las reservas indígenas.

Durante los 40 años que le correspondió regir el Código Fiscal de 1916 se dictan un buen número de Leyes y Decretos encargados de conformar la nueva estructura propietaria panameña, sin percibir importantes cambios, en línea de principios respecto de la legislación original.

Frente a una gran confusión legislativa, en 1957 se dicta un nuevo Código Fiscal, el cual deroga el anterior y toda las otras disposiciones que lo hubieren reformado, adicionado o complementado.

Pese a la introducción constitucional del principio de la función social de la propiedad en la Carta Magna de 1941, y en la de 1946,

el Código no le da suficiente valor a estos preceptos en cuanto a la propiedad y la titulación se refiere. Sin embargo, debe destacarse el mérito de esta normativa al crear prácticamente el procedimiento y los principios hoy vigentes, pues el Código Agrario -con pocas modificaciones- sigue su letra.

Los bienes en Panamá son de dominio público o de propiedad privada encontrándose dentro de los primeros las tierras baldías y las indultadas, asumiendo estas últimas también el caracter de baldías.

Estas tierras eran administradas y adjudicadas por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y se clasifican en : a) las no adjudicables o condicionalmente adjudicables, con el carácter de inalienables e imprescriptibles, al ser declaradas así por disposición legal en virtud de constituir áreas del patrimonio del Estado cuya importancia merece una especial protección; las reservadas para usos especiales, destinadas básicamente a cumplir finalidades en beneficio de la Nación; y c) las adjudicables eminentemente privatizables. (Código Fiscal, artículos 103-104, 116-158).

Las adjudicables se dividen en dos tipos: según la adjudicación sea en propiedad o en arrendamiento. Si lo son en propiedad hay cuatro modalidades: a) a título gratuito (a pobres o inmigrantes)(3), b) a Municipios(4), c) a empresas de utilidad pública(5), y d) a título oneroso(6); y en arrendamiento solo uno (artículo 153-158).

Cada uno de estos tipos de adjudicación -sea en propiedad o arrendamiento- van a tener un procedimiento específico, y un régimen común para resolver cualquier tipo de oposición que surgiere (Código Fiscal, artículos 159 a 217).

Estos procedimientos podrían sintetizarse -solo para efectos ilustrativos- de la siguiente forma(Código fiscal, artículos 161 a 200):

a) Etapa de solicitud: La gestión se presenta a la autoridad respectivas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, identificándose el peticionario con todas sus calidades civiles, describiendo el inmueble (naturaleza, situación, linderos y medidas) y citando las normas jurídicas sobre las que sustenta su gestión. Debe adjuntar las pruebas respectivas, las que incluyen testigos en las adjudicaciones a título gratuito y oneroso y el pago respectivo en las a título oneroso.

b) Etapa de identificación del inmueble y de publicidad de la adjudicación: Después de darle curso a la solicitud se ordena la mensura del inmueble a través de uno de los agrimensores del Estado , salvo en el caso de la adjudicación a título oneroso que corre por cuenta del interesado, y previa una inspección del terreno solo en el caso de la adjudicación a los Municipios, con el objeto de identificar e individualizar el inmueble requerido. Luego se ordena la publicación de unos edictos para citar a todos los interesados a que concurran en defensa de sus derechos, dentro del expediente respectivo, procediendo luego a notificar a los colindantes para determinar si la medida o la titulación se ajusta a la realidad y no les causa perjuicio.

c) Etapa de adjudicación en propiedad: Recibidas las pruebas en forma satisfactoria, identificando el inmueble, y si no existe oposición, se procede a probar la solicitud de adjudicación en forma definitiva, salvo el caso de los otorgados a título gratuito que primero se conceden provisionalmente durante un período de 3

años para determinar si cumple con una serie de exigencias de cultivo y luego se otorgan también en forma definitiva.

d) El período de Reforma Agraria. Se inicia con la entrada en vigor del Código Agrario, que obedece históricamente al proceso reforma Agrarista impulsado por la Carta de Punta del Este de 1961, cuya etapa abarca la época actual.

