

PANAMÁ

**PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE
TIERRAS**

(PN-0148)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Paul Trapido (RE2/EN2) Jefe del Equipo de Proyecto; Tomás Rodríguez-Müller, Sergio Ardila (RE2/EN2); Alberto Vildoso (COF/CPN); Javier Jiménez (LEG/OPR); y Maria da Cunha (Consultora). Silvia Echeverría (RE2/EN2) se encargó de la producción del documento.

ÍNDICE

MAPA

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	La tierra y los derechos de propiedad en Panamá	1
B.	Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).....	3
C.	Contexto legal e institucional para la administración de tierras	5
D.	Estrategia sectorial del país.....	9
E.	Estrategia sectorial del BID	10
II.	EL PROGRAMA	11
A.	Objetivos y descripción	11
B.	Estructura del Programa.....	11
1.	Componente 1: Modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras	11
2.	Componente 2: Servicios de regularización de tierras	15
3.	Componente 3: Desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local.....	17
C.	Costo y financiamiento	22
D.	Plan financiero.....	24
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	25
A.	Prestatario, garante y ejecutor	25
B.	Ejecución y administración del programa	25
C.	Plan operativo anual.....	30
D.	Contabilidad financiera y auditoría externa del proyecto	30
E.	Adquisición de bienes y contratación de servicios	31
F.	Calendario de ejecución y desembolsos.....	32
G.	Supervisión, control y evaluación	32
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	36
A.	Viabilidad institucional.....	36
B.	Viabilidad socioeconómica.....	36
C.	Viabilidad financiera.....	38
D.	Impacto ambiental.....	39
E.	Beneficiarios.....	41
F.	Riesgos.....	41

Anexos

Anexo I

Anexo II

Marco Lógico

Plan de adquisiciones de bienes y contratación de servicios

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
DCBP	Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales
DINRA	Dirección Nacional de Reforma Agraria
PGA	Plan de Gestión Ambiental
GIS	Sistemas de información geográfica
LSMS	Estudio de medición de los niveles de vida
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
DNGL	Dirección Nacional de Gobiernos Locales
UCP	Unidad de Coordinación de Proyectos
RP	Registro Público
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
SIICAR	Sistema de Información Integral de Catastro y Registro
COT	Comité Operativo Técnico
UCI	Unidad de Coordinación Institucional



PANAMA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE JULIO DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	1,922,361	
DESEMBOLSADO	1,460,668	76.0%
POR DESEMBOLSAR	461,693	24.0%
CANCELADO	391,925	20.4%
AMORTIZADO	674,430	35.1%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,598,647	83.2%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	280,023	14.6%
OTROS FONDOS	43,690	2.3%
SALDO DE LA DEUDA	786,238	
CAPITAL ORDINARIO	704,351	89.6%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	81,367	10.3%
OTROS FONDOS	520	0.1%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	177,769	9.2%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	72,718	3.8%
ENERGÍA	377,783	19.7%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	422,829	22.0%
EDUCACIÓN	125,945	6.6%
SALUD Y SANEAMIENTO	128,613	6.7%
MEDIO AMBIENTE	88,180	4.6%
DESARROLLO URBANO	69,244	3.6%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	86,597	4.5%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	338,520	17.6%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	34,164	1.8%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.*



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Panamá

Programa Tentativo de Préstamos

2002

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PN0125	Desarrollo Sistema Capacitación y Empleo	8.4	APROBADO
PN0145	Programa para el Fomento de la Competitividad	7.0	APROBADO
PN0148	Programa Nacional Administración de Tierras Pronat	27.0	
PN0147	Gestión Fiscal II	10.0	
PN0149	Desarrollo Sostenible Bocas del Toro	16.2	
Total - A : 5 Proyectos		68.6	
*PN0154	Aeropuerto Internacional Colón	35.0	
*PN0155	Proyecto Hidroeléctrica Bonyic	10.0	
Total - B : 2 Proyectos		45.0	
TOTAL 2002 : 7 Proyectos		113.6	

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PN0156	Desarrollo de Comunidades Indígenas	10.0	
PN0139	Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica Canal Panamá	5.0	
PN0159	Mejoramiento Corredor Integración Vial	49.0	
PN0141	Support to the Rural Economy (PRORURAL)	25.0	
PN0143	Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana	10.0	
PN0152	Manejo Sostenible de Zonas Costeras	10.0	
Total - A : 6 Proyectos		109.0	
PN0062	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá	100.0	
PN0157	Programa de Justicia II	20.0	
PN0158	FOMOTEC	8.0	
Total - B : 3 Proyectos		128.0	
TOTAL - 2003 : 9 Proyectos		237.0	
Total Sector Privado 2002 - 2003		45.0	
Total Programa Regular 2002 - 2003		305.6	

*** Proyectos del Sector Privado**



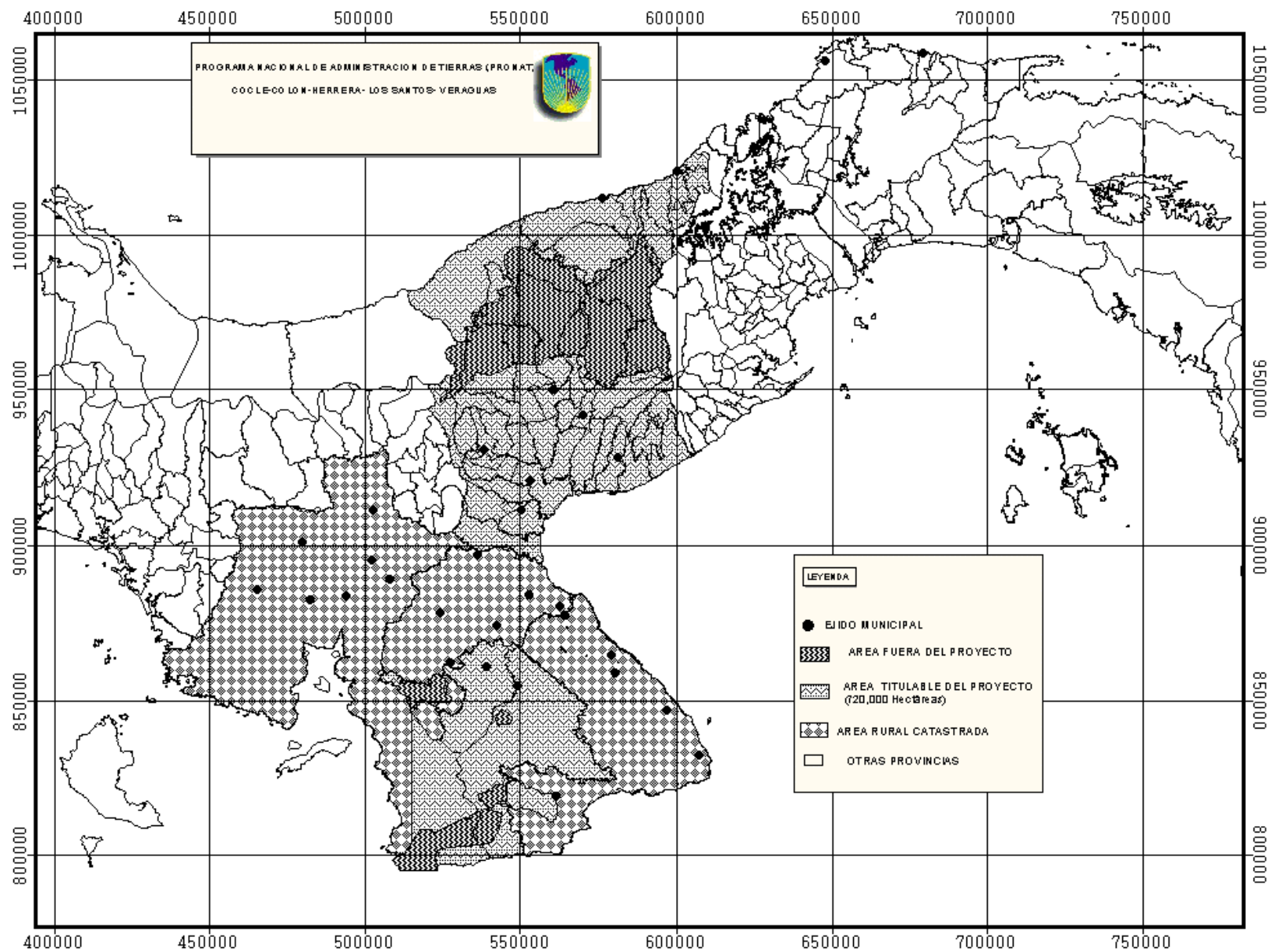
PANAMA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
1996 - 1997	8	215,536	88,929	41.26%
1998 - 1999	8	327,650	90,340	27.57%
2000 - 2001	4	79,378	1,863	2.35%
2002	2	15,400	0	0.00%
TOTAL	22	\$637,964	\$181,132	28.39%

* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS

(PN-0148)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Panamá	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas	
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$27.000.000
	Aporte local:	US\$ 5.000.000
	Total:	US\$32.000.000
Plazos y condiciones financieras:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de gracia:	5 años
	Período de desembolso:	5 años máximo
		3 años mínimo
	Tipo de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
Objetivos:	Moneda:	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
	<p>El objetivo del proyecto es promover la seguridad en la tenencia de la tierra a fin de facilitar el acceso al crédito y la inversión en tierras apuntando al crecimiento económico en las zonas rurales, periurbanas y urbanas de las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Coclé y Colón, u otras zonas que el gobierno pueda designar en el futuro. Para la consecución de los objetivos del proyecto, será necesario abordar las siguientes cuestiones: i) seguridad de la tenencia; ii) modernización institucional; iii) altos costos de transacción del mercado de tierras, y iv) prestación de servicios complementarios (asistencia técnica, educación, servicios financieros, solución de controversias, etc.). Los resultados previstos del proyecto, que se controlarán durante la ejecución, son los siguientes: i) mayor uso de la tierra como garantía crediticia; ii) mayor inversión a largo plazo en la capacidad productiva de la tierra; iii) un mercado de tierras más dinámico, con mayor número de transacciones; iv) un proceso más transparente, flexible y eficiente para la concreción de transacciones en tierras, y v) en igualdad de circunstancias, valores superiores de la tierra para los</p>	

beneficiarios del proyecto, reflejo de la expectativa de mayor ingreso como resultado del establecimiento de títulos formales de tierras.

Descripción:

El financiamiento propuesto del BID expandiría el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y su cobertura geográfica, y fortalecería la capacidad institucional y técnica de las entidades responsables de la titulación y administración de tierras de Panamá. El proyecto propuesto financiaría tres componentes, a saber: i) Modernización de los servicios nacional y provincial de administración de tierras; ii) Servicios de regularización de tierras, y iii) Desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local. Estos componentes fueron identificados con el propósito de respaldar los objetivos y el proceso de implementación del gobierno de Panamá, garantizando que el proyecto propuesto sea viable como actividad autónoma e independiente en el contexto del PRONAT. El proyecto financiado por el BID complementará y ampliará el ámbito del financiamiento del Banco Mundial que actualmente respalda al PRONAT.

Componente 1: Modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras (US\$1.275.000). El objetivo básico de este componente es establecer el marco jurídico e institucional para la implementación de la iniciativa de PRONAT durante la ejecución del programa y fomentar reformas a mediano plazo que contribuyan a la sostenibilidad del sistema. Las actividades de este componente serán respaldadas a nivel nacional por el BID y el Banco Mundial en operaciones financieras paralelas. Los subcomponentes financiados por el BID son los siguientes: i) apoyo a las reformas del Código Agrario; ii) estudios de factibilidad a efectos de identificar las opciones para el mantenimiento del catastro nacional, y iii) un proyecto piloto de regularización de inmuebles en las zonas costeras. Estas actividades, parte necesaria e integral del PRONAT, apoyarán la ejecución de la campaña nacional masiva de regularización.

Componente 2. Servicios de regularización de tierras (US\$23.563.000). Este componente brinda el apoyo necesario para ejecutar la labor técnica y jurídica de campo necesaria para realizar un proceso masivo de regularización de tierras dentro de la zona del proyecto. Los servicios de regularización incluyen el catastro legal, la titulación o certificación, el registro de inmuebles y la solución de controversias. Este componente también establecerá diferentes mecanismos de solución de controversias que estarán disponibles durante la ejecución del trabajo de campo, y mejorará la capacidad instalada para brindar servicios eficientes y confiables de solución de controversias en forma sostenida. Se brindará capacitación para internalizar la capacidad de solución de conflictos en las distintas

entidades responsables de la administración de tierras, especialmente a nivel local. El proyecto financiará la regularización de tierras en las zonas rurales, periurbanas y urbanas de las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Cocle y Colón, u otras zonas que el gobierno pueda designar en el futuro. La superficie total y el número de títulos que se incluirán en la zona del proyecto es de unas 750.000 hectáreas, que representan unos 120.000 títulos nuevos, en comparación con los 69.000 títulos que existen actualmente en la misma zona. De este total, 85.000 representan nuevos títulos en zonas rurales, en tanto se emitirán 35.000 títulos en zonas periurbanas y urbanas.

Componente 3: Desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local (US\$2.260.000). En las evaluaciones de los proyectos de titulación de tierras se ha identificado la preocupación de que el otorgamiento de seguridad en la tenencia de por sí puede no ser suficiente para mejorar la situación económica de los beneficiarios del proyecto. Esos estudios sugieren que deben adoptarse medidas para mejorar el acceso a la información, los servicios y la infraestructura complementaria, lo que puede contribuir al mejoramiento del bienestar de los beneficiarios de la titulación. El proyecto respaldaría los siguientes subcomponentes para fortalecer el impacto económico local de la regularización: i) mejoramiento de los resultados de los mercados de factores; ii) apoyo al desarrollo del grupo de mercados de tierras; iii) fortalecimiento del uso de información sobre tierras por los gobiernos municipales, y iv) realización de campañas de concientización pública.

La estrategia del Banco en el país y en el sector:

En la Octava Reposición de Recursos del BID se identificó como gran prioridad la modernización y eficiencia de los servicios públicos, incluyendo elementos tales como la innovación tecnológica, la reforma del sector público y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. La estrategia del Banco con Panamá es congruente con este temario y prioriza: i) el mejoramiento de las condiciones de competitividad, ii) la sostenibilidad del medio ambiente iii) el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia. El programa del Gobierno de Panamá destinado a mejorar el uso de la tierra, con la consiguiente regularización de tierras y modernización institucional, es congruente con los objetivos de la estrategia del Banco. Además, el mejoramiento del uso de la tierra y los regímenes de administración son parte importante del apoyo del Banco a la dinamización de la economía rural y se relacionan directamente con el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales.

Revisión ambiental y social:

Se prevé que el proyecto arroje beneficios ambientales y sociales cuantificables en las zonas rurales, ya que la seguridad de los derechos de propiedad y el mejoramiento del acceso al crédito relacionado con la tenencia de la tierra debería determinar un mejoramiento en las prácticas de producción y un uso más sostenible de los recursos. Se prevén otros beneficios derivados del mayor uso del sistema de administración de tierras por los gobiernos municipales para brindar servicios públicos e infraestructura. El programa no dará lugar a efectos ambientales adversos sustanciales o previsibles e incluirá medidas para mejorar la información y conciencia de los propietarios y autoridades municipales con respecto a la aptitud de las tierras y el mejoramiento en la administración de los usos de la tierra. Aunque es difícil prever los efectos sociales, se han identificado medidas para fortalecer los efectos económicos locales del proyecto y aportar con ello beneficios sociales que atenúen las presiones a favor de la migración a las zonas urbanas. Cada componente incluye, en la forma apropiada, medidas concretas de mejoramiento de la gestión de los efectos sociales y ambientales en el sistema de administración de tierras, que serán respaldadas durante la ejecución mediante un plan de gestión social y ambiental supervisado por un especialista técnico que contratará la UEP o asignado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Se definieron indicadores y se prevé la recolección de datos y análisis durante la ejecución del proyecto.

Beneficios:

Se prevé que la ejecución del programa permita regularizar la tenencia de la tierra de unas 120.000 familias de las zonas rurales y urbanas, mejorar la eficiencia de las transacciones en tierras, introducir mejoras en la productividad de la tierra y el trabajo y que los municipios y las empresas privadas locales recurran más a los sistemas de administración del uso de la tierra. Además, el proyecto aportará beneficios en términos de la base para un mayor ingreso por impuestos al patrimonio para el gobierno central y los municipios y ofrecerá un marco más adecuado para establecer incentivos que fomenten mejores prácticas de administración del uso de la tierra.

Riesgos:

La capacidad institucional es un elemento vital, pues será necesario establecer una coordinación multistitucional de las entidades responsables del catastro nacional, el registro de propiedades, el gobierno municipal, la reforma agraria y la gestión ambiental, así como un incremento sustancial de la magnitud de la demanda de servicios de cada una de estas entidades de administración de tierras.

