

## 4.4 DESCRIPCIÓN DE LOS PATRONES DE TENENCIA DE TIERRAS

### 4.4.1 Introducción

La tenencia de la tierra en la Región Occidental ha demostrado ser uno de los temas de mayor importancia para los habitantes del área. Esta sección presenta los resultados obtenidos del esfuerzo relacionado a la tenencia de la tierra. En los siguientes párrafos se presentan los objetivos de este componente y la metodología utilizada, seguido de los resultados de la investigación.

#### • Objetivo del Estudio

El objetivo principal del estudio fue identificar y describir los patrones de tenencia de tierras dentro de la Región Occidental y subcuencas.

#### • Metodología

La metodología para el desarrollo del estudio se centró en la identificación y el manejo de las fuentes de información que serían utilizadas para sustentar la base cuantitativa del mismo. Dicha información ha sido utilizada para robustecer el análisis de los datos cuantitativos y la definición de las categorías de tenencia de la tierra oficialmente utilizadas en el país.

Para efectos del estudio sobre tenencia de la tierra sólo se utilizaron las categorías que claramente establecen un beneficio económico y social para los propietarios (dueños o poseedores), determinándose dos categorías específicas, para la Región en su totalidad, como para cada una de las tres subcuencas en estudio:

- Con título de propiedad
- Con derecho posesorio

En relación con las tierras que no estén legalizadas sea con títulos o derechos posesorios el análisis se realizará de forma global a nivel de la Región ya que no ha sido posible obtener un dato confiable que permita hacer una desagregación mayor. Es válido indicar que no está disponible toda la información necesaria para hacer un análisis más exhaustivo que permitiera hacer valoraciones económicas sobre la tenencia en la Región Occidental. El programa de Catastro y Titulación que desarrolla la Autoridad del Canal a partir del año 2002, proveerá información adicional a la encontrada en las fuentes consultadas sobre el tema de tenencia.

Para obtener la información para el análisis se procedió a combinar diferentes fuentes de información dado que no fue posible identificar una sola fuente, y se necesitó combinar varios registros estadísticos, eso sí referidos al año 2001. El alto grado de dispersión de la

Deleted: 2

Deleted: 78

información eliminó la posibilidad de recurrir a una sola fuente. Se utilizaron fuentes primarias y secundarias para la obtención de una base de datos sostenible técnicamente, y se realizaron análisis comparativos sobre las mismas. La metodología para la adquisición de información primaria consistió mayormente en entrevistas realizadas a personas conocedoras del tema, mientras que la información secundaria se obtuvo mediante una revisión bibliográfica de acuerdo a lo indicado en los términos de referencia sobre el tema de tenencia de la tierra en el área de la Región Occidental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

### Fuentes primarias

- i. **Entrevistas directas a Jefes Regionales, Departamento de Catastro Rural y Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras de la Reforma Agraria.** Se entrevistó a los jefes de las unidades administrativas mencionadas, a fin de verificar la información, corroborar datos y conocer la metodología de registro que realiza el MIDA. Las personas claves entrevistadas incluyeron a:
  - Los Jefes Regionales de Reforma Agraria –MIDA en:
    - La Región de Colón, al Agrónomo Miguel Vergara;
    - La Región de Capiá, al Ing. Ricardo Halphen; y
    - La Región de Coclé, a la Ingeniera Mayralicia Quiroz;
  - Otras personas conocedoras del tema incluyendo a:
    - El señor Luis Nieto del Departamento de Catastro Rural,
    - Lic. Juan Bernal Departamento de Adjudicación de Tierras y
    - Técnico Bernardino Cerrud, Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras de la Dirección Nacional de Reforma Agraria,

Estas personas proporcionaron información sustanciosa que se recoge en el presente informe.

### Fuentes secundarias

- i) **Información de la Dirección de Reforma Agraria del MIDA.** Se obtuvo una lista exhaustiva de las fincas con título de propiedad o con derechos posesorios que reposa en los registros de la Dirección de Reforma Agraria.
- ii) **Censo Agropecuario del 26 de abril del 2001.** Considerando que durante el año 2001 del estudio se realizó el Censo Agropecuario, se han utilizado algunos datos registrados por el Censo a nivel de corregimiento y subcuenca, de acuerdo con las particiones geográficas acordadas. La información censal también ayudó a

identificar el marco global de la subcuenca en relación con la cantidad de explotaciones existentes y la superficie ocupada por las mismas.

- iii) ***Censo de Población y Vivienda del 14 de mayo de 2000.*** Aunque no refleja información directa sobre la tenencia de la tierra, se revisaron los datos del Censo para conocer el tamaño de la población que habita en la Región Occidental, así como para determinar la cantidad de lugares poblados y hacer la segregación de las áreas de interés específico e interés general y el tamaño de las poblaciones que serán afectadas de forma específica y general.

Además se hicieron esfuerzos por obtener con el Registro Público, información para complementar la adquirida de la fuente principal (Reforma Agraria) pero fue imposible, toda vez que esta entidad informó que su base de datos no esta configurada para proporcionar la información por propietario por provincia, distrito y corregimiento.