Sobre el tema de la concepción de la propiedad agraria y la titulación de tierras -únicos aspectos jurídicos en los cuales se interesa este estudio- deben destacarse tres características básicas: 1) El Código sigue, en la línea de máximas, la concepción adjudicatoria y de procedimiento del Código Fiscal; 2) Introduce el concepto de la función social a la propiedad agraria, la cual cobra una dimensión más profunda; y 3) a partir de su promulgación se crea todo regimen nuevo de tierras inadjudicables.

Apéndice 8

Individual Level Effects of titling

By: Virginia Lambert
Panama

Individual Level Effects of Land Titling

Theoretically, title and tenure insecurity may affect agricultural production not only at the macro-level through tenure conflicts but also at the individual level. Individuals who are not sure that they will have the same land in the future are thought to be unwilling to invest in the land itself, in terms of permanent crops, fencing, irrigation systems, etc. They also may invest less in conservation or land improvement measures since they cannot be sure that either they or their children will benefit from these investments. On a more intangible level, a person with secure tenure may simply work harder because the security gives him/her something on which to base hopes for the future. According to the theory, because titling leads to security of tenure and therefore to more likelihood of longterm investment, land stewardship and hard work, it should contribute to increased agricultural production.

In field interviews we attempted to understand the validity of this causal chain for Panama. First, we asked whether the lack of a definitive title is associated with tenure insecurity. We found little qualitative evidence of tenure insecurity due to lack of a formal title. The more salient tenure insecurity issues were associated with land rental and with land invasions (precarismo.). We then examined the effect of this sense of security or insecurity on investments.

The perspective taken here is somewhat different from that in other sections of the report because it is based almost entirely on very brief and largely anecdotal field work, in the most prosperous agricultural areas of Panama. For three days we went into rural areas (Cocle, Herrera, Los Santos and Chiriqui) to interview Reforma Agraria officials, farmers, and representatives of several other groups. The analysis is probably somewhat biased by the dependence on the Reforma Agraria in gathering information. In spite of its limitations, it is useful information in developing hypotheses to understand the behavior underlying the titling process in Panama, and in exploring alternative explanations for the numerical and statistical data.

1. Tenure Security and Titling

Derecho posesorio is an informally recognized and (partially) formally legitimated definition of land rights, which provides tenure security for the individual. In the settled agricultural areas we visited, we found evidence that derecho posesorio is not a transitory condition, but rather, in many families, land has been passed down through several generations on this basis (interviews with small farmers in Nata and Chitre, 6/5, 6/6, 1986). Further, the legitimacy of derecho posesorio is not limited to agricultural lands. In both Nata and Boquete (where we asked the question), we were told that most people do not have formal titles for their houses and house lots either. Informants said that formal title on property in the villages usually is acquired when a person needs collateral for a commercial undertaking.

Land transactions, both sales and rentals, occur regularly with lands held by derecho posesorio. (Formally, only the land improvements and not the land itself are bought and sold. Although in reality this distinction seems to have little substance. Improvements include clearing the land, permanent crops or pasture improvement, buildings, etc..) One of the primary functions of the Reforma Agraria regional offices seems to be to legitimate these sales, since all sales on national lands are supposed to be registered with MIDA. This registration involves, at least in principle, an on site inspection of the land ad the improvements being sold there, a rough approximation of the boundaries of the property, an affirmation that the seller has possession of the property, has not sold it previously and does not have serious disagreements with neighbors concerning the boundaries. (Reforma Agraria, Penonome, 6/5/86). The inspection costs the seller approximately (for up to 20 has.) and results in the filing of the document in the Reforma Agraria, which is the same as the first step in the titling process.[1]

Lands without title are rented as readily as lands with title, and there is no difference in the rental fee. All interviewees agreed that there is no risk to the landholder in renting untitled land (i.e., with derecho posesorio). (interviews with farmers in Nata, Chitre, Las tablas, Boquete, 6/5-6/6).

On an impressionistic level, we were told again and again that derecho posesorio is secure because the Panamanian campesino "respects" property, if it is being worked. We were told, but did not verify, that land invasion (precarismo) on individually held (as opposed to state) lands usually occur only when the land has been abandoned by the owner. Although theoretically title may provide protection from invasion, in fact, it is no more useful than derecho posesorio since officials are unwilling to remove squatters. Squatters cannot get titles on titled property without a long legal battle but they can continue to farm the land.