Los beneficios del proyecto dependen del mantenimiento del catastro y el registro, necesarios, entre otras cosas, para el mejoramiento del régimen de recaudación de impuestos, el planeamiento municipal, la prestación de servicios públicos básicos y muchas otras actividades públicas y privadas. Si, después de la titulación inicial de nuevas zonas se realizan transacciones subsiguientes que no son registradas, el resultado será una pérdida de confianza en el catastro y el registro y la necesidad de repetir el proceso de catastro en el futuro, con los costos consiguientes.

El proyecto depende de la solidez del diseño técnico y de la secuencia en la implementación del PRONAT, incluidos los aspectos críticos del fortalecimiento jurídico e institucional. Para abordar cada una de estas cuestiones, ha sido necesario identificar actividades y características de diseño que son vitales para el éxito de la implementación e incluirlas como parte del proceso anual de examen para garantizar un progreso anual adecuado.

Un último aspecto deriva de la naturaleza del activo del Estado, que se transferirá a manos privadas en el marco del PRONAT. El criterio de mercado en las transacciones de tierras podría dar lugar a que los terratenientes por primera vez vendan sus tierras y gasten rápidamente el ingreso obtenido, con el efecto de transformarse en campesinos sin tierras (o emigrantes a las zonas urbanas). El equipo de proyecto ha examinado este aspecto con el Gobierno de Panamá y convino abordar la cuestión mediante la incorporación al préstamo propuesto de un componente que incluya una actividad de apoyo al mercado de tierras.

Cláusulas contractuales especiales:

Condiciones previas al primer desembolso:

- a) Contratación del personal incremental para la Unidad de Implementación de Proyectos y selección del Coordinador Técnico y del Asesor Técnico Internacional (véase el párrafo 3.8).
- b) Prueba de que el Comité Técnico Operativo ha aprobado el reglamento operativo del programa y de que éste ha entrado en vigor en las condiciones acordadas con el Banco.
- c) Prueba de que el organismo ejecutor ha contratado los servicios del PNUD de acuerdo con las condiciones convenidas previamente con el Banco.
- d) Prueba de que el organismo ejecutor ha firmado los acuerdos con los organismos coejecutores estableciendo sus responsabilidades en la ejecución del proyecto.

Condiciones especiales para el desembolso del Componente 2:

- a) Prueba de que el PRONAT haya: i) aprobado las especificaciones técnicas necesarias para la información que se incorporará al catastro y registro de inmuebles y

ii) dotado de personal y equipo al sistema provisional de mantenimiento del catastro y el registro de tierras (véase el párrafo 3.12).

Condición especial:

Aunque no estén completas las condiciones previas a la efectividad, el Banco podría desembolsar hasta US\$250.000 para iniciar las actividades del proyecto, siempre que se haya cumplido lo establecido en las Condiciones Generales del contrato de préstamo.

Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:

Esta operación reúne los requisitos de proyecto de fomento de la equidad social, según descripción de las metas indicativas dispuestas en el Octavo Aumento de los Recursos del BID (documento AB-1704).

Además, esta operación reúne los requisitos de inversión focalizada en la pobreza.

Excepciones a políticas del Banco:

Véase Adquisiciones y reembolso de gastos.

Financiación retroactiva:

Conforme a lo establecido en OP-504, el Banco reconocerá una financiación retroactiva con recursos del préstamo hasta un máximo de US\$250.000, aproximadamente, para el reembolso de gastos. Éstos deberán corresponder al período comprendido entre el 12 de julio de 2002 y la fecha de aprobación del préstamo y deberán ceñirse a condiciones similares a las estipuladas en el contrato de préstamo.

Según lo establecido en OP-504, el Banco podrá reconocer una financiación retroactiva con recursos de contrapartida hasta un máximo de US\$200.000, aproximadamente, para el reembolso de gastos. Éstos deberán corresponder al período comprendido entre el 19 de julio de 2001 y la fecha de aprobación del préstamo y deberán ceñirse a condiciones similares a las estipuladas en el contrato de préstamo.

Adquisición de bienes y servicios:

La adquisición de bienes y la contratación de servicios afines para obras civiles financiadas con recursos del proyecto estarán sometidas a los procedimientos y políticas de adquisiciones del BID.

Será necesario realizar una licitación pública internacional para la adquisición de bienes y la contratación de servicios afines cuando el monto sea equivalente o supere los US\$200.000, para obras, sea equivalente o supere el US\$1.000.000, y para servicios de consultoría, sea equivalente o supere los US\$200.000. Todas las

licitaciones por debajo de estos límites se realizarán de acuerdo con la legislación nacional, siempre que sus disposiciones no contravengan los procedimientos y políticas de adquisiciones del BID.

Como excepción al procedimiento de licitación pública internacional y de acuerdo con GS-311, se recomienda la contratación directa del PNUD para administrar los fondos que se ejecutarán en el proyecto (véase el párrafo 3.18).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La tierra y los derechos de propiedad en Panamá

- 1.1 El régimen de uso y tenencia de la tierra de Panamá es resultado de las modalidades históricas de desarrollo social y económico. Pese a la importancia histórica del comercio, como en el resto de América Latina y el Caribe, existe una gran concentración de la tierra en manos privadas, como lo evidencia el número relativamente reducido de predios agrícolas y ganaderos de gran escala. En contraste con ello, la mayoría de los panameños ocupan pequeñas parcelas de tierra de propiedad del gobierno nacional (sea que la ocupen desde hace varias generaciones o hayan sido adquiridas por el Estado con fines de reforma agraria) y poseen derechos de propiedad pero no títulos legales. De acuerdo con el censo del 2000, más del 60% de las parcelas rurales (que representan el 65,8% de la tierra en producción) carecen de título formal.
- 1.2 Aunque la legislación permite la regularización de los derechos de propiedad informales, en la práctica este proceso está afectado por una serie de problemas. La falta de capacidad institucional, la incongruencia de la legislación vigente, una burocracia ineficiente y altamente centralizada, así como la duplicación de procedimientos y la falta de claridad de las normas, plantean una gran dificultad para la regularización de títulos de propiedad. Las instituciones del Estado responsables de la titulación, regularización y administración de tierras de Panamá incluyen el Ministerio de Desarrollo Agrícola (MIDA), el Registro Público (RP), la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP) y los municipios. Estas instituciones, establecidas con sus respectivos estatutos, tienen funciones de participación directa e indirecta en el proceso de regulación del uso, adjudicación, supervisión, valoración, catastro y registro de inmuebles urbanos y rurales en todo el país.
- 1.3 Hay también una superposición considerable y una evidente contradicción entre aspectos de la ley ambiental general, la legislación forestal y el código agrario. La primera tiene por objeto colocar los montes naturales y las plantaciones forestales pertenecientes al estado bajo la protección de éste, como parte del “Patrimonio Forestal del Estado” para su conservación y su uso racional. La finalidad del código es la adjudicación de predios rurales a propietarios elegibles para que los usen de manera que cumpla cabalmente la “función social” de la tierra, definida como la existencia de por lo menos dos tercios del predio dedicados a pasturas, cultivos o explotación maderera a escala industrial, o convertida para usos urbanos. El código agrario impone límites a las adjudicaciones y establece requisitos de conservación para las zonas forestales. Históricamente, sin embargo, se ha recurrido al desmonte de las tierras para demostrar la posesión y el “uso social”.
- 1.4 El pago por el costo de la tierra y los cargos recaudados en el proceso de titulación son una barrera adicional. El período prolongado necesario para el relevamiento, el catastro de campo y el registro son un desincentivo adicional a la regularización de

los títulos. Por último, se considera que la regularización de los derechos de propiedad conlleva impuestos y otras acciones del Estado adversas para el uso de la tierra por los ocupantes informales. Estas dificultades vinculadas al proceso formal de titulación y a patrones sociales y culturales arraigados que aceptan la tenencia informal contribuyen al mantenimiento del status quo, caracterizado por la prevalencia de derechos de propiedad informales.

- 1.5 En momentos en que Panamá procura aprovechar las oportunidades de la globalización del comercio mundial de bienes y servicios, la generalización de la tenencia informal, especialmente en las ciudades secundarias, pequeñas aldeas y zonas rurales (zonas urbanas, periurbanas y rurales) representa un obstáculo sustancial a la inversión y el desarrollo nacional. La regularización de los inmuebles de tenencia informal y la modernización del registro y el catastro, así como de los servicios complementarios, puede traer beneficios considerables, al contribuir a una mayor inversión productiva, el mejoramiento del acceso al crédito, mayor movilidad laboral y dinamización del mercado de tierras.
- 1.6 El mejoramiento de la seguridad de la tenencia de tierras y de los sistemas de administración de la tierra son también de importancia fundamental en términos de conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, como es el caso de las cuencas, la gestión costera y la conservación de la biodiversidad. En términos sociales, la falta de un título formal de los inmuebles es un factor que limita el acceso de los ciudadanos de bajos ingresos a un importante activo económico, así como a servicios públicos tales como el agua potable y la electricidad. Un sistema de administración de tierras moderno también puede aportar una serie de diversos beneficios mediante: i) el mejoramiento de la planificación, el diseño y la implementación de servicios públicos a nivel nacional y municipal; ii) una base más adecuada para identificar, analizar e implementar con éxito decisiones de inversiones privadas, y iii) una plataforma para el establecimiento y administración de la normativa de uso de la tierra y sistemas de incentivos.
- 1.7 A partir de mediados de los noventa, con la asistencia del BID, el Gobierno de Panamá empezó a abordar estas cuestiones del área de la regularización y administración de tierras. Un resultado importante fue la aprobación de un componente piloto de regularización de tierras en un préstamo para inversiones sectoriales en la Modernización de los Servicios Agrícolas (924/OC-PN) aprobado el 18 de marzo de 1996. El préstamo, por el monto de US\$33,6 millones, incluía componentes en: i) generación y transferencia de tecnología; ii) sanidad e higiene animal; iii) información de mercado, y iv) titulación de tierras. A la fecha, se ha desembolsado el 80% del total del préstamo, hecho que ilustra acerca de las dificultades de ejecución provocadas por la excesiva centralización de la administración de los otros componentes.
- 1.8 El componente de titulación de tierras, sin embargo, no ha tropezado con estas dificultades y está clasificado como altamente exitoso en el sistema de control de desempeño de los proyectos del Banco. El proyecto experimental, implementado en

la provincia de Veraguas, utilizó técnicas modernas de catastro de campo basadas en sistemas de localización por satélite, así como una unidad de implementación descentralizada y la contratación externa de la labor técnica preparatoria para la preparación de títulos. Con estos avances en la metodología técnica e institucional, el piloto demostró que era posible aumentar extraordinariamente el número de hectáreas y parcelas que serían catastradas, así como reducir el costo unitario medio de esta actividad. Un beneficio adicional fue el proceso paralelo de mediación y solución de controversias, que fue efectivo para resolver disputas por los títulos y los límites de los inmuebles a nivel local.

- 1.9 Aunque se han incluido más de 800.000 hectáreas y 70.000 parcelas en el catastro implementado en el marco de este préstamo, hasta la fecha, se han registrado —y, por tanto, regularizado— menos de 10.000 títulos, primordialmente porque los beneficiarios no han efectuado el pago por la tierra que requiere la ley. Asimismo, aunque no se considera dentro del ámbito del diseño del proyecto original, la falta de integración del catastro conducido por la Dirección de la Reforma agraria (DINRA) al catastro nacional es una limitación del proyecto porque no está integrado al sistema de administración de tierras. Estas dos cuestiones fueron planteadas al Gobierno de Panamá durante el diseño del nuevo proyecto, como aspectos que debían ser abordados antes del financiamiento del Banco para que PRONAT emprenda nuevas actividades de titulación.
- 1.10 El éxito del proyecto experimental del Banco, en Veraguas, sugirió que esta metodología, que había demostrado técnicamente su viabilidad y rendimiento en función del costo, podría expandirse al programa nacional de regularización. Sin embargo, la ampliación del ámbito del proyecto experimental a un programa nacional requeriría un enfoque más amplio de la administración y la política agrarias de Panamá. En consecuencia, en 1999, el Gobierno de Panamá creó el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).

B. Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT)

- 1.11 El PRONAT, desarrollado con la asistencia del Banco Mundial, ampliará el apoyo a la regularización de la tierra a nivel nacional, contribuirá al desarrollo de un catastro y un registro nacionales modernos, incluida la descentralización de servicios a los niveles provincial y municipal. El programa también establecerá un marco de política, legal e institucional global para la consecución de los objetivos del gobierno y asegurar que se cuente con capacidad suficiente de parte de las entidades y organizaciones pertinentes para implementar las actividades del proyecto a corto plazo y brindar servicios de administración de tierras a largo plazo. El PRONAT apoyará las actividades de regularización en una zona de dos millones y medio de hectáreas, incluyendo varios parques nacionales, zonas protegidas y reservas indígenas, conocidas en Panamá como “comarcas”.

1.12 El PRONAT enfrenta tres desafíos:

- a. Establecer un marco de administración de tierras nacional moderno en sus aspectos institucional, técnico y legal.
- b. Implementar una metodología de regularización racionalizada, participativa y sistemática en gran escala que permita que todo el país avance gradualmente de un proceso de titulación anticuado y un inventario de tenencia inseguro y obsoleto, a un registro actualizado, seguro y amplio basado en parcelas.
- c. Brindar la asistencia técnica y la transferencia tecnológica necesarias a los organismos y municipios responsables, estimular una cooperación estratégica con agrimensores particulares y estudios jurídicos locales que fortalezca la capacidad de ejecución local. En esta tarea, el proyecto establecerá un sistema integrado de información catastral y de registro (SIICAR). Este sistema ofrecerá servicios de fácil acceso a los usuarios, incluidos los gobiernos locales y los beneficiarios locales, y facilitará el mantenimiento sostenible de información geográfica y legal.

1.13 Al concluir el PRONAT, Panamá habrá logrado un avance importante en la modernización de los servicios de administración de tierras del país. Las reformas institucionales y legales que se implementarán durante el programa y la experiencia operativa que se recoja durante la regularización masiva establecerá una base sólida para las futuras actividades de regularización. Además, la creación de un sistema integrado de registro de tierras e información catastral legal incrementará el uso público de los servicios de administración de tierras y mejorará la seguridad de la tenencia a nivel nacional, regional y local. Como en otros países, que han implementado programas similares, la sostenibilidad financiera de un servicio moderno derivará de la ampliación de la base de usuarios y de mejoras sustanciales en la calidad y cantidad de información disponible sobre tierras, que ofrece el potencial para incrementar los ingresos del Estado. La formalización y el acceso del público a información actualizada sobre derechos de propiedad y uso de la tierra son elementos importantes del marco de gobernabilidad de las economías modernas. Por lo tanto, el programa es un importante paso hacia la modernización del Estado en Panamá.

1.14 Si bien se prevé que el PRONAT eventualmente sea financiado por una serie de fuentes, a la fecha, el PRONAT es principalmente financiado por el Banco Mundial mediante un préstamo aprobado en enero de 2001 por US\$47,9 millones y aproximadamente US\$4,2 millones de financiamiento local. El proyecto financiado por el Banco Mundial tiene tres componentes: i) marco de política, legal e institucional de tierras; ii) servicios de regularización de tierras, y iii) consolidación de las zonas protegidas y los territorios indígenas. El proyecto financiado por el Banco Mundial tiene alcance nacional con respecto al fortalecimiento institucional y la modernización de los servicios de registro y catastro de tierras. Las actividades de regularización de títulos del proyecto del Banco Mundial serán ejecutadas en las

provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. El Banco Mundial también financiará actividades de regularización de la tenencia a cargo de PRONAT en zonas protegidas y reservas indígenas del país (a saber, dentro y fuera de Chiriquí y Bocas del Toro).

- 1.15 A la fecha, el proyecto financiado por el Banco Mundial: i) ha respaldado a PRONAT en el fortalecimiento de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP); ii) ha preparado el plan de acción para el primer año del proyecto; iii) ha contratado el diseño del SIICAR, y iv) ha iniciado una regularización experimental en la zona de Portobelo para identificar la adecuación de los procedimientos que se usarán en las zonas rurales, urbanas y protegidas. En un futuro cercano, se distribuirá el primer contrato de servicios de regularización de tierras (en Chiriquí). También ha avanzado considerablemente la selección y contratación del asesor técnico internacional.
- 1.16 El gobierno solicitó la participación del BID en PRONAT a mediados de 2000 con el objetivo de obtener financiamiento para ampliar las actividades de regularización de la tenencia de PRONAT a fin de incluir las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Cocle y Colón. En consecuencia, con la coordinación técnica e institucional global del PRONAT, y con financiamiento paralelo del BID y el Banco Mundial, el gobierno de Panamá propone ir adelante con una campaña masiva de regularización de tierras (véase el Anexo II “Actividades del proyecto, BID y Banco Mundial”).