La información estadística obtenida de las distintas fuentes fue incorporada en una hoja de cálculo en Excel y procesada en ese programa. Los valores cualitativos obtenidos de las entrevistas e información de las encuestas se ha utilizado para robustecer las conclusiones del estudio.

#### • **Marco Legal**

En Panamá, el marco legal y administrativo sobre el tema de tenencia de tierras está establecido principalmente por la Constitución Política, el Código Agrario, la Ley Creadora del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Otros instrumentos legales que afectan el tema de la tenencia incluyen la Ley Forestal, el Tratado del Canal y los reglamentos y decretos emitidos por las agencias relevantes del Estado Panameño. A continuación se presenta una breve descripción del marco Regulatorio existente.

#### i. Constitución Política

Formatted: Bullets and Numbering

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994, establece en su Capítulo 8 el Régimen Agrario, Artículo 118 al 124 disposiciones y obligaciones del Estado en relación con la Política Agraria en el País.

En su Artículo 118 establece lo siguiente “El Estado prestará atención especial al Desarrollo Integral del Sector Agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación a fin de mantenerlo en condiciones productivas y garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa”.

Deleted: 2

Deleted: 78

El Artículo 122 establece lo siguiente “ Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades “.

- Dotar a los Campesinos de las tierras de labor necesaria;
- Regular el uso de las aguas; y
- Establecer, en caso necesario, un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que así lo soliciten.

Entre otros puntos establece la colonización de nuevas tierras y reglamenta la tenencia y el uso de las mismas y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras, así como también la realización de estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.

## ii. Código Agrario

Formatted: Bullets and Numbering

Otra norma que rige las políticas de propiedad de la tierra es el Código Agrario de la República de Panamá, el cual fue creado mediante la Ley 37 del 21 de septiembre de 1962.

El Artículo 5 de dicho Código establece que “ La Conservación y Utilización Racional de Los Recursos Naturales Renovables, tales como la flora y cubierta forestal, los suelos y aguas constituyen los fines principales de este Código”.

El Artículo 11 indica que “La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. La responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los Órganos y Agencias del Estado y de los Municipios y a las personas naturales y jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra”.

El Artículo 12 establece en su “acápita”, que, “ El proceso de distribución de la tierra se ajustara a las siguientes normas generales. Todo residente de la República que no posea tierras o las poseyere en cantidad insuficiente para el desarrollo de su actividad agropecuaria tiene derecho a que la Comisión de Reforma Agraria le suministre la tierra necesaria para efectuar una explotación racional que le permita hacer de ella un medio de trabajo con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional.

El Artículo 30, establece que la tierra cumple la función social, cuando:

- Cultivada en pastos se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada 2 hectáreas (ha) de terreno.
- Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras partes (2/3) de su extensión.

Deleted: 2

Deleted: 78

- Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras partes (2/3) de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente.
- Se conviertan en áreas urbanas conforme a las disposiciones legales vigentes.

En este mismo sentido el Artículo 68 establece que “ Las personas que hayan mantenido bajo explotación tierras estatales por mas de dos años anteriores a la vigencia de este Código y conserven dichas tierras cumpliendo su función social al tenor de lo dispuesto en el Artículo 30, se consideran adjudicatarios provisionales y tendrán derecho a solicitar la adjudicación definitiva con las limitaciones establecidas por el Artículo 12 de este Código”.

Como se puede apreciar, estos dos Artículos amparan en cierto sentido la ocupación de tierras por agricultores y los protegen, ya que les reconocen derechos por el hecho de que la tierra está cumpliendo con la función social y se les reconoce la posesión por la razón de mantener una ocupación. Quizás esto sea uno de los motivos por los cuales existe un gran porcentaje de tierras en el País, y por ende en el área de la Región Occidental, sin que hasta ahora sus ocupantes hayan legalizado su situación tenencial.

Deleted: ¶

### iii. Ley Creadora del MIDA

Formatted: Bullets and Numbering

La Ley # 12 del 25 de enero de 1973 que crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario tiene como objetivo impulsar la política del sector agropecuario, a fin de promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre en la comunidad rural y su participación en la vida nacional.

También mediante la referida Ley se crea la Dirección Nacional de Reforma Agraria la cual tendrá las siguientes funciones:

- Aplicar las disposiciones del Código Agrario relativas a la tenencia, distribución y uso de la tierra para el cumplimiento de su función social.
- Elaborar los proyectos de distribución de tierras y disponer su ejecución por las Direcciones Regionales.
- Realizar el inventario de tierras aptas para la agricultura y ganadería, con el fin de desarrollarlas para beneficio de la población.
- Conocer, tramitar y resolver las controversias sobre tierras.
- Promover las acciones legales necesarias para la recuperación de tierras del Estado ilegalmente adquiridas por particulares o en mora con el fisco .
- Regular y controlar el arrendamiento de tierras para proteger los intereses de los productores agropecuarios.
- Organizar y capacitar a los Grupos Campesinos beneficiados por los Programas de Reforma Agraria.
- Cualquiera otras funciones que le asigne la Ley, los reglamentos o el Ministro.