The assertion that individuals feel they have tenure security with derecho posesorio does not imply that this tenure system is static or that it is sufficient for the future. Landholders repeatedly told us that they prefer to buy titled land because it involves less hassle in terms of possible conflicts and in terms of the future titling process. Where there is no land pressure titled land sells for more than untitled land because the buyer will not have to incur the costs of titling the land later.[2] Everyone we interviewed expressed the feeling that titles are good, they they simplify land conflicts and that they are the way of the future. The attitude, both in the city and in the rural areas, was that the people of rural Panama should have titles to their land.

On the other hand, we also were given the sense that titling is not a priority item in the eyes of most people. In interviews with knowledgeable people from outside the rural areas, an initial question about titling wuld lead to a discussion of other agricultural problems, but then conclude with a statement that titling should be done.

In conversations with Reforma Agraria personnel and with farmers, we were led to understand that derecno posesorio seems to provide enough security so that usually a person will not carry through the titling process to its conclusion until there is evidence of a concrete immediate individual benefit. Our fieldwork suggests that this concrete benefit is often a pending loan. (This point is discussed below.) [3] Conflict avoidance or resolution may also be an impulse for titling in some regions. [4]

Our discussions would lead to the hypothesis that as land pressure or commercialization increases in rural areas, it is likely that there will be more interest by farmers in titling. However, this interest will be generated more by the pressures or needs associated with the commercialization process than by an individual sense of tenure insecurity. This hypothesis would imply that the act of titling in and of itself would not effect change in agricultural production in rural Panama. Alternatively, in our discussions with farmers and with Reforma Agraria officials we were told that the most serious problem for the small and medium farmers and the most serious constraint on production in their eyes is the limited market for what they produce. (interviews in Nata, Las Tablas, Boquete, I. Perez, 6/4-6/9). At the same time, we might argue, that if other conditions change, (e.g., if market conditions improve), the cost and cumbersomeness of the titling process may become an increasing constraint on economic change. [5]

2. Titling and Investment

If, in Panama, individuals feel that they have secure tenure with derecho posesorio, there is no reason to expect differences in individual behavior on titled and untitled land (in terms of investment, conservation, etc.) which are motivated by the title. In interviews, farmers clearly expressed the fact that there is no difference.

Coffee trees in Boquete are planted on both titled and untitled land. the presence or absence of fencing has nothing to do with titling but rather varies with the crop and the customs of the local area. The signing of contracts to grow tomatoes for Nestle, and membership in cooperatives has no relationship to title. In fact, the Nestle official said the company does not even know the tenure status of their contractors. In both citre and boquete we were told that title is irrelevant to coop memberhipo. Many members have no

land and rely entirely on rentals. The mid-sized farmer in Chitre who has some titled and some untitled land said that he plans to seed the pastureland in both areas, but he started last year with the titled land because it is the better land. We found vegetable and melon growers in Nata who have invested in irrigation equipment in spite of the fact that tney have only rented land.

Furtner, in Chitre and Las Tablas we were told that title per se is no brake on selling land and migrating. When small farmers get reeady to migrate they sell all tneir land and leave, regardless of whether it is titled. Informants argued that this is true because people in these areas who sell out do so primarily because of necessity. In the good agricultural land areas, farmers also said that although titled land is worth more than untitled land, when it comes to actually buying and selling land, the price paid does not vary by title. THere are so many buyers for each piece of land that goes on the market that the seller names the price. We were also told (although tnis should be verified) that banks give lozns for land purchases regardless of whetner the land is titled.

A second aspect of the question of the relationship between security, investment and production is the type of investment farmers make when they have tenure security and more importantly, when they have title and access to long term credit. We did not collect any concrete data on this subject in tne field interviews. The census data, showing a strong association between machinery ownerhip and title suggest that farm machinery is one avenue of investment. [6] A mid-sized farmer in Las Tablas who has steadily expanded his operation "because of the support of the bank", said that when a landholder (in tne Las Tablas region) gets credit he usually invests first in a vehicle (which is essential to farming). Tnen, he will invest in buildings, fencing, etc. for tne farm, and in his house. He aslo invests in buying more land.

