

**EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO O
EVALUACIÓN DEL GASTO INSTITUCIONAL DEL
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES**

**Dirección de Presupuestos
Ministerio de Hacienda**

**Resumen Ejecutivo
Informe Final Corregido**

Septiembre 2012

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I. ANTECEDENTES..... | 2 |
| II. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL..... | 2 |
| 1. DISEÑO ESTRATÉGICO..... | 2 |
| 1.1. <i>Síntesis del mandato legal</i> | 2 |
| 1.2. <i>Justificación de la intervención del Estado en el ámbito de acción del MBN</i> | 3 |
| 1.3. <i>Funciones similares o complementarias con otras instituciones</i> | 4 |
| 1.4. <i>Misión Institucional</i> | 4 |
| 1.5. <i>Objetivos Estratégicos</i> | 5 |
| 1.6. <i>Productos Estratégicos</i> | 6 |
| 2. DISEÑO ORGANIZACIONAL..... | 6 |
| 2.1. <i>Estructura</i> | 6 |
| 2.2. <i>Procesos</i> | 7 |
| 2.3. <i>Recursos Humanos, Informáticos y Financieros</i> | 8 |
| 2.4. <i>Sistemas de Medición del desempeño</i> | 10 |
| III. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL..... | 11 |
| 1. PRODUCCIÓN..... | 11 |
| 2. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO..... | 12 |
| 3. DESEMPEÑO MEDIDO POR LA INSTITUCIÓN..... | 13 |
| 4. CALIDAD EN LA ENTREGA DE SERVICIOS..... | 15 |
| 5. OPORTUNIDADES DE MEJORAS..... | 16 |
| IV. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRINCIPALES..... | 16 |
| 1. RESULTADOS..... | 16 |
| 2. ANÁLISIS DE RESULTADOS..... | 17 |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 20 |
| 1. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS..... | 20 |
| 2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN..... | 20 |
| 3. EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRINCIPALES..... | 22 |

I. ANTECEDENTES

La Evaluación Comprehensiva del Gasto o Evaluación del Gasto Institucional del Ministerio de Bienes Nacionales tiene por objetivo evaluar la productividad, eficiencia y eficacia de la institución en la provisión de bienes y servicios, en concordancia con sus objetivos estratégicos y buscando espacios de optimización del desempeño institucional.

El horizonte de evaluación de los resultados institucionales corresponde al período 2007-2010. No obstante, a efectos de evaluación de los aspectos de diseño y gestión se trabajó con las definiciones estratégicas y procesos de gestión vigentes al año 2011. Asimismo, se consideró la programación gubernamental 2012 como referente.

Los productos y subproductos estratégicos del MBN, que definen el alcance de la evaluación son los que se listan a continuación, entre los cuales se destacan en subrayado, aquéllos sobre los que se solicita análisis específico de productividad:

Gestión de Bienes Fiscales:

- a) Adquisición de inmuebles fiscales (Compras directas, Donaciones, Tramitación de herencias vacantes, Primeras inscripciones Art. 590 Código Civil, Desafectaciones, Permutas)
- b) Disposición de inmuebles fiscales (Venta directa, Venta a través de propuesta pública, Transferencias gratuitas, Títulos de dominio gratuitos)
- c) Administración de inmuebles fiscales (Concesiones gratuitas, Concesiones onerosas, Arriendos, Destinaciones, Afectaciones, Servidumbre, Derechos de aprovechamiento de aguas)

Regularización de la Propiedad Raíz: Saneamiento Pequeña Propiedad Raíz y Constitución de Dominio, DL 2.695 (Saneamiento de Título de Dominio con Subsidio, Saneamiento de Título de Dominio sin Subsidio)

Catastro de los Bienes Fiscales: Información Catastral de Bienes Nacionales del Estado (Registro de la Propiedad Fiscal Administrada)

Este documento contiene el análisis y evaluación del diseño institucional, el análisis y evaluación del desempeño, y la medición de costos unitarios, culminando con conclusiones y recomendaciones en las áreas evaluadas.

II. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

1. Diseño Estratégico

1.1. Síntesis del mandato legal

De acuerdo al análisis realizado se puede establecer que las obligaciones específicas del Ministerio se resumen como sigue:

- a) Sobre los Bienes Fiscales, le corresponde: la tuición, adquisición, administración y disposición.
- b) Sobre Bienes del Estado y Bienes Nacionales de uso público, le corresponde: afectaciones, desafectaciones y supervisión y control.
- c) Sobre la Pequeña Propiedad Raíz, le corresponde: favorecer la constitución y regularización.
- d) Sobre el desarrollo de zonas de baja densidad poblacional, le corresponde: la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales.

Desde esta perspectiva se puede señalar que para los bienes Fiscales el Ministerio tendría el rol de Administrador, en tanto que para los bienes del Estado, su rol es el de Curador (cuidador), por cuanto en este caso no dispone de las facultades de adquisición y disposición. Por otra parte, en cuanto al ordenamiento de la propiedad raíz, se le asigna un rol de procurador o facilitador del perfeccionamiento de mercado inmobiliario, por cuanto el mandato específico de regularización de la pequeña propiedad raíz, tiene como efecto final agilizar y facilitar las transacciones de bienes inmuebles; en tanto que los incentivos a la densificación en terrenos fiscales disponibles coayudarían al desarrollo socio económico mediante la integración al mercado de recursos no explotados. El mandato explícito de disponer de un catastro (mantener información), correspondería a un mandato de segundo orden que resulta de la necesidad de disponer información esencial para administrar los bienes, y en especial para hacerse cargo de actividades tales como declarar afectaciones, desafectaciones, supervisar y controlar, los bienes públicos y de bienes nacionales de uso público.

De lo anterior se puede concluir que el **mandato principal** del Ministerio tiene que ver con **la correcta administración de los bienes fiscales**, cuyo objetivo debe ser maximizar el valor social de los mismos mediante su cuidado y puesta en valor. Esta correcta administración incluye la disposición de esos bienes fiscales al servicio de políticas que a tiempo se encuentren adecuadas, tales como, la densidad poblacional en zonas aisladas (década de 30), la disposición para proyectos energéticos (año 2011), o en su caso, la regularización de pequeñas propiedades que eventualmente sean de propiedad fiscal. A su vez el mandato de favorecer la constitución y regularización de la Pequeña Propiedad Raíz es distinto del anterior y se justifica tanto por la facilitación de las transacciones de mercado inmobiliario como por su impacto social como factor facilitador de acceso a otros servicios y bienes públicos (subsidios por ejemplo).

Además de los mandatos específicos, y en concordancia con el artículo 19° de Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575), al Ministerio de Bienes Nacionales le corresponde proponer las políticas y formular y ejecutar los planes y programas que digan relación con: la tuición, adquisición, administración y disposición de los bienes fiscales, el catastro nacional de los bienes del Estado, y la constitución y regularización de la pequeña propiedad raíz.

1.2. Justificación de la intervención del Estado en el ámbito de acción del MBN

Considerando que el Estado es propietario del 51% del territorio del país,¹ donde existe riqueza productiva, histórica, cultural, paisajística, entre otras, sobre el cual existe una demanda creciente para usos e interesados múltiples, y que es necesario atender y asignar parte de este patrimonio del país, maximizando el valor público, como un aporte al desarrollo social y crecimiento económico del país, y que la literatura especializada en la materia sobre la gestión del "suelo" (territorio),² muestra que los desafíos en la materia se relacionan con los aspectos de la propiedad y sus efectos; la consultora estima que se justifica la presencia del Estado y la existencia de una institución especializada en la administración del "territorio" de su propiedad (que es complementario al "territorio" de propiedad privada), con carácter de Ministerio. Esta institución

¹ El catastro de la propiedad fiscal administrada se comienza a elaborar el año 1996, y el dato citado (51%) data del 2008. La evaluación indica que uno de los defectos del Catastro es que no permite generar información agregada o consolidada para efectos analíticos, sino que entrega información específica por rol de propiedad. Durante la evaluación se solicitó información sobre las transacciones realizadas en la base de datos del catastro, información que no fue generada por la institución.

² Ver: Land Administration Guidelines, United Nations, Economic Commission for Europe (1996); Best Practices Methodology for Real Estate Assessts Department, The City of San Diego, USA (2007); Best Practices in Real Property Management in State Governments, GSA Governmentwide Policy (2003); Traditional Authorities: Know Where to Land?, Association for Rural Advancement, South Africa (2002).

debe ser garante de las condiciones que dan estabilidad a la tenencia de la propiedad del suelo, generando un sistema que permita su planificación y administración (políticas y sistemas de información) bajo condiciones de transparencia y legitimidad. Lo anterior sobre todo cuando existen múltiples demandas y actores interesados en el uso de ese territorio. En particular, se justifica la creación y mantenimiento de una capacidad institucional, técnica y de decisión para asignar el uso de este tipo de bienes de propiedad pública, así como fiscalizar el buen uso de los bienes asignados y administrar aquéllos de alto valor patrimonial y que en función de esto se mantienen en propiedad del Estado.

1.3. Funciones similares o complementarias con otras instituciones

Con la información disponible y las entrevistas realizadas a los directivos y profesionales del Ministerio se considera que el quehacer del Ministerio tiene incorporado, en forma sustantiva y así recogidos en los cuerpos legales que lo crearon, la complementariedad con otros servicios públicos. De este modo, se considera que hasta ahora el Ministerio no tiene duplicidad en sus productos finales, y sí una alta complementariedad con el sector público en sus procesos productivos, que se expresan en distintas instancias de coordinación existentes (Comités Concesionales, Comisiones Especiales de Enajenaciones).

No obstante lo anterior, el Ministerio debe cuidar de no cambiar el foco de su mandato de "gestionar los bienes fiscales con perspectiva de desarrollo territorial..." a "gestionar el territorio", lo que podría sobrepasar su mandato y produciría duplicidades con otras instituciones como la SUBDERE y Gobiernos Regionales.

1.4. Misión Institucional

"Reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal; mantener actualizado el catastro gráfico de la propiedad fiscal; elaborar, en coordinación con las demás entidades del Estado, las políticas destinadas al aprovechamiento armónico del territorio para ponerlo al servicio del desarrollo económico, social y cultural del país, con una mirada integral y en forma sustentable, incluidas las áreas de escasa densidad poblacional; coordinar a las instituciones del Estado en materia de información territorial a través del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT); y regularizar la pequeña propiedad raíz particular, favoreciendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, entregando servicios eficientes, transparentes, ágiles, oportunos y en continuo mejoramiento, especialmente a las personas de mayor vulnerabilidad"

Del análisis de la evolución de la misión institucional durante el periodo de evaluación 2007 - 2012 se puede concluir que ha existido falta de precisión y claridad de la línea de acción principal del Ministerio, experimentando diversos cambios en su formulación que modifican sustancialmente el foco de la acción institucional e incluyen mandatos diversos en el ámbito de la política y de la gestión. Las principales observaciones respecto de esta declaración estratégica son las siguientes:

- La misión no identifica en un mandato que sea comprensivo del "qué hacer" de la institución. Más bien se observa una intención de mostrar en la misión todas las tareas que ejecuta el Ministerio.
- Respecto de la formulación vigente se estima que el mandato que señala "Reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal" cumple con el requisito de ser comprensivo del "qué hacer" del Ministerio y que este mandato incluye las "tareas", como por ejemplo, mantener actualizado el catastro, por lo tanto, se considera que no es necesario incluirla explícitamente en la misión.
- Hasta el año 2008 existe el mandato del "control superior de los Bienes Nacionales de uso público", el cual se abandona de la misión a partir del 2009. Este mandato es un mandato legal vigente y la institución ejecuta acciones al respecto, por lo que no se encuentra justificación

para que se haya eliminado.

- A partir del 2008 se incluye en la misión un mandato de liderar y posicionar el SNIT,³ lo cual responde a un mandato presidencial, pero no a un mandato de la Ley. Se observa que este mandato sobrepasa el de la Ley que mandata el registro de información de los Bienes del Estado. La información geoespacial del territorio que se podría registrar en el SNIT podría incluir propiedad privada lo que no está en la Ley.
- Por último, el mandato de regularizar la pequeña propiedad raíz es un mandato que tiene carácter de programa social, en la misión sería suficiente declarar el objetivo que se persigue con la regularización (para qué) y no la acción misma.

1.5. Objetivos Estratégicos

El análisis de los objetivos estratégicos del Ministerio considera que su logro debe ser de total responsabilidad de la institución. Atendiendo a ello se concluye que:

- Objetivo 1, sobre gestión del patrimonio fiscal: Este objetivo se hace cargo del mandato sustantivo del Ministerio y se mantiene bastante estable en todo el periodo, pero se refleja una falta de precisión en el logro deseado, ya que el propósito de "promover el desarrollo, el emprendimiento y el empleo" esta fuera del alcance del Ministerio. Una propuesta alternativa sería: "Maximizar el valor de los bienes inmuebles fiscales facilitando el desarrollo de proyectos de interés del país con énfasis en el fomento al emprendimiento y empleo, a través de una gestión eficiente y eficaz de los bienes inmuebles fiscales, contribuyendo al aprovechamiento armónico y sustentable del territorio y al desarrollo económico y social de la población."
- Objetivo 2, sobre regularización de la pequeña propiedad raíz: Este objetivo no corresponde al rol de política y normativo de un Ministerio y Subsecretaría, tal como está redactado es más bien la entrega de un servicio a un grupo de la población, lo que corresponde al rol de ejecución de una política. Alternativamente, se puede redactar como: "Facilitar el acceso a beneficios estatales y particulares especialmente a las personas de grupos de mayor vulnerabilidad social, mediante la regularización eficiente y eficaz de la posesión y constitución de dominio de la pequeña propiedad raíz y la aplicación de programas de prevención de nuevas situaciones de irregularidad de la propiedad raíz, contribuyendo a la implementación de las políticas sociales del gobierno."
- Objetivo 4, sobre gestión territorial: El logro de este objetivo es poco claro, ya que se observan tres vertientes: acceso igualitario a información, apoyo a los procesos de toma de decisiones y dar soporte a las políticas públicas en materia territorial. Alternativamente, se propone: "Mejorar la gestión de la información de los bienes fiscales con enfoque de impacto territorial, a través del diseño, normativa y mantenimiento de sistemas de información de patrimonio y territorio para la generación de información territorial, contribuyendo a mejorar el proceso de toma de decisiones y dar soporte a las políticas públicas en materia territorial."
- Objetivo 6, sobre identificación del potencial del territorio: Tal como está definido, corresponde más bien a un producto y no un objetivo. Se trata de poner a disposición de las autoridades y sector privado del país la información relevante para la toma de decisiones. Sin embargo, como es un producto nuevo y el Ministerio debe crear la capacidad institucional y poner en funcionamiento un área nueva de gestión, temporalmente se podría definir como objetivo estratégico. La definición alternativa sería: "Identificar y caracterizar en forma permanente las potencialidades, limitaciones y vocaciones de uso del suelo nacional, contribuyendo al aprovechamiento armónico y sustentable del territorio y al desarrollo económico y social de la población."
- Los Objetivos 3, sobre el catastro de bienes, y 5, sobre la modernización de la gestión y la

³ El Sistema Nacional de Información Territorial se creó mediante el Decreto Supremo N°28 del Ministerio de Bienes Nacionales, otorgándole el rol de coordinador del sistema y a la Ministra/o de Bienes Nacionales la presidencia del Consejo de Ministros de la Información Territorial. El SNIT es un mecanismo de coordinación institucional permanente creado para optimizar la gestión de la información geoespacial del país.

calidad de servicio, no tienen carácter de objetivos estratégicos.

1.6. Productos Estratégicos

Las definiciones de productos estratégicos merecen los siguientes comentarios:

- Respecto de los productos estratégicos Adquisición, Disposición y Administración de inmuebles fiscales, se considera que están asociados al Objetivo 1, el cual es el que hace el aporte sustantivo al cumplimiento de la misión institucional. No obstante, estos tres productos estratégicos no corresponden a un bien o servicio final que produzca el Ministerio, lo que produce son "servicios de gestión del valor de los inmuebles fiscales"⁴ donde los servicios de la gestión de adquisición, disposición y administración, tienen carácter de subproductos.
- Respecto del Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz y Constitución del Dominio sobre ella (DL 2.695): Este producto se mantiene durante todo el periodo y está asociado al Objetivo Estratégico 2 que define un logro.
- Respecto de los productos Catastro de los Bienes Fiscales Inscritos, Cartografía con información territorial caracterizada, e Infraestructura de datos espaciales (IDE), se considera que su formulación no corresponde a un producto final del Ministerio, más bien corresponde a herramientas de información que dispone la institución para generar información de uso interno y externo.
- No se verifica la definición de un producto asociado a la generación de políticas sectoriales que es considerado estratégico por la consultora, a partir del análisis de causalidad realizado. No se han propuesto alternativas en este aspecto, toda vez que para ello se requeriría de un proceso específico de diseño estratégico.

2. Diseño Organizacional

Para lograr los objetivos y productos relevantes a cargo de la Institución, ésta se organiza en cuanto a estructura, procesos, recursos y sistemas de medición del desempeño.