C. Contexto legal e institucional para la administración de tierras

- 1.17 El sistema actual de administración de tierras de Panamá se caracteriza por un marco institucional y legal complejo e ineficiente y por procedimientos lentos e ineficientes de regularización de tierras. Diferentes instrumentos legales establecen competencias y jurisdicción de distintas entidades públicas que carecen de mecanismos de coordinación y de intercambio de información. El resultado ha sido la generación de requisitos y procedimientos diferentes para resolver problemas similares, con el resultado de que con frecuencia los ciudadanos no tienen certeza acerca de qué procedimientos seguir para garantizar sus derechos de propiedad.
- 1.18 A esta altura no existe conexión directa y rápida entre los títulos del Registro Público y los mapas aprobados por el Catastro, lo que plantea una serie de problemas con los títulos, como la doble inscripción, la superposición e indeterminación de límites. La inscripción de títulos de propiedad en el Registro Público, que exigió crear y transferir títulos de acuerdo con el Código Civil, y proteger los inmuebles contra reclamaciones de terceros, no es obligatoria para el propietario. En muchos casos, la obligación de pagar impuestos al patrimonio una vez que este es titulado, actúa como desincentivo para la regularización.
- 1.19 La solución de conflictos por la tierra es una actividad con responsabilidades y autoridades dispersas principalmente en la Dirección Nacional de Reforma Agraria,

la Dirección de Catastro, los tribunales de la Justicia Civil y el Tribunal de Apelaciones de la Corte Suprema. Con frecuencia ocurre que los responsables de resolver estos casos no están versados en las materias especiales que surgen en estas situaciones, lo que determina que los procedimientos sean prolongados, burocráticos y costosos, y perjudican así los usos y actúa como desincentivo de la inversión en tierras.

- 1.20 **Registro Público.** El Registro Público fue recientemente transformado en un organismo autónomo. Esta autonomía institucional, al incrementar la transparencia en los costos del servicio y la descentralización del proceso de toma de decisiones, ayudará al Registro en el establecimiento de sistemas de control efectivos en función del costo y ofrecer una base objetiva para determinar los cargos por el servicio y la prestación de servicios descentralizados. Esta institución será clave en el proceso de regularización de tierras y de mantenimiento de la información catastral.
- 1.21 En 1998, utilizando financiamiento nacional, el Registro inició un programa de modernización (Proyecto de Modernización del Registro Público) que se propone mejorar los servicios computarizando todos los datos de registro existentes y captando todos los datos que ingresen en formato digital. Sin embargo, este programa de modernización no aborda una serie de cuestiones que se consideran cruciales para la creación de un sistema efectivo de administración de tierras, incluida la integración de los datos catastrales con las fichas del registro, incorporando una base de datos geográfica, e incrementando la capacidad de validar y actualizar los datos del registro correspondientes a las parcelas de tierras urbanas y rurales. El programa propone asegurar la integración de las dos formas de datos mediante el diseño, desarrollo e implementación del SIICAR que permitiría el acceso directo a datos legales de las parcelas y a su descripción gráfica georeferenciada. Esto no requeriría necesariamente la consolidación del Registro y el Catastro; requeriría, sí, procedimientos para los usuarios del sistema, como la certificación secuencial, que exige congruencia entre la información del registro y el catastro antes de finalizar un registro nuevo o modificar el existente, el intercambio adecuado y permanente de información entre las dos entidades y el acceso a la misma base de datos. Además, el proyecto actualizará y validará el registro de tierras existente mediante la proyectada actualización del catastro y la regularización legal de la tierra.
- 1.22 **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP).** El DCBP del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es responsable del catastro del territorio nacional, aunque en la práctica se centra en los aspectos fiscales del catastro. El DCBP es actualmente un departamento del MEF. En el mismo MEF está otro departamento de catastro fiscal encargado de la valoración de tierras y los regímenes tributarios. Contrariamente a lo que ocurre en otros países, la DCBP tiene también la responsabilidad de autorizar el arrendamiento y la venta de parcelas de menos de 1.000 metros cuadrados y de administrar algunas de las tierras del Estado en las zonas rurales. Estas responsabilidades incluyen la transferencia de tierras a nuevos

y crecientes centros demográficos representados por los municipios, para la adjudicación definitiva a propietarios individuales por primera vez. La actual capacidad técnica de esta entidad es limitada por sus restricciones presupuestarias y por la falta de recursos humanos calificados, lo que subraya la necesidad de lograr mejoras en la DCBP paralelas a las funciones asignadas en el marco de las nuevas políticas nacionales y del criterio amplio del programa propuesto.

- 1.23 **La Dirección de Reforma Agraria (MIDA/DINRA)**, en el marco del MIDA es responsable de las políticas agrarias a través de DINRA, que administra las tierras rurales de Panamá. DINRA actualmente ejecuta el piloto de titulación de la provincia de Veraguas, que incluye estudios de campo y titulación y se realiza en tierras del Estado únicamente (tierras de la reforma agraria).
- 1.24 Aunque el DINRA tiene oficinas administrativas en el campo, la prestación de servicios relacionados con la tierra está muy concentrada y centralizada en las provincias de Veraguas y Panamá debido a: i) los procedimientos complicados y lentos; ii) la falta de capacidad técnica para pasar de una etapa artesanal (uno a uno) a una industrial (proceso de regularización y titulación en gran escala), y iii) graves restricciones presupuestarias que también se reflejan en los bajos estándares de desempeño (a saber, un promedio de 1.500 títulos emitidos por año). PRONAT, con el financiamiento del Banco Mundial, respaldará la simplificación de los procedimientos jurídicos y técnicos, la capacitación adecuada del personal de DINRA y el rediseño institucional de DINRA a fin de evitar los estrangulamientos existentes. Estas actividades se vincularán a reformas en el código agrario y a una mayor delimitación de funciones entre DINRA y DCBP con respecto a la adjudicación y regularización de tierras, por un lado, y el sistema de DINRA y judicial con respecto a la jurisdicción en conflictos por tierras, por el otro.
- 1.25 **Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)**. ANAM es relevante para el programa en función de su papel en la administración del sistema de zonas protegidas y en el control y promoción de mejores prácticas de uso de la tierra y administración de los recursos naturales, agua y bosques entre ellos. Además, ANAM es el organismo ejecutor del proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano. Recientemente concluyó un proceso de reestructuración y se transformó en una institución autónoma. En el marco del programa, ANAM, el Catastro y DINRA coordinarán las actividades destinadas a responder a: i) la demanda de titulación condicional en las zonas protegidas por los ocupantes antes de la fecha de corte; ii) la demanda de titulación condicionada y aclaración de derechos en las zonas de amortiguación; iii) la demarcación física de las zonas protegidas; iv) la zonificación y clasificación del uso real de la tierra; v) la educación municipal y el fortalecimiento para la aplicación de las reglamentaciones sobre usos de la tierra; vi) la titulación y demarcación de los territorios indígenas; vii) mejoras normativas en los sistemas de adjudicación y administración de tierras; viii) ordenación, concesión y disposición juiciosas, desde el punto de vista ambiental, de los predios estatales, especialmente los ubicados en zonas frágiles, de acuerdo con planes de ordenación científicamente adecuados, y ix) control de la

conservación y la ordenación forestal. La capacidad institucional de ANAM está creciendo, pero aún es insuficiente ante las responsabilidades que enfrenta.

- 1.26 **Instituto Geográfico "Tommy Guardia".** El instituto está bajo la égida del Ministerio de Obras Públicas y es responsable de las operaciones geográficas y topográficas, de los sistemas de información geográfica, la fotometría y otros similares; la base cartográfica y el establecimiento de las normas técnicas relacionadas con las cuestiones mencionadas a nivel nacional. Esta institución es también importante porque tiene responsabilidad jurídica de representar al Gobierno de Panamá en cuestiones técnicas relacionadas con las tareas cartográficas y geográficas. Actualmente, el instituto tiene necesidades de equipo y capacitación acuciantes, que serán satisfechas en el grado necesario para el éxito de los proyectos con fondos del Banco Mundial.
- 1.27 **Dirección de Gobiernos Locales y Municipios.** La DGL está bajo la égida del Ministerio de Gobierno y Justicia y tiene la responsabilidad de la coordinación general con los municipios. El papel y las responsabilidades de los gobiernos municipales son materia de debates en Panamá. La legislación propuesta incrementará sustancialmente sus facultades y otorgará la capacidad para recibir y gastar ingresos a nivel local. Si se implementan los cambios propuestos, los municipios asumirán también un papel mucho más preponderante en la determinación del uso de la tierra hacia el desarrollo de un sistema de planeamiento coherente dentro de sus jurisdicciones. Se prevé que el programa sea el vehículo para fortalecer a los municipios mediante los servicios de catastro, titulación de tierras y registro. También brindará un apoyo sustancial al proceso de descentralización facilitando la titulación de tierras dentro de los ejidos municipales y aportando datos catastrales y de registro integrados que serán una herramienta esencial, no sólo para la recaudación, sino también para la preparación de planes maestros de desarrollo y para la clasificación y planificación del uso de la tierra en general. Las municipalidades participantes también recibirán capacitación, información y orientación en cuestiones ambientales, incluyendo planes preliminares de ordenación para zonas críticas, recomendaciones sobre el uso de la tierra, límites de ejido que tomen en cuenta la conservación de predios agrícolas y forestales y custodia de parcelas verdes en zonas urbanas a cargo de los interesados.
- 1.28 **Experiencia del Banco y de otros donantes.** El préstamo propuesto adelanta aún más el apoyo a los programas de administración de tierras en base a las experiencias en reforma de política, diseño técnico, mejoramiento institucional y fortalecimiento de recursos humanos. El BID cuenta con una cartera creciente de proyectos de administración de tierras y actualmente está financiando cerca de doce proyectos en América Latina y el Caribe con componentes relacionados con la tierra. La creciente experiencia internacional del Banco permitirá formular recomendaciones juiciosas sobre las medidas legales, institucionales y técnicas más adecuadas para la consecución de los objetivos del proyecto.

- 1.29 Muy particularmente, en Panamá, el Banco está financiando el Programa de modernización de los servicios agrícolas (préstamo 924/OC-PN), con un subprograma de titulación de tierras que incluye componentes en: i) relevamiento catastral; ii) titulación de tierras nacionales, y iii) fortalecimiento institucional. El subprograma incluía siete distritos de la provincia de Veraguas y cubre 458.000 hectáreas o 39.000 parcelas rurales, con una inversión total de US\$4,5 millones. Dado el éxito del subprograma, fue posible posteriormente casi duplicar el ámbito original del programa expandiendo la cobertura a unas 400.000 hectáreas más e incluir un total de 70.000 parcelas. Un proyecto del FOMIN para respaldar métodos alternativos de solución de conflictos mediante la solución de los problemas de tenencia ha contribuido al éxito del proyecto de titulación. Pese a esta experiencia positiva, corresponde señalar que el proyecto existente no ha establecido un mecanismo sostenido de recuperación de costos en el proceso de titulación. Existe una gran acumulación de títulos que no se han incluido en el registro de inmuebles ni en el catastro nacional.
- 1.30 El equipo de proyecto analizó estos aspectos con el gobierno durante la etapa de identificación del proyecto. Tras casi un año de apoyo técnico al PRONAT, durante la misión de evaluación, el Banco evaluó el progreso del gobierno en el abordaje de tres cuestiones clave: i) el pago por la tierra como requisito de la titulación de tierras nacionales; ii) medidas para garantizar que los nuevos títulos emitidos sean registrados en el registro de inmuebles, y iii) el requisito de que la información del catastro y del título se incorporen a un sistema moderno de información sobre tierras. Durante la negociación del préstamo se convino en que el gobierno brindaría pruebas de cumplimiento de las dos primeras cuestiones mencionadas (pago por la tierra y registro formal de los títulos) cuando solicitara el desembolso de los fondos para el segundo componente del préstamo. En la práctica, este procedimiento, cuya finalidad es asegurar la conclusión del proceso de formalización de títulos, exigirá que se aumente el caudal del Fondo Rotatorio hasta 10% de los recursos del préstamo a fin de facilitar la contratación de la firma consultora responsable del catastro. En cuanto al tercer aspecto, concerniente al SIICAR, el progreso logrado desde junio de 2001 en el desarrollo de un sistema provisional para el mantenimiento dinámico del catastro y el registro, demostró que con personal adicional y la adquisición de los equipos y programas de informática adecuados, fue posible actualizar el catastro y el registro con nuevos títulos, conforme a lo requerido en el componente de regularización.

D. Estrategia sectorial del país

- 1.31 La estrategia de desarrollo del gobierno de Panamá está descrita en el documento titulado Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004. La estrategia describe como objetivos y metas generales el apoyo al desarrollo sostenible mediante la reducción sistemática y duradera de la pobreza, la integración de los grupos excluidos y una distribución más equitativa de la riqueza. Los elementos de la estrategia para la consecución de este objetivo son: i) una mayor y mejor generación de oportunidades de empleo; ii) mayor acceso a servicios sociales

básicos; iii) mayor participación social y descentralización de los servicios sociales, y iv) sostenibilidad financiera e institucional de la estrategia. Para las zonas rurales, el gobierno, con intensa participación del sector privado y la sociedad civil, ha preparado una estrategia denominada Plan Panamá Rural 2001-2004. El plan desarrolla tres objetivos estratégicos principales: i) incrementar la competitividad de las actividades productivas rurales (agrícolas y no agrícolas); ii) mejorar la equidad en las zonas rurales, y iii) desarrollar un nuevo papel institucional para los sectores público y privado.

E. Estrategia sectorial del BID

- 1.32 En el Octavo Aumento de los Recursos del BID se identifica como gran prioridad la modernización y eficiencia de los servicios públicos, incluyendo elementos tales como la innovación tecnológica, la reforma del sector público y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. La estrategia del Banco con Panamá es coherente con esta agenda y prioriza: i) el mejoramiento de las condiciones para la competitividad; ii) la sostenibilidad ambiental, y iii) el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia. El programa del gobierno de Panamá para mejorar el uso de la tierra con la consiguiente regularización de tierras y la modernización institucional es congruente con los objetivos de la estrategia del Banco. Además, el mejoramiento del régimen del uso de la tierra es una parte importante del apoyo del Banco a una economía rural más dinámica y está directamente relacionado con el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo del proyecto es promover la seguridad en la tenencia de la tierra para facilitar el acceso al crédito y a la inversión en tierras, apuntando al crecimiento económico. El préstamo propuesto completará y ampliará el programa ya parcialmente financiado por el Banco Mundial y expandiría la cobertura geográfica del PRONAT, y fortalecería la capacidad técnica e institucional de las entidades responsables de la titulación y administración de tierras en Panamá. El proyecto será implementado en las zonas rurales, periurbanas y urbanas de las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Cocle y Colón, así como en otras zonas que pueda designar el gobierno.
- 2.2 Los resultados previstos, que serán controlados durante la ejecución, son los siguientes: i) mayor uso de la tierra como garantía crediticia; ii) mayor inversión a largo plazo en la capacidad productiva de la tierra; iii) un mercado de tierras más dinámico, con mayor número de transacciones; iv) un proceso más transparente, flexible y eficiente para la concreción de las transacciones, y v) en iguales circunstancias, valores de la tierra más elevados para los beneficiarios del proyecto, como reflejo de la expectativa de mayores ingresos merced al establecimiento de títulos formales. Como objetivo complementario, el proyecto apunta a la promoción de la integración de procedimientos, criterios e instrumentos ambientales en el sistema de adjudicación y administración de tierras (véase el Marco Lógico en el Anexo I).

B. Estructura del Programa

- 2.3 El proyecto propuesto financiará tres componentes: i) modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras; ii) servicios de regularización de la tierra, y iii) desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local. Estos componentes fueron identificados con el propósito de respaldar los objetivos y el proceso de implementación del gobierno de Panamá, asegurando que el proyecto propuesto sea viable como actividad autónoma e independiente en el marco del PRONAT.