One would expect that they types of investments made would vary not nly with the sense of tenure security but also with the quality of tne land and the perception of agricultural potential in the area. THese factors may be imprtant in udnerstanding the impact of title on production via investment. Also, it may be valid to examine the extent of use of long term credit for land purcnase, to understand the potential distributive impact of land titling.

It also has been suggested that titling and tenure security may affect agricultural production by increasing the sense of land stewardship and therefore the practice of land and soil conservation. In Panama, there are two major environmental concerns: soil loss due to the use of farming methods without regard for conservation; and, deforestation due to the practice of migratory slash and burn clearing of the forests for conversion to pasture lands. In a very cursory examination of these topics we

found little direct link between land titling and either problem. Soil erosion control does not seem to be widely practiced on either titled or untitled land, and it would seem more readily amenable to change through development of appropriate technologies and extension services than through land titling. Discussions with several knowledgeable people also suggest that titling would have little effect on migration and the practice of slash and burn clearing of virgin forests. It was suggested that this practice is part of a culture, of a way of life of an impoverished part of the rural population. Since they derive their income from the sale of the land which they have cleared (and for which they have therefore established derecho posesorio) rather than from agriculture, a change in their behavior would require incentives and training for moving into another kind of economic activity rather than titling the land. To the extent that titling increases the value of the cleared land it may actually serve as an incentive to this activity. However, the relationship between tenure and deforestation certaining deserves more attention since both AID/P and RENARE are mounting a major effort to try to restrict the migration.

3. The importance of title for the individual

tHe sense that, in Panama, there is tenure security without title and that therefore we do not find the expected causal relationship between title and investment, appears to be contradicted by two other types of data presented in this report. FIrst, the nubmer of applications for title, which are a various stages of completion seem to indicate a strong unmet desire for titles and a sense of tenure insecurity under derecho posesorio. Second, the cross sectional census data show associations of title with credit, investment and production which can be interpreted, on the basis of titling theroy, as indicating an impact of title on these factors. This explanation is at variance with that provided by our anecdotal field data.

3.1 Titling Process

Saying that derecho posesorio offers tenure security is not equivalent to saying that it is a sufficient tenure system for agricultural change in Panama, that it is a static system, or that land titling is irrelevant in the Panamanian contect. It can be nypothesized that, in part the large number of title applications whihc have benn carried only as far as the initial request or the survey of the land, represent, for the landholder a verification of derecho posesorio rather than an unmet desire for a full title.

The titling system, as it now stands, is driven by the initiative (and money) of the petitioner. Undoubtedly some of those who do not complete the process simply cannot afford to go through it. It seems clear that if free titles were made available, few Panamanian landholders would turn them down. [7] Those interviewed at the

cooperative in Nata (who were not selected for us by the Reforma Agraria) sid that many did not get titles because of the cost (6/4/86). In Cocle and Cnitre (6/4, 6/5), we were told by the Reforma Agraria that some small farmers did not title because they could not meet the cost. The analysis of the process shows that it also is costly in time, and may require hidden payments by the petitioner to move the process along smoothly. Last year when the Reforma Agraria lowered the price for the land in response to complaints about the restrictive nature of the costs, there was a small increase in requests for title. It is not clear whether there is a cause and effect relation here. A Reforma Agraria official said that he saw no difference in the characteristics of the people who were receiving title before and after the price change. (I. Perez, 6/9)

At the same time, our field interviews suggest it is not valid to assume that everyone who has opened a file at the Reforma Agraria intended to get a full title and did not do so because of excessive costs in time and money. In Penonome, the Reforma Agraria representative described an explicit, legitimized process for registering sales of land which do not have title. Although the procedure is the same as for titling, the end point for this process in most cases is derecho posesorio. He said that often people use the resulting piece of paper as if it were a title. The Reforma Agraria chief in David said that small farmers do not title because they do not need the title, especially for credit, and they do not have extra money to put into the purchase of the land which they already are using. The information that many people are not even titling their home lots in the rural towns seems to reiterate the low level of importance given to the formality of a title, since the cost for a house lot should be low compared to the much larger farm. Several mid-sized farmers, when asked why they had not titled their land replied "descuido", which seems to imply not only a complex time consuming process, but also a relative lack of immediate importance for or interest in the title.