2.1. Estructura

El Ministerio de Bienes Nacionales se organiza funcionalmente del siguiente modo:⁵

- a. Ministro
- b. Subsecretario
- c. Oficina de Planificación y Presupuesto (actual DIPLAP)
- d. Secretarías Regionales Ministeriales.

Por su parte, la Subsecretaría de Bienes Nacionales se compone por:⁶

- a. Subsecretario y su Secretaría
- e. División de Bienes Nacionales

⁴ El cuidado del valor patrimonial conlleva la ejecución de un ciclo de actividades que contempla la adquisición, mantenimiento, incorporación de valor y disposición. Por lo tanto, entendemos como servicios de gestión del valor al producto resultante de este proceso y que es lo que ofrece el Ministerio como valor público. Inmuebles fiscales son bienes fiscales que tienen la característica de inmuebles. Inmuebles (o fincas o bienes raíces) son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Por otra parte, las cosas muebles son las trasladables de un lugar a otro sin detrimento de su sustancia (Código Civil, Art. 568.)

⁵ Establecido según el Decreto Ley 3274 (marzo 1980), que fija ley orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales modificando la estructura del Ministerio de Tierras y Colonización, y el Decreto 386 (julio 1981), que establece el Reglamento Orgánico del Ministerio. Ver organigrama en Anexo N° 1.

⁶ Decreto 386, Títulos III, IV, V y VI.

- f. División del Catastro Nacional de los Bienes del Estado
- g. División de Constitución de la Propiedad Raíz
- h. Departamento Jurídico (actual División Jurídica)
- i. Departamento Administrativo (actual División Administrativa)

A esta estructura se agregan Auditoría Interna, Unidad de Comunicaciones, Servicio de Información y Atención Ciudadana (SIAC) y el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT). De las respectivas SEREMI dependen seis Oficinas provinciales.⁷

El diseño organizacional vigente no es adecuado ni completo. No es adecuado pues no reconoce de manera sustantiva sus procesos de trabajo, y esta falta de adecuación en el diseño organizacional induce problemas de eficiencia (pues no hay especialización en procesos) y calidad (pues no se gestionan clientes ni procesos). En efecto, la estructura del MBN no está diseñada por procesos, u otro criterio de diseño⁸ que supere las limitaciones de las estructuras funcionales y por productos. No es completo pues no se ajustan todas las dimensiones del diseño organizacional en la medida que se modifican dos de sus componentes principales: procesos y sistemas. La falta de completitud afecta el desempeño esperado, pues al menos no es posible que la organización establezca con claridad si las mejoras propuestas en procesos y sistemas se han traducido en el logro de los estándares que se desea alcanzar.

A la falta de diseño adecuado para acoger los cambios estratégicos a que aspira la institución, se añade otra debilidad respecto de cómo es ejercida la función relativa a políticas y planes. Dos aspectos señalan la debilidad del Ministerio respecto de la formulación de políticas:

- Primero, esta función no tiene una expresión clara en la estructura organizacional. La función de proponer políticas y formular y ejecutar planes en materias del ministerio está asignada al Ministro, debiendo contar para ello con el soporte de la DIPLAP.⁹ En la DIPLAP no está asignada la función de estudio, generación de conocimiento o prospectiva que permita apoyar de manera adecuada las iniciativas de la autoridad.
- Segundo, esta función no tiene un proceso de producción definido, menos aún documentado. En la práctica la función de política se desarrolla parcialmente por las Divisiones de negocio a través de sus actuaciones administrativas en materia de gestión de bienes fiscales, cuyos criterios están definidos en la Orden Ministerial N° 265 (2005), los cuales serán rediseñados durante el año 2012. Ello significa que la política surge de facto.

2.2. Procesos

Los dos instructivos internos que regulan aspectos clave del procedimiento de la mayoría de los productos y subproductos del Ministerio son la Orden Ministerial N°265 (2005), que fija criterios en materia de asignación de bienes raíces fiscales, y el Oficio Circular N°1 (2010), que imparte instrucciones sobre los requisitos de forma y fondo para la conformación de los expedientes de los casos,¹⁰ resuelven parte de la falta de estandarización de procesos de toma de decisiones, pero no en la medida suficiente, faltando criterios más precisos y homogéneos de aplicación en las

⁷ Calama, Ovalle, Isla de Pascua, Osorno, Chiloé y Palena.

⁸ Por ejemplo, por mercados.

⁹ Ver Decreto 386. Entre otras funciones establece que a la División de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) le corresponde: Asesorar al Ministro, cuando se le requiera, en la formulación de las políticas del sector; y, Estudiar y analizar las necesidades de desarrollo del sector y proponer las prioridades de ejecución del quehacer ministerial.

¹⁰ Casos en los siguientes 10 subproductos (de un total de 19 subproductos): Compras de inmuebles por el fisco, Venta de inmuebles por el fisco, Donaciones, Permutas, Traslados gratuitos, Desafectaciones, Afectaciones, Destinaciones, Concesiones onerosas, Concesiones gratuitas.

regiones¹¹ que reduzcan este espacio de discrecionalidad, que de acuerdo a la información recabada en campo redundan en tratamientos disímiles para casos similares.¹²

El modelamiento (mapeo y registro) de procesos es escaso, y sólo parcial en las últimas consultorías de rediseños de procesos, enfocados en ciertos productos, algunos de los cuales de escasa relevancia en términos operativos y financieros para el Ministerio, como son las Herencias Vacantes.

Estos rediseños no han estado acompañados de su implementación con un plan de gestión del cambio suficiente que permita realizar la sintonización y transición de nuevos modelos de operación con las antiguas prácticas de trabajo. Un ejemplo ilustrativo es la implementación del Sistema de Información y Atención a Clientes, SIAC, que está destinado a reducir la entrada de solicitudes espurias, sin embargo, en la práctica la atención de usuarios se resuelve derivando consultas en forma no regulada a los equipos profesionales, con la distracción de recursos costosos de la institución.

En general, los procesos del Ministerio no definen formalmente estándares de cumplimiento en términos de plazos, no obstante, en ciertos casos la normativa sí lo establece¹³, tanto para las actuaciones del Ministerio como de entidades externas, plazos que en la práctica no se cumplen. El Ministerio no tiene descrito procesos asociados a la gestión de las peticiones a estas entidades externas, quedando expuesto a tiempos muertos. En el caso de las inscripciones en los Conservadores de Bienes Raíces el Ministerio las declara de facto fuera de su ámbito de gestión, toda vez que un caso se considera terminado por el control de gestión interno cuando se ha dictado la norma resolutoria de adquisición o disposición.

Un hallazgo de esta evaluación es la verificación de la existencia de patrones de procesos para todos los productos, determinando que todos los productos siguen la secuencia de ingreso o solicitud, análisis (admisibilidad y generación de expediente de caso), preparación (decisión de aceptación o rechazo de solicitud), formalización (elaboración de decretos y resoluciones) y materialización (adquisición o traspaso de propiedad, derechos de uso).

2.3. Recursos Humanos, Informáticos y Financieros

Recursos Humanos

Los recursos humanos del MBN para el 2011 son los siguientes:

Tabla N° 1. Recursos humanos MBN (2011)

| Personal | Dir. | Prof. | Téc. | Adm. | Aux. | Total |
|----------------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| Planta | 30 | 56 | 4 | 29 | 13 | 132 |
| Contrata | | 232 | 44 | 86 | 22 | 384 |
| Subtotal permanente | 30 | 288 | 48 | 115 | 35 | 516 |

¹¹ El subproducto Arriendos cuenta con un Manual de procedimientos, orientado al manejo del sistema que lo soporta (SICAR), y es una guía útil una vez concedido el arriendo, pero no aplica para el proceso decisorio de asignación del beneficio (solicitud de arriendo).

¹² En el caso de la División de Catastro tiene bien establecidos sus procedimientos y documentación (manuales) para la ejecución de tareas que se desarrollan en regiones.

¹³ D.L. N° 1.939 (Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, 1977) establece los siguientes plazos: i) Solicitud de concesión: debe ser resuelta por el Ministerio en el plazo máximo de tres meses, contado desde su presentación; ii) Transferencia de concesión: el Ministerio debe autorizarla dentro de los 45 días siguientes a la recepción de la solicitud respectiva; iii) Incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario: el Ministerio debe proceder a licitar públicamente en el plazo de 180 días corridos, contado desde la declaración, el contrato de concesión por el plazo que le reste.

| | | | | | | |
|------------|----|-----|-----|-----|----|-----|
| Honorarios | | 80 | 60 | 32 | 5 | 191 |
| Total | 30 | 368 | 108 | 147 | 40 | 707 |

Fuente: Departamento de Recursos Humanos, MBN.

Una característica de este Ministerio es el establecimiento de convenios con otros Servicios Públicos, principalmente, para encarar la resolución de regularización de la propiedad raíz, que permiten financiar cada año recursos para contratos de equipos profesionales y técnicos, produciendo de este modo un aumento significativo en las capacidades (RRHH) del Ministerio por la vía de contratos a honorarios. El volumen total de estos contratos permitió durante el 2011 incorporar un 37% de capacidad de recursos humanos adicional a la permanente del Ministerio. La mayoría de estos RRHH están asignados a labores de regularización, cuya demanda según el Ministerio sería indeterminada, no siendo ésta factible de estimar.¹⁴

Los datos señalan que la distribución de RRHH nivel central y regional en el Ministerio es adecuada, por cuanto la mayoría del personal permanente (60% planta y contrata) y transitorio (72% honorarios) se desempeñan en el nivel regional (SEREMI), que es donde se producen los bienes y servicios del Ministerio. Cada SEREMI cuenta en promedio con unas 30 personas (planta, contrata y honorarios), siendo la más pequeña la SEREMI RM (13 personas) y la de mayor tamaño la SEREMI del Bío Bío (59 personas).

Recursos Informáticos

A partir de las iniciativas de rediseño de procesos el Ministerio fue incorporando el uso de TIC a sus procesos operativos para apoyar la generación de sus productos estratégicos. Básicamente, se dispone de 4 sistemas para apoyo a la producción: Modelo Gestión Territorial (MGT), Control de Expediente, SICAR y Da Vinci para labores de gestión de bienes fiscales y saneamiento; Catastro Gráfico y Sistema Nacional de Catastro Intranet (SNCI) para labores catastrales.¹⁵

Para la mayoría de los sistemas y aplicaciones no se dispone de esquemas que muestren su estructura (módulos) y los productos que generan, no ofrecen estándares de servicio (por ejemplo, uptime, velocidad de respuesta), y no disponen de documentación (manuales técnicos) para su instalación en otro equipamiento, lo que incrementa la dependencia del MBN del proveedor del sistema para reinstalaciones y reconfiguraciones. La significativa debilidad tecnológica del MBN llevó a las actuales autoridades a evaluar la implementación de mejoras importantes, basadas en una nueva plataforma que permita flexibilidad (tecnología abierta, Web based) y que integre los distintos sistemas de soporte al negocio. La evaluación tecnológica realizada por la Unidad de TIC y validada por las autoridades se inclinó por la adquisición de RedHat jBPM. En esta evaluación se consigna que la plataforma actual Da Vinci (lenguaje Lotus) cumple muy pocos criterios técnicos

¹⁴ La jefatura de la División de Constitución de la Propiedad Raíz considera que es una demanda "infinita", aunque no se ha estimado ni el universo ni la población objetivo a atender a efectos de saneamiento. A la fecha, en el periodo 2007-2011 se cuenta un acumulado superior a los 57 mil casos regularizados. La evaluación del Programa de Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz (2009, DIPRES) indicó como universo de la irregularidad de la tenencia de propiedad rural a 69.249 predios al 2007, siendo este volumen de casos superior a los de la propiedad urbana. Si el universo total fuese, por ejemplo, 100 mil casos, no existe razón para darle un tratamiento permanente. Todo lo contrario, su resolución es de horizonte finito.

¹⁵ Da Vinci corresponde al sistema más reciente (desarrollado a partir del 2009, en Lotus), e implementado desde el 2010, no sin dificultades debido a la estrategia de cambio diseñada en el rediseño de procesos del 2008-2009. Las personas consultadas dan cuenta de un sistema lento en su operación y rígido en su estructura. Da Vinci fue construido para reemplazar a MGT, aunque en la actualidad ambos sistemas conviven, de modo que cuatro subproductos estratégicos son tratados en Da Vinci y los otros 14 en MGT. SICAR es una aplicación de reciente factura (2008-2009) no conectada a otros sistemas, que apoya la gestión de arriendos respecto del control de los pagos. El resto de los antecedentes del arriendo, como la adjudicación y sus modificaciones, quedan registrados en Da Vinci. La División de Catastro está implementando "Catastro Gráfico", pero aún no abandona el sistema anterior (SNCI), por lo que ingresa la información en duplicado a ambos sistemas.

según los actuales requerimientos operacionales del MBN.

Recursos Financieros

| N° | Detalle | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----|----------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | Gasto Operación (subt. 21 + subt. 22) (MM\$) | 11.315 | 12.999 | 15.920 | 16.142 | 16.613 |
| 2 | Variación Gasto Operación / año anterior (%) | -- | 14,9% | 22,5% | 1,4% | 2,9% |
| 2 | Variación Gasto Operación, base 2007 (%) | -- | 14,9% | 40,7% | 42,7% | 46,8% |
| 3 | Relación Gto. Operación / Gto. Personal (\$) | 0,39 | 0,41 | 0,46 | 0,38 | 0,44 |
| 4 | Producto (N° casos resueltos) | 7.995 | 14.019 | 18.560 | 12.897 | 11.749 |
| 5 | Gasto Operación / Productos (\$/N° casos) | 1.415 | 927 | 858 | 1.252 | 1.414 |

De la tabla anterior se desprende que los recursos financieros que el Ministerio ha dispuesto para su operación han crecido un 46% durante el periodo 2007-2011. Este crecimiento se observa principalmente en los años 2007 al 2009. Este crecimiento del gasto en operación ha mantenido una relación estable respecto del gasto en personal (en torno al 40%). Al hacer el cálculo respecto de la producción total por año, se observa una caída en el gasto operacional unitario entre los años 2007 y 2009, para retomar el valor inicial del 2007 hacia el año 2011. Esta situación podría indicar una baja en la productividad, sin embargo, a partir del 2010 el Ministerio ha iniciado otras acciones que no han sido declaradas como productos, en el ámbito de la asesoría técnica, lo que relativiza la proposición anterior.

2.4. Sistemas de Medición del desempeño

Para el control de gestión se ha desarrollado un Sistema de Información de Gestión (SIG) que hasta el 2010 ha consistido en una página Excel que se elabora año a año con indicadores de los procesos y resultados de los productos estratégicos asociados a las Divisiones relacionadas con la generación de estos productos estratégicos y con indicadores de control de gestión asociados a las distintas Divisiones y Unidades de gestión de apoyo del Ministerio/Subsecretaría. Desde el 2011 la institución está desarrollando un sistema de información que remplazará a las planillas Excel anuales, pero hasta el 2011 se usó el proceso de elaboración de una página Excel, para el 2012 no se ha dispuesto de información al respecto.

Calidad de Indicadores de Desempeño

El análisis de la evolución de los Indicadores de Desempeño del Ministerio (Formulario H) indica que:

- En general, el conjunto de indicadores de desempeño del Formulario H son muy inestables, cambian permanentemente, no sirviendo para analizar el desempeño para un periodo determinado, sino que sólo para cada año. Para mejorar la continuidad de estos indicadores se solicitó al Ministerio que informara los indicadores que fueron cambiados en los Formularios H y tuvieran registro en el SIG¹⁶. Considerando estos indicadores, se logró mejorar la trazabilidad del desempeño, ya que para 9 de 32 indicadores se encontraron registros posteriores a su eliminación del formulario H. Sin embargo, se evalúa que la evolución de dichos indicadores no mejoró sustancialmente.
- Gestión de Bienes Fiscales: Sólo algunos indicadores de subproductos tienen continuidad a través del tiempo, por lo que no es posible evaluar la evolución del desempeño. Algunos

¹⁶ El cambio de indicadores no se condice con la evolución de las definiciones estratégicas, tanto para el período 2007-2010, como para el período 2011-2012. Por otra parte, la sustitución de indicadores, en general, no reflejan una mejora en la medición de resultados de la institución.

indicadores de producto representan el desempeño conjunto de dos productos, no siendo clara la relación específica con la medición del desempeño de varios subproductos, restando utilidad a los indicadores. Algunos indicadores de subproductos no son medidores adecuados del resultado de producto, ya que miden acciones puntuales en localidades; corresponden al cumplimiento de una meta de una acción específica encargada temporalmente al Ministerio; no corresponden a resultados intermedios sino a producto-eficacia. Se observan indicadores similares orientados a medir el mismo producto. Faltan indicadores de eficiencia del producto y de resultados intermedios.