Deleted: 2

Deleted: 78

Deleted: Final

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario emite la Resolución # ALP-56, del 18 de Diciembre de 1985, por la cual se reglamenta la Compra Venta de Derecho Posesorio y la Apertura de Trochas de Tierras Estatales sin la debida autorización.

Deleted: ¶

#### iv. Otros Instrumentos Legales

Formatted: Bullets and Numbering

Mediante Decreto # 33 del 8 de Octubre de 1979 se decretan como bosques protectores a ciertas áreas de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Vemos que este Decreto Legal no impide la ocupación ni adjudicación de tierras en el área señalada, ni mucho menos impone condiciones de inadjudicabilidad por lo que el proceso de ocupación de tierra se da de manera informal, sin mas restricciones que las que en su momento impusiera la Dirección Nacional de Reforma Agraria, como podría ser el hecho de que la parcela solicitada estuviera dentro de los terrenos de la denominada Zona del Canal. (Gaceta Oficial # 18940 del 5 de Noviembre de 1979).

La Ley # 44 del 31 de Agosto de 1999, no hace ningún señalamiento en cuanto a la adjudicación de tierras y mucho menos impone condiciones de inadjudicabilidad en la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá.

En el año de 1992 la Dirección Nacional de Reforma Agraria como una forma de contribuir al sostenimiento de la Cuenca del Canal, instruye a sus funcionarios de la Región # 5-Capira, Región # 6-Colón, Región # 7-Chepo, Área Metro-Panamá y a partir de Agosto de 1999, a la Región # 4-Coclé a solicitar a INRENARE, hoy Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) una inspección ocular y un informe en el cual debían plasmar recomendaciones sobre uso y manejo de la parcela solicitada. Dichas recomendaciones quedan establecidas en la Resolución de Adjudicación.

Deleted:

En 1994 se reglamenta la Ley # 1 del 3 de Febrero de 1993 (Gaceta Oficial # 22470 del 7 de Febrero de 1994), por la cual se establece La Legislación Forestal de la República de Panamá, la cual en su Artículo 12 establece “ Declarase inalienable el patrimonio forestal del Estado”. Podrá excluirse de esta declaración aquellas tierras estatales de aptitud preferentemente forestal sobre las cuales se están desarrollando actividades agropecuarias u otras dirigidas al bienestar de la población en cuyo caso corresponderá a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, acordar con INRENARE (ANAM), los mecanismos para el logro de estos fines.

Al aprobarse dicha Ley los mecanismos correspondientes para el logro de estos objetivos se mantuvieron iguales que a lo estipulado en 1992, y en los casos en que el uso de la parcela solicitada no sea para actividades agropecuarias, la Dirección Nacional de Reforma Agraria exige un estudio de impacto ambiental el cual debe ser aprobado por ANAM, para así darle continuidad al trámite de titulación, se exige además la inspección y recomendaciones de manejo por parte de ANAM.

Deleted: 2

Deleted: 78

Se observa que a pesar de la gran importancia que tiene para Panamá la Cuenca Hidrográfica del canal nunca se ha legislado ni se han dictado normas que determinen responsabilidades, derechos y limitaciones respecto al régimen tenencial dentro de la misma. Puede decirse que solo en aquella porción de la Cuenca mas directamente relacionada con la operación del Canal, existen disposiciones que reglamentan su uso para tal fin. Así, por ejemplo, El Tratado del Canal de Panamá, aprobado en 1977 es la norma vigente más antigua y que de una u otra forma, ha determinado de manera significativa las Leyes o Reglamentos subsiguientes sobre la materia.

No obstante hay una gran área que siendo parte también de la Cuenca Hidrográfica escapa a la jurisdicción del Tratado del Canal de Panamá y queda sujeta a las dispersas reglamentaciones nacionales aplicables al resto del País, y en la que ejercen jurisdicción 3, gobernadores 7 Alcaldes y 22 Corregidores, la cual es la Cuenca Hidrográfica de la Región Occidental.

#### • Patrones de Tenencia

Para entender los Patrones de Tenencia, antes hay que referirse al significado de los distintos regímenes de tenencia de la tierra que se pueden encontrar en el país, y en este caso específico en el área de la cuenca.

De acuerdo con las clasificaciones oficiales usadas en tenencia de la tierra, se reconocen 5 categorías específicas que son:

**Con título de propiedad:** se refiere a la tierra sobre la cual se realizó el proceso de catastramiento, pago de la tierra y registro del título en el Registro Público. Se incluye, tanto el terreno ocupado por el productor y los demás miembros del hogar así como los terrenos dados en arrendamiento o cedido en usufructo o simplemente ocupado por otra persona ajena al hogar del productor y sobre la cual el productor posee el derecho legal.