Clearly, this is not a black and white situation. Some people do not complete the titling process because of cost and hassle. Others never had any intention of carrying it through in the first place. It is probably not even clear cut in many individuals' minds.

Our fieldwork simply cautions us to question the assumption that there is a great demand for titles which can be measured directly in terms of the number of petitions. Looking behind the number of requests to find out what motivates them may suggest an alternative explantion for the numbers and additional questions which should be considered in evaluating the relevance of a massive titling program.

One alternative explanation might be that instead of measuring the demand for titles, the files at the Reforma Agraria may indicate the extent of movement away from an informal tenure system based on derecho posesorio toward a formal system based on land titling

and registering. In this case we observe not a case of either informal or formal tenure, but rather stages on a continuum which runs between the two, from an unwritten understanding of rights of possession among neighbors, to local private documentation, to a public declaration of land claims, to a formal titling and registration of ownership. The office of the Reforma Agraria, which was set up to establish a process for titling, is being used to satisfy these various points in the continuum. Where an individual comes out on the continuum will likely depend on a complex of factors including his/her sense of the need to formalize tenure (e.g., to resolve conflict, to resist land pressure, to facilitate inheritance, to feel more secure, to take part in unrelated economic activities, to obtain credit, etc.) and the costs in time and money of the various stages of the process.

Carrying this hypothesis one step further we could argue that what we see in rural Panama as a whole is a process of change in the tenure system from an informal toward a formal structure. The titling and process as it now stands is cumbersome and may be impeding the overall change. The one time fix of a massive titling program represents an intervention in this process of change to eliminate the continuum of tenure forms. An important question then is the probable effect of intervening in this process at a particular point.

3.2 Titling and Credit on the Individual Level.

Our fieldwork suggests that individuals do not feel insecure about their right or ability to hold on to land held by derecho posesorio and therefore that they do not use the title as a criterion in deciding whether to invest in the land. Yet, the census data shows an association between investment and title, and yields and title. A possible explanation for these apprently contradictory findings lies in the ways in which individuals in Panama get credit for agriculture. (Another section of the report discusses the relation between title and credit on the macro-level. The concern here is only with the individual level relation.)

According to our interviews, credit for production is available to almost any farmer who tries to get it, either through the BDA, cooperatives or marketing intermediaries. Land access rather than land title is the requirement for getting short-term credit.

Most of the short-term agriculture credit, and all of the agriculture credit for the small farmers, comes through the BDA. (There is also obviously some informal credit through marketing intermediaries or from family and friends. We did not ask any questions about these sources.) Farmers who do not own land can obtain credit on the basis of the rental contract. Farmers under contract to Nestle get credit solely on the basis of that contract. More importantly, in terms of the relationship between credit and title and the interpretation of the number of applications for

title, when a farmer has land with derecho posesorio, the BDA requires a letter from the Reforma Agraria testifying that the individual has that land and that he/she has petitioned for a title. To get this letter, the person has to go to the Reforma Agraria and fill out the form which begins the titling process and pay the $10.00 fee for the inspection. In some places we were told that the letter was signed on the basis of the initial declaration of land possession; in others, the Reforma Agraria said they made the inspection before signing the letter. (interviews with regional Reforma Agraria, 6/4-6/6)

The BDA (which is most important), the BNP and private banks all require a title for long term credit and for large loans. When the BDA decides to make a medium or long term loan to a landholder who does not have titled land they automatically add a sufficient amount to the loan to pay for the cost of obtaining the title, and they require that the person get the land titled within a year. (In one case we were told that this loan was made in a check payable to the Reforma Agraria.) We also were told in each of the R.A. offices that there had been 2 or 3 cases in that region of similar loans made by the BNP for titling.

This program is most important for the mid-sized landholders, where a sizable proportion do not have titled land yet. According to the officials we interviewed, the large landholders either have all their land titled, have enough titled land to serve as collateral, or have other assets against which to borrow. The small farmers on the other hand rarely receive these loans for titles either because they do not use credit because their farms or small or because they would not be considered good enough credit risks for large loans even if their small plots of land were available as collateral.