- Regularización de la Propiedad Raíz: Los indicadores de este producto y sus subproductos son los más numerosos y al menos uno de éstos tiene permanencia en todo el periodo. Si bien existen muchos indicadores, se observa una dificultad importante para medir los resultados del producto, especialmente porque existe un rezago importante en las solicitudes. El indicador de rezago varió constantemente sin estabilizarse hasta fines del periodo, por lo tanto, impide establecer con claridad el desempeño de este producto. Falta un indicador de la eficiencia del producto y de resultados intermedios.
- Catastro Nacional: Este producto tiene un solo indicador, que ha modificado su definición por lo que no es posible analizar su evolución y desempeño. En el 2008 se mide información georreferenciada, entre el 2009 y 2010, información territorial, y el 2011 y 2012 que la información se registre con estructura de folio real.

III. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En este capítulo se presenta los resultados de la actividad del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) que permiten hacer juicios sobre desempeño en el cuidado del mandato principal.

1. Producción

Las estadísticas globales de producción del Ministerio son las siguientes:¹⁷

Tabla N° 2. Niveles de producción por Línea de Acción y Producto Estratégico (N° de casos resueltos)

| Línea de Acción y Producto Estratégico | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1. Gestión de Bienes Fiscales | 1.274 | 1.359 | 1.456 | 2.460 | 1.401 | 7.950 |
| 1.1 Adquisición de inmuebles fiscales | 62 | 64 | 67 | 559 | 25 | 777 |
| 1.2 Disposición de inmuebles fiscales | 448 | 386 | 350 | 446 | 151 | 1.885 |
| 1.3 Administración de inmuebles fiscales | 722 | 847 | 1.039 | 1.455 | 1.225 | 5.288 |
| 2. Regularización de la Propiedad Raíz | 6.763 | 12.722 | 17.104 | 10.437 | 10.348 | 57.374 |
| 2.1 Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz y Constitución del Dominio sobre ella (DL 2.695) | 6.763 | 12.722 | 17.104 | 10.437 | 10.348 | 57.374 |
| 3. Catastro de los Bienes Fiscales | | | | | | |
| 3.1. Información Catastral de los Bienes Nacionales del Estado | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Bienes Nacionales

Nota: (1) dato de Saneamiento 2011 proviene de Cuenta Pública MBN, 01 Dic. 2011; (2) "n.d.": dato no disponible.

¹⁷ La información estadística no es completa para todos los productos y subproductos, a nivel de regiones y valorada. A nivel de regiones se dispone de datos para ciertos subproductos y sólo periodo 2007-2009. No obstante, para la información disponible se presentarán los datos y análisis relevantes.

Se destaca que las estadísticas disponibles del Ministerio presentan variaciones importantes a través de los distintos reportes entregados por DIPLAP como estadísticas oficiales.¹⁸ El efecto observable es que las estadísticas informadas para esta evaluación institucional experimentaron cambios cada vez que fueron actualizadas. Lo serio de la situación es que no sólo se corrige el último dato, caso absolutamente comprensible, sino que los datos de todos los años anteriores, y a juzgar por la información recibida se realiza un cruce de datos utilizando las distintas fuentes oficiales en que han sido informados (BGI, Programas Gubernamentales, Informes al Congreso).

En relación a la carga de la producción por regiones para el periodo 2007-2011, las estadísticas indican que existe una concentración geográfica relativa de tipos de productos y subproductos.¹⁹ Esta concentración geográfica de tipos de subproductos es interpretada a nivel regional como si se tratase de característica propia de cada Región. Esto no tiene base en la realidad por cuanto, como se demuestra en este estudio, los procesos de trabajo son similares para la mayoría de los productos de modo que las diferencias se expresan sólo a nivel cuantitativo.

2. Gestión del Presupuesto

Los datos presupuestarios (ver Anexo N°1) muestran que el gasto **ejecutado** por la institución se incrementó un 63% en el periodo 2007-2011, pasando de \$23 mil millones a \$38 mil millones en dicho periodo,²⁰ explicado principalmente por incrementos importantes en tres de los principales componentes del gasto del Ministerio:²¹ transferencias de capital (140%), adquisición de activos no financieros (148%), que corresponden a terrenos y edificios, y gasto en personal (42%). Este crecimiento presupuestario es consistente con una política de gestión más activa de los bienes fiscales declarada durante el periodo evaluado.

En términos de composición del gasto ejecutado los principales ítems para el periodo 2007-2011 son: Gasto en personal, con un promedio de 29%; Transferencias de capital, que promedia 26%, y corresponden a desembolsos de ingresos que se entregan a las regiones producto de la gestión de los bienes fiscales localizados en su territorio (ventas, arriendos, concesiones, etc.);²² y, Bienes y Servicios de Consumo, que promedian 14% del gasto en el periodo, y que son utilizados principalmente para labores de ejecución de servicios externos (geo-mensura, estudios jurídicos) que apoyan o realizan el proceso productivo del Ministerio.

Los niveles de ejecución presupuestaria son adecuados para cada año, excepto el año 2008²³, superando el 100% cada año. La dinámica de las transferencias de capital (a gobiernos regionales) explica el impulso a la sobre-ejecución presupuestaria. Estas transferencias se ven incrementadas de manera significativa en el año 2009 respecto de años anteriores, producto de mejoras de gestión impulsadas a partir del 2006 y que rinden sus frutos desde fines del 2008,²⁴ lo que se

¹⁸ Esta importante debilidad radica en que las formas de trabajo operativo utilizan los sistemas informáticos (particularmente MGT y Da Vinci) no como "workflow" sino como simples mecanismos de registro.

¹⁹ PE 1.1 Adquisición de inmuebles fiscales se concentra en la RM (29%) y VI Región (19%); PE 1.2 Disposición de inmuebles fiscales se concentra en las regiones II (24%, atribuido a transferencias gratuitas) y I (21%, atribuido a ventas directas); PE 1.3 Administración de inmuebles fiscales se concentra en las regiones II (17%, debido a una alta proporción de arriendos), VI (14%, principalmente por destinaciones) y VIII (12%, debido a arriendos); PE 2.1 Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz y Constitución del Dominio sobre ella (DL 2695) se concentra en las regiones VIII (17%), X (16%), IV, VII y IX (12% en cada una de éstas).

²⁰ Por su parte, el presupuesto de gasto inicial ha mostrado un crecimiento mayor que el ejecutado, duplicándose en el periodo (97,8%).

²¹ Las variaciones promedio del periodo se muestran en paréntesis.

²² La proporción es 60% para la región, 30% FNDR y 10% MBN.

²³ Para el 2008 la no ejecución de más de MM\$18 mil por concepto de Subsidio Cartera Ex ANAP explica la anormal baja ejecución del gasto (58%).

²⁴ Las transferencias de capital (gasto ejecutado) pasan de MM\$3.172 (2007) a MM\$4.612 (2008), con un máximo de MM\$18.332 (2009), para volver a bajar a MM\$11.667 (2010) y MM\$7.624 (2011).

verifica en incrementos sustantivos de la recaudación por ventas de activos no financieros (ventas y concesiones de bienes fiscales), las cuales alcanzaron un peak el 2009 con más de MM\$16.000.²⁵

3. Desempeño medido por la institución

El panel de indicadores propuestos en los Formularios H en el periodo 2007 - 2010 se compone de un total de 29 indicadores, variando año a año entre un mínimo de 13 (2008) y un máximo de 18 (2009) indicadores con metas comprometidas. Del total de 29 indicadores, 4 (14%) se mantuvieron a través del cuatrienio 2007 a 2010,²⁶ y sólo 1 de éstos dispone de información completa (meta deseada y dato efectivo) para todo ese periodo.²⁷

Considerando lo anterior, la evaluación del grado de cumplimiento de metas del MBN que se puede realizar es totalmente parcial, y en rigor sólo puede hacerse año a año, no para un periodo como el evaluado (2007-2011). Si se considera año a año, el resultado medido es discreto, pues el porcentaje de cumplimiento de metas parte en 79% el 2007, y decrece hasta el 2009, año en que el porcentaje de indicadores que logra cumplir alcanza sólo al 39%, y al año siguiente (2010) se logró remontar en el nivel de cumplimiento de metas, lográndose para el 47% de los indicadores. El porcentaje de no cumplimiento medido varía entre 6% (2010) y 31% (2008), siendo este último atribuido específicamente al no cumplimiento de la recaudación de ingresos por concepto de concesiones y a la no resolución de casos de saneamientos. Para el año 2010 el 47% de los indicadores comprometidos (8 de 17) no presentan dato efectivo, lo cual distorsiona el porcentaje de "no cumplimiento", probablemente subestimándolo.

El análisis de los indicadores también muestra que 21 de los 29 indicadores en al menos un año presentaron un cumplimiento por sobre 100%, sobrepasando la meta deseada. Aunque sólo 2 indicadores presentan dicho comportamiento de manera sistemática, vale decir, en tres o más años superan la meta comprometida: "1.3.3.5. Porcentaje de recaudación por concepto de arriendo respecto a los ingresos proyectados", y "1.4.1.4. Porcentaje de todas las solicitudes de inmuebles fiscales aceptadas a trámite concluidas". Los datos sugieren que en ambos casos se trata de metas que han sido establecidas de manera conservadora o poco desafiante. Para el indicador 1.3.3.5., la meta comprometida es 100% en cada año y siempre es superada: 116% (2007), 139% (2008), 148% (2009) y 134% (2010), atribuyéndose a una estimación conservadora de los ingresos proyectados. Este indicador por su naturaleza no debiera presentar este comportamiento, y considerando que existen arriendos morosos es evidente que la proyección de ingresos por arriendos es la variable poco exigente, en cuyo cálculo se ha descontado la tasa de morosidad. En el segundo caso (indicador 1.4.1.4.), la meta claramente es poco exigente: 40% (2008), 41% (2009) y 49% (2010), y se relaciona al bajo dominio que el Ministerio aún presenta en la gestión de sus procesos operativos.

La volatilidad de los indicadores, esto es que no se mantuvieran de manera sostenida a través de los años, no se relaciona con la estabilidad de los objetivos estratégicos. De hecho, no se observan cambios sustantivos en los objetivos en el periodo que justifique modificar los indicadores de desempeño, considerando que este periodo (2007 al 2010) corresponde a un periodo de Gobierno (2006-2010) que fijó sus lineamientos de política para todo el mandato sin evidencias que hayan cambiado. Por tanto, se esperaría mayor estabilidad de los resultados a medir y de los indicadores pertinentes a utilizar. A partir del 2011 es razonable esperar cambios en los indicadores, consistentes con modificaciones de las definiciones estratégicas, acordes los nuevos lineamientos de política del Gobierno actual.

²⁵ Esa recaudación fue de MM\$4.191 el 2007 y de MM\$8.451 el 2008.

²⁶ Siendo este el periodo más largo con que se contó con información completa.

²⁷ Ese indicador es "1.3.3.5. Porcentaje de recaudación por concepto de arriendo respecto a los ingresos proyectados".

El conjunto de indicadores que utiliza la institución no constituye un set completo que permita reflejar adecuadamente su desempeño. Por ello, la consultora elaboró una propuesta que fue validada con la institución, y se solicitó a la institución el cálculo de dichos indicadores para el periodo en evaluación, lo cual no fue factible de completar para una cantidad suficiente de indicadores que permitiera realizar la evaluación del desempeño institucional. Considerando esto, se reunió información de los Formularios H y de los pocos indicadores propuestos que pudieron ser calculados, cuyo análisis indica lo siguiente:

- Para el indicador que mide el N° de solicitudes de inmuebles fiscales aceptadas a trámite concluidas respecto del N° total de solicitudes de inmuebles fiscales aceptadas a trámite, los datos efectivos muestran un incremento de 19 puntos porcentuales (de 33% en el 2007 a 52% en el 2011).
- En el periodo 2007-2011 el MBN aumenta un 140%²⁸ su capacidad efectiva de resolver solicitudes de servicios de gestión para la adquisición, disposición y administración de inmuebles fiscales (Subproductos 1.1, 1.2, y 1.3 propuesto) aceptadas a trámite y terminadas en el mismo año de ingresadas, lo que comparado con el incremento en el respectivo gasto resulta positivo. Sin embargo, ello no resulta suficiente para satisfacer la demanda y, año a año se produce un rezago de solicitudes sin resolver, equivalente al total de solicitudes resueltas en todo el periodo.²⁹ Es decir, existe un proceso permanente de aumento de tiempo de espera para quien presenta una solicitud: de 3 años el 2007 a 4 años el 2009.
- Del análisis de las cifras del indicador de fiscalización de inmuebles con ocupación irregular,³⁰ se puede decir que la institución ha aumentado su capacidad de detección de inmuebles administrados en mal uso pero no ha aumentado en forma equivalente su capacidad de resolución.³¹ La capacidad de detección desplegada obedece a dos razones: aumento de presupuesto para fiscalización³² y nueva modalidad de fiscalización,³³ como la resolución de casos detectados opera con un año de desfase, los resultados de esta nueva modalidad de fiscalización podrán observarse a partir del 2012.
- El indicador de fiscalización de inmuebles administrados bajo las modalidades de Concesión de Uso Gratuito, Transferencias Gratuitas y Destinaciones cumple sus metas en dos de los tres años para los cuales aplica. Las metas fijadas, sin embargo, son bajísimas 4% y 5%, pues se miden respecto del total de inmuebles administrados sujetos a fiscalización (que superan los 11 mil inmuebles). Desde este punto de vista no es un indicador relevante para observar el desempeño del Ministerio. Más relevante sería, enfocarse de manera prioritaria en fiscalizar (y resolver) la Tenencia Irregular Pública, que según el catastro del 2008 alcanza al 19% del total de la propiedad fiscal administrada.
- El indicador que estima el porcentaje de solicitudes de venta³⁴ (directas y por licitación) concluidas dentro del mismo año calendario respecto al total de solicitudes, muestra una evolución muy estable entre 58% (2007) y 69% (2008 y 2009), excepto el 2011 donde no hay

²⁸ Se atendió el 33% (662/2.009) en el 2007 y el 52% (1.590/3.052) en el 2011, del total de solicitudes que demandaron "Servicios de gestión para adquisición, disposición y administración de inmuebles fiscales".

²⁹ El total de solicitudes de inmuebles fiscales aceptadas a trámite entre 2007-2011 es 12.461, y el total de éstas concluidas alcanzó a 6.121, por lo que el rezago acumulado es 6.340 solicitudes aceptadas a trámite sin resolver.

³⁰ Se mide como la relación entre el N° de bienes que se normalizan en el año t respecto del N° total de bienes fiscalizados en situación irregular en el año anterior (t-1).

³¹ Los inmuebles irregulares detectados son 474 (2008), 668 (2009) y 1.503 (2010), mientras que el número de estos inmuebles que normalizaron su situación fueron 456 (2009), 261 (2010) y 670 (2011).

³² La institución no tiene datos precisos del gasto en fiscalización, puesto que esta labor se desempeña en la práctica tanto por equipos ad hoc como por distintos profesionales en el ejercicio de sus labores, tanto de la DBN como por otros profesionales, por ejemplo, los que realizan actividades catastrales.

³³ A partir de Junio del año 2011 la fiscalización de las propiedades fiscales administradas se realiza también a través de Declaraciones Juradas de Uso por parte de los beneficiarios que aparecen en los actos administrativos. Obviamente, ello no puede considerarse fiscalización sino que un mecanismo de seguimiento básico, que si no está vinculado administrativa y jurídicamente a sanciones efectivas en caso de falsa declaración, no aportan a hacer más efectiva la gestión institucional.

³⁴ El análisis de productividad de estos subproductos se presenta en el capítulo siguiente.

cumplimiento de meta (logra 30%), lo cual se vincula a un cambio drástico de política desde el 2010 que privilegia la venta por propuesta pública.³⁵

- El indicador que mide el Porcentaje de montos de ventas efectuadas por licitación pública en relación al monto total de ventas efectuadas al año t, no tiene metas deseadas en cada año ya que este indicador fue planteado por la consultora para su medición. Existe información de ventas efectivamente gestionadas por licitación pública respecto al total de ingresos por venta para el periodo 2007-2011. La estimación de este indicador muestra un dato efectivo bajo y errático: 31% (2007), 3% (2008), 22% (2009), 14% (2010) y 77% (2011). La consultora entiende que este último valor se debe a una política operativa que se ha aplicado con mayor énfasis en este periodo de Gobierno.
- Hasta el 2011 la institución utilizaba el criterio de diseño de indicadores conjuntos de dos o tres productos estratégicos, práctica que en el 2012 dejó de utilizar. Esto se considera muy adecuado ya que los indicadores conjuntos no permiten analizar el desempeño de la institución.

4. Calidad en la entrega de servicios

El Ministerio señala a través de su página Web plazos de tramitación que son homogéneos entre 9 y 11 meses para toda postulación de regulación de la propiedad raíz, mientras que para las tramitaciones de gestión de bienes raíces no establece compromisos en términos de plazos.

Las cifras disponibles³⁶ sobre el saneamiento (sólo 2007 al 2009) avalan lo anterior, ya que la regularización al 2007 tardaba en promedio 627 días corridos, plazo que se redujo sustantivamente hacia el 2009, llegando a 275 días corridos para ejecución interna del servicio y 262 días corridos para ejecución externalizada. Se observa por lo tanto una mejora sustantiva en la calidad de la entrega medida como tiempo de procesamiento, logrando los valores prometidos (Web). Este diferencial de tiempos no permite establecer inequívocamente que la externalización sea la alternativa recomendable. No obstante, el análisis de productividad indica que la introducción de gestión de procesos (tramitación) puede implicar sustantivos ahorros de tiempos.