**Derecho posesorio** figura legal otorgada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, bajo la cual el Estado confiere el derecho de uso de determinada parcela a una persona, lo que le faculta realizar el trámite de compra ante el Estado. Los derechos posesorios se conceden sobre tierras estatales, previa solicitud del interesado. El derecho posesorio no es un título de propiedad, pero si es una figura que otorga el derecho legal de uso, así como figura negociable legalmente. En el mismo medio el proceso de tramitar legalmente el derecho de compra, incluyendo la mensura de la tierra y el registro de dicha mensura ante la Dirección de Reforma Agraria, pero no se ha procedido a la compra de la tierra. La Dirección Nacional de Reforma Agraria por Ley<sup>1</sup>/ está autorizada para el otorgamiento del derecho posesorio y

<sup>1</sup> Ley No.12 de 25 de enero de 1973, por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y confiere autoridad a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para aplicar las disposiciones del Código Agrario (creado mediante la Ley No.37 de 21 de septiembre de 1962) relativas a la tenencia y distribución de la tierra para el cumplimiento de su función social.

lleva un registro de los derechos que han sido otorgados.

**Sin título de propiedad (derecho de uso):** se refiere a las tierras nacionales sobre las cuales no se tiene título de propiedad ni derecho posesorio ni se paga arrendamiento, pero que el productor ha estado usufructuando por un período, y que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 12 del Código Agrario, el Estado deberá facilitarle el derecho de usar la tierra. En este caso no media una figura legal de ningún tipo pero se reconoce la actividad económica que se realiza. El “usuario” no puede vender ni traspasar dichos terrenos legalmente.

**Ocupada bajo arrendamiento:** se refiere a la tierra ocupada de propiedad privada, por cuyo uso u ocupación se pagó, ya sea en dinero, en cosecha o en servicio. Esta figura es importante porque determinará si las tierras bajo esta categoría tienen un dueño privado o son propiedad del Estado.

**Ocupada bajo régimen mixto:** se refiere a la explotación cuyos terrenos están en más de una categoría de tenencia, donde se podrá identificar un dueño sea privado o el Estado.

#### 4.4.2 Resultados

La Región Occidental de la Cuenca del Canal tiene una área de 213,112 hectáreas. De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda, realizado el 14 de mayo del 2000, dentro de la Región Occidental del Canal de Panamá se localizaban 513 lugares poblados que eran ocupados por 35,727 personas que ocupaban 6,882 viviendas.

La Región Occidental se caracteriza por un mayor uso de la tierra en ganadería extensiva (36%) y más del 40% en agricultura, con un aporte de esta última al producto interno bruto regional que representa 1.6 veces la del comercio y los servicios, y es 11 veces mayor que el de la industria <sup>2</sup>/. De acuerdo con el estudio “La Región Occidental de la Cuenca Hidrográfica del Canal: Aspectos Económicos” la mediana de ingreso regional de la población económicamente activa de 10 años y más es de B/.792.00 anual, o sean, B/.66 mensuales.

La mayor parte, 162,613 hectáreas (76.3 % de total de la ROC) se concentra en la subcuenca de Coclé del Norte. Los distritos administrativos son La Pintada, y partes de Penonomé y Donoso. Los corregimientos (comunidades) que pertenecen a la subcuenca son Llano Grande, El Harino, Piedras Gordas, Toabre, Tulu, Pajonal, San José del General, y partes de Coclé del Norte, Río Indio, y Chiriguí Arriba.

La subcuenca Río Indio tiene 38, 660 hectáreas que es el equivalente del 18% del área de la Región Occidental. Esta subcuenca incluye el distrito de Capira, más partes de los

<sup>2</sup> Informe “La Región Occidental de la Cuenca Hidrográfica del Canal: Aspectos Económicos”, elaborado por el Consorcio.



distritos de Chagres y Penonomé. Los corregimientos que se encuentran en esta subcuenca son Cirí de los Sotos, Santa Rosa, Cirí Grande, El Cacao, Santa Rosa y partes de Río Indio, La Encantada y Chiguirí Arriba.

Comparativamente con las otras dos subcuencas, la subcuenca del Río Caño Sucio es la de menor tamaño. Comprende una superficie de 11,839 ha que representa sólo el 5.6% del total de la superficie de la Región Occidental. La comprenden 43 lugares poblados correspondientes a partes del corregimiento de El Guásimo en el distrito de Donoso, provincia de Colón y parte del corregimiento de Río Indio en el distrito de Penonomé. (Ver cuadro 4.4.1).

#### 4.4.2.1 Distribución de la Propiedad en la Región Occidental y por Subcuenca

En la Región Occidental se registraron 2,197 unidades de tierra legalizadas, las cuales cubrían una superficie de 39,035 ha. Las mismas estaban divididas en títulos de propiedad que sumaban 801 con una superficie de 14,070 ha, y derechos posesorios que alcanzaban un total de 1,396 y ocupaban una superficie de 24,965 ha. En el desarrollo del informe se detallará su estructura por subcuenca.

Deleted: 6

**Cuadro No. 4.4.1**  
**Región Occidental de la Cuenca del Canal. Superficie según Tipo de Tenencia**  
**(en Valores Absolutos y Relativos. Distribución por subcuenca. Año 2002)**

Subcuenca	Cuenca		Tipo de tenencia					
			Con Títulos de propiedad		Con derechos Posesorios		No legalizada (1)	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
Coclé del Norte	162,613	100.0	13,181	8.1	16,205	10.0	133,226	81.9
Caño Sucio	11,839	100.0	176	1.5	2,886	24.4	8,778	74.1
Río Indio	38,660	100.0	713	1.8	5,873	15.2	32,073	82.9
<b>Total</b>	<b>213,112</b>	<b>100.0</b>	<b>14,070</b>	<b>6.6</b>	<b>24,965</b>	<b>11.7</b>	<b>174,077</b>	<b>81.7</b>

(1) Incluye también áreas no ocupadas cubiertas de bosques, rastrojos o áreas en descanso.  
 Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección de Reforma Agraria.