This pattern of relationships was confirmed on all sides in our fieldwork - with the BDA in Penonome (6/4), with the farmers and with the officials of the Reforma Agraria. In conversations with farmers and local officials, the first response given to the question of the benefits of title was always that the title is important because it gives the farmer access to credit. The Reforma Agraria officials in the regional offices told us that most people who carry through all the steps to get a title do so because they have asked for a loan and the bank tells them they must have the title to get it. One official said, "it is a myth that the farmers get the title to keep it as security. They get titles to take out loans." Another said that landholders are very slow about completing the process until they want a loan - and "then they want us to get their title in one week."

This information suggests that the strong association between titles and credit found in the census data is the result of the fact that people who get credit get a title rather than that people who have a title get credit. It is important to establish the direction of this relationship in order to evaluate whether an intervention in

terms of titling would be effective in increasing investment and therefore production in agriculture. The census data association between title and amount of credit probably is due to two factors. First, a title is required for larger loans; and second, people who get credit and begin to invest may well continue to do so (i.e., the effect of title would increase exponentially). Titled farmers also have more access to credit from private banks (although we were told in all locations that the private sources of credit for agriculture are drying up.) We would suggest that the association between title and investment in the census data is in large part a reflection of this relationship between credit and title. This may imply that while it true that the most ambitious farmers, those who invest more, are more innovative, and are more involved in the commercial markets have titles, it is not necessarily true that there are ambitious farmers who are held back by lack of a title - a situation which could be corrected by a titling program.

4. Summary and Conclusion

This discussion has suggested two major hypotheses which might be important in evaluation of when to do a titling project and in the design of a project. First, to the extent that there is an evolutionary process of change occurring in rural Panama from an informal to a formal tenure system, it may be important to examine a potential titling program in terms of this process rather than just in terms of the difference between a situation with titles and a situation without titles. What would be the effect of intervening in the process now, with the technology of a massive titling program, in comparison to allowing the process to continue as it is? For example, if the present process continues what will be the effect on production in terms of conflicts or disruptions? It is clear that at the present rate of titling, all landholders will not have titles for another 100 years, but is it possible that this rate reflects the demand and will increase if the demand increases? (The Reforma Agraria must not feel over-burdened if they initiated a reduction in land prices in order to generate more business.) The present titling process is used most by the mid-sized farmers. A massive titling program would seem to benefit that group most directly. What effect would it have on the small farmers who under the present system may chose to stay away from titling, but presumably are also hindered from taking part to some extent because of the cost?

A salient point in evaluating whether to use a particular technology like titling is the sustainability of the new system that will be created. If we are observing a process of change, which may in some ways be adjusted to the requirements of agriculture as it now exists in Panama, what incentives will there be for the landholders to keep the land titling and registry system up-to-date? As a farmer in Boquete told us, he and his brothers have not gone to the registry to change the name on the land title left to them by their mother (who died 10 years ago), because this process also costs money (trip to town, lawyer fees, registration fees, etc.)

The second hypothesis raised by this analysis concerns the causal direction of the relationship between credit (and therefore investment and production) and title. Given that basic production credit is readily available in rural Panama, and that access to credit may often precede title - instead of the other way around - it seems likely that the impact of a titling program would be limited unless there were a much greater demand for and availability of credit for agriculture. Our interviews suggested that at this point, credit is not the major constraint facing small and mid-size farmers. At the same time, in the future, if some of the other problems of the agriculture sector are resolved, the antiquated titling process may be a constraint on growth and development, and it may serve as a means of blocking the participation of small farmers who find it difficult to acquire titles under the present mode.

Footnotes

1 Alternatively, an unknown number of buyers and sellers of derecho posesorio continue to carry out the transactions with private papers and the services of notaries. Reforma Agraria officials suggested that such sales occur most often in the relatveily remote and inaccessible areas, and that it is possible that their proportion is decreasing as people become more familiar with the Agrarian Reform law, and because of an increasing number of conflicts under the traditional system.