1. Componente 1: Modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras (US\$1.275.000)

- 2.4 El núcleo de este componente apunta a establecer un marco legal e institucional para la implementación de la iniciativa del PRONAT durante la ejecución del programa, y a promover reformas a mediano plazo que contribuyan a la sostenibilidad del sistema. Los subcomponentes del BID incluyen: i) apoyo a la reforma del código agrario y otras leyes y reglamentos relativos a los derechos sobre la tierra y el uso de ésta; ii) estudios de factibilidad para el mantenimiento del

- catastro nacional, y iii) un proyecto experimental para la regularización de inmuebles en las zonas costeras. Estas actividades complementarían el fortalecimiento institucional financiado por un préstamo del Banco Mundial que incluye: i) el diseño y la implementación de un sistema de registro y catastro de tierras moderno; ii) el fortalecimiento institucional a nivel nacional en las entidades responsables de la regularización de tierras y la seguridad de la tenencia, y iii) el fortalecimiento y la ampliación del acceso a servicios regionales y locales de administración de tierras. Estas actividades, financiadas respectivamente por el BID y el Banco Mundial, son parte necesaria e integral del PRONAT y respaldarán la ejecución de la campaña de regularización masiva (véase el Componente 2).
- 2.5 Un importante objetivo del proyecto es la elaboración de un sistema para lograr la integración computarizada de datos del registro y el catastro (SIICAR). Este sistema, cuyo diseño e implementación están totalmente financiados por el préstamo del Banco Mundial y servirá de financiamiento de contrapartida del préstamo del BID, será el principal mecanismo para garantizar la interacción permanente y necesaria de los datos catastrales con la información del registro (título o instrumento formal) para una completa descripción de la situación legal y física de cada parcela. El sistema también facilitará el mantenimiento de información catastral y de registro y posibilitará la distribución y el fácil acceso a información integrada sobre la situación de los inmuebles, traslados de dominio y modificaciones de las parcelas. Esta capacidad existirá a nivel nacional, regional y local.
- 2.6 Hasta tanto el SIICAR esté totalmente implementado y en funcionamiento, el Banco financiará un sistema provisional para el mantenimiento dinámico del catastro y el registro. Este sistema provisional ha sido desarrollado durante la preparación del proyecto y permitirá que se inicien las actividades de regularización de inmuebles en las zonas geográficas designadas para el financiamiento del BID antes de la implementación del SIICAR. El apoyo a este sistema provisional asegurará el mantenimiento y la actualización continua de la información del catastro y el registro de inmuebles cuando se termine de implementar el SIICAR, pues los registros del sistema provisional pueden emigrar automáticamente al nuevo sistema nacional integrado de administración de tierras.
- 2.7 El préstamo del Banco Mundial aportará también el necesario fortalecimiento institucional de las siguientes entidades a nivel nacional: la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agrario, la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, el Registro Público y la Autoridad Nacional del Ambiente. Se asignarán recursos para respaldar mejoras en la infraestructura física, la modernización de equipo, necesidades en la dotación de personal, capacitación y servicios especializados de consultoría.
- 2.8 El BID participará a nivel técnico en la preparación, el diseño y la implementación del SIICAR. Los especialistas de COF y la asistencia de las misiones de la sede a

las reuniones del CTO en forma periódica facilitará el control durante la supervisión.

2.9 **Subcomponente: Reforma de la legislación agraria y otras leyes y reglamentos relativos a los derechos sobre la tierra y el uso de ésta.** Este subcomponente financiará: i) estudios; ii) seminarios, y iii) la implementación de reformas institucionales para mejorar la eficiencia y eficacia de la normativa agraria y de administración de tierras aprobada por el CTO y el Consejo Superior. Podrán proponerse reformas legales complementarias como resultado de este proceso y los temas de estudio serán:

- a. Reformas regulatorias y administrativas para institucionalizar los procedimientos perfeccionados de solución de disputas por tierras mediante métodos alternativos y tribunales de tierras interinos bajo la égida de la Justicia y resolver este tipo de controversias así como satisfacer la necesidad de brindar asistencia jurídica a los terratenientes de bajos ingresos.
- b. Reglamentaciones para permitir que el catastro y el registro anoten los títulos cuando se detecten discrepancias e incongruencias en el curso de relevamientos de rutina y mantenimiento del sistema de información sobre tierras. Ello debería ir acompañado de limitaciones adecuadas y de los requisitos de notificación y procedimientos para la rectificación expedita.
- c. Diseño de mecanismos para la promoción de la participación activa de las mujeres en los programas de regularización y su acceso equitativo a los títulos como lo dispone la ley. Esta es una cuestión de educación y divulgación, pues la legislación panameña establece el acceso equitativo, pero los datos disponibles demuestran que las mujeres tienden a estar subrepresentadas en la población que posee títulos de inmuebles. Tal vez sea también necesario establecer criterios para demostrar la posesión en las zonas rurales.
- d. Delimitación de competencias entre organismos para evitar la duplicación y racionalizar la labor. Ello incluye aclarar el ámbito de las jurisdicciones administrativa y judicial, así como entre las autoridades locales y nacionales en general y las autoridades administrativas y tradicionales en las zonas indígenas (“comarcas”).
- e. Revisión, simplificación, regulación y reforma del Código Agrario para eliminar las disposiciones que han caído en desuso, actualizar conceptos y definiciones para hacerlos compatibles con las prácticas actuales y la legislación más reciente, y mejorar las delimitaciones funcionales entre el MIDA y el MEF con respecto a la política y la administración de tierras en zonas rurales. Ello incluirá, entre otras cosas: 1) abordar la interpretación de la “función social de la tierra” para asegurar su relevancia y compatibilidad con la Ley nacional de medio ambiente; 2) eliminar las funciones de DINRA que se superponen con la jurisdicción de otros organismos; 3) cuestiones relativas al derecho de paso en

las tierras nacionales; 4) un apoyo efectivo a las autoridades locales en la formulación e implementación de planes de gestión; 5) orientación y mecanismos alternativos de solución de controversias para pequeños productores y otros propietarios rurales, etc.

- f. Regulación de las actividades municipales en las zonas de valoración y adjudicación de tierras para promover la solidez técnica, transparencia, técnicas adecuadas, equidad, consistencia, relevancia para el mercado y gestión sostenible de la tierra y los recursos naturales relacionados. Deberán considerarse la coordinación con ANAM, MIVI y MIDA, el uso de condiciones para la adjudicación de tierras por el Catastro, y mecanismos para la participación comunitaria.
- g. Cuestiones de política agraria de carácter especializado o estratégico, como la valoración y evaluación de tierras, la política impositiva, el pago de servicios ambientales, las tenencias colectivas (catastros internos, apoyo a la inversión, cogestión, uso de instrumentos fiduciarios, reconocimiento de intereses equitativos, etc.), derechos al agua y a los bosques, adjudicación de concesiones, administración, regulación y supervisión.

2.10 **Subcomponente: Mantenimiento del catastro nacional.** Este subcomponente financiará el proceso de evaluación de la factibilidad y la implementación de un mecanismo para asegurar el mantenimiento del catastro. Las actividades que se financiarán incluyen: i) viajes de estudio para examinar experiencias similares en otros países ii) estudios preparatorios (legales, financieros, económicos, técnicos, institucionales); iii) establecimiento de un banco de datos; iv) formulación de las reglamentaciones adecuadas para la supervisión de contratistas particulares, y v) capacitación para el DCBP en una nueva función reguladora.

2.11 **Subcomponente: Regularización de la zona costera.** Para lograr los beneficios de la regularización de las parcelas de quienes poseen tierras en las zonas costeras que no pueden ser tituladas de acuerdo con la constitución y el marco legal existente, esta actividad financiará un proyecto experimental para facilitar la titulación conforme a una “concesión administrativa” de la tierra en tenencia de los habitantes de una zona determinada. La implementación con éxito de esta actividad puede corregir los efectos negativos en el patrimonio y las actividades productivas de los habitantes e inversores que viven en las zonas costeras y, a la vez, permitir que queden bajo la responsabilidad fiscal y la gestión ambiental del sector público merced al reconocimiento de esos derechos. Las actividades que serán financiadas por este subcomponente incluyen: i) el análisis legal de la concesión y de la legislación vigente en relación con el uso y la propiedad de la tierra de las zonas costeras, incluyendo a) la necesidad de regular el uso dentro de las zonas de 22 metros y de 200 metros, a fin de asegurar su ordenación sustentable; b) normas que faciliten la zonificación y la titulación restringida, y c) reglas que aseguren un tratamiento equitativo de los ocupantes ilegales de predios en zonas costeras; ii) consultas con las partes interesadas; iii) elaboración del marco de la concesión,

incluida la preparación de la reglamentación de las concesiones administrativas, incluido un contrato modelo y los requisitos de evaluación del impacto ambiental y otorgamiento de licencias; iv) el plan de actividades y de gestión y la regularización de la zona piloto; v) el análisis y la divulgación de los resultados del piloto, y vi) el diseño de un proyecto que amplíe la experiencia del piloto y sirva de base para la futura regularización en zonas costeras del país.

2. Componente 2. Servicios de regularización de tierras (US\$23.565.000)

- 2.12 Este componente brinda apoyo para ejecutar la labor de campo técnica y jurídica necesaria para realizar el proceso de regularización masiva de tierras dentro de las zonas del proyecto (véase mapa). Los servicios de regularización incluyen el catastro, la titulación o certificación, el registro de inmuebles y la solución de controversias. Este componente también establecerá mecanismos alternativos de solución de controversias que estarán disponibles a lo largo de la ejecución de la labor de campo, y establecerá las bases para un sistema más efectivo de solución de disputas por tierras. Ello será necesario a medida que se apliquen más dinámicamente las normas administrativas sobre uso de la tierra, aumente el número de transacciones y la dinámica del mercado siga requiriendo la adjudicación ante derechos encontrados entre particulares y la solución de problemas relacionados con intereses públicos y privados encontrados. Se brindará capacitación para internalizar la capacidad de solución de conflictos en varias entidades del ejecutivo y la justicia responsables de la administración de tierras y la solución de controversias, especialmente a nivel local.
- 2.13 El proyecto financiará la regularización de tierras en las zonas rurales, periurbanas y urbanas de las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Cocle y Colón así como en otras zonas que el gobierno designe en el futuro. La superficie total y el número total de títulos que se incluirá en la zona del proyecto es de aproximadamente 750.000 hectáreas que representan unos 120.000 títulos nuevos, frente a 69.000 títulos existentes actualmente en la misma zona. De este total, 85.000 representan los nuevos títulos en zonas rurales, en tanto se emitirán 35.000 en las zonas periurbanas y urbanas. La superficie del proyecto abarca al principio 31 municipios y 173 ejidos urbanos (incluida la formación legal de 81 nuevos ejidos), así como 416 aldeas rurales.
- 2.14 Los siguientes siete subcomponentes financiarán la prestación de servicios de regularización en la zona del proyecto, incluidos: i) relevamientos catastrales de campo y el proceso de titulación; ii) actualización del catastro y el registro existentes con títulos pendientes; iii) definición y formalización de los ejidos municipales rurales y posterior adjudicación y titulación individuales; iv) apoyo a mecanismos de solución de conflictos, como parte de los equipos de campo y a través de la capacitación judicial y administrativa especializada; v) estudios ambientales de campo y capacitación y divulgación relacionadas, y vi) previsión del mantenimiento del nuevo registro y de la información catastral que será generada, y su posterior migración al nuevo sistema modernizado de administración de tierras

(SIICAR). Además, el proyecto respaldará el establecimiento de tribunales de tierras provisionales en la zona de ejecución del proyecto, así como estudios para identificar medios de modificar los procedimientos jurídicos en los tribunales civiles. A tales efectos, el organismo ejecutor firmará un acuerdo con la Corte Suprema para el establecimiento de dichos tribunales.

- 2.15 Las actividades de regularización de tierras del proyecto conllevan el relevamiento catastral, la adjudicación, titulación y registro de inmuebles mediante una metodología gradual y sistemática basada en la superficie, en dos etapas principales. La primera consiste en un relevamiento catastral inmueble por inmueble para identificar derechos o reivindicaciones correspondientes a cada parcela y medir y delimitar estas parcelas, incluyendo un proceso de notificación pública. La segunda etapa consiste en la adjudicación, titulación y registro. A lo largo del proceso de relevamiento catastral y adjudicación se pondrán a disposición de los interesados mecanismos de solución de conflictos altamente participativos. La información catastral y de registro será integrada al SIICAR y se pondrá a disposición de los usuarios finales. Los procedimientos que se utilizarán, incluidos los organismos responsables de cada actividad que se emprenderá y el método de ejecución (directo o por contrato), han sido definidos con más detalle para las zonas rurales, periurbanas y urbanas en los respectivos manuales operativos para zonas rurales y urbanas.
- 2.16 El diseño técnico del proyecto se centra en la racionalización y estandarización del proceso de regularización, y en maximizar el uso de nueva tecnología para reducir los costos y acelerar el proceso. En los manuales operativos del proyecto, que ya han sido preparados y están siendo probados en un proyecto experimental en Portobelo, se describirá una metodología única de regularización para las zonas rurales, urbanas, protegidas e indígenas. Estos manuales han sido aprobados por el Comité Técnico Operativo y requerirán la no objeción del Banco para asegurar su congruencia con el nuevo financiamiento del BID. El Comité también:
i) determinará las normas técnicas nacionales; ii) verificará la implementación de la metodología única de implementación, y iii) examinará, rediseñará y optimizará las actividades técnicas a lo largo del proyecto.
- 2.17 El proyecto será ejecutado mediante contratación de “paquetes” de zonas de regularización con contratistas privados calificados. Para adaptarse a las innovaciones rápidamente cambiantes en la tecnología, las especificaciones técnicas serán suficientemente flexibles para captar los beneficios de la tecnología más avanzada, menos costosa y más rápida, a medida que evoluciona. Se establecerán mecanismos rigurosos de control de calidad y garantía de calidad los que serán exigidos en cada contrato. Se pedirá a las empresas nacionales e internacionales que se presenten a la licitación del proyecto que incorporen medidas de control de calidad en sus propuestas técnicas.
- 2.18 Además, el proyecto ha adoptado cuatro medidas específicas para mejorar la gestión de la producción:

- a. La cartografía y el relevamiento catastral serán contratados con empresas de experiencia internacional, equipadas con las tecnologías necesarias y especializadas en la gestión de contratos de gran volumen. Estas empresas trabajarán en equipo con empresas de agrimensura y estudios jurídicos nacionales.
 - b. El proyecto contratará a un especialista con experiencia internacional en cartografía y relevamiento catastral en gran escala para ayudar a los organismos ejecutores locales en el control de calidad.
 - c. El equipo de proyecto establecerá un sistema de gestión de la producción para controlar y evaluar los progresos en la producción.
 - d. En una de las primeras etapas (primeros 12 meses) de ejecución del proyecto, la UCP respaldará actividades intensas de capacitación para los sectores público y privado, incluyendo agrimensores particulares y expertos jurídicos, a fin de que las empresas internacionales puedan contar con técnicos suficientemente calificados para llevar a cabo la topografía de campo que requiere intensa mano de obra. Se pedirá a las empresas internacionales que incluyan capacitación local en sus propuestas.
- 2.19 Las lecciones recogidas en otros proyectos subrayan la dificultad relativa a la producción industrial de la topografía de campo y la titulación de inmuebles en zonas extendidas. Por tanto, las actividades de regularización al principio se realizarán en forma gradual. La producción masiva se materializará cuando exista la capacidad institucional y aprovechando la experiencia de los proyectos piloto ejecutados en las zonas prioritarias.

3. Componente 3: Desarrollo de los mercados de tierras y de la economía local (US\$2.260.000)

- 2.20 En las evaluaciones de los proyectos de titulación de tierras se identificó la preocupación de que el otorgamiento de seguridad de tenencia puede no ser suficiente para mejorar la situación económica de los beneficiarios. Los estudios sugieren que deben tomarse medidas para mejorar el acceso a la información, los servicios y la infraestructura complementaria, elementos que pueden contribuir a mejorar el bienestar de los beneficiarios de la titulación. Por tanto, el componente respaldará actividades que ayuden a la materialización de los beneficios potenciales de la titulación de inmuebles en la zona del proyecto, incluyendo un mayor acceso al crédito, un aumento de la inversión y el mejoramiento de la productividad. Análogamente, se establecerán objetivos sociales y ambientales, incluyendo iniciativas para fomentar la transparencia en las transacciones, fomentar la igualdad de género en el acceso a la tierra (y su venta), y mecanismos para mejorar las prácticas de conservación de la tierra. Estas actividades se basarán en un fortalecimiento de los vínculos entre proyectos existentes financiados por el Banco

y en otras iniciativas en los sectores público y privado, incluyendo programas de capacitación técnica y de crédito a la microempresa.