Los datos demuestran que solamente una fracción de toda la superficie de la Región Occidental se encuentra bajo algún régimen legalizado de tenencia, con cerca del 18%. A nivel de cada subcuenca esta situación es similar, alcanzado el nivel más alto en la subcuenca de Coclé del Norte con 19.1%. Prácticamente el 80% de la superficie total no está registrada o legalizada<sup>3</sup>/. El rango de porcentaje de tierra no registrada va de 74% en Río Indio hasta 83% en Caño Sucio.

<sup>3</sup> Se utilizó como referencia para las tierras no legalizadas, la diferencia entre tierras legalizadas y superficie total de cada subcuenca, sin embargo en esta relación se incluyen tierras no ocupadas por la actividad humana que actualmente están cubiertas de bosques o en descanso o con matorrales y rastrojos.

Deleted: 2

Deleted: 78

No obstante al relacionar la superficie legalizada versus la superficie ocupada por explotaciones agropecuarias se obtiene una relación más realista. Hay que tomar en cuenta que cerca de 14,286 ha, de la subcuenca de Coclé del Norte corresponden a áreas protegidas y por tanto no hay ninguna propiedad dentro de ellas; igualmente, se mantienen en las tres subcuencas áreas de bosques secundarios y primarios que son reservas naturales sin uso específico y en las cuales no hay actividad humana. Al relacionar la superficie efectivamente ocupada<sup>4/</sup> con alguna actividad humana con las tierras que han sido legalizadas, los resultados mejoran, como se observa en el Cuadro No.4.4.2.

**Cuadro No. 4.4.2**  
**Participación Relativa de las Tierras Legalizadas con la Superficie Ocupada**

Subcuenca	Superficie Ocupada (en ha.)	% de tierras legalizadas	Superficie legalizada (en ha)	Títulos de propiedad (en ha)	Derechos Posesorios (en ha)
Coclé del Norte	68,100	43.2	29,386	13,181	16,206
Caño Sucio	10,038	30.5	3,062	176	2,886
Río Indio	24,246	27.2	6,586	713	5,873
<b>Total</b>	<b>102,384</b>	<b>38.1</b>	<b>39,034</b>	<b>14,070</b>	<b>24,965</b>

Deleted: 6

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección de Reforma Agraria.

De acuerdo a los datos, el 38% de la superficie ocupada se ha legalizado ya sea mediante un título de propiedad o bajo derechos posesorios, alcanzando en la subcuenca de Coclé del Norte cerca del 46% del total de tierras bajo ocupación. Quizás la cuenca con menor legalización de las tierras es Río Indio, estando Caño Sucio en una situación intermedia entre ambas, a pesar de que esta subcuenca es la que presenta el mayor peso relativo de tierras ocupadas. En el estudio específico a nivel de subcuenca se hace el análisis específico correspondiente.

Independientemente de los resultados anteriores, se pudiera considerar que existe un bajo interés por legalizar las tierras, siendo las causas principales los siguientes aspectos:

**a) Proceso lento de Titulación de Tierra**

Es común que en Panamá el proceso de Titulación de Tierra sea largo, dura de 6 a 12 meses, y el costo del proceso es relativamente elevado. En su totalidad el costo implicado en registrar una finca de 10 ha puede acercarse a los \$300.00, incluyendo el pago de la tierra, confección de planos y gastos administrativos. Estos dos factores desestimulan la participación de los agricultores de bajos recursos por el elevado costo del trámite y de atender las gestiones así como la demora de obtener los títulos.

Deleted: 2

Deleted: 78

<sup>4</sup> Información obtenida del Censo Agropecuario realizado en abril del 2001.

### **b) Actitud negativa del Agricultor**

Existe una manifiesta actitud de dar poca importancia por parte del agricultor a un título de propiedad lo que posteriormente se refleja en problemas de tipo legal, no pueden integrarse al proceso de Modernización de Sector Agropecuario, se demoran en aceptar tecnologías de punta y sus propiedades ingresan al mercado de tierras por el valor de las mejoras.

### **c) Ampliación de la Frontera Agrícola**

El desinterés lo impulsa cada vez mas a incorporar tierras marginadas y a aumentar su frontera agrícola con el sentido deterioro de los recursos naturales, y con el usual sistema de agricultura de subsistencia se desestimula cualquier interés del productor en invertir en mejoras dentro del predio o en establecer infraestructuras, obras, prácticas o medidas de conservación del suelo y aguas, además que obstaculiza su acceso al crédito y al mercado. Además no se aplican de manera efectiva programas de manejo integral de cuencas.