Por su parte, la información disponible sobre plazos efectivos de tramitación en la gestión de bienes fiscales indica lo siguiente:

Tabla Nº 3. Plazos en Gestión de Bienes Fiscales (2007-2009)

| Producto / Subproducto estratégico | Nº Total de cada servicio | Días promedio por servicio |
|-----------------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Disposición de inmuebles fiscales: | | |
| i. Venta directa | 149 | 601 |
| ii. Venta a través de propuesta pública | 119 | 579 |
| iii. Transferencias gratuitas | 372 | 776 |
| iv. Títulos de dominio gratuitos | 557 | 621 |
| Administración de inmuebles fiscales: | | |
| i. Concesiones gratuitas | 383 | 360 |
| ii. Concesiones onerosas | 2 | 324 |
| iii. Arriendos | 834 | 282 |
| iv. Destinaciones | 142 | 348 |
| v. Afectaciones | 3 | 487 |
| vi. Servidumbre | 1 | 566 |

³⁵ El análisis de productividad muestra que es un mecanismo más caro y que toma más tiempo que la venta directa.

³⁶ División de Constitución de la Propiedad Raíz.

| | | |
|-------------------------------------------|--------------|-------------------------|
| vii. Derechos de aprovechamiento de aguas | 1 | 174 |
| Total | 2.563 | 475³⁷ |

Fuente: División Bienes Nacionales (reporte 2006-2009 término.xls)

Como se aprecia, los plazos para la gestión de bienes fiscales durante el periodo 2007-2009 (no estando disponibles para 2010-2011) promedian los 16 meses, con variaciones importantes entre tipo de subproducto.³⁸ En particular, la tramitación de la Disposición de inmuebles fiscales se demoraba entre 19 meses (Venta a través de propuesta pública) y 26 meses (Transferencias gratuitas). Por otra parte, la Administración de inmuebles fiscales es más expedita: un Derecho de aprovechamiento de aguas se tramitaba en 6 meses y un Arriendo en 9 meses.

5. Oportunidades de mejoras

Desde el punto de vista de gestión de la información se dispone en soporte físico, en custodia en cada región, y en registro digital, en sistema SNCI y Catastro Gráfico, de todo el detalle respecto de una propiedad (ubicación, localización GPS, dimensión, propietario, actuaciones administrativas, transferencias, imágenes). Esta cualidad de disponibilidad de detalle fino a nivel de cada propiedad, sin embargo, no ha sido explotada desde un punto de vista más macro a efectos de guiar políticas de gestión territorial. Vale decir, el sistema de registro no tiene aún funcionalidades que permitan responder interrogantes tales como "cuántas propiedades de tales características existen en la provincia x". Por otro lado, desde el punto de vista del uso de la información no existen protocolos para solicitar información, por ejemplo, planos, de modo que su ubicación es costosa.

IV. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRINCIPALES

En este capítulo se presentan los resultados de la estimación de los costos unitarios para los 8 subproductos requeridos de evaluar y un análisis de los resultados obtenidos.

1. Resultados

Aplicado el modelo Activity Based Costing - Time Driven se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla N° 4. Costos unitarios y Participación de Productos Estratégicos en Costos totales (Hrs. y \$)

| Producto Estratégico | Total | Costo Unitario | |
|-------------------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------|
| | | Usando Cantidad Informada | Usando Cantidad Calculada |
| VENTA DIRECTA | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 13.516 | 137 | 52 |
| 2.1.b costo total en \$ | 176.177.204 | 1.779.568 | 675.008 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 174.040.070 | 1.757.981 | 666.820 |
| VENTA POR PROPUESTA PUBLICA | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 3.575 | 108 | 76 |
| 2.1.b costo total en \$ | 51.091.652 | 1.548.232 | 1.087.056 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 50.528.164 | 1.531.156 | 1.075.067 |
| TRANSFERENCIA GRATUITA | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 9.639 | 507 | 47 |

³⁷ Corresponde al promedio ponderado.

³⁸ El análisis de productividad detectó tiempos muertos y holguras (ver capítulo siguiente).

| | | | |
|-------------------------------------|---------------|-----------|-----------|
| 2.1.b costo total en \$ | 122.481.110 | 6.446.374 | 591.696 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 120.968.179 | 6.366.746 | 584.387 |
| CONCESIÓN GRATUITA | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 24.482 | 68 | 43 |
| 2.1.b costo total en \$ | 301.734.053 | 840.485 | 527.507 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 297.872.143 | 829.727 | 520.755 |
| ARRIENDO | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 26.825 | 37 | 43 |
| 2.1.b costo total en \$ | 336.496.633 | 460.954 | 541.863 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 332.267.042 | 455.160 | 535.052 |
| DESTINACIÓN | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 5.931 | 53 | 53 |
| 2.1.b costo total en \$ | 72.414.357 | 646.557 | 646.557 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 71.480.725 | 638.221 | 638.221 |
| AFECTACIÓN | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 343 | 114 | 114 |
| 2.1.b costo total en \$ | 4.707.117 | 1.569.039 | 1.569.039 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 4.652.594 | 1.550.865 | 1.550.865 |
| SANEAMIENTO | | | |
| 2.1.a costo de actividades en horas | 511.155 | 60 | 57 |
| 2.1.b costo total en \$ | 5.731.393.181 | 674.282 | 633.793 |
| 2.1.b.1 costo ppto en \$ | 5.640.311.468 | 663.566 | 623.721 |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (1) Saneamiento incluye con y sin subsidio;

(2) "costo ppto en \$" incluye el gasto presupuestario y "costo total en \$" agrega gastos imputados.

Los costos unitarios resultantes asignados se han determinado utilizando dos mediciones de cantidad de producto. La Cantidad Informada corresponde a la proporcionada por la DIPLAP del Ministerio y la Cantidad Calculada corresponde al mejor marcador de esfuerzo organizacional de cada producto. Según se indicó en la metodología la actividad "validación 2" se usa como el mejor indicador de "cantidad producida".

2. Análisis de resultados

- La aplicación del modelo permitió asignar correctamente el 98% del gasto presupuestario correspondiente a los subtítulos 21 y 22, que aglutinan los recursos utilizados como insumo de producción. Respecto de la participación relativa de las unidades organizacionales³⁹, la mayor participación en el gasto corresponde a las unidades de Catastro (21,2%), Bienes Nacionales (18,9%) y Administración (16,1%).
- Como se aprecia en la tabla anterior, para los ocho subproductos analizados en profundidad, el costo unitario de producción (en columna Cantidad calculada) oscila entre \$527.507 (Concesión gratuita) y \$1.087.056 (Venta por propuesta pública). Los cálculos de otros subproductos indican que el valor más alto, de \$1.569.039, corresponde a la Afectación.
- El comportamiento de los costos tiene menor dispersión utilizando el criterio de esfuerzo

³⁹ Para efectos del cálculo del costo de hora de trabajo se distribuyó el gasto anual en las siguientes unidades organizacionales: BBNN: División de Bienes Nacionales, DJ: División Jurídica, SUB: Dependencias Subsecretaría de Bienes Nacionales, CPR: División de Constitución de la Propiedad, A: División Administrativa, MIN: Dependencias Ministro/a de Bienes Nacionales, CN: División de Catastro Nacional, PLAP: División de Planificación y Presupuesto; (Incluyen las unidades del nivel central y regional).

propuesto por la consultora⁴⁰. Según estos resultados, los costos de recursos presupuestarios asignados oscilan entre \$527 mil para Concesiones Gratuitas y \$1.551 mil para Afectación.⁴¹ Como se ha indicado, estas cifras corresponden al costo en recursos identificados ya sea en la línea de producción directa como indirecta, y no consideran la asignación de recursos de las funciones generales centralizadas (planificación, dirección y control central, entre otros), por lo tanto, el valor es cercano al costo marginal de producción. Si se asignara el total de los recursos gastados por el servicio en la forma tradicional de distribuir los costos, asignando el total del gasto entre los productos⁴² para transformarlo en costos incurridos totales (asignados + no asignados), se transformarían en costo efectivos de \$798 mil para Concesiones gratuitas y \$2.352 mil para Afectación, medidos como recursos efectivamente consumidos.

- El costo promedio por hora laboral se calcula en \$12.999 para el año 2011, destacándose una brecha que oscila entre el máximo \$16.936 para la División de Bienes Nacionales y un mínimo de \$8.488 para la División de Catastro. En este último caso, se destaca que siendo un área transversal de la operación y cuya labor incluso está destacada como objetivo prioritario de la institución, el Ministerio tiene la posibilidad de realizar cambios cualitativos de las competencias profesionales que necesite, habida cuenta que el 65% de este personal tiene contrato a honorarios.
- El balance de recursos indica que fue posible asignar en forma directa el 66% de los recursos disponibles, a nivel de producto y unidad productiva, lo que constituye la mejor base para conocer cómo se distribuyen los esfuerzos por producto y unidad organizacional (estructura de costos).
- La participación de cada producto estratégico en los costos totales, en horas aplicadas, señala que el Saneamiento utiliza el 62,6% de los recursos, seguido por Título gratuito con 9,3%. Asimismo, este cómputo indica que el 17,4% de los recursos son aplicados a productos no declarados, pero imputados en el cálculo (asesoramiento diverso).⁴³
- Los recursos no asignados en las unidades productivas⁴⁴, tienen dos explicaciones posibles, por una parte, que se destine ese tiempo a actividades no identificadas, las cuales podrían o no corresponder a productos de interés del Ministerio⁴⁵, y por otra, que la organización de los procesos sea no óptima. Para ambos casos se obtuvo evidencia casuística. Por ejemplo, el proceso de ingreso de solicitudes, consume recursos de unidades especializadas de Catastro y Bienes Nacionales, como resultado de una inadecuada organización de dicho proceso en el SIAC.⁴⁶ Otro caso corresponde a la multiplicidad de comisiones, comités y otros, que son

⁴⁰ El coeficiente de variación para el costo promedio de los productos utilizando la cantidad calculada es de 0,43 mientras que dicho coeficiente utilizando la cantidad informada es de 1,05 (El coeficiente de variación se obtiene dividiendo la desviación estándar por el promedio, que permite comparar la dispersión cuando se trata de grupos con diferentes promedio).

⁴¹ Ver Tabla N°4.

⁴² Considerando que la metodología utilizada identifica el 66% de las horas laborales disponibles y el costo por producto determinado sobre la base de las horas laborales consumida en su generación, si se asignaran proporcionalmente el 34% restante de horas laborales no identificadas al costo de los productos considerando el total del gasto institucional el "costo del producto tradicional" sería superior como se observa en los ejemplos indicados.

⁴³ Según la información obtenida en entrevistas y observaciones en terreno se estimó que las unidades organizacionales productivas de Bienes Nacionales y Jurídica tenían una demanda por "Asesoramientos Diversos" equivalente al 20% del tiempo laboral disponible y para las de Constitución de la Propiedad Raíz y Catastro equivalente al 10%.

⁴⁴ El balance entre la oferta de hora laborales y demanda por la generación de productos ha determinado que existe una holgura (horas laborales disponibles) promedio para las unidades productiva del 29%, observándose holgura en la DBBNN del 53%, DCPR del 25% y DC del 24%, mientras que la DJ presenta un déficit (demanda supera la oferta de horas laborales) del 9%.

⁴⁵ En el caso que existan actividades relevantes que no pudieron ser identificadas en el contexto de esta evaluación, sugeriría un problema de gestión institucional en la medida que no se tendría claridad sobre las acciones que realizan las unidades organizacionales para producir los bienes y servicios que le corresponden al Ministerio.

⁴⁶ En el caso del ingreso de las solicitudes se observa que no todas ingresan por el SIAC, en algunos casos ellas son recibidas directamente por las unidades productivas especializadas; por otra parte, desde el SIAC se deriva a los usuarios a las unidades productivas especializadas para resolver consultas que podrían responder directamente o por petición de los

altamente intensivos en tiempo y no siempre están asociados a la producción, que fueron reportados en una de las Regiones revisadas (Los Lagos).⁴⁷

- En forma global hay márgenes de optimización, derivados especialmente de la reorganización de procesos consistente con la focalización y ordenamiento de los objetivos que se comentan en los capítulos respectivos. Algunos casos críticos de reorganización de procesos incluyen saneamiento, arriendos, concesiones gratuitas y onerosas, y fiscalización. Es importante señalar que cada 1% de ahorro representa un monto de 150 millones de pesos al año. Lo anterior es más crítico si se analiza este fenómeno separadamente por unidad organizacional, como se comenta a continuación.
- Los resultados observados permiten levantar la hipótesis que la División Jurídica y en especial las Unidades Jurídicas regionales son las más estresadas y más bien sobrepasadas en sus capacidades disponibles, dado que muestran un déficit de 9% de recursos en horas en el año. En el otro extremo se encuentra Bienes Nacionales que tendría una holgura de 53% de horas en el año, que es posible se estén utilizando en actividades distintas a los productos estratégicos (ver comentarios anteriores).⁴⁸ Las unidades de Catastro y CPR reflejarían menores niveles críticos (presentando holguras de 24% y 25% respectivamente). Es importante, destacar que estos resultados corresponden al promedio a nivel nacional de las Divisiones, que a su vez pueden presentar niveles de holgura diferentes entre las unidades regionales que conforman esa División.
- En términos de costos unitarios la venta mediante propuesta pública es de \$1.087.056, un 61% más cara que la venta directa (\$675.008), lo que se explica fundamentalmente porque las licitaciones insumen recursos más caros y agregan procesos de preparación y evaluación más complejos.⁴⁹ No obstante, este mayor costo de procesamiento debe ser contrastado con los beneficios incrementales de la opción de licitación, a saber: reducción del riesgo de siniestro administrativo por la mayor transparencia del proceso y el potencial de mejor valoración de la transacción en una operación competitiva. Una aproximación a este segundo valor se obtiene al comparar el valor recaudado con el costo incurrido para ambas operaciones. En este caso el resultado nos indica que para el año 2011, por cada peso gastado en ventas directas se recauda \$30,7 en comparación con los \$103,5 que se recaudan por licitación Pública.⁵⁰
- Respecto del proceso RPI Express en relación al normal, se descartó la hipótesis que la diferencia en los tiempos totales de tramitación (T) se explique por diferencia en los procesos (t). Lo que se observa es la disponibilidad de mayores recursos para gestionar las actividades internas y tramites en entidades externas, así como el efecto sobre la priorización en la tramitación. Como consecuencia de lo anterior, toda la evidencia indica que los ahorros de tiempo obtenidos desde los 18 meses a los 6 meses que se señalan entre ambos sistemas se deben a la reducción de los "tiempos muertos" de los procesos que en su mayor parte se encuentran en las actividades que salen de la esfera del Ministerio.

usuarios para apresurar su tramitación. Estas situaciones implican destinar recursos especializados de mayor costo alternativo o duplicar esfuerzos institucionales que por una aplicación adecuada del proceso podría evitarse.

⁴⁷ La metodología de costeo asigna las horas laborales de acuerdo a las actividades incorporadas al proceso de generación del producto, sin considerar "tiempos muertos" (esperas que no generan valor) y actividades complementarias que no aportan valor a dicho proceso. Estas actividades puede explicar posibles uso de horas laborales de la institución pero no costo de generación del producto, constituyendo por tanto parte de la denominada "holgura".

⁴⁸ Esta holgura está en función de los productos estratégicos en los cuales el estudio incorpora uno adicional denominado "Asesorías" estimado como un 20% de su oferta de tiempo, y que recoge las labores de administración política y estratégicas. Por lo tanto la holgura calculada se estaría utilizando en productos no declarados o en pérdidas en los procesos de trabajo donde participa la división.

⁴⁹ La demanda de horas laborales de una operación de venta por propuesta pública (4.944) es casi el doble de una venta directa (2.534), diferencia explicada íntegramente por la etapa de preparación de la operación.

⁵⁰ En términos estrictos, para evaluar económicamente los beneficios (independientemente de lo atribuible a la transparencia) de las alternativas de venta, correspondería hacer la relación con los márgenes obtenidos por una u otra por sobre los avalúos de los bienes, información solicitada pero que no estuvo disponible.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se entrega un análisis global orientado a señalar la relación de todos los elementos analizados y evaluados, aportando conclusiones y recomendaciones en cada ámbito evaluado.