The presence of conflicts associated with transfers of land with derecho posesorio does not contradict the fact that it provides tenure security. The fact that people are going to the Reforma Agraria to pay $10.00 for an inspection and to formalize their claims attents to the legitimacy given this system. THe existence of formal mechanisms to to affirm derecho posesorio and to resolve conflicts (i.e., the Reforma Agraria registration and conflict resolution mechanisms) further shows the security it provides within the Panamanian system.

2. A mid-size farmer in Chitre said that in buying land he is much more concerned with whether the land has year round water and is accessible than whether it is titled. Several years ago he purchased a very good river front property which was titled. He has started the titling process on this land but has not completed it because of "descuido". On the other hand, we were told in Nata that people prefer to buy untitled land because it is cheaper and because it is not registered and therefore not subject to taxes.

3. A local bank official (Penonome) told us that title is important because it ties the campesino to the land and makes him more committed to carrying out his projects and paying back his loans. Local Reforma Agraria officials said the title gives the campesino a sense of pride and security. When we asked farmers what they see as the benefits of a title, security or pride were not mentioned, but rather improved access to financing. We did not hear (as in other countries), expressions of the importance of the title for security such as "so that I can say that this land is mine" or " so that I can pass it on to my children". On the other hand, a Reforma Agraria official in one region did say that it seemed to him that many of the solicitudes simples were made to affirm derecho posesorio by the older farmers who wanted to assure the transfer of these rights to their children.

4. For example, in Veraguas titling may be used as a means of resolving the confusion resulting from patrimonio familiar. In Las Tablas we were told that titled land is worth more because it avoids possible future costs of conflicts.

There are two additional questions to be asked here. First, after the Reforma Agraria reaches an accord in a conflict, do the parties carry through and title their land. This could serve as an indicator of the extent to which the title is seen as a tool in conflict avoidance. In some areas (e.g., mid-sized farmers in Cocle), we were told that the effort of a person to get a title is often the cause of the conflict instead of the other way around.

The second question is, to what extent would land conflicts in rural Panama disappear after titling. In part, the question is important to evaluate the impact the impact of sources of insecure tenure which will not be resolved by titling (see footnote 5).

5. We have suggested that individuals who occupy land in rural Panama on the basis of derecho posesorio, in most regions do not feel insecure about their tenure. We did encounter two situations which evidence insecurity and which could affect agricultural production and commercialization. Neither of these problems can be addressed by titling, but it is probably important to evaluate their interaction with titling. Both derive from landlessness and land distriabution.

Our field interviews show that a substantial proportion of the farmers producing fruits and vegetables for the urban and export markets depend on rented land (interviews in Nata, Las Tablas, Boquete, 6/4-6/6). This land is often rented only for the 3 or 4 months of the cropping season. Although farmers often return to the same land season after season, they have no assurance that the land will continue to be available to them. As the cooperative manager in Nata said, it is very difficult to plan for future sales, markets, contracts, etc., when the cooperative nas no idea how much land they can put into production next season.

This situation deserves more attention not only in terms of its relationship to titling but also for its effect on these small farmers if the markets for fruits and vegetables change.

The second aspect of tenure insecurity is precarismo. As stated above, farmers told us that the title offers no protection against land invasions. Although such invasions perhaps are not presently a problem on privately owned land, which is utilized, we picked up some concern about the future. A cattleman in Las Tablas said he would hesitate to buy land now in the sourthern Azuero peninsula because precarismo is becoming more common there, and neitner titling nor the legal authorities can protect a landholder against the invasions.

6. Macninery use is probably higher tnan macninery ownership. We were told in both Nata and in Boquete that some farmers who own machinery supplement their farm incomes by renting the machinery to others (e.g., going in and preparing a field for planting).

7. In almost all the interviews in the field, we were told that some poeple did not want a title because of fear of taxes. (In every case except the cooperative in Nata we were also told why this was a mistaken idea, i.e., that no one in Panama pays land taxes.) Aoparently, the reasonsing is that once land is registered it can be taxed. The other argument used against titling is that if land is titled and therefore used as collateral a person can more easily lose their land than they can without title. This is countered by the argument that the BDA can and has repossessed untitled land (as a state bank dealing with state land).

Although neither of these reasons seems to be important under the present circumstances, they mignt generate significant opposition to a massive titling project. Landholders might be suspicious of the tax implications of a massive program by the government.