Deleted: i

### **d) Política del Estado Permisible Negativa**

El Estado permite el acaparamiento y sub-uso de las mejores tierras, ya que no se ha desarrollado una política que tienda hacia el mejoramiento, en cuanto a la distribución uso y propiedad de la tierra. Aunado a lo anterior existe una extendida estructura de propiedad de la tierra basada en la ocupación bajo la forma de latifundios y minifundios improductivos, protegidos por los denominados Derechos Posesorios

#### **4.4.2.2 Tamaño de las Propiedades en la Región Occidental**

Como se señaló anteriormente el universo de datos compuesto por propiedades con derechos posesorios y con títulos de propiedad suma a 2,197 unidades. El promedio de tamaño de las propiedades es de 17.7 hectáreas, la media de todas las unidades es 10 ha, y su moda también es de 10 ha. La unidad de tamaño mínimo es de .01 ha, y la propiedad más grande tiene 320 ha.

Deleted: 6

Deleted: 2

Deleted: 78

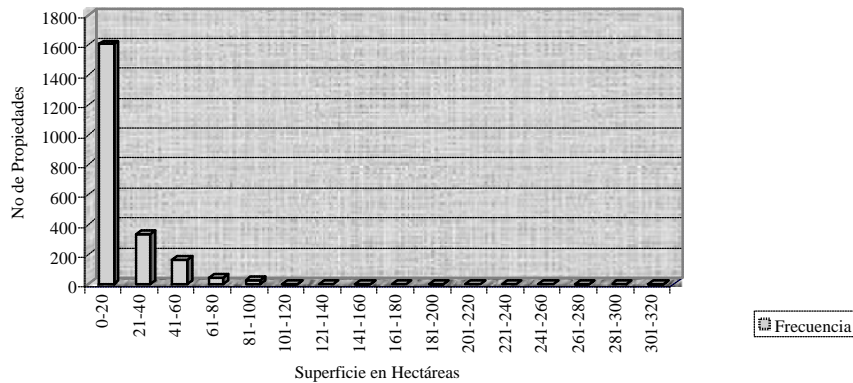
**Cuadro No. 4.4.3**  
**Tamaño de Propiedades en La Región Occidental**

	<b>Títulos</b>	<b>Derechos Posesorios</b>	<b>Total</b>
Nº de Propiedades	801	1,396	2,197
Promedio ha	17.57	17.88	17.77
Media ha	9.82	10.00	10.00
Moda ha	9.82	10.00	10.00
Desviación Estándar	22.71	23.20	23.02
Mínimo	0.05	0.01	0.01
Máximo	200.00	320.00	320.00
Suma	14,070	24,965	39,035

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Dirección de Reforma Agraria.

Los datos de valores agregados reflejan claramente que las unidades de tierra legalizadas en la Región Occidental tienden a ser pequeñas. Tanto las fincas tituladas como aquellas con derechos posesorios presentan un promedio de tierras similar (cerca de 18 ha), e incluso, al usar un indicador más exigente como la media geométrica esta relación se mantiene (aproximadamente 10 ha). Un número considerable de fincas tiene un tamaño cercano o igual a 10 ha, evidenciando la presencia mayoritaria de minifundios. La relación entre niveles mínimo y máximo indica una tendencia al minifundismo mezclada con un número muy pequeño de propiedades grandes. Esta conclusión está reforzada por el gráfico No. 4.4.1, que muestra la distribución de propiedades en la región. Como se puede ver el 73 % de las unidades son de 20 ha o menos. Sólo el 0.6% tienen más de 100 ha.

Gráfico No. 4.4.1  
 Distribución de Propiedades Región Occidental



Deleted: 2

Deleted: 78

• **Número y Tamaño de las propiedades por subcuenca**

**A. Subcuenca de Coclé del Norte**

En la subcuenca del Río Coclé del Norte se presenta una tendencia a unidades de pequeño tamaño, indicando la probabilidad de predominio de fincas pequeñas que se dedican a la agricultura de subsistencia y agricultura extensiva, combinadas con algunas fincas de veraneo. Del total de propiedades en la subcuenca Coclé del Norte (1,678) el 54.88% están bajo la categoría de derecho posesorio y el 48.23% con títulos de propiedad. (ver Cuadro No. 4.4.4). El tamaño promedio de las unidades es de 19.12 y 30.13 ha desglosadas por derechos posesorios y tituladas respectivamente. No obstante, también se observan valores extremos; el tamaño más pequeño de las fincas es menor de 0.5 ha, mientras que las fincas de mayor tamaño que han sido legalizadas dentro de la Región Occidental, se encuentran en la subcuenca de Coclé del Norte, indicando que también existen latifundios, aunque su número no es significativo estadísticamente, la superficie que ocupan si lo es.

En esta subcuenca se registra además, el mayor número de propiedades de todo tipo, concentrándose el 62.5% de todas las unidades de tierra legalizadas en la Región Occidental. Igualmente se concentra el 55% de todas las tierras bajo algún tipo de propiedad.

**Cuadro No. 4.4.4**  
**Número de Propiedades por Subcuenca**

Subcuenca	Número de Propiedades		
	Títulos	Derechos Posesorios	Total
Coclé del Norte	759	921	1,678
Río Indio	34	395	429
Caño Sucio	9	80	89

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección de Reforma Agraria.