1. Definiciones estratégicas

- La principal debilidad en las definiciones estratégicas está en la Misión y en los Productos estratégicos. La institución no logra establecer en la Misión un mandato claro y con cierta permanencia el tiempo. Esta definición, por el contrario, es errática e introduce imprecisión al mandato original contenido en la Ley orgánica del ministerio.
- Por su parte, los productos estratégicos se definen como “gestión de...”, no habiendo productos referidos a la generación de políticas, planes o normas, que suelen caracterizar la labor de ministerios. Adicionalmente, se constata que el sector carece de una política sobre la administración de los bienes inmuebles de propiedad fiscal o estatal. La falta de política ha sido enfrentada de manera parcial mediante la elaboración de criterios para la operación de los productos ya definidos. Estas órdenes ministeriales no constituyen políticas sino directrices de gestión.
- Los productos estratégicos de la institución no representan de manera comprensiva los servicios que el Ministerio produce. Sus definiciones señalan distintas modalidades de trabajo, más que servicios de naturalezas realmente distintas.
- En general, los indicadores no miden resultados, ni intermedios ni finales, enfocándose en productos y procesos. La evolución de los indicadores muestra que la capacidad de atención de la demanda ha ido disminuyendo a través del tiempo, señalando ello la acumulación de una demanda no atendida. Este fenómeno refleja ineficacia institucional. La falta de eficacia advertida en la trayectoria medida de los indicadores a través del tiempo no ha sido atendida por la institución.

Recomendaciones

- a) En concordancia con el análisis presentado, se debería mejorar la declaración de la misión institucional dejando sólo lo sustantivo de cada elemento. A modo de ejemplo de cómo podría ser la misión partiendo de los elementos encontrados en el análisis anterior se presenta la siguiente declaración:
“Reconocer y gestionar eficiente y eficazmente el patrimonio fiscal para su protección y puesta en valor con un enfoque territorial, ya sea desde el punto de vista social, económico ó patrimonial, mediante el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes, normas y programas, contribuyendo al ejercicio del derecho de propiedad particular para los grupos de población vulnerables, al aprovechamiento armónico y sustentable del territorio y al desarrollo económico, social y cultural de su población”.
- b) La falta de coherencia externa de la misión y los objetivos estratégicos lleva a concluir que los mandatos de política, tan fuertes y distintos del quehacer histórico de la institución, debieran buscar sustento legal y como contrapartida la correspondiente reorganización de funciones y reasignación de recursos que eso implica.

2. Organización y gestión

- El diseño organizacional vigente del Ministerio no es adecuado ni completo, presentando debilidades en su diseño para las labores que tiene encomendadas.
- La distribución de los recursos humanos probablemente no es la óptima, considerando las cargas de trabajo relativas que requiere la actual estructura de producción del Ministerio y que no están plenamente implementados los rediseños de procesos.
- Los recursos tecnológicos (TIC) en el Ministerio no han dado respuesta a las necesidades de

soporte para la operación ni generación de información para la gestión. En esta evaluación se ha conocido de las importantes dificultades que tiene el Ministerio para administrar información que apoye la gestión, y en particular la generación de estadísticas confiables.⁵¹

- En el ámbito de la planificación, el Ministerio se ha enfocado en la planificación operativa, que corresponde a la formulación de metas e indicadores relacionados al proceso presupuestario y el cumplimiento de PMGs no disponiendo de procesos sustantivos de planificación estratégica, que permitan repensar el rumbo y la gestión de la institución.
- El Ministerio si bien se caracteriza por constituirse en la práctica en una entidad operativa en materia de bienes raíces fiscales (compra, vende, arrienda, concesiona, etc.) no cuenta con metodologías de procesos, tanto para el diseño de sus procesos operativos como para su administración. No hay gestión de procesos en el Ministerio, a pesar de los grandes volúmenes de procesamientos que debe atender.

Recomendaciones

El énfasis de la gestión del Ministerio en los últimos años, orientada hacia la ciudadanía, requiere un paso hacia otro tipo de organización, para ello se recomienda un curso de acción que contemple, entre otros, los siguientes elementos:

- a) Realizar un ejercicio enfocado en repensar la organización (objetivo de la planificación estratégica), revisando y acordando las definiciones estratégicas fundamentales (misión, visión, objetivos y productos estratégicos). Determinar proyectos estratégicos para su desarrollo, en relación a modelos de atención,⁵² mejoras en RRHH, sistemas informáticos, plan de gestión del cambio (que incluye capacitación específica a RRHH que apoyen la transición).
- b) Al respecto se identifica como un gran tema en la concepción de productos y la generación de criterios de decisión para su asignación responder a la pregunta ¿Cómo valorizar el patrimonio fiscal para la correcta toma de decisiones?, en el entendido que se trata de decisiones con impactos de largo plazo. Para ello se requiere avanzar en disponer de una buena clasificación de los bienes y servicios que se entregan acorde el valor (público) a cuidar, también se requiere crear metodologías para aproximarse a ese valor, reflejarlos en los procedimientos e instrumentos operativos. Una forma de aproximarse en este ámbito es implementando asociaciones con otras instituciones que tienen expertise metodológica (por ejemplo, MDS, SUBDERE, MINVU, MOP, MTT).
- c) Esto significa que el Ministerio debe separar con precisión el rol de ejecutor de productos (procesar arriendos, ventas, saneamientos, etc.), del correspondiente a la propuesta y evaluación de política y normativa.
- d) Una segunda distinción recomendada es la referida a la supervisión y fiscalización, y la creación de mecanismos para dichas funciones. La supervisión corresponde a la coordinación de acciones para verificar el cumplimiento de fines asociados a los proyectos para los cuales se asignaron bienes a terceros (por ejemplo, concesiones y destinaciones) en tanto que la fiscalización corresponde a la verificación de compromisos derivados de la operación de bienes bajo su administración (Arriendos, Servidumbres, Afectaciones). Ambos roles requieren el diseño de estrategias y métodos de trabajo distintos.
- e) Se recomienda que el Ministerio diseñe y mejore los sistemas de información que utiliza para la gestión. Ello implica desarrollar procedimientos para la definición, registro y seguimiento de indicadores, así como también, especificar e implementar sistemas de soporte de datos. En este sentido, el proceso de planificación estratégica vigente debería ser reenfocado hacia uno no restringido a instrumentos de control de desempeño (relación con DIPRES), permitiendo generar información completa para la gestión, ya que cuenta con información de la operación.

⁵¹ Las estadísticas de producción solicitadas han variado de manera importante cada vez que se entrega un reporte más actualizado, corrigiéndose datos para todos los años, no sólo el último de ejecución.

⁵² En rigor, su modelo de negocios.

3. Evaluación de la Productividad de los Bienes y Servicios Principales

- En términos de asignación de recursos de horas asignables al año, el hecho que el 72% lo concentren los productos Saneamiento y Título gratuito señala que el esfuerzo mayoritario de producción se centra en productos que, siendo de prioridad política y social, no se ubican en el centro de la justificación de un Ministerio responsable de la planificación y gestión del valor de los bienes del Estado.
- La holgura global de recursos calculada en 34%, aun considerando a este valor como un máximo, en virtud de los posibles ajustes a la baja que pudiesen efectuarse por incorporación de actividades eventualmente no identificadas asociadas a la generación de productos relevantes, indica un espacio importante de mejora, ya sea reduciendo los costos o aumentando la producción. Pero más importante aún son las mejoras que se podrían implementar reasignando recursos internamente, desde las unidades que presentan mayor holgura hacia las que tienen mayor restricción de recursos (Catastro y Jurídica).⁵³ Un componente importante de mala organización de los procesos se produce por los tiempos muertos, asociados a la espera de la entrega de inputs de terceros (SII, DIFROL), por ejemplo en la gestión de las actividades en terreno, que no incorpora flexibilidades en los procesos y actividades acorde con las condicionantes que permitan reducir los tiempos muertos.
- Los costos unitarios no tienen gran dispersión debido a que los procesos de trabajo tienen estructuras similares,⁵⁴ imponiendo un cierto “costo fijo” independiente del tipo y valor del producto en juego.⁵⁵

Recomendaciones

- a) Una medida inmediata que se recomienda es la validación del cálculo de holguras y escasez de recursos en las unidades organizacionales del Ministerio, en base a la metodología utilizada en la presente evaluación. En particular, se debería revisar el déficit observado en las unidades jurídicas de regiones, y también en las de catastro, cuya brecha pudiera ser cubierta con la reducción en otras áreas.
- b) Hacerse cargo de la identificación y solución de los tiempos muertos observados en los procesos de producción del Ministerio⁵⁶. En especial, aquéllos asociados a la espera de resoluciones de entidades externas, mediante un fuerte componente de gestión, para tener un efectivo seguimiento y control sistemático tanto para las actividades internas como en la coordinación e integración con las entidades externas que participan en la generación de los productos, que probablemente rendiría mayores ganancias en eficiencia que otras mejoras de procesos internos.
- c) Otra potencialidad de eficiencia es la instalación de un sistema de gestión de costos, para lo cual la información está disponible en los diversos sistemas que actualmente utiliza el Ministerio

⁵³ Es necesario tener presente que la oferta de horas laborales del Ministerio el 60% corresponde a las unidades productiva que presentan una holgura promedio del 29% y el 40% corresponden a las unidades de apoyo que presentan una holgura promedio del 42%. Entre las unidades productivas la División de Bienes Nacionales tiene un 53% de holgura y entre las unidades de apoyo la División Administrativa tiene un 51% de holgura.

⁵⁴ El tiempo laboral (en minutos) necesarios para generar una unidad de producto presenta una mediana para el conjunto de tipos de productos de 1.950 y prácticamente se diferencian significativamente del rango entre 1.638 y 2.355 minutos solo la Venta por Propuesta Pública (4.944 minutos) y Herencia Vacante (775 minutos).

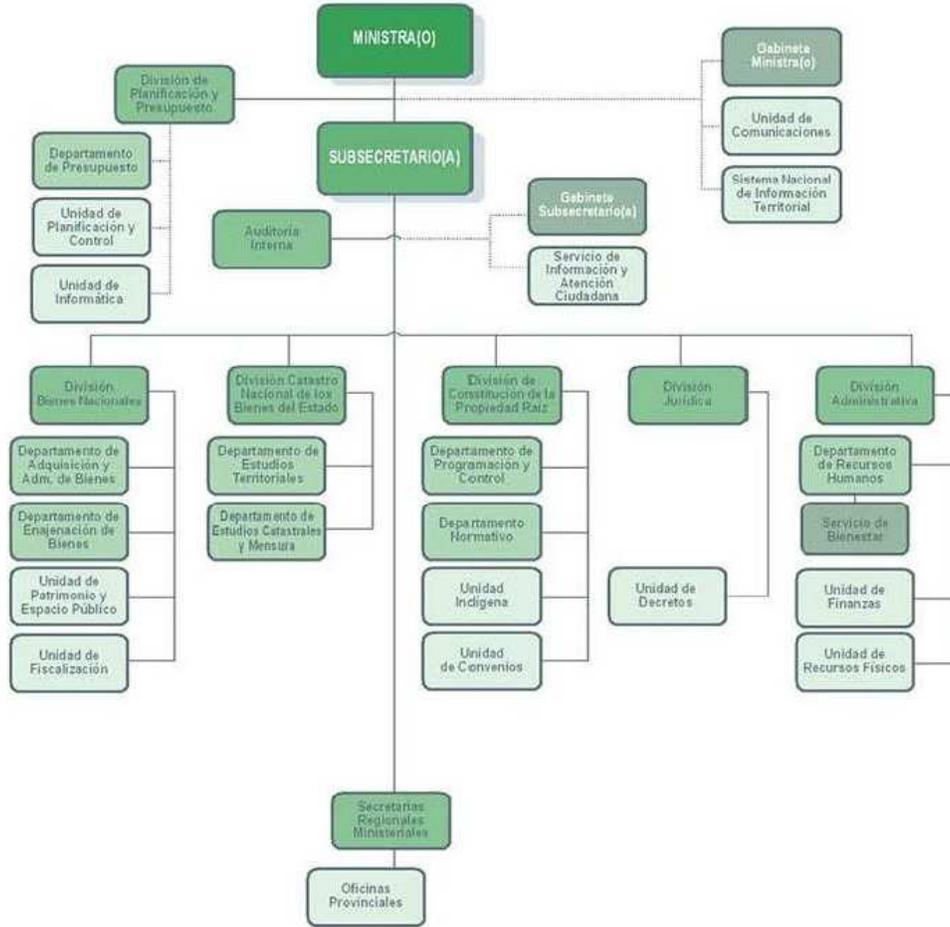
⁵⁵ Del análisis de los procesos de generación de los productos es posible identificar etapas similares para cada uno: Ingreso, Análisis, Preparación, Formalización y Materialización; algunas de las cuales son desarrolladas por el mismo tipo de unidad organizativa y consumen semejante actividades y tiempo laboral para varios productos; es el caso de la etapa de Ingreso, Formalización y Materialización.

⁵⁶ En el estudio y cálculo del costo de generación de los productos el énfasis necesariamente fue identificar las actividades desarrolladas por el personal y asignación de recursos del presupuesto del MBN para dicho fin. La identificación, análisis y elaboración de propuestas para resolver o reducir los “tiempos muertos” interno y externos requieren metodológicamente instrumentos y recursos diferentes.

y sólo se requiere integrarlas y el modelo utilizado para el costeo impulsado por el tiempo ha demostrado su factibilidad de aplicación para permitir una mejor aproximación a los costos unitarios efectivos de producción y proporcionar información de eficiencia en el uso de los recursos (holguras y pérdidas) como apoyo permanente y sistemático a la gestión.

Anexo N° 1

Estructura Organizacional MBN (2011)



Fuente BGI 2010

Presupuesto inicial y ejecutado, 2007-2011 (Millones \$ 2012)

| Subt. | Clasificación Económica | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|-------|---------------------------------------|---------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|
| | | Inicial | Ejec. | Inicial | Ejec. | Inicial | Ejec. | Inicial | Ejec. | Inicial | Ejec. |
| | INGRESOS | 15.482 | 23.333 | 16.418 | 42.259 | 17.659 | 28.119 | 28.120 | 51.183 | 30.625 | 31.136 |
| 05 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 0 | 18 |
| 06 | RENTAS DE LA PROPIEDAD | 1.915 | 2.222 | 2.075 | 2.907 | 2.308 | 3.426 | 2.924 | 3.946 | 2.594 | 5.266 |
| 07 | INGRESOS DE OPERACION | 515 | 1.143 | 677 | 1.054 | 759 | 1.122 | 947 | 733 | 808 | 627 |
| 08 | OTROS INGRESOS CORRIENTES | 117 | 150 | 163 | 252 | 189 | 219 | 201 | 253 | 202 | 211 |
| 09 | APORTE FISCAL | 8.080 | 8.439 | 8.849 | 29.234 | 10.124 | 5.894 | 19.765 | 29.256 | 22.731 | 11.496 |
| 10 | VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 3.919 | 4.191 | 3.757 | 8.451 | 4.216 | 16.129 | 4.220 | 16.707 | 4.228 | 13.226 |
| 12 | RECUPERACION DE PRESTAMOS | 936 | 1.105 | 897 | 361 | 62 | 1.329 | 62 | 275 | 62 | 292 |
| 15 | SALDO INICIAL DE CAJA | 1 | 6.083 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| | GASTOS | 15.482 | 23.333 | 16.418 | 22.880 | 17.659 | 48.131 | 28.120 | 44.618 | 30.625 | 38.033 |
| 21 | GASTOS EN PERSONAL | 7.017 | 8.134 | 7.812 | 9.210 | 9.044 | 10.939 | 10.021 | 11.662 | 11.051 | 11.556 |
| 22 | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 2.782 | 3.181 | 2.989 | 3.789 | 3.580 | 4.981 | 4.372 | 4.480 | 5.114 | 5.057 |
| 23 | PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL | 0 | 43 | 0 | 460 | 0 | 149 | 0 | 145 | 0 | 60 |
| 24 | TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0 | 0 | 81 | 81 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 25 | INTEGROS AL FISCO | 1.003 | 1.338 | 961 | 1.815 | 1.058 | 10.963 | 1.058 | 6.109 | 1.060 | 3.168 |
| 29 | ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 220 | 3.919 | 478 | 563 | 344 | 1.577 | 9.546 | 9.726 | 10.420 | 9.701 |
| 31 | INICIATIVAS DE INVERSION | 1.005 | 845 | 784 | 527 | 832 | 796 | 318 | 276 | 171 | 209 |
| 32 | PRESTAMOS | 853 | 11 | 818 | 1.687 | 57 | 218 | 57 | 382 | 57 | 449 |
| 33 | TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 2.601 | 3.172 | 2.493 | 4.612 | 2.744 | 18.332 | 2.746 | 11.677 | 2.751 | 7.624 |
| 34 | SERVICIO DE LA DEUDA | 1 | 415 | 1 | 136 | 0 | 175 | 1 | 161 | 1 | 209 |
| 35 | SALDO FINAL DE CAJA | 0 | 2.275 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | RESULTADO | 0 | 0 | 0 | 19.379 | 0 | -20.012 | 0 | 6.565 | 0 | -6.897 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe de Ejecución Trimestral años 2007 al 2011, DIPRES.

Nota: Para el 2008 la no ejecución de más de MM\$18 mil por concepto de Subsidio Cartera Ex ANAP explica la anormal baja ejecución del gasto (58%).