- 2.21 El proyecto apoyaría los siguientes subcomponentes para fortalecer el efecto económico local de la regularización de tierras: i) mejoramiento de los resultados de los mercados de factores; ii) apoyo al desarrollo del grupo de mercados de tierras; iii) fortalecimiento del uso de la información sobre tierras por los gobiernos municipales, y iv) implementación de campañas de concientización del público.
- 2.22 **Subcomponente: Mejoramiento de los mercados de factores (tierras, trabajo, capital, gestión) y ecualización del precio de los factores.** Los efectos de desarrollo del proyecto pueden incrementarse intensificando el efecto de la regularización de inmuebles mediante la coordinación con otros proyectos que aportan recursos financieros y asistencia técnica en la zona del proyecto. Estos proyectos derivados pueden apoyar la cooperación estratégica para incrementar los efectos económicos y eliminar las restricciones que enfrentan los beneficiarios. Será importante respaldar la coordinación entre PRONAT y otros proyectos que se están ejecutando en la región, como PROMOSA (transferencia de tecnología), Plan Panamá Rural, Programa Nacional de Competitividad, y Pobreza Rural, así como otros proyectos identificados por el Departamento de Planeamiento de MIDA. Análogamente, la información catastral generada por este proyecto será un aporte importante a los demás proyectos de la región.
- 2.23 El subcomponente financiará los esfuerzos de los beneficiarios del proyecto por identificar y participar en otros proyectos en curso o futuros que los puedan ayudar en: i) la inversión en capacidad productiva y mejoramiento de la productividad de sus tierras (por ejemplo, asistencia técnica); ii) la identificación de oportunidades locales para trabajo no agrícola; iii) el mejoramiento del acceso a financiamiento y servicios bancarios, y iv) la capacitación en administración y habilidades empresariales conexas. Con este fin, el subcomponente financiará las actividades siguientes: i) cursillos de capacitación en asuntos relacionados con la tierra; ii) estudios de factibilidad para mejoras a la tierra, y iii) bonos para capacitación en técnicas laborales. Para acceder a estos beneficios, los propietarios individuales tendrán que formar parte de grupos voluntarios —o crear estos grupos— a fin de recibir asistencia del proyecto. La formación de estos grupos hará más eficientes en función del costo estas actividades y facilitará la acción colectiva para emprender actividades con mayores beneficios potenciales para la región.
- 2.24 **Subcomponente: Fortalecimiento del grupo de mercados de tierras:** El proceso de regularización de inmuebles en la región conlleva pasar de una serie de derechos de propiedad formales e informales a la organización sistemática de la información sobre propiedad de inmuebles. Una vez que esta información esté relacionada y pueda representarse en un mosaico catastral con derechos de propiedad formales, la información que contenga revestirá gran valor para usos públicos y privados. La base de datos resultante, con información sobre propiedad y ubicación de los inmuebles, permitirá que los usuarios identifiquen y evalúen rápidamente

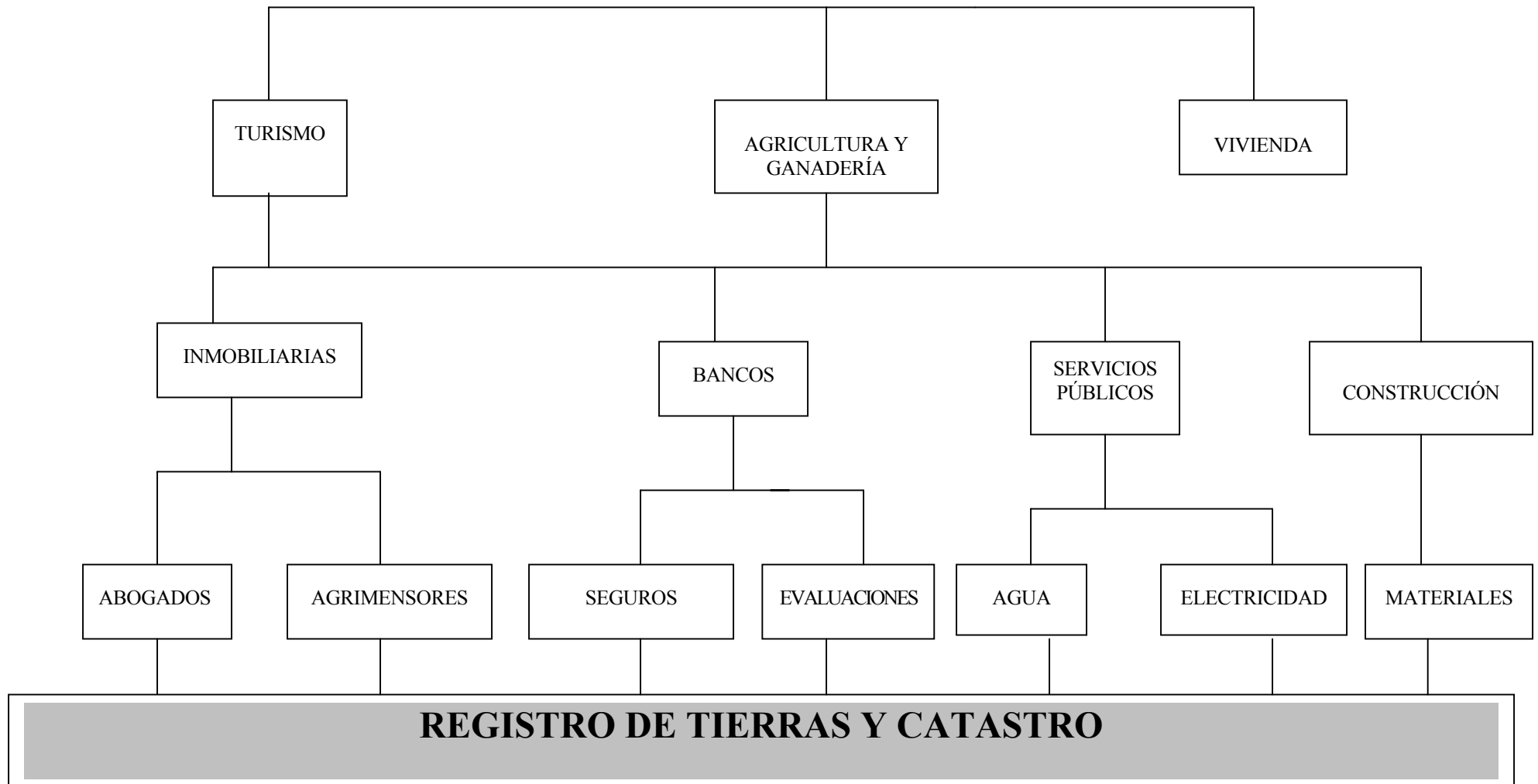
información sobre tierras para la toma de decisiones económicas. La calidad de la información sobre tierras y sobre registro de derechos de propiedad podrá así aportar importantes beneficios para actividades económicas fundamentales de la región como la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la banca, el turismo, el comercio y la vivienda. A su vez, cada uno de estos sectores económicos depende de proveedores de servicios que trabajen con información sobre tierras como elemento cotidiano de su actividad económica (abogados, agrimensores, evaluadores, promotores, aseguradoras, planificadores urbanos, autoridades municipales y nacionales) (véase la Figura II-1). Se prevé que los bancos, las empresas constructoras, las inmobiliarias, las empresas de servicios públicos y otros sectores económicos que forman parte del grupo de la tierra y los inmuebles sean los posibles usuarios del catastro moderno.

- 2.25 Para respaldar la rápida adopción y desarrollo de usos del catastro y el sistema de registro modernizados, el subcomponente financiará: i) directrices para la presentación de pequeños proyectos; ii) pequeños proyectos para beneficiarios elegibles por hasta US\$40.000 de los recursos del préstamo. Para poder recibir el apoyo financiero de este subcomponente se dará preferencia a las actividades que generen beneficios que pueda demostrarse constituyen un bien público y no revistan carácter de propiedad. Se requerirá financiamiento de contrapartida por el 40% por proyecto aprobado, el cual podrá ser efectuado en especie (alimento, alojamiento, transporte).
- 2.26 **Subcomponente: Gobierno municipal:** Se respaldarán las funciones del gobierno local facilitando un mayor acceso a un sistema moderno de información sobre tierras, que ofrezca información sobre propiedad y uso de la tierra. Esta información puede ser utilizada con una serie de propósitos, como el planeamiento urbano, la recaudación de impuestos para financiar la expansión de servicios y mejorar la prestación de servicios públicos (reforestación, recolección de residuos sólidos, agua y saneamiento, letrinización, gestión de cuencas, regulación del uso de la tierra).
- 2.27 El subcomponente financiará: i) la evaluación de las necesidades de los 31 municipios de la zona del proyecto en relación con la capacidad de administración de tierras; ii) subsidios competitivos por hasta US\$100.000 a las autoridades municipales para desarrollar la capacidad de uso de la información catastral y del registro en áreas tales como los impuestos al patrimonio y el aforo de bienes, planificación del uso de tierras urbanas, expansión de la infraestructura y los servicios públicos en las zonas que serán regularizadas.
- 2.28 **Subcomponente: Concienciación del público:** Los participantes en el seminario indicaron que la imagen pública del PRONAT despierta temores sobre imposición de gravámenes e inclusive la expropiación. Es vital crear conciencia en la población sobre los beneficios de la regularización inmobiliaria en cuanto a otorgar derechos fundamentales al goce pacífico y sin tropiezos de la posesión y el dominio sobre la tierra una vez obtenido un título, formalmente registrado, y como base de un activo

comercializable y líquido, mayor acceso al crédito y muchos otros servicios públicos y privados. Con este fin, el proyecto financiará cursillos públicos y divulgará en la prensa los objetivos y beneficios de la regularización de la tenencia.

- 2.29 **Criterios de elegibilidad:** Asociaciones, municipios, ONG, sindicatos y grupos de cuatro personas, por lo menos, podrán presentar propuestas de financiamiento conjuntas, siempre que: i) demuestren la factibilidad de su propuesta en función de resultados cuantificables, y ii) atestigüen su capacidad de beneficiarse conjuntamente de las actividades. Las directrices para la ejecución de los subcomponentes están establecidas en las directrices operativas e incluirán una sección con pautas específicas para el uso de los recursos de este subcomponente.
- 2.30 Durante la preparación del proyecto se estimó que sería posible: i) adiestrar a más de 6.000 productores; ii) preparar 50 estudios de factibilidad de inversiones en mejoramiento de las tierras, a fin de establecer un vínculo entre la regularización y el desarrollo económico local, y iii) cofinanciar 50 propuestas de mejoramiento de la información sobre uso de la tierra para 100 empresas, municipios, asociaciones o grupos de beneficiarios del proyecto.

Figura II-1 Mercados de tierras y sistema de gestión



- 2.31 Se prevé que distintos interesados llevarán a cabo estas actividades en zonas rurales, suburbanas y urbanas, entre ellos gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales y entidades descentralizadas. Se prevé que los beneficiarios serán pequeños y medianos agricultores, instituciones financieras reglamentadas y empresas locales, residentes urbanos, municipalidades, organizaciones comunitarias y locales, microempresarios y cooperativas.

C. Costo y financiamiento

- 2.32 El proyecto tiene un costo estimado de US\$32 millones, de los cuales el Banco financiaría US\$27 millones (84,4%). El financiamiento de contrapartida del gobierno consistiría básicamente en recursos del préstamo aprobado por el Banco Mundial para las actividades vinculadas al desarrollo del sistema para la modernización del registro de inmuebles y el catastro (SIICAR) y su implementación a nivel nacional y dentro de la zona geográfica del proyecto propuesto, a un costo de US\$5 millones. Estas actividades son parte integral del diseño del proyecto y el contrato de préstamo del BID reflejará la obligación del gobierno de financiar y asumir la implementación del SIICAR, para lo cual ya ha contratado un préstamo del Banco Mundial.

PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR COMPONENTE

Componentes		BID	Local	Total	%
I.	Supervisión y administración				
	a. Unidad de coordinación de proyectos	1.980.000		1.980.000	6,2
	b. Costo administrativo PNUD (a)	802.000		802.000	2,5
	c. Auditoría externa	150.000		150.000	0,5
	Subtotales	2.932.000		2.932.000	9,2
II.	Costos directos				
	A. Reforma institucional				
	A.1 Reformas jurídicas	325.000		325.000	1,0
	A.2 Estrategia de mantenimiento del catastro	500.000		500.000	1,6
	A.3 Regularización zona costera	450.000		450.000	1,4
	Subtotales	1.275.000		1.275.000	4,0
	B. Regularización de tierras				
	B.1 Titulación rural	7.500.000		7.500.000	23,4
	B.2 Titulación urbana	7.000.000		7.000.000	21,9
	B.3 COT urbano/rural	2.730.000		2.730.000	8,5
	B.4 SIICAR (b)		5.000.000	5.000.000	15,6
	B.5 Sistema catastro y registro provisional	120.000		120.000	0,4
	B.6 Plan de gestión ambiental y social	225.000		225.000	0,7
	B.7 Solución de controversias	650.000		650.000	2,0
	Subtotales	18.225.000	5.000.000	23.225.000	72,6
	C. Uso de la tierra y desarrollo económico local				
	C.1 Restricciones económicas	1.200.000		1.200.000	3,8
	C.2 Grupo mercados de tierras	400.000		400.000	1,3
	C.3 Gobierno municipal	500.000		500.000	1,6
	C.4 Campaña de divulgación pública	160.000		160.000	0,5
	Subtotales	2.260.000		2.260.000	7,1
III.	Control del proyecto	500.000		500.000	1,6
	Subtotales	500.000		500.000	
IV.	PPF	200.000		200.000	0,6
	Subtotales	200.000		200.000	0,6
V.	Contingencias	1.000.000		1.000.000	3,1
	Subtotales	1.000.000		1.000.000	3,1
VI.	Costos Financieros (c)				
	Inspección y supervisión	270.000		270.000	0,8
	Subtotales	270.000		270.000	0,8
	TOTALES	27.000.000	5.000.000	32.000.000	100,0
	%	84	16	100	

- a) Corresponde al monto de los cargos a ser pagos al PNUD por la administración de los recursos del préstamo. El monto equivale al 3% del monto total que será desembolsado.
- b) Esta categoría es la única contrapartida local y corresponde al costo total del diseño e implementación del SIICAR. El Gobierno de Panamá ha contratado un préstamo con el Banco Mundial para financiar esta actividad.
- c) El pago de intereses y la comisión de crédito relacionados con el préstamo del BID no están incluidos como parte del costo del programa. Estos costos serán pagados directamente por el prestatario, como lo indicó el Ministerio de Economía y Finanzas.

D. Plan financiero

2.33 El Banco financiará el 84% del costo del programa, US\$27 millones. El Gobierno de Panamá participará con fondos locales.

2.34 He aquí las condiciones del préstamo:

Fuente:	Capital ordinario
Moneda:	Dólares de Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria
Período de amortización:	20 años
Período de gracia:	5 años
Períodos de desembolso:	Plazo máximo de 5 años Plazo mínimo de 3 años
Tasa de interés:	Variable
Comisión de crédito:	0,75%

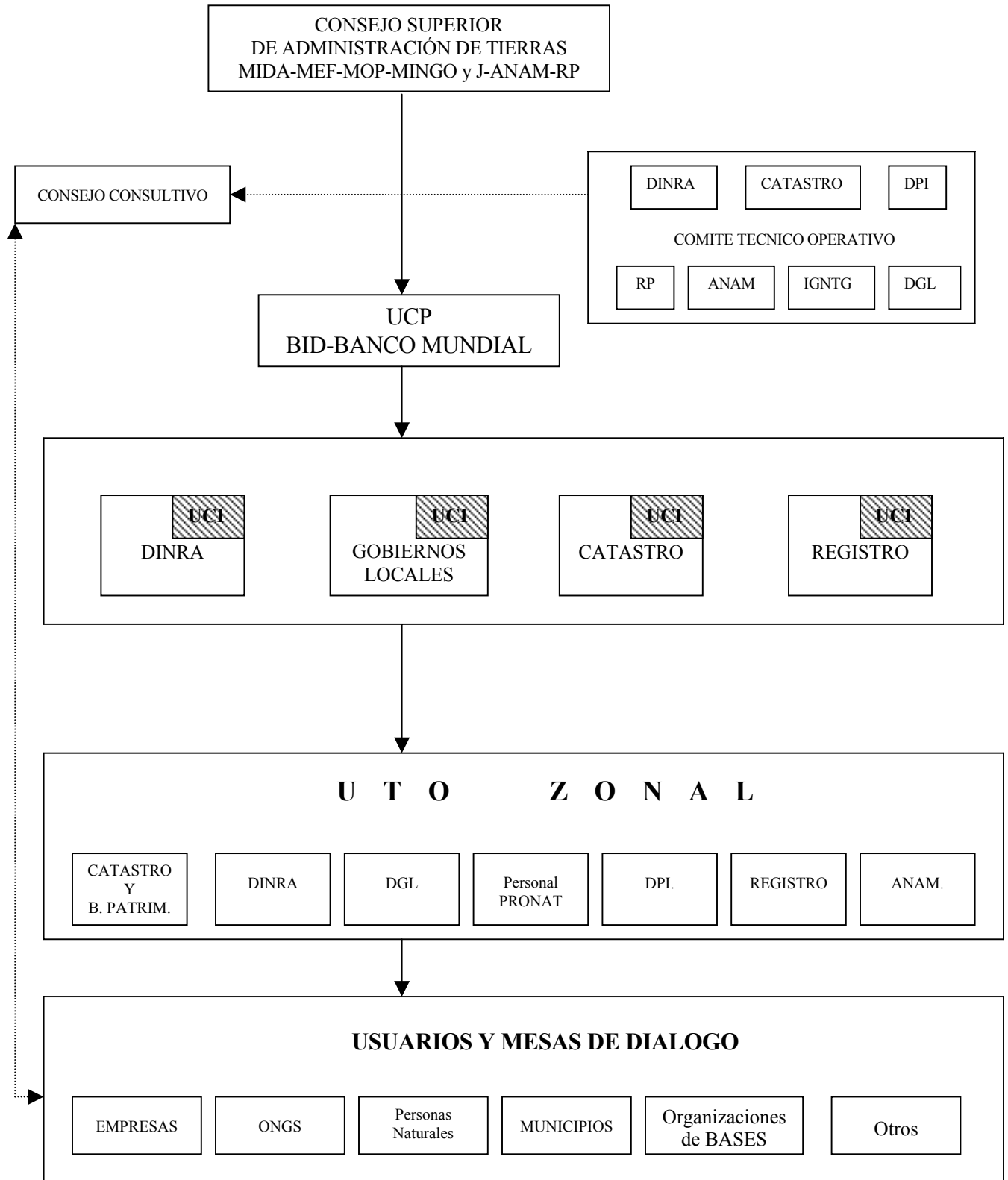
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y ejecutor

- 3.1 El organismo ejecutor y coordinador del proyecto será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de una unidad de coordinación central que se ha creado al efecto. Las siguientes instituciones participarán en la ejecución del proyecto, como organismos coejecutores: el Ministerio de Desarrollo Agrario a través de la Dirección de Reforma Agraria (MIDA-DINRA), el Registro Público, el Ministerio de Economía y Finanzas por la vía de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP) y el Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Dirección Nacional de Gobiernos Locales y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). El MEF firmará acuerdos interinstitucionales con estos organismos, que serán una condición del primer desembolso. Estos organismos tendrán que trabajar en coordinación, a escala masiva, en las zonas rurales, periurbanas y urbanas de las provincias incluidas en el proyecto. Cada entidad será responsable de ejecutar acciones específicas conforme lo determinen sus funciones en virtud de la legislación vigente, a fin de llevar a cabo las actividades del proyecto de acuerdo con las condiciones convenidas con el Banco.