**B. Subcuenca de Río Indio**

En la subcuenca del Río Indio se muestra una diferencia significativa entre las fincas tituladas y las que ostentan derecho posesorio. Las propiedades con categoría de derecho posesorios abarcan el 92% del total de la subcuenca, mientras que tan sólo el 7.92% poseen títulos de propiedad. Sin embargo, estas últimas son casi el doble en extensión lo que les da más probabilidades de desarrollar actividades de agricultura comercial.

Independientemente de lo anterior, se mantiene un número apreciable de unidades muy pequeñas de fincas. Los datos indican una concentración de unidades pequeñas y la probabilidad de agricultura de subsistencia en la mayoría de la subcuenca.

Deleted: 2

Deleted: 78

Deleted: ¶

### C. Sub-Cuenca de Caño Sucio

La subcuenca de Caño Sucio presenta una situación diferente a las otras dos subcuencas. Como ya se mencionó es la más pequeña en cuanto a extensión y número de unidades en el universo de datos y es también la que menor cantidad de unidades de tierras legalizadas posee; solo 89, sin embargo, las fincas legalizadas, la mayoría de ellas bajo la figura de derechos posesorios (80), tienen un promedio de 34.56 ha., (ver Cuadro No. 4.4.4). De hecho la región de Caño Sucio presenta una economía centrada en la ganadería extensiva, actividad que demanda una mayor cantidad de tierras en relación con actividades agrícolas.

#### 4.4.3 Aspectos Sobresalientes

##### 4.4.3.1 Puntos Clave

- **Necesidad de una revisión y educación de las políticas de tenencia**

El bajo porcentaje de superficie titulada indica la necesidad de una adecuación del régimen de políticas que tienen que ver con tenencia y uso de tierra. Eso incluiría una revisión de la política de la frontera agrícola y el acaparamiento y sub uso de tierra. Aunque no fue posible demostrar que existe un proceso de acaparamiento de tierras por falta de información confiable, el crecimiento acelerado de la población, producto principalmente de migraciones de otros puntos del país, constituyen un factor de interés para regular la situación de tenencia y promover el ordenamiento territorial de la Región Occidental.

- **Necesidades de un catastro y titulación**

Como antecedentes inmediatos de un Catastro Rural en Panamá se puede indicar que en 1963 en vísperas de iniciar la Comisión de Reforma Agraria la aplicación del Código Agrario, se realizó un censo de familias sin tierra.

En la actualidad se está en la Planificación y Organización del Catastro y Titulación de la Cuenca del Canal, Región Occidental, el cual comprende todo el levantamiento de los predios rurales de la Cuenca, 9 Ejidos Municipales y la demarcación del Parque Omar Torrijos Herrera en el Copé, Distrito de La Pintada, Provincia de Coclé.

Los ejecutores de este Catastro, serán el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Ambiente. Este proyecto será financiado por la Autoridad del Canal de Panamá y comprende una superficie de 213, 112 hectáreas.

Deleted: 2

Deleted: 78

Este proyecto incluye un módulo integrado de Catastro y Registro de Propiedades. Tendrá un costo de 3.5 millones de balboas, se ejecutará en dos años y está previsto a iniciar en febrero del 2002.

Este Catastro permitirá conocer el inventario de tierras que existan en el área y determinar cuales son Estatales y cuales son Privadas.

Con el levantamiento del Catastro, se daría inicio al proceso de Titulación de todas las propiedades rurales no tituladas, con lo cual se estarían insertando y desarrollando en un mercado de tierras, promoviendo la preservación del Medio Ambiente, terminando los sistemas de precarismo y conciliando los litigios de ocupantes precarios. Además, se frenaría el desplazamiento de productores campesinos hacia las tierras marginales.

En síntesis, se podría esperar que con la puesta en marcha del Programa de Catastro y Titulación, los productores ingresen a un mercado formal de la tierra, que es lo que la experiencia indica que se da en muchos casos. Se tendría acceso al crédito y por ende se invertiría en mejoras y tecnologías que tendrían un impacto positivo en la Región. Con la inversión del crédito se tendría especial cuidado en el manejo y uso del suelo, ya que se condicionaría el mismo a los resultados de los Estudios de Uso de los Suelos; y se frenaría la invasión descomedida de tierras a través de un seguimiento del mismo.

#### **4.4.3.2 Programa de Catastro y Titulación de la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá**

De acuerdo con los análisis previos que han realizado el MIDA-DINRA; DICABIP; la Unidad de Sensores Remotos y la Sección de Políticas y Programas de la ACP; se aprobó la clasificación siguiente para los efectos de levantamiento catastral que la DINRA y la DICABIP ejecutarán con el aporte financiero de la ACP<sup>5</sup>:

- *Pueblos Rurales*: se refiere a los lugares poblados (comunidades) con 50 y más habitantes.
- *Ejidros Municipales*: se refiere a los lugares poblados (comunidades) con 500 y más habitantes.