266

ORD.GABM. N° _____

ANT.: Oficio 591 de 29 de abril de 2013 de Dirección de Presupuestos

MAT.: Respuesta Institucional al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Ministerio de bienes Nacionales

SANTIAGO, - 9 MAYO 2013

**DE: SR. RODRIGO PÉREZ MACKENNA
MINISTRO DE BIENES NACIONALES**

**A : SRA. ROSANNA COSTA COSTA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludar, y de acuerdo a lo solicitado en el Oficio del Antecedente, adjunto remito a Ud., la respuesta institucional al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto efectuada al Ministerio de Bienes Nacionales durante el año 2012.

Saluda muy atentamente a Ud.,



RODRIGO PÉREZ MACKENNA
Ministro de Bienes Nacionales

MM
NMH/
DISTRIBUCION:
Sra. Directora de Presupuestos
Sr. Subsecretario de Bienes Nacionales
DIPLAP
Archivo Gabinete
173373

| |
|------------------------------------------------|
| DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES |
| 10 MAYO 2013 |
| 3 |
| ENVIADO A: <i>Div. Control Gastos</i> |

OF DE PARTES DIPRES
10.05.2013 11:01



**Respuesta Institucional al Informe Final
Evaluación Comprehensiva del Gasto
Ministerio de Bienes Nacionales**

Mayo 2013

Resumen Ejecutivo

La Evaluación Comprehensiva del Gasto es uno de los componentes del Programa de Evaluación de programas e instituciones, y forma parte importante del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos. El Ministerio de Bienes Nacionales fue seleccionado como una de las instituciones a ser evaluadas durante el año 2012, la que estuvo a cargo de una Consultora externa. De los tres capítulos que componen la evaluación, los dos primeros se basan en un análisis cualitativo, considerando el período 2007-2011, y de los cuáles el Ministerio comparte y acoge algunas conclusiones, otras ya se encontraban en proceso de implementación al momento de la evaluación y por tanto las considera extemporáneas, y otras conclusiones se consideran no factibles de implementar. Respecto del tercer capítulo, que consiste en un análisis cuantitativo de la producción de bienes y servicios, esta institución considera que en la evaluación se ha incurrido en graves errores de utilización de datos y por tanto no aprueba sus conclusiones.

Las principales conclusiones del estudio para el capítulo “Análisis y evaluación del diseño institucional” hacen referencia a la inestabilidad de los indicadores en el período evaluado, que las definiciones estratégicas e indicadores no han sido producto de procesos de planificación estratégica, y que el Ministerio debe presentar a la brevedad una propuesta de rediseño de sus productos estratégicos y una propuesta de cambio en consonancia con el foco que debiera tener una institución rectora del sistema de gestión de los bienes del Estado. Respecto de la primera conclusión, cabe señalar que las modificaciones de indicadores y énfasis obedecen a los cambios de administración para el período evaluado, lo que claramente coincide con lineamientos y prioridades distintas. Luego, no es correcta la afirmación de que las definiciones estratégicas e indicadores no ha sido producto de procesos de planificación de la alta dirección, puesto que el Ministerio cuenta con dos procesos de planificación para el período evaluado. Finalmente, respecto de la recomendaciones de este capítulo, cabe señalar que este Ministerio ha recogido algunas de las recomendaciones planteadas por la Consultora, como lo es en particular, explicitar en la misión el rol que tiene el Ministerio respecto al diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y normas en materia de bienes nacionales, como asimismo, incorporar lo sustantivo de cada elemento. También ha redefinido algunos de sus Productos Estratégicos para el año 2013.

Respecto al capítulo “Análisis y Evaluación del Desempeño”, la Consultora concluye que el diseño organizacional vigente del Ministerio no es adecuado ni completo, que existe ausencia de gestión y metodología de procesos, recomienda que exista una mejora en los procedimientos para la definición, registro y seguimiento de indicadores, y que los convenios de fondos con terceros desvíe su foco del ámbito de la política sectorial, entre otros. Cabe señalar que algunas acciones que el Ministerio ha programado desde el año 2011 a la fecha se encontraban en el período de implementación durante la elaboración del informe de la Consultora, situación que tiene impacto en las recomendaciones que se realizan en esta evaluación. En relación a la organización interna del Ministerio, donde se advierte que a la fecha no se registran formalmente rediseños organizacionales, que el diseño organizacional vigente no es adecuado ni completo, y que no se ajustan todas las dimensiones del diseño organizacional, se puede señalar que desde el 2011 en el Ministerio se han llevado a cabo diversas iniciativas que han permitido superar las debilidades que se presentaban, tanto en el diseño o estructura organizacional, como en la metodología de procesos. Entre estas iniciativas se destacan el proyecto de rediseño de procesos, gestión por procesos, el proyecto de competencias laborales y estructura organizacional, y la implementación de un sistema de gestión de la calidad enfocado en los procesos de provisión de bienes y servicios. Por último, El Ministerio concuerda con que los recursos significativos para el funcionamiento del Ministerio lo constituyen los

Convenios de Fondos con terceros y por tanto el esfuerzo de gestión del Ministerio para la obtención de estos recursos, no es menor y desvía su foco del ámbito de la política sectorial. Sin embargo, las restricciones presupuestarias obligan a obtener financiamiento por esta vía para tramitar los casos requeridos por la ciudadanía.

El análisis realizado por el Ministerio al capítulo “Análisis y Evaluación de Productividad de Bienes y Servicios Principales”, da cuenta que las conclusiones obtenidas por la Consultora respecto de las holguras presentes en las horas de trabajo disponibles por el personal es incorrecta. Del análisis del Ministerio, se concluye que las holguras presentes se estiman en un 0,4%, y no un 34% como se concluye en esta evaluación. Lo anterior se produce porque los cálculos realizados para determinar la demanda de tiempo por Unidad o División contienen errores graves, al computar etapas de procesos pertenecientes a una División en otra distinta a la que la ejecuta. Además, áreas y funciones tan importantes para el ministerio como son Fiscalización, Proyectos o Estudios Territoriales, entre otros, no fueron consideradas como parte del trabajo realizado por esta institución. Por otra parte, la productividad del Ministerio ha aumentado en un 17,2% entre 2010 y 2012 y sus ingresos han aumentado en un 65% para el mismo período. Finalmente, cabe señalar que con la metodología utilizada es posible determinar holguras en base a las actividades realizadas, pero no es posible determinar lo que se está dejando de tramitar, lo que es una realidad de esta institución por falta de presupuesto, y ha dado origen a programas financiados temporalmente como son el de “disminución de rezago de tramitaciones”, “tramitación de ventas y licitaciones con impacto regional” o suplementos de recursos para la Regularización.

I. Análisis y Evaluación del Diseño Institucional

Se estima necesario contextualizar el período de medición realizado por la Consultora, correspondiente a los años 2007 - 2011, período en el cual se inserta un cambio de gobierno y de autoridades, lo cual afecta en gran medida los análisis de continuidad. Lo anterior fue comunicado en forma reiterada a la Consultora, pero no se encuentra ningún alcance en el informe que dé cuenta de esta situación. Además, es necesario indicar que el período analizado debe ser abordado desde dos documentos de planificación estratégica que guiaron el accionar del Ministerio: el primero se denomina Bases para la Gestión Sectorial: Directrices Estratégicas 2006-2010, en tanto el segundo es la Planificación Estratégica del Ministerio de Bienes Nacionales 2010-2014. Ambos documentos dan cuenta de la misión, objetivos estratégicos y las líneas de acción del Ministerio, las que obviamente por razones de enfoque y época que corresponde ejecutar no son los mismos. Estos documentos fueron en su momento validados por la autoridad, por lo que no corresponde la afirmación realizada por la Consultora respecto a que “La generación de definiciones estratégicas e indicadores no ha sido producto de procesos de planificación de la alta dirección”.

Respecto a las conclusiones generadas por la Consultora en el Informe Final, y en particular a las observaciones realizadas a las definiciones estratégicas, se puede señalar que la misión del Ministerio se ha establecido a partir de los mandatos emanados de la Ley Orgánica del Ministerio y en concordancia al proceso de modernización y mejoramiento de la gestión interna que paulatinamente se ha ido llevando a cabo en la institución. Asimismo, cabe señalar que las definiciones estratégicas han sido debidamente validadas por la red de expertos de la Dirección de Presupuestos.

No obstante lo anterior, este Ministerio ha recogido algunas de las recomendaciones planteadas por la Consultora, como lo es en particular, explicitar en la misión el rol que tiene el Ministerio respecto al diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y normas en materia de bienes nacionales, como asimismo, incorporar lo sustantivo de cada elemento. En este sentido, la misión

establecida en las definiciones estratégicas 2013, queda definida de la siguiente manera: *“Reconocer, catastrar y gestionar eficiente y eficazmente el patrimonio fiscal; poniendo el territorio al servicio del desarrollo económico, social y cultural del país, con una mirada integral y en forma sustentable, mediante el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes, normas y programas, contribuyendo al aprovechamiento armónico y sustentable del territorio y al desarrollo económico, social y cultural de su población, y apoyar el ejercicio del derecho de propiedad particular para los grupos de población vulnerables, al regularizar la pequeña propiedad raíz particular”*.

Por otra parte, respecto a la propuesta de la Consultora en relación a los objetivos estratégicos e indicadores de desempeño, se puede señalar que éstos han sido establecidos de acuerdo a las facultades que la ley le otorga al Ministerio y a los recursos disponibles según el marco presupuestario definido en la Ley de Presupuestos. No obstante esto, se han recogido varias de las recomendaciones realizadas, las cuales se ven reflejadas en el formulario A-1 y formulario H 2013. En este sentido, es importante mencionar que algunos de los indicadores propuestos por la Consultora ya forman o formaron parte del formulario H del Ministerio, otros no son viables de incorporar por cuanto el costo de medirlos es mayor al beneficio que aportan y otros requieren de un presupuesto que excede la disponibilidad ministerial.

II. Análisis y Evaluación del Desempeño

Respecto a las observaciones realizadas por la Consultora, en relación a la organización interna del Ministerio, se puede señalar que en un esfuerzo por mejorar y modernizar la organización y gestión de la institución, se han llevado a cabo distintas iniciativas que han permitido avanzar en esta materia.

Es así, como a partir del año 2011 se inició el proyecto de rediseño de procesos, donde se propuso avanzar y reorientar las prácticas de trabajo, enfocándose en el ciudadano y observando en forma permanente su gestión y sus resultados. Lo anterior, a través de la instalación de la metodología de gestión por procesos y la implementación de un sistema informático que consideró, entre otras cosas, lo siguiente: la utilización de un esquema de responsabilidades basado en procesos, que permite evitar el trabajo parcializado; el rediseño con estándares definidos a nivel país, con lo que se mejora la eficiencia al establecer y asegurar el cumplimiento de dichos estándares (tiempo y calidad); instancias de monitoreo permanente de los procesos, que permiten mantener la estabilidad en los ciclos de cargas de trabajo, garantizando la continuidad del servicio; y la implementación de una plataforma informática moderna (BPM), que permite trabajar y gestionar con expedientes digitales y generar reportabilidad para apoyar la toma de decisiones. Cabe señalar, que este proyecto de rediseño contempló los procesos estratégicos de Venta Directa, Arriendo, Ventas por Licitación, Saneamiento, Herencia Vacante, Transferencia Gratuita y Concesiones, y consideró diversos ámbitos del diseño organizacional y sus interrelaciones, como lo son la estrategia, procesos, personas, sistemas y estructura. Asimismo, es importante destacar la implementación escalonada de esta nueva metodología, por grupos de regiones; la realización de jornadas de capacitación, tanto en los procesos rediseñados como en el nuevo sistema informático, para las 15 regiones y para todos los actores involucrados en los procesos; el desarrollo y mantención de diversas instancias de coordinación, tanto a nivel regional como nacional; y la ejecución de un programa de acompañamiento permanente, a través de visitas en terreno y reuniones por videoconferencia. Como resultado de lo anterior, el ministerio ha disminuido sus tiempos de tramitación en

aproximadamente un 61% para el trámite de venta directa¹ y en un 44% para los casos de Saneamiento que cuentan con financiamiento.

Asimismo, con el fin de contar con una estructura organizacional adecuada, en base a sus funciones y responsabilidades, y para lograr entregar un servicio de calidad, el Ministerio ha desarrollado un proyecto de competencias laborales y estructura organizacional, que tiene por objetivos: aclarar la pertinencia y funcionalidad de la estructura organizacional existente en relación a los instrumentos y disposiciones establecidas por la Ley Orgánica y a los desafíos institucionales que se han definido, evaluar y compatibilizar las funciones y objetivos planteados en la Ley Orgánica con la realidad organizacional actual del Ministerio, definir funciones y contar con descripciones de cargos por dependencia que permitan evaluar el adecuado funcionamiento del Servicio, y disminuir las brechas de competencias.

Por otra parte, el Ministerio ha implementado un sistema de gestión de la calidad enfocado en los procesos de provisión de bienes y servicios, cuya primera etapa consideró para el año 2012 la certificación bajo norma ISO 9001:2008 del proceso de saneamiento de la pequeña propiedad raíz. Esto ha permitido, entre otras cosas, alcanzar y mantener la calidad en los procesos y actividades que se realizan, mejorar la capacidad de responder de forma completa, oportuna y precisa a los requerimientos de los clientes, tanto internos como externos, tomar decisiones basadas en información confiable, con procesos y estándares de servicios conocidos, y en el marco de un mejoramiento continuo. En este contexto, el Ministerio ha mantenido el compromiso de seguir avanzando en un sistema de gestión de calidad que de manera gradual amplíe su alcance a otros procesos de negocio.

Respecto de las oportunidades de mejora, el Informe indica que el sistema catastral no posee las funcionalidades que permitan obtener información detallada sobre las propiedades, y que no existen protocolos para solicitar información. Lo anterior no es efectivo por cuanto el Sistema de Catastro Gráfico del Ministerio sí posee las funcionalidades requeridas para obtener reportes estructurados ante consultas internas o externas. Además, los protocolos para la obtención de información están regulados en el Sistema de Acceso a la Información Pública, e internamente se cuenta con los procedimientos tanto físicos como digitales para la entrega de esta información (SIAC, mapoteca, Sistema de Catastro Gráfico). Cabe destacar que durante 2012 se lanzó por primera vez un portal público de acceso a la información catastral del ministerio denominado portal de Catastro de Bienes Nacionales, con acceso gratuito para toda la ciudadanía.

Además, el informe señala que “año a año se produce un rezago de solicitudes sin resolver, equivalente al total de solicitudes resueltas en todo el periodo”. Al respecto es necesario indicar que a partir del año 2012, el Ministerio ha venido ejecutando un programa de rezago de manera que permita ir concluyendo casos que no han sido resueltos por años puesto que el presupuesto regular no es suficiente para abordar la demanda por trámites que requiere la ciudadanía. Cabe destacar que el Ministerio, ante la falta de recursos para entregar sus productos a la ciudadanía, obtiene financiamiento a través de convenios con otros organismos y postula a fondos FNDR. Es así como durante 2011 y 2012 más de la mitad de los recursos para el producto Regularización fueron obtenidos por esta vía.

Respecto a la medición del desempeño, el Informe señala que “la Institución cuenta con un sistema de información de gestión (SIG), que hasta el año 2010 se medía en una planilla Excel, y desde el 2011 la institución está desarrollando un sistema de información que remplazará a las planillas Excel

¹ Considera casos finalizados y proyección de tiempo para los expedientes en curso.

anuales, pero hasta el 2011 se usó el proceso de elaboración de una página Excel, para el 2012 no se ha dispuesto de información al respecto”². Es necesario aclarar que el SIG, que contiene tanto indicadores de los equipos regionales como los del Nivel Central, desde el año 2011 procesa su información en el sistema informático de control de gestión institucional. Además, respecto a los indicadores de desempeño, el Informe indica que la Consultora elaboró una propuesta que fue validada con la institución, lo que no es efectivo ya que el Ministerio sólo recibió una propuesta de indicadores, observando que muchos de ellos no eran factibles de medir por no contar con información que permitiera una línea base, por lo cual la propuesta de indicadores de la Consultora no tuvo ningún proceso de validación por parte del Ministerio. Es así como, de los 46 indicadores propuestos por la Consultora, 4 han sido comprometidos en el formulario H 2013, 9 fueron indicadores del formulario H de períodos anteriores, 8 son factibles de medir y 25 es decir, el 54% de los indicadores propuestos, no son factibles de medir.

III. Análisis y Evaluación De Productividad de Bienes y Servicios Principales

El trabajo realizado por la Consultora en este capítulo tuvo por finalidad determinar la productividad de los bienes y servicios del Ministerio, basándose en los 8 productos principales y realizando estimaciones para el resto de los productos del Ministerio. La metodología utilizada para la evaluación fue el Modelo Time Driven Activity Based Costing desarrollado por Kaplan y Anderson, el que permite estimar de acuerdo a entrevistas los tiempos requeridos por cada actividad para proveer los productos señalados. Asimismo, se considera el número de actividades ejecutadas en el año 2011 para luego obtener la demanda de horas necesarias para proveer estos productos.