B. Ejecución y administración del programa

- 3.2 Se ha creado una unidad de coordinación del proyecto por Decreto Ejecutivo 124 del 24 de noviembre de 2001 para implementar el PRONAT. La estructura consiste en dos partes, cada una de las cuales depende del Viceministro del MEF, que es el Coordinador General del Programa. Primero, se estableció el Consejo Superior de Administración de Tierras para coordinar la política nacional en ese campo. El Consejo está integrado por los directores de las entidades responsables de los diversos aspectos de la administración de tierras de Panamá. Segundo, la supervisión técnica y operativa de la implementación del PRONAT, incluida la gestión y supervisión del financiamiento externo del BID, el Banco Mundial y otros, son responsabilidad del Comité Técnico Operativo. El Gobierno de Panamá, sujeto a que el BID y el Banco Mundial no planteen objeciones, designará al Director del PRONAT. Por Decreto Presidencial No. 24 del 24 de enero de 2000, se crearon formalmente el Consejo Superior y el Comité Técnico Operativo. Las políticas y actividades establecidas por estas entidades ejecutivas son implementadas por la Unidad de Implementación de Proyecto del PRONAT, según se detalla a continuación.



- 3.3 La Unidad de Coordinación de Proyectos de PRONAT, también creada por Decreto Presidencial No. 24 en 2000, está bajo la égida del MEF y está dotada de un Coordinador Técnico, un abogado y especialistas en finanzas y adquisiciones, así como por especialistas técnicos. La Unidad es responsable de coordinar el cumplimiento del PRONAT por parte de los organismos coejecutores. En el ayuda memoria del 26 de junio de 2001, el Gobierno de Panamá, el BID y el Banco Mundial acordaron la futura ampliación de la Unidad cuando se aprueben los recursos del préstamo del BID para PRONAT. También se acordó que la selección del Coordinador Técnico permanente se realizaría por mutuo acuerdo del BID y el Banco Mundial, aportándose la remuneración correspondiente en partes iguales de los préstamos de cada institución. Además, durante la ejecución del proyecto, el Coordinador Técnico contará con asistencia directa de un Asesor Técnico Internacional dotado con las calificaciones y la experiencia necesarias para asesorar al gobierno en materias técnicas relacionadas con el programa. El BID y el Banco Mundial también indicarán, de común acuerdo, su visto bueno para la selección y sufragarán el costo de los servicios con recursos de ambos préstamos. La selección de estos técnicos está en trámite, habiéndose cerrado el llamado a provisión de los cargos y encontrándose en etapa de evaluación de los postulantes.
- 3.4 El Coordinador Técnico de la Unidad de Coordinación de Proyecto estará respaldado por dos especialistas administrativos-financieros que brindarán por separado apoyo en relación con los requisitos del BID y el Banco Mundial en términos de gestión financiera y contabilidad. La remuneración de estos especialistas será efectuada durante la ejecución del programa por cada Banco, respectivamente. Cada uno de estos especialistas será designado por el Coordinador Técnico tras un proceso de selección que incluya un anuncio público de los cargos, que serán provistos por candidatos con el perfil y las credenciales profesionales necesarias establecidas en el Reglamento Operativo del Programa y/o en los respectivos términos de referencia. Las funciones específicas del Especialista administrativo y financiero se determinarán: i) en el reglamento operativo del programa, y ii) en el documento del proyecto y sus anexos.
- 3.5 La Unidad de Coordinación de Proyecto también incluirá personal técnico, administrativo y de servicio, que actuará conjuntamente y en forma independiente de la fuente de financiamiento para respaldar todas las áreas técnicas y operativas del programa. Este personal también coordinará las actividades que implementarán las diversas instituciones públicas que son coejecutoras del programa. La designación de este personal estará a cargo del Coordinador Técnico de la Unidad, de acuerdo con los términos y condiciones que previamente se acuerden con cada una de las fuentes de financiamiento externo.
- 3.6 Las responsabilidades específicas de la Unidad de Coordinación de Proyecto incluirán las siguientes:

- a. Coordinar la compra de todos los bienes y servicios incluidos en el programa de préstamo, de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco;
 - b. Preparar, recabar y presentar todos los informes, de acuerdo con las condiciones del contrato de préstamo y el Reglamento Operativo del Programa, y según sea necesario para la debida divulgación de información en relación con la conducción del programa, incluyendo la información periódica al Comité Técnico Operativo;
 - c. Coordinar las actividades de los coejecutores del proyecto, incluido el Ministerio de Desarrollo Agrario (MIDA-DINRA), el Registro Público, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Dirección Nacional de Gobiernos Locales y otras organizaciones públicas y no gubernamentales que participen en la ejecución del programa a los efectos de la consecución de los objetivos fijados;
 - d. Implementar el plan de gestión ambiental y social;
 - e. Desempeñar funciones financieras, incluyendo el mantenimiento de sistemas adecuados de finanzas, contabilidad y control interno; preparación y presentación de las solicitudes de desembolso al Banco y justificación de los gastos, incluidas las pruebas de la regularización de tenencias de tierras; y preparación y presentación al Banco de los estados financieros auditados y otros informes financieros que el Banco solicite;
 - f. Establecer cuentas bancarias separadas y específicas para la administración de los recursos del préstamo del Banco y los de contrapartida.
- 3.7 La Unidad de Coordinación de Proyecto será administrada por el Coordinador Técnico, que será responsable de la supervisión cotidiana de la ejecución, la coordinación entre las unidades financieras del BID y el Banco Mundial y los ministerios públicos que participarán en la ejecución, controlando los objetivos cualitativos y cuantitativos, preparando informes y garantizando el cumplimiento del contrato de préstamo, el reglamento operativo y el plan de gestión ambiental y social.
- 3.8 El resto del personal de la Unidad que será financiado por el BID consiste en: i) un especialista en catastro y regularización de inmuebles (Componente 2); ii) un especialista en desarrollo económico regional (Componente 3) (véase el Anexo II donde figura el plan de ejecución); iii) un especialista en gestión ambiental y social, a medio tiempo¹, y iv) un abogado, aparte del especialista administrativo y financiero. El personal de apoyo adicional de la Unidad será financiado conjuntamente con el Banco Mundial, como se indicó. **La contratación de**

¹ El especialista podrá ser asignado a la UCP por la ANAM de acuerdo con los términos de referencia acordados de antemano con el Banco.

personal incremental para la Unidad de Implementación del Proyecto y la selección del Coordinador Técnico y el Asesor Técnico Internacional serán condiciones previas del primer desembolso.

- 3.9 El proyecto propuesto también incluirá una Unidad de Coordinación Interinstitucional con personal de cada uno de los organismos coejecutores en las áreas de coordinación, administración y contabilidad del proyecto. Esta Unidad tiene el propósito de asegurar el apoyo y la coordinación adecuados para el proyecto en estas entidades.
- 3.10 La ejecución se orientará por el Reglamento Operativo del Programa que incluirá, entre otros rubros, los criterios de selección de las actividades, los términos de referencia del Coordinador Técnico y el Asesor Técnico Internacional, otros cargos de la Unidad de Coordinación de Proyecto y el Comité Técnico Operativo, los requisitos para los planes de trabajo anuales, pautas para la consulta con la comunidad y la participación de ésta, solución de conflictos, directrices para los gobiernos locales y procedimientos de examen ambiental y social, conforme a lo detallado en el plan de gestión ambiental y social. **Será condición para el primer desembolso la prueba de que el Reglamento Operativo del Programa ha sido aprobado por el Comité Técnico Operativo y de que han entrado en vigencia en los términos y condiciones acordados con el Banco.**
- 3.11 Con la orientación técnica y operativa del Director Técnico y del Comité Técnico Operativo, las unidades de implementación de proyectos del BID y el Banco Mundial coordinarán sus actividades para asegurar la congruencia técnica y jurídica entre los dos proyectos. Ello será necesario para garantizar que los procedimientos utilizados en las actividades locales de catastro, titulación y regularización son coherentes en todo el PRONAT, y para mantener un sistema nacional unificado de administración de tierras.
- 3.12 La ejecución del proyecto será administrada mediante un plan anual de ejercicio operativo en que se fijarán metas físicas basadas en los resultados de años anteriores en ejecución de proyectos. Si en la revisión de la ejecución se detectan atrasos y estrangulamientos sustanciales en las actividades de regularización o en la modernización del sistema integrado de registro y catastro (SIICAR), el Banco no aprobará nuevos contratos de servicios hasta que se hayan resuelto satisfactoriamente los problemas de ejecución. **Como condición para la ejecución, el Banco no aprobará la distribución de pliegos de licitación para la regularización de predios rurales y urbanos hasta que el Comité Técnico Operativo de PRONAT haya: i) aprobado las especificaciones técnicas requeridas para la información que habrá de asentarse en el catastro y en el registro de propiedades, y ii) equipado y dotado completamente de personal al sistema provisional de mantenimiento de catastro y registro de tierras.**

C. Plan operativo anual

- 3.13 La operación anual del proyecto será ejecutada de acuerdo con el plan operativo anual (POA) que la Unidad de Coordinación de Proyecto preparará anualmente sobre la base de las actividades programadas y acordadas con cada organismo coejecutor. El POA será preparado a tales efectos por la Unidad de Coordinación de Proyecto, requiriendo la aprobación del CTO del programa. El contenido básico y el proceso para la elaboración y aprobación de este Plan operativo anual deben estar establecidos en el manual operativo del proyecto. El POA también incluye las actividades necesarias para la implementación del plan de gestión ambiental y social. Cada año, durante la ejecución del proyecto y antes del 31 de julio, el MEF, como ejecutor del proyecto, debe presentar al Banco el Plan operativo anual del año siguiente. Sobre la base de este Plan, el MEF, junto con el Banco, realizará los ajustes necesarios que implementará el programa. Si durante la revisión de los Planes operativos anuales se detectan atrasos o estrangulamientos sustanciales en el componente de regularización de tierras, el Banco se reserva el derecho de aprobar los nuevos desembolsos y/o contratos de servicios sólo una vez que los factores causantes de esas situaciones sean eliminados.
- 3.14 Corresponde señalar que el liderazgo del MEF en la designación e implementación del PRONAT es una medida transitoria necesaria para implementar las reformas jurídica e institucional y para ejecutar el programa de regularización masiva. Una vez alcanzados los objetivos, la estructura institucional creada al efecto, así como la Unidad de Implementación del Proyecto del Banco serán disueltas. A esa altura, con el beneficio del apoyo del PRONAT a nivel de entidades coejecutoras, incluido el registro público, el catastro nacional, el organismo de reforma agraria, la autoridad nacional del medio ambiente y la dirección de gobierno local, habrán sido fortalecidas y se habrá creado capacidad para mantener y seguir prestando los servicios necesarios de un sistema moderno de administración de tierras.

D. Contabilidad financiera y auditoría externa del proyecto

- 3.15 Durante la ejecución del proyecto, la Unidad de Coordinación mantendrá, de acuerdo con el PNUD, si resulta aprobado en la función de administrador financiero, un sistema contable adecuado a la naturaleza y el tipo de proyecto, y siguiendo las normas y procedimientos establecidos por el BID. La Unidad de Coordinación, sobre la base del sistema contable y de los respectivos estados, estará obligada por contrato a suministrar los estados financieros anuales del proyecto al Banco dentro de los 120 días a partir de la terminación de cada ejercicio fiscal, los cuales serán auditados por una empresa independiente aceptable para el Banco. **La Unidad de Coordinación de Proyecto también presentará al Banco informes semestrales que preparará el PNUD en relación con el estado de: i) el fondo rotatorio, y ii) la cuenta especial utilizada para administrar los recursos del préstamo. Los costos anuales de esta auditoría, durante el período del proyecto, están incluidos en el costo del proyecto conforme será financiado, cargándolos contra los recursos del préstamo aprobado por el Banco.**

- 3.16 Se recomienda establecer, durante la ejecución del proyecto, un fondo rotatorio equivalente al 10% de los recursos del préstamo. Las partes en el préstamo pueden modificar este monto después del primer año, si lo consideran necesario. Pese a que no se hayan cumplido las condiciones de eficacia, el Banco puede desembolsar hasta US\$250.000 para financiar las actividades iniciales del proyecto, siempre que el prestatario haya cumplido las condiciones previas establecidas en las condiciones generales del contrato de préstamo. **Estos recursos podrán utilizarse para complementar y/o incrementar el personal técnico y administrativo, adquirir equipo y solventar costos operativos de la Unidad de Coordinación del Proyecto necesarios para iniciar las actividades del PRONAT que serán financiadas con recursos del BID, así como las tareas que se requieren del prestatario relacionadas con las condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso.**

E. Adquisición de bienes y contratación de servicios

- 3.17 La adquisición de bienes y la contratación de servicios y obras civiles financiados con los recursos del programa estarán sujetas a los procedimientos y políticas de compras del Banco. El organismo ejecutor utilizará el mecanismo de licitación pública internacional para la adquisición de bienes y la contratación de servicios afines, así como para la contratación de servicios de consultoría por más de US\$200.000 y por más de US\$1 millón para obras civiles. Estos límites se justifican teniendo en cuenta que en proyectos similares del país la participación internacional es atraída cuando los montos superan esos límites. Todos los pedidos de ofertas por debajo de esos topes se realizarán de acuerdo con la legislación nacional siempre que no contravenga las políticas y procedimientos de compras del Banco. La contratación de servicios de consultoría individuales también se realizarán de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco.
- 3.18 Conforme a lo establecido en OP-504, el Banco reconocerá una financiación retroactiva con recursos del préstamo hasta un máximo de US\$250.000, aproximadamente, para el reembolso de gastos. Éstos deberán corresponder al período comprendido entre el 12 de julio de 2002 y la fecha de aprobación del préstamo y deberán ceñirse a condiciones similares a las estipuladas en el contrato de préstamo. Además, el Banco podrá reconocer una financiación retroactiva con recursos de contrapartida hasta un máximo de US\$200.000, aproximadamente, para el reembolso de gastos. Éstos deberán corresponder al período comprendido entre el 19 de julio de 2001 y la fecha de aprobación del préstamo y deberán ceñirse a condiciones similares a las estipuladas en el contrato de préstamo.
- 3.19 Así como el PRONAT ha acordado con el Banco Mundial contratar al PNUD para administrar los recursos financieros del programa, el Gobierno de Panamá ha solicitado que, para asegurar la eficiencia técnica y en función del costo del programa, también se contrate al PNUD para asistir en la ejecución del proyecto financiado por el BID. Se examinaron con el PNUD los requisitos del BID para la administración financiera del proyecto, incluidos: i) la aplicación de los

procedimientos del BID en la compra de bienes y la contratación de servicios; ii) los requisitos de auditoría externa y contabilidad; iii) el establecimiento de una cuenta subsidiaria específica o un libro para los fondos del proyecto del BID, compatible con la política actual del Banco; iv) la capacidad institucional del PNUD para administrar los recursos del proyecto, y v) la comisión que deberá fijar el PNUD por la administración financiera del proyecto. El PNUD indicó su aceptación de cada uno de los puntos planteados por el BID en un ayuda memoria firmado al efecto. Por tanto, se recomienda que el Banco apruebe una excepción a las directrices sobre compras y contrate al PNUD para administrar los fondos del proyecto. El fundamento de esta excepción se basa en la naturaleza del PRONAT, un programa nacional totalmente integrado, con financiamiento paralelo del BID y el Banco Mundial. La naturaleza de las actividades técnicas que se emprenderán requieren una estructura cooperativa integrada durante la ejecución. El empleo de un administrador financiero separado para la ejecución del financiamiento del BID para PRONAT incrementaría indebidamente la complejidad y el riesgo operativos del Programa y podría dar lugar a la duplicación de gastos. Las esferas en que pueden cooperar el BID y el Banco Mundial en las adquisiciones y contrataciones incluyen: i) el diseño de un sistema integrado para la administración del catastro y el registro (SIICAR); ii) la contratación conjunta del coordinador del proyecto y el asesor técnico internacional; iii) el costo compartido de la implementación del control y evaluación del proyecto, y los gastos de relaciones públicas, y iv) ahorros en los arreglos logísticos relacionados con viajes y viáticos. También cabe señalar que, una vez ejecutado el programa, la estructura del PRONAT será disuelta, dejando en su lugar una estructura institucional moderna de administración de tierras. **Una condición del primer desembolso del préstamo será que el organismo ejecutor haya contratado los servicios del PNUD de acuerdo con los términos y condiciones previamente convenidos con el BID.**

F. Calendario de ejecución y desembolsos

- 3.20 En el siguiente cuadro se indica el calendario de desembolsos del programa, por origen de los fondos:

Cuadro III-1. Calendario de desembolsos
(En miles de US\$)

	Total	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
BID	27.000	3.000	5.000	8.000	6.000	5.000
Contrapartida local	5.000	0	1.000	1.500	2.500	0
Total	32.000	3.000	6.000	9.500	8.500	5.000
Porcentaje	100,0	9,4	18,6	29,7	26,6	15,7

G. Supervisión, control y evaluación

- 3.21 El control y la supervisión del programa se realizarán en base a los progresos en la implementación de los planes operativos anuales y los informes de control

semestrales que prepararán conjuntamente la Unidad de Coordinación de Proyecto para el BID y el Banco Mundial. Los informes de control abarcarán una serie de tópicos, de los aspectos administrativos y de ejecución del proyecto, a los efectos económicos, sociales, ambientales y fiscales del mismo. Los costos de recabar y analizar la información para estos informes serán compartidos entre los proyectos del Banco Mundial y el BID. La porción del proyecto del BID de las actividades de control será financiada por el Banco y ha sido incluida en el cuadro de costos. La evaluación de los efectos del proyecto se realizará en base a datos de campo que se recogerán como parte de las actividades de control, sobre la base de un calendario de informes detallados que consta más adelante. La preparación de los informes de control será realizada por un grupo pequeño dentro de la Unidad de Coordinación, en base a informes producidos por una empresa consultora que será contratada para recoger datos de campo sobre la ejecución del proyecto y sobre sus efectos. Las versiones finales de los términos de referencia para las actividades de control y evaluación de los efectos serán examinadas conjuntamente por el BID y el Banco Mundial antes de su iniciación.

- 3.22 El equipo de proyecto también realizará una evaluación intermedia de la ejecución del PRONAT como parte de sus actividades de control normales, no más allá de los dos años a partir del primer desembolso. La misión administrativa intermedia será solicitada por la Representación en Panamá de acuerdo con los procedimientos del Banco una vez concluidas actividades clave del proyecto como la regularización de una zona catastral rural y urbana, los estudios básicos para la concesión del catastro y la aprobación de los estudios iniciales en apoyo de los vínculos entre la regularización inmobiliaria y el desarrollo económico local. Los objetivos fundamentales de la misión de evaluación intermedia incluirán: el examen de progreso del PRONAT hacia la implementación del plan de trabajo anual; el grado de adelanto hacia los objetivos del proyecto; el examen de toda modificación para acelerar la ejecución; el impacto de la reforma institucional y las actividades de reestructuración en la eficiencia del proceso de regularización inmobiliaria; la verificación de la eficacia del examen ambiental y del proceso de gestión, la participación equitativa de todos los grupos en el proceso de regularización, especialmente mujeres y núcleos vulnerables; y la conformación de una recopilación de datos adecuada para documentar el informe de terminación del proyecto y el informe de evaluación posterior. Todos los ajustes necesarios se negociarán con el organismo ejecutor.
- 3.23 El MEF desea realizar una evaluación final para confirmar el impacto del proyecto, lo que será llevado a cabo en el último semestre de su ejecución. Esta evaluación requerirá el establecimiento de una referencia, que se construirá como parte de la labor de control, con la información necesaria para evaluar los parámetros económicos, sociales y ambientales principales del programa. La referencia, así como dos réplicas, serán construidas sobre la base de encuestas para recabar información detallada sobre las características económicas y sociales de las unidades familiares que reciban títulos con el proyecto y las que ya tienen títulos, y ejercicios rápidos de evaluación para captar las percepciones de la comunidad.

También se constituirá una base de datos ambientales con los resultados de las evaluaciones ecológicas rápidas, así como seguimiento y cartografía complementaria, que se compararán con los datos reunidos por medio de las encuestas y del control a distancia, acerca de la estabilización de la frontera agrícola, la conservación de la cubierta forestal y los cambios en los patrones de uso de la tierra. Esta información será recabada al comienzo del proyecto y en los años 2 y 4, para tratar de captar los efectos de la titulación en el ingreso, el crédito, la inversión y los mercados de tierras. El núcleo básico de la evaluación final será medir los efectos en las siguientes esferas, utilizando parámetros como los que se indican a continuación

- a. **Impacto económico:** El impacto directo en los beneficiarios del proyecto en incrementos cuantificables del ingreso familiar y el valor de la tierra y en la inversión y productividad de la tierra como resultado de la mayor seguridad en la tenencia; en el acceso, la fuente y el costo del crédito; en las transacciones de los mercados de tierras y en las variaciones en la utilización de la mano de obra. Se analizarán los efectos del proyecto para determinar su distribución entre los diferentes tamaños de los predios. El impacto directo en el funcionamiento de los mercados de tierras, rurales y urbanos, focalizado en los costos de transacción, la frecuencia de las transacciones y los posibles efectos en la consolidación de parcelas y los mercados de arrendamiento de tierras. Impacto indirecto del uso del sistema de administración de tierras por parte de instituciones financieras, empresas privadas y autoridades municipales para planear la expansión de la infraestructura pública.
- b. **Impacto financiero:** El impacto financiero del programa en términos de mayores ingresos para la oficina del registro e ingreso por impuesto al patrimonio para los gobiernos central y municipales.
- c. **Impacto social:** El impacto social de la regularización de la tenencia en la mujer y el joven (acceso al crédito, variaciones en la oferta de mano de obra y la remuneración, variaciones en el acceso a los servicios públicos relacionados con la salud y la educación, el acceso a la tierra por herencia), así como las percepciones de las comunidades acerca de los efectos del proyecto.
- d. **Impacto ambiental:** Los efectos ambientales a raíz de las variaciones en el uso de la tierra y los efectos resultantes en la base de recursos, especialmente los bosques y zonas verdes, los cambios en el uso de agroquímicos, y la adopción e inversión en prácticas de conservación de suelos.

3.24 Aparte de las variables señaladas para evaluar los efectos del proyecto, se recabará información para realizar un análisis del perfil distributivo, incluyendo las variables siguientes: volumen y composición familiar, nivel educativo, el género como factor en el acceso a los títulos, necesidades básicas insatisfechas, dimensión del inmueble y cabezas de ganado, acceso al transporte y participación en asociaciones públicas o privadas voluntarias. La encuesta, su control y evaluación serán efectuados por una

empresa independiente u ONG. La evaluación final del impacto de desarrollo, que será financiada por el proyecto, se llevará a cabo a más tardar, a los seis meses de la conclusión de todas las actividades de titulación.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 El marco institucional actual está muy centralizado y varias instituciones tienen mandatos similares y/o que se superponen. La falta de capacidad institucional, la incongruencia de la legislación vigente, una burocracia ineficiente y muy centralizada, así como la duplicación de procedimientos y la falta de claridad de la normativa hacen muy difícil la regularización de los títulos de propiedad. Por lo tanto, se realizó un diagnóstico institucional y se formuló una propuesta para corregir esta situación durante la ejecución del proyecto. En consecuencia, el diseño del proyecto aborda: i) la situación institucional actual; ii) los roles de las instituciones para evitar los riesgos de duplicación y garantizar una implementación coherente, participativa y eficiente del proyecto; iii) los arreglos para la implementación del proyecto, incluido el establecimiento de una Unidad de Coordinación del Proyecto; iv) las principales actividades y las inversiones necesarias, y v) los requisitos para el mantenimiento y la sostenibilidad del sistema de administración de tierras.
- 4.2 Para atender estas preocupaciones, el gobierno ha convenido: i) establecer la estructura del PRONAT y asegurar la efectiva coordinación de los distintos organismos coejecutores; ii) emprender reformas para eliminar la duplicación y el costo relacionado con el régimen institucional existente; iii) establecer la Unidad de Implementación del Proyecto, que será responsable de la implementación de ambos préstamos y asegurar la viabilidad técnica y la aplicación de un único procedimiento de regularización; iv) emprender las actividades e inversiones necesarias, y v) estudiar la posibilidad de otorgar en concesión algunas o todas las funciones de catastro que pueden ser implementadas por contratistas privados a nivel nacional y municipal.

B. Viabilidad socioeconómica

- 4.3 La zona geográfica definida para el proyecto incluye las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Colón y Cocle, aunque se pueden agregar otras durante la ejecución del proyecto. De acuerdo con una encuesta nacional de ingresos de 1997, el 37,3% de la población es pobre y el 18,8% se encuentra en situación de pobreza extrema. Todas las provincias de la zona afectada por el proyecto registran índices de pobreza que superan la media nacional. El proyecto beneficiará a las personas que carecen de un título de propiedad formal, es decir, un subgrupo de la población total de esas provincias. Aunque el 36,2% de las unidades familiares del país carecen de un título formal, este coeficiente aumenta al 67,4% en el caso de las familias pobres. Para considerarlo como proyecto orientado a la reducción de la pobreza, es necesario determinar si la mayoría de los beneficiarios son pobres, o muestran indicadores de pobreza que estén por debajo de la media nacional. El análisis realizado durante la preparación del proyecto indica que la probabilidad de

que la familia sin título de propiedad sea pobre es de casi el doble de la media nacional. Por tanto, puede llegarse a la conclusión de que el apoyo financiero al PRONAT contribuirá a la reducción de la pobreza y fomentará la equidad social.

- 4.4 Los propietarios de inmuebles no registrados normalmente no pueden usar el bien como garantía crediticia porque los bancos sólo aceptan bienes debidamente registrados e incorporados al plano catastral. Al recurrir a fuentes de financiamiento informales, que no son tan estrictas como las que exigen garantía inmobiliaria, los propietarios de tierras tienen que pagar tasas de interés más elevadas. La emisión de títulos de propiedad, entonces, tiene un efecto social positivo porque permite una mayor inversión, mejorando simultáneamente la eficiencia de todos los demás insumos y recursos.
- 4.5 El proyecto del Banco Mundial que se está ejecutando en forma paralela realizó un análisis de costo-rendimiento que demuestra que estas inversiones son económicamente atractivas para zonas similares a las que cubre este proyecto. En ese análisis se calculó que los beneficios totales actualizados equivalen a B/25 millones y el costo total actualizado, incluida la administración de tierras, el sistema de catastro y registro, la solución de controversias y la titulación de la tierra, equivale a B/13 millones. El valor actualizado neto estimado es de B/11,5 millones. La tasa de rendimiento económico de la inversión es de 19%. Estos cálculos se basan en previsiones de cobertura estimadas en el proyecto y en las hipótesis más conservadoras en términos de flujo de beneficios incrementales. Se realizó un análisis de sensibilidad de los siguiente parámetros:
 - a. Beneficios diferidos de la titulación de tierras: hipótesis de que los beneficios económicos incrementales acumulados se agregan a la tierra después de 10 años (no 5 años). El valor actualizado neto se calculó en B/600.000 y la tasa de rendimiento económico, en 12%.
 - b. Cobertura reducida de titulación de tierras: hipótesis de reducción de la cobertura de inmuebles rurales en 50%. Se calcula un valor neto actualizado de B/900.000 millones y una tasa de rendimiento económico de 13%.
 - c. Aumento imprevisto de los costos del proyecto: hipótesis de un aumento del costo total del proyecto de 50% y 100% debido a la inclusión de otras actividades que demuestran ser esenciales para la consecución de los objetivos del proyecto. El valor actualizado neto se calcula en B/4,7 millones y la tasa de rendimiento económico, en 14% para un 50% de aumento en los costos del proyecto. El valor actualizado neto se calcula en B/(2,1) millones y la tasa de rendimiento económico se calcula en 11% para un 100% de aumento en el costo total del proyecto.
- 4.6 El análisis económico se basa en la estimación del efecto previsto en los valores de la tierra resultante de la seguridad de la tenencia. Se utilizó información de la encuesta nacional de ingresos de 1997 para evaluar la diferencia en el valor de las

tierras con y sin título en las zonas rurales y urbanas. Los valores rurales fueron determinados sobre la base del valor de venta de los inmuebles determinado por los propios entrevistados. Se observaron perfiles de valor comunes en las tierras agrícolas dedicadas a los principales productos y/o actividades del sector (ganadería, arroz, maíz, café, plátano). Los valores de las tierras urbanas fueron determinados en base a los valores de arrendamiento actuales y/o potenciales. Se calcularon valores de arriendo en valor actualizado neto de flujos de 20 años como medida sustitutiva del valor de venta. Se consideraron plazos de cinco años para valorar el incremento económico de la tierra tras la titulación para reflejar las mejoras en los procesos de inversión y los patrones de producción, a pesar de que los valores de la tierra probablemente aumenten tan pronto se emita el título. Corresponde señalar que no se calcularon los beneficios en términos de mejoras en la administración de los recursos naturales pero son de indudable importancia.

- 4.7 La aclaración de la propiedad privada con un título registrado permitiría el acceso al financiamiento para una mejor administración de la tierra y de los recursos naturales (silvicultura, agua). La mayor capacidad de los municipios para recaudar impuestos al patrimonio les permitirá realizar inversiones más importantes en bienes públicos, lo que determinará una mejora en la calidad de vida, en particular en relación con las poblaciones de bajos ingresos.

C. Viabilidad financiera

- 4.8 La viabilidad financiera de los proyectos de administración de tierras puede evaluarse de cuatro maneras: i) aumento en el número de parcelas que se suman al inventario de inmuebles tributarios o de arrendamiento; ii) mayor número de transacciones inmobiliarias merced a una mayor seguridad de la tenencia y del número de inmuebles en el registro de inmuebles; iii) mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, cobro de arrendamientos y demás ingresos por la tierra, y iv) mejoras y agregado de nuevos servicios vinculados a la información sobre tierras que se brinda al público contra el cobro de un cargo. Sin embargo, las políticas actuales que otorgan exenciones a inmuebles rurales de US\$100.000 y por inmuebles urbanos de US\$20.000 sugieren que no habrá un aumento sustancial del ingreso tributario a menos que el MEF optara en el futuro por aumentar las tasas de los impuestos y los cargos por los servicios. Por tanto, el costo adicional del sistema de administración de tierras modernizado tendrá que ser financiado con el fondo general o, según se decida, a través del ingreso generado por un tercero contratado que obtenga una concesión para el mantenimiento del catastro y el registro. Además el sistema de administración de tierras mejorado establecido por PRONAT constituirá un instrumento eficaz con esa finalidad y el Banco ha ofrecido asistencia al gobierno para la evaluación de sus posibilidades. La experiencia reciente del Banco en otros países, sugiere que el gobierno, las municipalidades, las empresas y el sector privado estarán de acuerdo con el aumento de los impuestos sobre la propiedad si lo acompañan compromisos de mejoramiento de los servicios públicos y la infraestructura. De modo que, aunque no se prevé que el proyecto arroje un aumento del ingreso financiero directo, los sustanciales beneficios económicos y

sociales para los pobres, los pequeños propietarios de tierras que serán los principales beneficiarios del proyecto, justifican el apoyo del BID al PRONAT.

D. Impacto ambiental

- 4.9 El Banco Mundial ha asistido al PRONAT en la preparación de un Plan de gestión ambiental para desarrollar las actividades de mejoramiento y mitigación ambientales necesarias para las actividades de titulación de tierras en gran escala. Estas actividades formarán parte de la tarea principal del PRONAT. Los aspectos clave definidos para la mitigación de los efectos ambientales incluyen: i) la deforestación ante la inminencia de la titulación de tierras; ii) mayor tala debido al mayor acceso al crédito resultante de la titulación, y iii) mayor migración hacia las zonas fronterizas. Los efectos ambientales (positivos y negativos) vinculados a los cambios inducidos en el comportamiento de los propietarios de inmuebles serán controlados por el PRONAT.
- 4.10 El Banco Mundial financiará la incorporación al PRONAT de todas las zonas y parques nacionales protegidos, así como las comarcas indígenas al catastro. Las medidas específicas que financiará el Banco Mundial son: i) la demarcación de las zonas protegidas y acuerdos de cogestión con comunidades establecidas dentro de esas zonas o en sus alrededores; ii) la creación de hasta 6 nuevas zonas protegidas; iii) la demarcación complementaria de las comarcas indígenas y la posible creación de una comarca adicional; iv) el diseño participativo de nuevos arreglos voluntarios para permitir la cogestión entre la dirigencia indígena y terratenientes no indígenas dentro de las comarcas, y v) el control de los efectos de la titulación en zonas frágiles.
- 4.11 De acuerdo con estas actividades que implementará el PRONAT con financiamiento del Banco Mundial, el BID no financiará las actividades de regularización de tierras en las zonas protegidas ni en las comarcas indígenas. No obstante, la unidad de ejecución de proyectos del BID participará activamente en el control de los efectos ambientales del programa y en la coordinación de las actividades de campo para asegurar que no interfieran con las actividades en las zonas protegidas e indígenas o en las zonas de amortiguación.
- 4.12 Además, el proyecto incluirá un Plan de gestión ambiental y social en los componentes del proyecto:
- i) Estudios y asistencia técnica, entre otras cosas, para: 1) mejorar la administración de tierras en las zonas costeras y otras zonas sensibles, y 2) aclarar formalmente y divulgar una definición de la “función social de la tierra” en la que se tengan en cuenta sus funciones ecológicas.
 - ii) En las zonas del proyecto del BID, evaluaciones ecológicas rápidas y definición de zonas sensibles no protegidas desde el punto de vista ambiental y, cuando se justifique, la preparación de evaluaciones

participativas y planes de gestión focalizados en: 1) oportunidades para que la sociedad civil implemente soluciones dinámicas encaminadas a mejorar la conservación del medio ambiente en las zonas protegidas y 2) políticas, incentivos y restricciones que puedan ser implementadas por ANAM, el Catastro y los procedimientos de adjudicación de DINRA y las autoridades municipales.

- iii) Definición ambiental sensible de fronteras entre los nuevos municipios suburbanos a fin de orientar el crecimiento residencial/comercial lejos de las tierras agrícolas.
- iv) Titulación de custodia de espacios verdes urbanos en favor de los municipios y de otras zonas sensibles en favor de las autoridades pertinentes.
- v) Prestación de asistencia técnica y capacitación a propietarios de tierras, organizaciones locales y autoridades municipales en relación con prácticas óptimas de administración de tierras bajo su control o jurisdicción, incluida la conservación de la cobertura forestal, la gestión adecuada de agroquímicos y posibles arreglos para la comercialización de servicios ambientales.

4.13 El Banco Mundial también realizó una evaluación socioeconómica del programa e incorporó los resultados al diseño del mismo. Los aspectos vinculados al impacto social incluyen el posible efecto en las actividades económicas de los habitantes de las zonas protegidas y la posible rezonificación debido al proceso de catastro de tierras que podría dar lugar a un sustancial aumento de los valores de la tierra para los colonos rurales y suburbanos (con derechos de posesión), y al desplazamiento indirecto de precaristas. La mitigación de estos efectos se producirá a través de la implementación de acciones que recomiende la Unidad de Implementación de Proyectos del PRONAT al Comité Técnico Operativo. El gran énfasis del programa en los criterios de cogestión participativos, sus mecanismos de solución de controversias y su focalización en las tierras del Estado, donde la mayoría de los colonos cuenta con derechos de posesión, minimizan las hipótesis que conducirían a reasentamientos involuntarios. La Unidad de Coordinación del Proyecto participará activamente en el control de estos efectos y en la implementación de toda acción que posteriormente pueda recomendarse.

4.14 Durante la preparación del proyecto, el equipo actuó con PRONAT para: i) establecer indicadores y mecanismos de control, así como opciones para implementar ajustes, si se detectan efectos negativos sustanciales, y ii) acordar criterios que aseguren que todo reasentamiento involuntario provocado por el programa sea debidamente seguido y se evite o se realice en forma congruente con el documento BID OP-710.

- 4.15 Las disposiciones negociadas de la ESMP serán incorporadas a los acuerdos interinstitucionales del proyecto, los manuales operativos del programa y los planes operativos anuales, así como en las directrices para el control y la evaluación. El presupuesto del proyecto dispone recursos para contratar a un especialista en medio ambiente para la Unidad de ejecución del proyecto, a tiempo parcial, para realizar evaluaciones ecológicas rápidas en zonas prioritarias predeterminadas, y respaldar el control de indicadores ambientales clave.

E. Beneficiarios

- 4.16 Los principales grupos beneficiarios a los que se orienta el proyecto pueden caracterizarse por la predominante falta de títulos legales o derechos establecidos al uso de las tierras y los recursos naturales, e incluyen pequeños y medianos productores de los sectores agrícola, ganadero y/o de extracción de las zonas rurales y periurbanas y colonos de las zonas periurbanas.
- 4.17 **Aspectos de género:** La evaluación social realizada por el PRONAT determinó que las mujeres encabezan el 15% de las unidades familiares rurales, pero en general no poseen tierras y tienen notoriamente menos acceso a la tierra, a los títulos de la tierra y al crédito. En tal sentido, en las primeras etapas del proyecto, se planteó a PRONAT el aspecto específico de la titulación conjunta a nombre del hombre y la mujer, lo que posteriormente se consideró en la reforma legislativa presentada al parlamento. Se utilizarán e incorporarán en la divulgación del proyecto, y como base de ulteriores estudios y debates en el curso de la ejecución del proyecto, técnicas para corregir las desigualdades de género relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra. Esto comprenderá estudios reglamentarios concretos, cuestiones de género en la formación de los tribunales especializados en la tierra, contacto con las mujeres en las zonas de regularización y encuestas y compilación de datos para evaluar la igualdad de géneros como parte del proceso de seguimiento.
- 4.18 **Aspectos vinculados a los jóvenes:** Otro beneficio del proyecto, basado en la experiencia del 924/OC-PN, probablemente sea el mejoramiento de la situación económica de los niños de las familias beneficiarias, ya que muchos de los que procuran obtener títulos indicaron que su principal motivación era asegurar la herencia legítima de las parcelas que por muchos años poseyeron informalmente. El impacto de la transferencia intergeneracional de los inmuebles a través del proceso de facilitación de títulos es un aspecto importante del proceso que será controlado en el proyecto.

F. Riesgos

- 4.19 La viabilidad de este proyecto plantea una serie de cuestiones que en general se entienden merced a la experiencia pasada del Banco. Primero, un elemento crucial es la capacidad institucional, ya que se requerirá la coordinación multinstitucional de las entidades responsables del catastro nacional, el registro de inmuebles, el gobierno municipal y la reforma agraria, así como un muy sustancial incremento en

la magnitud de la demanda de servicios de cada una de esas entidades administradoras de tierras.

- 4.20 La segunda cuestión es que los beneficios del proyecto dependen del mantenimiento del catastro y el registro, necesarios a los efectos del mejoramiento de la recaudación, el planeamiento municipal, la prestación de servicios públicos básicos y muchas otras actividades públicas y privadas. Si, antes de la titulación inicial en las nuevas zonas, existen transacciones sustanciales que no se registran, el resultado será la falta de confianza en el catastro y el registro, y la necesidad de repetir la labor catastral y de registro en el futuro, con los costos consiguientes.
- 4.21 La tercera cuestión es que el proyecto depende del diseño técnico y una secuencia de implementación por el PRONAT adecuados, incluyendo aspectos críticos de la reforma jurídica e institucional. Para abordar estos aspectos, ha sido necesario definir las características de las actividades y del diseño que son vitales para la implementación con éxito del proyecto, e incluirlas como parte del proceso de examen anual, a efectos de garantizar que cada año se logre un progreso adecuado.
- 4.22 Un último aspecto planteado por el proyecto deriva de la naturaleza de los activos del Estado, que serán transferidos a la propiedad privada en el PRONAT. Los criterios de mercado que se apliquen a las transacciones podrían dar lugar a que los beneficiarios del proyecto vendan sus tierras y gasten rápidamente su producido, transformándose en campesinos sin tierras (o inmigrantes urbanos). El equipo de proyecto ha examinado esta preocupación con el Gobierno de Panamá y acordó considerar la cuestión a través del componente de apoyo al mercado de tierras en el préstamo propuesto.

MARCO LÓGICO

Resumen de objetivos	Principales indicadores de resultados	Control y evaluación	Hipótesis
FIN: Promover el crecimiento económico mediante un incremento de la inversión productiva en tierras en Panamá.	Análisis econométrico de los datos de referencia para determinar: <ul style="list-style-type: none"> i) Aumento de la inversión de capital (fijo y mueble) por los hogares beneficiarios. ii) Aumento del precio de la tierra. ii) Aumento de ingresos tributarios. v) Aumento de crédito bancario a beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de muestra del proyecto • Estudio de valores del mercado de tierras • Datos de encuesta de hogares • Encuesta de muestra del proyecto 	La situación política y económica permanece estable, pese a cambio de gobierno. Existe una política de desarrollo rural clara. La descentralización es una meta del gobierno y el fortalecimiento municipal es la herramienta.
OBJETIVO: Incrementar la seguridad de la tenencia y modernizar el sistema de administración de tierras.	Al concluir el proyecto: <ul style="list-style-type: none"> • El gobierno habrá establecido un marco adecuado de política, legal e institucional; habrá establecido una metodología unificada de regularización de tierras; habrá modernizado el sistema de administración de tierras y habrá iniciado la prestación de servicios, incluidos la demarcación, titulación, catastro y registro de inmuebles en zonas prioritarias. • La información sobre administración de tierras es utilizada a nivel nacional y municipal para múltiples propósitos. • Unos 85.000 inmuebles rurales y unos 35.000 inmuebles de ejidos y pequeñas aldeas han sido incorporados al catastro y han sido legalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación intermedia; misiones de supervisión • Visitas de campo locales con fines de evaluación intermedia • Informes de catastro/registro 	El desarrollo económico rural y las cuestiones de la tierra son prioridad para el gobierno. El gobierno habilita la participación y la consulta social y facilita los necesarios cambios legales e institucionales. Se ha modificado y aprobado la ley de registro público. Existe suficiente compromiso político. Se han establecido costos razonables para los servicios de administración de tierras.

Resumen de objetivos	Principales indicadores de resultados	Control y evaluación	Hipótesis
	<ul style="list-style-type: none"> Se han regularizado 725.000 hectareas. Se ha establecido un sistema de catastro y registro actualizado e integrado en las provincias prioritarias de Veraguas, Herrera y Los Santos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mapas catastrales. Evaluación intermedia Plan operativo anual de los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> El fortalecimiento municipal es un proceso continuo. El personal técnico está capacitado y permanece estable.
<p>1. Política de tierras y marco institucional y legal.</p> <p>Mejoramiento del marco de política y regulatorio de las cuestiones vinculadas a la tierra.</p> <p>Fortalecimiento Institucional (técnico, humano, financiero) y reforma de los organismos ejecutores nacionales más fomento de la capacidad local permitiendo que las instituciones apliquen nuevas directivas de política en relación con la regularización y administración de tierras.</p> <p>Estudio de reformas del Código Agrario</p> <p>Estudios de factibilidad para la concesión del catastro nacional.</p> <p>Regularización de tenencia de tierras en zonas costeras de área piloto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de coordinación y cogestión interinstitucionales e intersectoriales identificados, formulados y en funcionamiento. Revisiones preliminares del Código Agrario. Estudios técnicos de factibilidad económica, financiera y técnica concluidos. 1.000 parcelas de zonas costeras con contratos de concesión legales. 	<ul style="list-style-type: none"> Actas del CTO Informes de los organismos participantes y planes anuales. Actas del CTO Misiones de supervisión Informes de catastro/DINRA/Registro. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe voluntad y compromiso políticos para realizar un proceso participativo de formulación e implementación de la política. Marco legal, institucional y de política de tierras acordado. Reformas legal, institucional y de política implementadas y difundidas. Las organizaciones de pequeños agricultores están dispuestas a participar en el debate, la formulación y la implementación de políticas. Voluntad política para apoyar la gestión privada del catastro. Base legal establecida para contratos de concesión a largo plazo.

Resumen de objetivos	Principales indicadores de resultados	Control y evaluación	Hipótesis
<p>2. Servicios de regularización de tierras</p> <p>Conclusión de un relevamiento catastral y una regularización legal sistemáticos en la zona del proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Unos 85.000 inmuebles rurales y unos 35.000 inmuebles ejidales han sido incluidos en el catastro y han sido legalizados y se mantienen en el SIICAR. Mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en las provincias prioritarias. 	<ul style="list-style-type: none"> Informes de los organismos participantes/planes anuales. Informes de proyecto. Informes de DINRA/Registro 	<ul style="list-style-type: none"> Las actividades de regularización y titulación con metodología unificada a cargo de PRONAT son aceptadas y aplicadas. SIICAR ha sido formulado e implementado.
<p>3. Mercados de tierras y desarrollo económico local</p> <p>Apoyo a eliminación de restricciones (trabajo, capital, administración) que enfrentan los propietarios de inmuebles para elevar el impacto económico y apoyo a mejoramiento de servicios municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 60 cursillos para mejorar la productividad de la tierra, el acceso a financiamiento y capacitación laboral concluidos 20 proyectos para mejorar el grupo de mercados de tierras implementados. 4 proyectos para mejorar el uso de los sistemas de administración de tierras por los municipios locales implementados. 	<ul style="list-style-type: none"> Informes de ONG. Informes de ONG Informes de ONG 	<ul style="list-style-type: none"> Se recibe apoyo de otros proyectos para corregir obstáculos identificados. El SIICAR está funcionando y se mantiene.
Componentes/subcomponentes del proyecto	Presupuesto	Informes de proyecto:	
1. Modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras	US\$1.275.000	Informes semestrales de progreso y estados financieros.	Existe voluntad política suficiente para formular nuevas políticas y traducirlas en legislación y reformas institucionales.
2. Servicios de regularización de tierras	US\$23.225.000	Informes semestrales de progreso y estados financieros.	Los mecanismos operacionales de coordinación interinstitucional están claramente definidos y acordados, y se han implementado.
3. Mercados de tierras y desarrollo económico local	US\$2.260.000	Informes semestrales de progreso y estados financieros.	Terratenientes participan y perciben que se beneficiarán con los nuevos servicios de administración de tierras.

PLAN DE ADQUISICIONES DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

CONSULTORÍAS		Monto estimado en US\$	Tipo de selección	Fecha	Observaciones
				Trim./año de ejecución	
I. Supervisión y administración					
a.	Coordinador Técnico ^(a)	150.000	CPN	I /1	
b.	Asesor Internacional ^(a)	300.000	CPI	I /1	
c.	Auditoría externa (por 5 años)	150.000	CPN	I /1	
A. Reforma institucional					
A.1 Reformas legales		325.000	CPN	I /2	Anexo
A.2 Estrategia mantenimiento catastro					
a. Diagnóstico, propuesta y plan de acción		100.000	CPN	III /1	
b. Estudio factibilidad		400.000	CPI	II /2	
A.3 Regularización zona costera					
a. Diagnóstico, propuesta y plan de acción		50.000	CPN	I /1	
b. Implementación de piloto		400.000	CPI	I /2	
B. Regularización de tierras					
B.1 Titulación rural		7.500.000	CPI	II/1	
B.2 Titulación urbana		7.000.000	CPI	II/1	
B.3 Adquisiciones				I/1	
Vehículos (18 vehículos) ^(b)		300.000	CPN	I/1	
Computadoras ^(c)		210.000	CPN	I/1	
Mobiliario y equipo oficina ^(c)		66.000	CPN	I/1	
B.4 Evaluaciones ambientales (5 consultorías)		225.000	CPN	II/1	
B.5 Conflict Resolution		650.000	CPI	II/1	
C. Usos de la tierra y desarrollo económico local					
C.1 Restricciones económicas		1.200.000	CPI	I /2	
C.2 Grupo mercados de tierras		400.000		II/2	
C.3 Gobiernos municipales		500.000	CPN	II/2	
C.4 Campaña divulgación pública		160.000	CPN	I /1	
D. Control del proyecto		500.000	CPI	I /1	

(a) Costo compartido

(b) Incluye tres vehículos para la UCP

(c) Incluye adquisiciones para la UCP, UCI y UTO.