De acuerdo con los cálculos realizados por la ACP, se estima que en la categoría de Pueblos Rurales y Ejidos Municipales en la Región Occidental, en mayo del 2000, existían 169 pueblos rurales y 9 ejidos municipales. Se estima que en los mismos existían 6,343 explotaciones agropecuarias que ocupaban una superficie de 74,983 ha (Ver Cuadro No. 4.4.5). Es válido recordar que existen 194 comunidades con una población menor de 50 habitantes que no están siendo incluidos en estos cálculos porque no califican ni como

<sup>5</sup> Se estima que entre finales de abril e inicio de mayo se podrán estar iniciando los trabajos de campo. Información proporcionada por ACP-División de Ambiente, Panamá enero de 2002.

pueblos rurales ni ejidos municipales, por lo cual el procesamiento de datos censales arrojó una superficie superior a la estimada por la ACP (102,384 ha ocupadas).

**Cuadro No. 4.4.5**  
**Pueblos Rurales y Ejidos Municipales y Estimación del Número de Explotaciones y Superficie Ocupada, por Corregimiento**

Corregimiento	Ejidos Municipales		Pueblos Rurales		Total Explotaciones (*)	Superficie (ha)
	Número (*)	Parcelas (*)	Número (*)	Parcelas (*)		
El Harino	-	-	4	122	151	3,074
Llano Grande	-	-	13	428	498	8,882
Piedras Gordas	-	-	4	173	111	2,267
Río Indio	-	-	32	681	806	11,344
Toabré	4	633	39	1,348	1,746	15,090
Tulú	-	-	12	454	388	4,713
Pajonal	-	-	2	35	70	466
Chiguirí Arriba	4	622	22	928	1257	7,532
Coclé del Norte	-	-	8	194	242	4,962
San José del General	1	182	3	29	219	4,854
El Valle	-	-	1	40	18	32
La Encantada	-	-	2	51	66	1,894
El Guásimo	-	-	2	29	40	1,089
Cirí Grande	-	-	9	300	292	2,610
Cirí de Los Sotos	-	-	5	116	209	3,177
Santa Rosa	-	-	10	250	218	2,876
El Cacao	-	-	1	16	12	121
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>1,437</b>	<b>169</b>	<b>5,194</b>	<b>6,343</b>	<b>74,983</b>

(\*) Valores Estimados

Fuente: Datos de la Contraloría General de la República del Censo de Población y Vivienda del 14/5/2000 procesados por la Unidad de Sensores Remotos de EMS. ACP, Panamá enero de 2002.

Algunas de las características relevantes que se obtienen de los datos presentados en el Cuadro No. 4.4.5 y del análisis económico, son las siguientes:

- i) Existe una dispersión de la población relativamente alta en la subcuenca de Coclé del Norte, ya que sólo el 38% de los poblados concentran poblaciones de 50 y más personas. Aunque este dato pareciera estar más asociado con la demografía del área que con el tema de tenencia de la tierra, es presumible que poblaciones altamente dispersas en áreas de difícil acceso tengan dificultades para legalizar las tierras que están usufructuando.
- ii) Usando una media geométrica, de acuerdo con los datos sobre el número de explotaciones (6,343) y la superficie ocupada en dichas explotaciones (74,983), el promedio de la superficie de las explotaciones es de 12.59 ha, evidenciando la presencia mayoritaria de minifundios, pero con existencia de explotaciones de mayor tamaño, como se presentó en el análisis de tenencia.



- iii) Al relacionar los datos de ingresos promedio con el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias, se observa que la capacidad de capitalización de la mayoría de los pobladores es marginal. Es presumible entonces, que procesos como la legalización de tierras costosos y demorados<sup>6</sup>/, y que también van ligados a bajo nivel de información e importancia del productor por obtener un título, sean relegados a las personas con mayor capacidad adquisitiva sea que vivan o no dentro de la cuenca<sup>7</sup>/.

- **Interés de los moradores por obtener la legalidad de las tierras que ocupan**

En la región de la Región Occidental se desarrolla el proyecto de Desarrollo Sostenible de las Comunidades de Coclé, Capira y Colón (MIDA-FIDA), conocido como Triple C, el cual inició operaciones en 1999. Dentro de las propuestas de acción del proyecto se incluía un componente de titulación de tierras de forma gratuita hasta un máximo de 10 ha. Actualmente, frente al proyecto de Catastro y Titulación que adelantan la ACP con el MIDA, se estima que es una alternativa de mayor cobertura, porque se catastrarán y titularán fincas sin costo para el productor de hasta 100 ha y se dará la asistencia gratuita para estudios de manejo forestal. No obstante, el proyecto Triple C levantó un censo de productores interesados en titular sus tierras, el cual es una información de interés para organizar futuras acciones de catastro y titulación.

<sup>6</sup> Se estima que el proceso de la legalización de títulos dura entre 6 a 12 meses y el costo promedio para legalizar una finca de 10 ha tiene un costo de US\$300, incluyendo el pago de la tierra que es un requisito en Panamá.

<sup>7</sup> Las encuestas de campo evidenciaron la existencia de fincas cuyos propietarios no son residentes del área, ni de la cuenca occidental.

Deleted: 2

Deleted: 78