Las conclusiones que arroja el informe de la Consultora señalan que existe un 34% de holgura en las horas que tiene disponible el Ministerio, distribuidas de manera diversa en cada División. Sin embargo, esta institución considera que para efectos de esta conclusión se han considerado supuestos que deben ser revisados y los datos e información utilizados para obtener los resultados fue levantada parcialmente por el equipo externo de evaluación.

a. Determinación oferta de horas de trabajo por Unidad Organizacional

De acuerdo a la evaluación realizada por la Consultora, los resultados que se presentan en la Tabla 38 de dicho informe corresponden a la oferta neta de horas disponibles por unidad organizacional (División y Dirección Superior). Para efectos de cálculo, la Consultora estimó que la oferta neta es de 7,8 horas diarias por funcionario. Sin embargo, “La Capacidad práctica a menudo se estima como un porcentaje, por ejemplo 80% o 85%, de la capacidad teórica. Es decir, si un empleado o máquina normalmente puede trabajar 40 horas a la semana, la capacidad práctica podría suponerse que 32 horas por semana. Esta estimación permite que el 20% del tiempo del personal para las pausas, llegada y salida, y la comunicación y la lectura no relacionada con el desempeño del trabajo actual...”³. Considerando que los funcionarios del Ministerio de Bienes Nacionales trabajan 44 horas semanales, de las cuales 3,75 son destinadas al almuerzo (45 minutos diarios), la oferta diaria teórica promedio es de 8,05. Si se aplica el 80-85% de la capacidad teórica a este resultado, entonces la

² Santiago Consultores, “Evaluación Comprehensiva del Gasto o Evaluación del Gasto Institucional del Ministerio de Bienes Nacionales”, Pág. 88

³ Robert S. Kaplan y Steven R. Anderson, “Time-Driven Activity-Based Costing”, noviembre 2003.

oferta neta de horas disponibles por funcionario es de 6,44-6,84 horas diarias. Se utilizará para efectos de cálculo el promedio entre los dos valores anteriores: 6,64 horas diarias.

Lo anterior implica que la oferta neta de horas de trabajo de los funcionarios que debe considerarse para esta evaluación es de 1.052.186 horas al año y no de 1.235.966 como señala la Consultora (-14,9%). En la **Tabla 1** se muestra el cálculo de la oferta de horas de trabajo por Unidad Organizacional recalculada utilizando el criterio anterior.

Tabla 1: Oferta de horas de trabajo por Unidad Organizacional recalculada

| Concepto | TOTAL | División /Dirección Superior | | | | | | | |
|-----------------------------------------|-----------|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | BBNN | CPR | CN | DJ | A | PLAP | SUB | MIN |
| Total Personal (dotac.+honor.) | 709,70 | 106,50 | 64,00 | 229,20 | 31,90 | 116,50 | 44,40 | 86,50 | 30,70 |
| Total días efectivos laborales | 223,28 | 215,69 | 228,21 | 224,46 | 226,49 | 220,92 | 233,10 | 221,79 | 226,24 |
| Horas diarias laborales | 6,64 | 6,64 | 6,64 | 6,64 | 6,64 | 6,64 | 6,64 | 6,64 | 6,64 |
| Total Horas laborales año por persona | 1.482,6 | 1.432,2 | 1.515,3 | 1.490,4 | 1.503,9 | 1.466,9 | 1.547,8 | 1.472,7 | 1.502,2 |
| Total Oferta Horas Laborales año unidad | 1.052.186 | 152.527 | 96.980 | 341.603 | 47.974 | 170.895 | 68.722 | 127.387 | 46.119 |
| Cálculo original de la Consultora | 1.235.967 | 179.172 | 113.921 | 401.215 | 56.385 | 200.754 | 80.756 | 149.644 | 54.115 |
| Diferencia | -14,9% | -14,9% | -14,9% | -14,9% | -14,9% | -14,9% | -14,9% | -14,9% | -14,9% |

BBNN: División de Bienes Nacionales

CPR: División de Constitución de la Propiedad

CN: División de Catastro Nacional

(Incluyen las unidades del nivel central y regional)

DJ: División Jurídica

A: División Administrativa

PLAP: División de Planificación y Presupuesto

SUB: Dependencias Subsecretaría

MIN: Dependencias Ministro

b. Determinación demanda horas de trabajo por División y Producto

Para el cálculo de la demanda de horas de trabajo la Consultora consideró 9 productos⁴ del Ministerio: Regularización, Venta Directa, Venta por Propuesta Publica, Transferencia Gratuita, Título Gratuito, Concesión Gratuita, Arriendo, Destinación y Afectación. Adicionalmente consideró dos categorías: Otros Declarados y No Declarados.

Determinación demanda horas de trabajo por División

Para la determinación de la demanda de horas de trabajo por División, la Consultora clasificó en "macro actividades" las actividades para la generación de cada producto evaluado y les asignó un ejecutor; ya sea una de las divisiones de producción o una división de soporte. Con esta información, junto con los tiempos levantados para cada actividad, se computó la demanda de horas por división, la que se presenta en la **Tabla 2**. Sin embargo, se debe advertir que la asignación de divisiones participantes para cada actividad no fue realizada de manera correcta, ya que se detectan los siguientes errores:

- La División de Bienes Nacionales utiliza el 8% (6.829,50/84.952,5) de sus horas en el producto Regularización, lo que no es posible ya que no participa en ninguna etapa de este producto; ni a nivel regional ni en nivel central.

⁴ Originalmente el estudio establece el cálculo para 8 productos, sin embargo en esta sección del Informe el cálculo se realiza en base a 9 productos.

- La División de Bienes Nacionales utiliza el 28% (23.771,7/84.952,5) de sus horas en el producto Título Gratuito, lo que no es posible ya que no participa en ninguna etapa de este producto; ni a nivel regional ni en nivel central. Este producto es provisto por la División Constitución Propiedad Raíz.
- La División Jurídica utiliza el 61% (37.295,6/61.189,0) de sus horas en el producto Regularización, lo que no es posible ya que no participa en ninguna etapa de este producto; ni a nivel regional ni en nivel central. Todos los informes jurídicos de este producto son realizados por abogados asignados a la División Constitución Propiedad Raíz.
- La División Constitución Propiedad Raíz tiene consideradas horas de trabajo asociadas a los productos Venta Directa, Venta Por Propuesta Publica, Transferencia Gratuita, Concesión Gratuita, Arriendo, Destinación y Afectación, lo que no es posible ya que no participa en ninguna etapa de este producto; ni a nivel regional ni en nivel central. Lo anterior representa sólo el 1% del tiempo pero da cuenta que la asignación de horas está mal computada.

Tabla 2: Determinación demanda horas de trabajo (t) por División y Producto (Santiago Consultores)

| N° | PRODUCTOS | TOTAL | Estructura Organizacional (Tiempo demandado por producto en el 2011, en horas) | | | | | | | |
|----|-----------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|-----------|--------|----------|----------|----------|
| | | | BBNN | CPR | CN | DJ | A | PLAP | SUB | MIN |
| 1 | Regularización | 365.742,40 | 6.829,50 | 69.765,78 | 216.591,92 | 37.295,58 | 369,17 | 6.829,50 | 28.060,9 | 0,00 |
| 2 | Venta Directa | 9.806,15 | 3.367,08 | 204,25 | 4.104,75 | 755,08 | 0,00 | 204,25 | 1.007,2 | 163,52 |
| 3 | Venta por Propuesta Publica | 2.584,48 | 1.208,68 | 33,25 | 707,67 | 301,52 | 0,00 | 131,52 | 159,7 | 42,08 |
| 4 | Transferencia Gratuita | 6.975,60 | 1.927,33 | 109,92 | 3.183,92 | 832,00 | 0,00 | 109,92 | 704,43 | 108,08 |
| 5 | Título Gratuito | 54.251,53 | 23.771,67 | 2.447,50 | 17.055,58 | 6.466,75 | 0,00 | 1.223,75 | 2.280,0 | 1.006,25 |
| 6 | Concesión Gratuita | 17.672,71 | 4.449,00 | 422,00 | 8.802,75 | 1.803,00 | 0,00 | 782,00 | 1.282,8 | 131,08 |
| 7 | Arriendo | 19.214,78 | 6.050,47 | 357,33 | 9.254,00 | 1.633,83 | 360,00 | 0,00 | 1.559,1 | 0,00 |
| 8 | Destinación | 4.279,55 | 917,67 | 97,25 | 2.191,42 | 547,58 | 0,00 | 97,25 | 367,0 | 61,33 |
| 9 | Afectación | 250,23 | 62,75 | 8,25 | 80,17 | 60,17 | 1,50 | 8,25 | 22,73 | 6,42 |
| 10 | Otros Declarados (*) | 2.120,73 | 533,88 | 50,64 | 1.056,33 | 216,36 | 0,00 | 93,84 | 153,9 | 15,73 |
| 11 | No Declarados (**) | 98.625,39 | 35.834,49 | 11.392,17 | 40.121,60 | 11.277,12 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Total | 581.523,5 | 84.952,5 | 84.888,3 | 303.150,0 | 61.189,0 | 730,6 | 9.480,2 | 35.598,5 | 1.534,4 |

BBNN: División de Bienes Nacionales

CPR: División de Constitución de la Propiedad

CN: División de Catastro Nacional

(Incluyen las unidades del nivel central y regional)

DJ: División Jurídica

A: División Administrativa

PLAP: División de Planificación y Presupuesto

SUB: Dependencias Subsecretaría

MIN: Dependencias Ministro

Demanda de horas en las Unidades de Apoyo/Soporte

El Informe realiza la siguiente distinción para el personal perteneciente a las unidades organizacionales: personal de producción directa y personal de apoyo o soporte. Para el caso de las unidades de apoyo, la Consultora estimó su demanda de tiempo utilizando el supuesto que dichas unidades de apoyo destinan en promedio el equivalente de su participación en la oferta de tiempo de manera proporcional a lo que destinan las unidades de producción. Este cociente se obtiene como la relación entre el gasto de personal de apoyo vs. el gasto de personal de producción directa en las regiones, el cual resulta ser 0,44. "Esta asignación debe interpretarse en el sentido que por cada hora de aplicación de las unidades productivas, debe incorporarse al menos 0.44 horas de aplicación de las

unidades de apoyo. El valor antes definido es, a nuestro juicio, consistente con las observaciones cualitativas obtenidas en las entrevistas en las regiones visitadas”⁵

Sin embargo, la utilización de este factor como supuesto debe ser cuidadosa ya que puede generar los siguientes efectos:

- 1) El cociente utilizado se obtiene de la relación del gasto de personal de apoyo vs. el gasto de personal de producción directa en las regiones. Sin embargo, a nivel nacional este cociente es de 0,6465. Lo anterior implica que reconocer como demanda el resultado de aplicar el factor 0,44 sobre los recursos utilizados por las unidades de producción directa genera automáticamente una holgura de 32%⁶ en las áreas de soporte, equivalentes a 154.960 horas.
- 2) Asumiendo que utilizar el factor de 0,44 antes señalado es correcto⁷, y suponiendo que no existiesen holguras en el personal de unidades productivas, entonces no existirían horas disponibles para realizar actividades distintas a las necesarias para la provisión de los productos evaluados. Lo anterior no es razonable considerando el quehacer de un Ministerio.
- 3) En caso de existir holguras en las áreas de producción, éstas se traspasan directamente como holguras a las áreas de soporte. Es decir, si las unidades de producción tienen una holgura de un 50%, entonces de acuerdo a los supuestos utilizados, las áreas de soporte también tendrían holguras, equivalentes a un 66%⁸. Lo anterior conlleva erróneamente a una doble contabilización de las holguras presentes en la institución.

Productos No Declarados (Asesoramiento Diverso)

De acuerdo a lo señalado en el informe de la Consultora se registró el hecho de que los funcionarios realizaban una serie de tareas adicionales a la función de producción directa, dichos tiempos se computaron como productos No Declarados, que corresponden a lo que se definió como Asesoramiento Diverso. Asimismo, de acuerdo a la explicación de la Tabla 40 del mismo informe el Asesoramiento Diverso fue “Identificado a partir de las entrevistas en cada área, con asignación de tiempos según la proporción destinada en promedio en un día laboral”⁹. Sin embargo, en la **Tabla 3** es posible determinar que estos tiempos fueron estimados como un porcentaje de la oferta laboral de cada División.

⁵Santiago Consultores, “Evaluación Comprehensiva del Gasto o Evaluación del Gasto Institucional del Ministerio de Bienes Nacionales”, Pág. 123

⁶ La oferta calculada por la Consultora para las áreas de soporte es de 485.271 horas. Aplicando el factor 0,44 a las horas disponibles para las áreas de producción (750.696), y sin considerar holguras en estas últimas, se obtiene una demanda de 330.306 horas de soporte. Por lo tanto la holgura en las áreas de soporte es de $\frac{485.271 - 330.306}{485.271} = 31,9\%$

⁷ En el sentido que la relación entre personal de apoyo y personal de unidades productivas fuese realmente 0,44 a nivel nacional.

⁸ La relación real de horas de soporte vs horas de producción es de 0,646. Si se considera una holgura de 50% en las horas de producción, la holgura de soporte es de $\frac{(0,646 - 0,44 \times 0,5)}{0,646} = 66\%$

⁹Santiago Consultores, “Evaluación Comprehensiva del Gasto o Evaluación del Gasto Institucional del Ministerio de Bienes Nacionales”, Pág. 129

Tabla 3: Asignación de tiempos para las actividades No Declaradas según Unidad Organizacional

| | BBNN | CPR | CN | DJ | A | PLAP | SUB | MIN |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|--------|---------|--------|
| Total Oferta Laborales año calculado por Consultora | 179.172 | 113.921 | 401.215 | 56.385 | 200.7542 | 80.756 | 149.644 | 54.115 |
| Horas de Productos No Declarados calculado por la Consultora | 35.834,49 | 11.392,17 | 40.121,60 | 11.277,12 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| % de Horas Correspondientes a Productos No Declarados en relación a la Oferta Laborales año unidad. | 20,0% | 10,0% | 10,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |

Las horas utilizadas para las Divisiones Administrativa y Planificación y Presupuesto, así como las dependencias de Gabinete y Subsecretaría tienen computadas 0 horas en esta clasificación. Esta información presentada muestra el escaso levantamiento de actividades adicionales a la producción de los productos estratégicos, principalmente en el nivel central. En la Tabla 4 a continuación se muestran algunas de las actividades que debieron ser consideradas y que demandan 243.478 horas de trabajo¹⁰. Estas actividades no están registradas en los sistemas informáticos y deben ser levantadas con entrevistas en cada área.

Tabla 4: Demanda de tiempos de actividades y productos no asignables directamente a la producción de productos estratégicos

| División | Actividades/ Productos | Descripción | Nº Funcionarios | Horas estimadas |
|----------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| A | Personal/ Des. Organizacional | Registro asistencia, licencias médicas, permisos y feriados, cometidos funcionarios, proyectos de RRHH, sistemas de capacitación, higiene y seguridad, evaluación de desempeño, selección, historial del funcionario (contrataciones, sumarios, anotaciones, renunciaciones-desvinculaciones) | 17 | 9.154 |
| A | Oficina de partes | Recepción y envío de información a organismos públicos y privados | 24 | 27.041 |
| A | Finanzas/ Remuneraciones | Registro contable de las operaciones financieras del Ministerio en el Nivel Central y pagos de compromisos financieros y remuneraciones. | 8 | 9.014 |
| A | Servicio Bienestar | Generación y administración de beneficios a funcionarios afiliados: convenios privados, arriendo inmuebles fiscales, asistencia social, sala cuna, jardín infantil. | 4 | 4.507 |
| A | Gestión de Compras | Elaboración de resoluciones, control de boletas de garantía, contraparte portal de compras públicas, gestión de contratos, asesoría a nivel nacional del proceso de compras. | 5 | 5.633 |
| A | Servicios Generales | Soporte de infraestructura nacional: proyecto de normalización eléctrica y sanitaria, provisión de mobiliario, reparaciones menores, mantención de equipos, soporte despacho interno/externo correspondencia, registro inventario de bienes muebles. | 12 | 13.520 |
| BBNN | Fiscalización | Fiscalización de ocupaciones ilegales e irregulares a nivel país y propuesta de gestión sobre estos inmuebles. | 29 | 31.901 |
| BBNN | Proyectos | Generación y seguimiento de proyectos especiales: economía, minería, plan de licitaciones, conycit, prioridad presidencial, etc | 6 | 6.600 |
| BBNN | Estudios Territoriales | Generación de estudios de línea base, guías de manejo y demanda para la determinación de terrenos fiscales para la oferta a través de licitaciones y concesiones. Diagnostico jurídico-cartográfico de los terrenos fiscales bajo la categoría de SNASPE (Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales). | 7 | 7.700 |
| BBNN | Control de Gestión | Control y seguimiento de indicadores relevantes (productos terminados, precios, tasaciones). Control a nivel nacional de estado de tramitación. | 4 | 4.400 |
| BBNN | Administración de bienes | Control y acciones de cobranza a nivel nacional para los productos de arriendo. Enajenación de herencias vacantes para bienes muebles e inmuebles | 5 | 5.500 |

¹⁰Para el cálculo de las horas utilizadas en las actividades señaladas se consideró la oferta de horas de los funcionarios dedicados exclusivamente a estas labores por División o Unidad y se aplicó un factor de un 75%, para estimar de manera conservadora esta demanda de tiempo.

| División | Actividades/ Productos | Descripción | Nº Funcionarios | Horas estimadas |
|--------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| CN | Sistema de Catastro Gráfico | Mantenimiento, soporte y monitoreo a nivel nacional del sistema | 4 | 4.579 |
| CN | Mensura | Mantenimiento a nivel nacional de estaciones de referencia GPS, densificación de vértices geodésicos, mensuras en casos especiales | 4 | 4.579 |
| CN | Mantenimiento Catastral | Actualización de la información Catastral: pareo de información con Conservadores de Bienes Raíces, MOP, SII (nivel central). Mensuras, escaneo de planos, inscripciones, registro de acto administrativo a nivel regional. | 18 | 20.605 |
| CN | Mapoteca | Mantenimiento y actualización de mapoteca nivel central (147.000 planos). Copia de planos para usuarios. | 2 | 2.289 |
| CPR | Fiscalización empresas contratistas | Fiscalización nacional a la totalidad de las empresas pertenecientes al registro de contratistas facultadas para realizar las labores técnicas de mensura para la aplicación de DL 2.695 | 4 | 4.655 |
| CPR | Recursos jerárquicos | Análisis y elaboración de respuesta a recursos jerárquicos interpuestos por la aplicación del DL 2.695 | 3 | 3.492 |
| CPR | Prevención de la Irregularidad | Organización y ejecución de charlas de prevención de la irregularidad a nivel nacional. | 2 | 2.328 |
| MIN | Comunicaciones (Unidad) | Asesoría comunicacional a autoridades, generación de contenidos para medios, organización y ejecución de campañas. | 4 | 4.615 |
| MIN | Gabinete | Respuesta a oficios parlamentarios, audiencias, coordinación interministerial, proyectos de ley, preparación de informes, avanzada, seguimiento proyectos especiales, comité consultivo para aprobación de ventas, propuestas públicas, etc. | 9 | 10.384 |
| PLAP | Soporte Informático | Dar soporte a los equipos (telefonía, PC, redes) de los usuarios del Ministerio | 3 | 3.566 |
| PLAP | Desarrollo Informático | Área dedicada al desarrollo y mantenimiento de los sistemas que soportan la tramitación de expedientes (4), así como los sistemas de RRHH, cobranza, SIAC, entre otros. | 5 | 5.944 |
| PLAP | Convenios (Unidad) | Generación y control físico y presupuestario de convenios nacionales y regionales. Informes a las contrapartes (Gobiernos Regionales, Municipalidades) | 3 | 3.566 |
| PLAP | Planificación y Control de Gestión | Formulación y control periódico de instrumentos de gestión: Gestión por procesos, modernización, programas y proyectos (internos, Chileindica), Formulario H, Convenios colectivos, PMG, matriz de riesgos. | 6 | 7.133 |
| PLAP | Presupuesto | Control mensual de desviaciones del gasto, reasignación y refrendación de recursos, informe de gestión presupuestaria, preparación del presupuesto institucional. | 4 | 4.755 |
| SUB | Subsecretario/ Seremis | Funciones propias del cargo | 16 | 18.098 |
| SUB | Auditoría Interna | Auditorías internas (cumplimiento CDC, plan anual, matriz de riesgos), informes a Contraloría y CAIGG | 5 | 5.656 |
| SUB | Recursos de Reposición | Evaluar y despachar respuestas a recursos de reposición interpuestos por aplicación del DL 2.695 | 2 | 2.262 |
| Total Horas | | | | 243.478 |

c. Productividad

La evaluación de la productividad de bienes y servicios se realizó considerando los datos registrados en los sistemas informáticos para el año 2011. Sin embargo, se hace presente que la evaluación de la productividad es más completa si se analiza su evolución a través de los años. En la **Tabla 5** se muestra el número de trámites finalizados¹¹ para los productos correspondientes a Bienes Nacionales y Regularización, así como el número de funcionarios en cada año. Lo anterior permite calcular la productividad (expediente por funcionario) finalizados en cada año. El aumento durante este período de gobierno para este indicador es de un 17,2%.

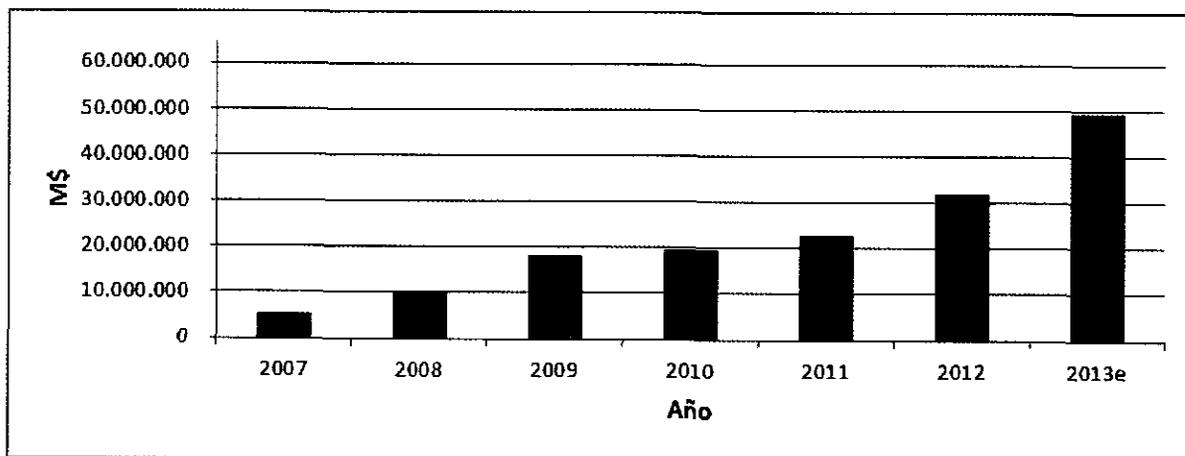
¹¹ Se consideran Regularizaciones financiadas sólo con presupuesto sectorial. Para los trámites de Bienes Nacionales no se considera el trabajo realizado por el Programa de Normalización de Postulaciones a Propiedad Fiscal: "Programa Rezago".

Tabla 5: Trámites finalizados y productividad por año

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Regularizaciones | 6.837 | 7.004 | 6.206 |
| Trámites Bienes Nacionales | 3.662 | 3.830 | 6.727 |
| Total Producción | 10.499 | 10.834 | 12.933 |
| N° Funcionarios | 704 | 726 | 740 |
| Productividad (trámites/n° funcionarios) | 14,91 | 14,92 | 17,48 |

Por otra parte, es destacable cómo han aumentado los ingresos por venta, concesiones y arriendos en los últimos años, lo que se puede apreciar en el **Gráfico 1**, y que va en directa relación con la mejora en los procesos, productividad y gestiones de cobranza. En particular, entre 2010 y 2012, éstos han aumentado en un 65% y se espera para 2013 una recaudación inédita.

Gráfico 1: Ingresos por ventas, concesiones y arriendos



Por último, cabe señalar que durante 2011, el Ministerio se ha preparado en una serie de iniciativas conducentes a una mejora en la gestión como son:

- **Fiscalización:** Elaboración de un nuevo sistema para la captura y registro de informes de fiscalización, lo que permitirá tener información en línea sobre la propiedad y capturar a través de *tablets* la información sobre ocupaciones y estado de los bienes.
- **Plan de licitaciones:** Por primera vez, en ministerio prepara un ambicioso plan de licitaciones de alcance nacional, el que considera más de 400 lotes, y cuya finalidad es la conservación, desarrollo de parques industriales y proyectos inmobiliarios. Este plan fue lanzado durante el segundo semestre de 2012.
- **Proyectos de Energía:** El Ministerio ha definido como una de sus prioridades el dar curso de manera expedita y transparente a las postulaciones de concesiones sobre terrenos fiscales para el desarrollo de proyectos del tipo ERNC. Durante 2011 se definió una nueva orden ministerial que para estandarizar los criterios de asignación. Hasta 2012, el número de concesiones otorgadas para estos fines supera las 17, con una potencia instalada equivalente a 1.535 MW sobre una superficie de 8.560 ha.

d. Cálculo de Holguras

De acuerdo a lo expuesto en los capítulos anteriores es posible estimar un nuevo cálculo de holguras para esta institución. Para ello se debe considerar la nueva oferta de horas calculada tanto en las áreas de producción como en las de soporte. Se agregan las horas de actividades no asignables directamente a la producción de productos estratégicos como parte del cálculo. La **Tabla 6** muestra el nuevo cálculo para el balance de recursos (horas). Respecto de las holguras por división, no se consideró lo expuesto en la sección **Determinación demanda horas de trabajo por División** para distribuir correctamente la demanda de tiempo de cada división puesto que habría que reasignar para cada actividad las divisiones participantes, lo que implicaría realizar un levantamiento completo de las actividades asociadas a cada producto y sus participantes. Dado lo anterior, sólo es posible estimar una holgura total para el Ministerio y las holguras por división son sólo referenciales. Esto explica por qué existen divisiones con disponibilidades negativas.

Tabla 6: Nuevo cálculo de balance de recursos aplicados Ministerio de Bienes Nacionales

| | PRODUCCION DIRECTA | | | | | APOYO | | | | | TOTAL |
|-------------------------------------|--------------------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|---------|-----------|
| | BBNN | CPR | CN | DJ | ST PD | A | PLAP | SUB | MIN | ST AP | |
| Tiempo Neto Disponible (horas) | 152.526 | 96.980 | 341.548 | 48.000 | 639.054 | 170.898 | 68.746 | 127.389 | 46.068 | 413.102 | 1.052.156 |
| Uso de horas de actividades (horas) | 141.054 | 95.363 | 335.203 | 61.189 | 632.809 | 176.833 | 73.559 | 134.094 | 42.745 | 427.232 | 1.060.041 |
| Balance en horas (disponibilidad) | 11.472 | 1.617 | 6.345 | -13.189 | 6.245 | -5.935 | -4.813 | -6.705 | 3.323 | -14.130 | -7.885 |
| % Recursos no aplicados | 8% | 2% | 2% | -27% | 1% | -3% | -7% | -5% | 7% | -3% | -1% |

El nuevo cálculo de oferta de tiempo vs demanda del mismo da como resultado un -1% de holgura en la institución. Este resultado es matemático, y no es posible que se dé en la realidad. Las explicaciones más significativas son, por una parte, la varianza del resultado dado por la manera en que se estima el tiempo requerido por cada actividad (a través de encuestas) y por otra parte, que no se está considerando las horas extras realizadas por los funcionarios. Respecto de este último ítem, durante el año 2011 el Ministerio otorgó 14.231 horas extras. Considerando la capacidad práctica, las horas útiles se convierten en 11.740. Considerando lo anterior, las holguras presentes en la institución son un 0,4%.

A modo de conclusión, se puede indicar lo siguiente:

- Los cálculos realizados por el Ministerio dan cuenta que las holguras presentes en el Ministerio, corresponderían sólo a un 0,4% y no a un 34% como declara la Consultora. Este indicador, aun cuando puede tener una varianza estadística significativa, al menos incluye las actividades ministeriales que no fueron consideradas para la conclusión anterior.
- No es posible concluir la distribución de las holguras puesto que el levantamiento realizado por la Consultora contiene errores en la asignación de responsables por tareas,¹² y la corrección de esta información requiere de una nueva consultoría para determinarlo correctamente.
- La productividad de esta institución, medida como el número de trámites finalizados por funcionario, en los últimos tres años marca una tendencia al alza. En particular, ésta ha crecido en un 17,2% desde el 2010.
- Se valora la utilización de la metodología denominada Time Driven Activity Based Costing. Sin embargo, la utilización de información incompleta y cálculos erróneos llevó a concluir una situación muy desfavorable para esta institución, lo que podría haber llevado a tomar acciones que no son las más adecuadas.

¹² Como se señala en la sección **Determinación demanda horas de trabajo por División**

- Un estudio de productividad de bienes y servicios como el que se realizó con esta institución debe necesariamente ser validado con la contraparte antes de emitir el informe final, de manera de no omitir información relevante que pueda afectar sus resultados.
- Todo estudio relativo a cargas de trabajo deben sumar 100%. De hecho, una conclusión más acertada por parte de la Consultora podría haber sido que se encontró un porcentaje de horas hombres que no tenían la posibilidad de imputarse a ninguna función o actividad conocida, y no concluir que el resto de las oferta de horas que corresponden a holguras.



II - 95/13

ORD. N° **1208**

ANT: Oficio 266 de 09 de mayo de 2013
del Ministerio de Bienes
Nacionales.

MAT: Respuesta Oficio del antecedente.

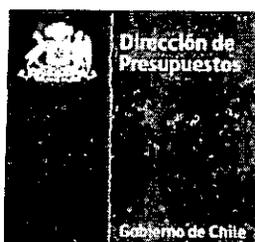
SANTIAGO, **29 AGO. 2013**

**DE : SRA. ROSANNA COSTA COSTA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

**A : SR. RODRIGO PÉREZ MACKENNA
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y BIENES NACIONALES**

En respuesta a su Oficio N°266 del 09 de mayo de 2013, que contiene la respuesta institucional de vuestro Ministerio respecto de la Evaluación del Gasto Institucional del Ministerio de Bienes Nacionales, tengo a bien en exponer a usted que esta Dirección estima importante recordar y aclarar lo siguiente en relación al proceso de evaluación que se llevó a cabo:

- Durante el año 2012 se desarrolló la Evaluación del Gasto Institucional del Ministerio de Bienes Nacionales, comprometida en el protocolo de acuerdo que acompañó la Ley de Presupuestos del 2011.
- A fines de 2011, esta Dirección realizó una licitación pública para contratar dicha evaluación, la que fue adjudicada a Santiago Consultores S.A., empresa de vasta experiencia en evaluaciones de programas e instituciones públicas. El equipo evaluador empezó a desarrollar su trabajo en enero de 2012, comprometiendo la entrega de dos informes de avance y un informe final.
- El Ministerio de Bienes Nacionales designó como contraparte de la evaluación al Jefe de la División de Planificación y Presupuesto de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, quien conformó un equipo de contraparte institucional junto a la Jefa de la Unidad de Planificación y Control de Gestión, y al Jefe del Departamento de Presupuesto de la misma Subsecretaría. Este equipo tuvo una participación muy activa desde la elaboración de los términos de referencia, hasta el final del proceso evaluativo. La contraparte se encargó de entregar la información requerida; coordinar reuniones con otros profesionales de la institución; y revisar y comentar los informes y productos entregados por el equipo consultor en todas las etapas de la evaluación.
- Por su parte, la consultora desarrolló la evaluación utilizando la metodología propuesta en su oferta técnica, que fue conocida y aprobada por DIPRES y por la institución evaluada. Todas las opciones metodológicas, incluyendo los instrumentos de medición de resultados (indicadores), así como los supuestos utilizados para adaptar la



metodología propuesta, fueron informadas por la consultora, discutidas y concordadas por las contrapartes del Ministerio y de DIPRES. Para lo anterior, se realizaron reuniones, presentaciones y, como es habitual en las evaluaciones de DIPRES, se solicitó a todas las contrapartes involucradas comentar cada uno de los informes de avance. Todos los elementos acordados, así como las observaciones y correcciones realizadas a dichos informes, fueron incorporados en el informe final. Asimismo, el equipo consultor y la contraparte DIPRES estuvieron constantemente a disposición de la contraparte institucional para resolver dudas y recibir retroalimentación, con el objeto de desarrollar de la mejor forma posible el proceso evaluativo.

- Cabe mencionar que todo el trabajo realizado por el equipo consultor se basó en la información entregada por la institución evaluada; que si bien para la mayor parte del análisis, ésta estuvo disponible en tiempo y forma, en algunos casos, esto no ocurrió ya sea porque la información no existía o porque no estaba sistematizada como para ser utilizada adecuadamente. Lo anterior, implicó que dichos antecedentes no fueran incorporados en el análisis.
- Por lo tanto, los juicios evaluativos, conclusiones y recomendaciones emanadas del Informe se hacen en base a la información entregada por la contraparte, durante el desarrollo de la evaluación; y con informes que fueron conocidos y comentados por la contraparte.
- Por último, DIPRES considera una señal positiva que gran parte de las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador estén siendo abordadas por el Ministerio de Bienes Nacionales en el período posterior a la evaluación. De la misma forma, se valora el interés de la institución por generar y sistematizar información para replicar, con nuevos antecedentes que no estuvieron disponibles durante la evaluación, las mediciones de resultados y productividad realizadas en el contexto de la evaluación.

Sin otro particular, le saluda atentamente,


ROSANNA COSTA COSTA
Directora de Presupuestos



PDA/MTH

Distribución:

- Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales
- Sr. Subsecretario de Bienes Nacionales
- Dirección de Presupuestos
- División de Control de Gestión
- Departamento de Evaluación
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo