

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA SANEAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA IRREGULAR DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

PANELISTAS:

Rosario Bello (Coordinadora)

Mario Gaymer

Gabriela Guevara

AGOSTO 2009

NOMBRE PROGRAMA: Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la pequeña Propiedad Raíz
AÑO DE INICIO: 1997
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Bienes Nacionales
SERVICIO RESPONSABLE: Ministerio de Bienes Nacionales; División Constitución Propiedad Raíz

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	18
1.1. Descripción General del Programa.....	18
1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito.....	18
1.3. Justificación del Programa.....	19
1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa.....	21
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa	22
1.6. Procesos de producción de los componentes.....	25
1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial	40
1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo	44
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	47
1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable	56
1.11. Reformulaciones del Programa	62
1.12. Otros programas relacionados	63
1.13. Antecedentes Presupuestarios.....	65
II. TEMAS DE EVALUACION	66
1. DISEÑO DEL PROGRAMA	66
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa.....	66
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial	66
1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico.....	73
1.3. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico	77
1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño	83
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	86
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.	86
2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes	90
2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.....	91
2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable	92
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA	97
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa	97
3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes.....	97
3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito	108
3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin	119
4. RECURSOS FINANCIEROS	120
4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros	120
4.2. Eficiencia del Programa	124
4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes.....	124
4.2.2. Gastos de Administración	125
4.2.3. Análisis de otros indicadores de eficiencia	126
4.3. Economía.....	126
4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa	126
4.3.2. Aportes de Terceros	127

4.3.3. Recuperación de Gastos	128
5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	129
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa	129
6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	129
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa.....	129
III. CONCLUSIONES	131
IV. RECOMENDACIONES.....	139
V. BIBLIOGRAFÍA	141
ANEXOS	

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005-2008

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$7.369¹ millones

1. Descripción General y Objetivos del Programa

Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

FIN: “Contribuir a mejorar la calidad de vida incrementando el patrimonio legal de las personas vulnerables y consecuentemente la accesibilidad de otros beneficios del Estado para éstas”

PROPOSITO: “Mejorar la situación de la tenencia de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM² en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales”

Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos

Componente 1. Dominio irregular de la propiedad particular y pública, ubicada en el sector urbano o rural, regularizado (normalización).

La población objetivo del componente 1 está constituida por la demanda efectiva por regularización de aquellas solicitudes válidas ingresadas cada año al Registro de Propiedad Raíz (RPI) que el programa tiene considerado atender en cada año. Estas pueden corresponder a solicitudes de regularización de propiedades privadas o fiscales, a solicitudes de permisos de ocupación y a solicitudes de títulos gratuitos. La población objetivo del componente equivale en el cuatrienio a 52.966 solicitudes (o personas solicitantes).

Componente 2. Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida.

La población objetivo del componente 2 corresponde a todas las personas con pequeña propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular del país. La población objetivo del componente equivale a la población potencial del programa. Sólo existen antecedentes para estimar la población rural, la que alcanza a 517.601 (explotaciones o potenciales productores); en el sector urbano no es posible obtener un número porque no se encuentra cuantificada.

Los beneficiarios efectivos del componente 1 corresponden a aquellos casos que una vez realizado el proceso de regularización a través de cualquiera de los instrumentos que maneja la División de Constitución de Propiedad Raíz (D.L.No.2.695 y D.L.No.1.939), egresa del programa con una Resolución que le ordena inscribir en el CBR³ el inmueble a

¹ Este Presupuesto incluye la asignación específica al Programa, los aportes que forman parte del presupuesto de otras instituciones públicas (FNDR, Chile Solidario, CONADI, INDAP) y los aportes de municipalidades. No incluye el copago por los beneficiarios, ya que estos constituyen entradas generales del Ministerio, no siendo necesariamente destinados a financiar gastos del Programa.

² UTM julio 2009: \$36.682.

³ Trámite terminado con resolución dictada por la Secretaría Regional de Bienes Nacionales ingresada al Conservador de Bienes Raíces.

nombre del beneficiario. Esto incluye títulos de propiedad particular y títulos gratuitos. También, son beneficiarios efectivos del programa aquellos que solicitan permiso de ocupación y reciben un acta de radicación, pero no una Resolución que indique inscripción en el CBR. Los beneficiarios efectivos del programa corresponden 31.306 casos durante el cuatrienio.

Sólo existe una cuantificación de los beneficiarios efectivos del subcomponente 2.1 de prevención, que equivalen para el cuatrienio a 19.002 personas con un incremento porcentual entre el 2005 y el 2009 que equivale a un 238%.

Descripción General del Diseño del Programa

El programa se inicia en el año 1993. Está a cargo de la División de Constitución Propiedad Raíz (DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) que lo ejecuta en coordinación con la Intendencias, Gobernaciones y Municipios, y con eventual apoyo financiero de éstas a través de convenios. Su objetivo (propósito) consiste en mejorar la situación de la tenencia de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM⁴ en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

Tiene cobertura nacional en los sectores urbano y rural, con énfasis en aquellos territorios priorizados por las regiones. El programa no tiene plazo de término fijo, porque la demanda efectiva de regularización se ha mantenido en el tiempo, es decir el tema del saneamiento es por definición dinámico, pues las propiedades se van traspasando de generación en generación y siempre es necesario regularizar dicho traspaso.

La población potencial del programa corresponde a todas las personas del país poseedoras de una propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular. Esta definición engloba a los dos componentes del programa. Sin embargo, dadas las particularidades de cada uno de ellos y de sus subcomponentes, cada uno tiene una definición distinta de población potencial. No es posible precisar su cuantificación global por cuanto las fuentes de información que proveen dicho número no se encuentran validadas⁵. No obstante, la única fuente confiable la constituye el Censo Agropecuario⁶. Éste indica que la irregularidad de tenencia en el sector rural para el año 2007 equivale a 69.249 predios.

El programa de Saneamiento y Normalización consta de 2 componentes:

Componente 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, ubicada en el sector urbano o rural, regularizado (normalización). Este servicio consiste en el otorgamiento de una resolución de saneamiento que se expresa en tres productos diferentes o subcomponentes.

⁴ UTM julio 2009: \$36.682

⁵ En 1996 el Ministerio de Bienes Nacionales realizó un Diagnóstico de Propiedad Irregular (DPI), tomando una muestra, que identifica un universo potencial de 65.000 propiedades irregulares con factibilidad de regularizarse a través de saneamientos (propiedad particular) o entrega de títulos gratuitos (propiedad fiscal). De este universo, 36.000 propiedades serían urbanas y 29.000 corresponderían al sector rural. Sin embargo, de acuerdo con la Evaluación Dipres (2001) y la Evaluación de Asesorías para el Desarrollo (2002, pág 6) el DPI “subestima fuertemente el universo”. “Fue realizado sin la exhaustividad requerida por equipos poco preparados, y no consideró la dinámica del proceso de regularización y desregularización.”

⁶ Levantado por el INE los años 1997 y 2007 para el sector rural.

Subcomponente 1.1) Propiedad Particular irregular saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695 para propiedad privada) tiene por objeto regularizar la posesión material del poseedor irregular que carece de títulos o los tiene imperfectos⁷. El servicio está dirigido a personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras, que posean un inmueble particular (privado), en el sector urbano o rural, que carezcan de título de dominio regular. Este servicio del programa es pagado por el usuario. Sin embargo, se otorga un subsidio para financiar el costo del trámite a las personas que califican como vulnerables, definidas éstas como el 60% más vulnerable de la población nacional (un máximo de 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas, indígenas y mujeres jefas de hogar).

El proceso de producción del subcomponente es el siguiente: Los poseedores materiales (sin título de dominio) de una propiedad rural o urbana presentan una solicitud ante las Secretarías Regionales Ministeriales u Oficinas Provinciales de Bienes Nacionales para la regularización de su propiedad. La solicitud se acepta si se adjuntan todos los documentos requeridos. Los datos son ingresados al Registro de la Propiedad Irregular (RPI). Se realiza evaluación jurídica de documentos y económica para efectos de asignación del subsidio. La SEREMI emite Resolución A de acogida de solicitud y el valor del cupón de pago (si corresponde) que el usuario deberá presentar en Banco Estado para cancelar el servicio. Se elabora un informe técnico y de deslindes de la propiedad (realizado con recursos humanos del MBN o se externaliza (contratistas)). Con los resultados obtenidos en la parte técnica y jurídica se elabora la resolución B que ordena la publicación de los procesos de saneamiento en el diario oficial. De no existir oposición en el plazo legal se elabora resolución C individualización de él o los peticionarios, ubicación y deslindes del predio, su denominación (si la tiene) y superficie aproximada. Con esta resolución se efectúa la petición al conservador de bienes raíces para que realice la inscripción, quedando el/la beneficiario en calidad de “poseedor regular”⁸. “Lo anterior significa que la Resolución C, otorgada por el Servicio, entrega al solicitante el justo título del cual carecía para poseer el bien raíz, lo que sumado al paso del tiempo (un año, desde la fecha de inscripción) lo hará dueño de ese bien raíz. Esto se relaciona con el hecho de que los terceros que aleguen tener igual o mejor derecho para poseer el inmueble, tienen el mismo plazo de un año para ejercer la acción de dominio en contra del regularizado. Es decir, la sola resolución C no hace dueño al solicitante, sino que la suma de ella más el paso del tiempo de un año de la inscripción vigente e ininterrumpida lo hará propietario.”⁹

Subcomponente 1.2) Actas de radicación¹⁰ sobre patrimonio fiscal extendidas (DL 1939) que implican un permiso de ocupación temporal sobre propiedad fiscal, permitiendo enajenar gratuitamente tierras fiscales a personas que reúnen los requisitos descritos en

⁷ Artículo 2507. El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo, y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno, o imperfecto, cuando debe resolverse al fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición, o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real, como servidumbre, usufructo, etcétera.

⁸ es decir aún no tiene título de dominio

⁹ Aclaración realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales en carta al Panel con fecha Santiago, 6 de agosto de 2009

¹⁰ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal. Autorízase al Presidente de la República para que a través del Ministerio transfiera gratuitamente inmuebles fiscales rústicos o urbanos, a personas naturales chilenas, siempre que por sus antecedentes socio-económicos se justifique o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales de este Ministerio.

la norma¹¹ y principalmente que carezcan de otro bien raíz. El Acta de Radicación faculta al interesado para ocupar inmediatamente el inmueble y efectuar los trabajos e inversiones que correspondiere de acuerdo con la naturaleza del terreno. Este proceso no tiene costo para el solicitante. Una vez que el postulante haya dado oportuno y fiel cumplimiento a las obligaciones impuestas, podrá solicitar el otorgamiento del título gratuito de dominio, siempre y cuando la propiedad es declarada prescindible por el MBN. En el caso del acta de radicación el proceso de producción comienza con la postulación (ingreso y captación de casos) seguido de la correspondiente evacuación de un acta de radicación¹². El proceso de producción considera una parte jurídica de acreditación de requisitos legales y una parte técnica correspondiente al trámite propiamente tal.

Subcomponente 1.3) Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal otorgados (DL 1939). Propiedad fiscal que se inscribe en el conservador de bienes raíces a nombre de un privado. El otorgamiento de un título gratuito es un acto de disposición que el/la Presidente de la República ejerce a través del Ministerio de Bienes Nacionales, para cuya procedencia se requiere del cumplimiento y condiciones impuestas en el acta de radicación. Sólo puede otorgarse título gratuito de dominio a las personas en cuyo favor se hubiere extendido previamente una Acta de Radicación y que carezcan de una propiedad raíz. La producción de este subcomponente considera dos etapas: una de postulación y otra de ejecución. En este caso sólo se tramitan las peticiones que directamente (a iniciativa propia del postulante) presenten los interesados al Ministerio. El requisito fundamental que debe cumplir la persona solicitante de Título Gratuito es que ésta no cuente con otra propiedad y prueba de su condición de vulnerabilidad social, según puntaje Ficha de Protección Social.

Componente 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida. Este componente consiste por una parte, en acciones de prevención y educación ciudadana y por otra, en la simplificación de procedimientos y leyes que posibiliten una regularización más eficaz y expedita. El componente se divide en dos sub componentes:

Subcomponente 2.1 Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio. Este servicio se orienta a educar y difundir el programa a la ciudadanía mediante acciones de prevención del problema de irregularidad de tenencia identificado. El servicio consiste en cursos o talleres gratuitos desarrollados por personal del Ministerio de Bienes Nacionales, y orientados a informar a la población objetivo sobre los beneficios del programa y el registro de propiedad irregular (RPI). Estas actividades también las pueden realizar los Seremis del Ministerio, en los municipios o en acciones conjuntas con los programas e instituciones con quienes el MBN ha establecido convenios tales como Chile Solidario, Fondo de Tierras y Aguas de CONADI, INDAP, entre otros.

La prevención de la irregularidad y educación ciudadana se trabaja desde la División de Constitución Propiedad Raíz. No existe un plan de difusión para el país ni una estrategia definida. Tampoco un mecanismo estandarizado para la ejecución de actividades relacionadas a este componente. En este sentido, este panel no pudo elaborar un

¹¹ Requisitos: - Debe tratarse de un inmueble fiscal; - Que el solicitante sea una persona natural chilena (también podrá otorgarse a favor de una persona jurídica sin fines de - lucro a fin de satisfacer una necesidad de bien público); - Que el otorgamiento se justifique en razón de sus antecedentes socio-económicos; - No ser dueño, ni el solicitante ni su cónyuge de otro bien raíz.

¹² El acta de radicación es un acto del Ministerio de Bienes Nacionales por el cual se autoriza a una persona a ocupar un inmueble fiscal por un determinado periodo y durante el cual deberá darse cumplimiento a las condiciones y obligaciones que dicha acta consagra.

diagrama de flujo del proceso ni identificar más responsabilidades que las que se detallan en esta sección.

Subcomponente 2.2 Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados. Con el objetivo de bajar los índices de irregularidad de la pequeña propiedad raíz, este servicio desarrolla acciones destinadas a simplificar los trámites e introducir modificaciones a los distintos instrumentos legales que rigen la operación del programa para que hagan más expedito el proceso de regularización.

La producción de este servicio no es continua, responde en general a necesidades de simplificación de trámites que se van registrando en las regiones o a nivel nacional para mejorar los procesos, o a revisiones y adecuaciones eventuales de los instrumentos legales con el fin de optimizar el servicio. Dado el carácter no sistemático ni estandarizado del proceso de producción de este componente, el panel no puede elaborar un diagrama de flujo del proceso ni identificar más responsabilidades que las que se detallan en esta sección. Además, cada procedimiento o propuesta de ley implica un proceso de producción diferente, lo que implica una heterogeneidad tan amplia que no es posible resumir en un solo diagrama.

2. Resultados de la Evaluación

Diseño del Programa

En un balance se observa que el problema que justifica la existencia del programa, la irregularidad de la tenencia, se mantiene, aunque es necesario estimar su magnitud en el país, así como el peso de las variables que explican la mantención de altos índices de irregularidad. Esta información no existe por lo que no es posible emitir un juicio certero sobre la relevancia y pertinencia del diagnóstico inicial respecto de las soluciones definidas para enfrentarlo. En relación con la magnitud de la problemática abordada, los antecedentes proporcionados por estudios anteriores aproximan estimaciones poco confiables. Sólo el Censo Agropecuario entrega datos confiables para estimar el universo potencial rural, indicando que en 2007 el total de predios con títulos irregulares asciende a 69.249. No hay datos para el sector urbano y tampoco es posible extrapolar los datos del Censo Agropecuario para estimar el universo potencial de beneficiarios en el sector urbano.

La solución que ha priorizado el programa para enfrentar el problema: Mejorar la situación de la tenencia de la pequeña propiedad raíz es abordado por el programa con soluciones de carácter estructural, es decir se concentra en facilitar y simplificar el acceso al procedimiento o trámite de regularización, y en el caso de los permisos y títulos gratuitos, en el acceso a la tierra lo que se considera adecuado, pero no suficiente y tampoco basado en un análisis actualizado. Sin embargo, el programa no aborda otros aspectos que condicionan hoy el problema de la irregularidad y que se vinculan con soluciones más funcionales, es decir: con la seguridad jurídica de la tenencia¹³, con la articulación con programas de fomento y protección social para asegurar la sostenibilidad de la misma, y

¹³Definida ésta como la garantía explícita por parte del Ministerio de que el usuario cuente con un título de dominio inscrito en Conservador de Bienes Raíces y la protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas

con una estrategia sistemática de prevención para reducir el riesgo de la desregulación e incrementar la efectividad del programa.

El propósito no está correctamente definido, por cuanto se considera que mejorar la situación de tenencia no debería ser el propósito del programa puesto que no da una respuesta integral al problema de la irregularidad ni garantiza la seguridad jurídica. Por su parte, el objetivo de propósito debe expresar directamente el resultado de la condición de regularización o saneamiento y de las acciones de prevención.

Por otra parte, no hay una alineación entre Propósito y Fin, es decir no existe una correlación causal directa entre mejorar la situación de tenencia irregular y mejorar la calidad de vida. Si la situación de tenencia efectivamente se regulariza con inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, el impacto directo del programa –a nivel de fin- es que transforma la propiedad en un activo o bien transable, lo que abre posibilidades de mayor accesibilidad a otros beneficios del Estado o a la eventual venta de la misma.

El Panel considera que a nivel de diseño el primer componente tiene una relación de causalidad directa con el objetivo de mejorar la tenencia, aunque considera que no es suficiente para disminuir los persistentes niveles de irregularidad ni las desregularizaciones posteriores a la obtención del título de dominio. Es decir, el subcomponente 1.1 entrega al solicitante el “justo título”¹⁴ (Resolución C), lo que es necesario, pero no suficiente para aseverar que lo hará dueño de ese bien raíz, puesto que el programa no le hace seguimiento a este proceso, lo que redundaría en que se desconozca la magnitud de propietarios efectivos de un bien raíz que entra al programa para su regularización. Por su parte, el subcomponente 1.2 otorga un acta de radicación, lo que formaliza una ocupación irregular y que no necesariamente se transforma a posteriori en un título de propiedad. Y el subcomponente 1.3, otorga un título gratuito, único componente que reduce la irregularidad, porque además incorpora la prohibición de venta por un período de tiempo.

El componente 2 de prevención en su línea de información y difusión, no permite mejorar la tenencia. Básicamente porque es un componente que no está diseñado para minimizar riesgos, sino que se ha centrado en informar en forma sistemática sobre los beneficios del programa. El componente carece de una definición estratégica y de la periodicidad o regularidad requerida para lograr el propósito del programa. El servicio de prevención requiere desplegar acciones integrales que además de informar y educar, establezcan mecanismos de articulación con otros programas y beneficios del Estado con el objetivo explícito de asegurar la sostenibilidad de la inversión en regularización emprendida por el programa.

En el caso del subcomponente 2.2 “Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados”, se conoce el objetivo del mismo, sin embargo, no se han definido las actividades asociadas con su producción por lo que no es posible aseverar si su diseño es pertinente. Lo anterior sólo permite concluir que a nivel

¹⁴ “Lo anterior significa que la Resolución C, otorgada por el Servicio, entrega al solicitante el justo título del cual carecía para poseer el bien raíz, lo que sumado al paso del tiempo (un año, desde la fecha de inscripción) lo hará dueño de ese bien raíz. Esto se relaciona con el hecho de que los terceros que aleguen tener igual o mejor derecho para poseer el inmueble, tienen el mismo plazo de un año para ejercer la acción de dominio en contra del regularizado. Es decir, la sola resolución C no hace dueño al solicitante, sino que la suma de ella más el paso del tiempo de un año de la inscripción vigente e ininterrumpida lo hará propietario.”

teórico, la simplificación de los procedimientos agiliza el proceso de regularización y lo simplifica, es decir lo acerca más al usuario.

El programa no cuenta con mecanismos formales para la participación de usuarios y actividades formales de control social, lo que se evalúa negativamente por cuanto limita caracterizar a los beneficiarios y de esta manera responder de mejor forma las demandas de los mismos.

Organización y Gestión

La estructura organizacional del programa es adecuada. No obstante, existen deficiencias importantes en materias de gestión, lo que dificulta el óptimo desarrollo de sus componentes y el cumplimiento de su propósito.

Entre estas dificultades destacan los problemas asociados a la gerencia del programa, manifiestos en la ausencia de una línea de trabajo estratégica que comande y unifique todos los procesos y acciones que se realizan en el programa tanto a nivel central como a nivel regional. El programa no ha definido cuáles son los resultados de carácter prioritario, y cuáles son los cursos de acción o alternativas (estrategias) que se privilegiarán para alcanzarlos, lo que redundará en una falta de alineación de los procesos operativos asociados a la producción de los componentes, como por ejemplo en el componente 2 de prevención, se detecta una ausencia de procesos estandarizados y reglas. No existe una estrategia de prevención, como tampoco metas de cobertura y un plan de trabajo que defina las líneas de prevención a implementar, los contenidos mínimos de las actividades, materiales a utilizar, o metodologías de evaluación. Tampoco existe un sistema de monitoreo de contenidos ni de la calidad de las actividades ejecutadas, lo que incide negativamente en su resultado y en un uso poco eficiente de los recursos en esta materia.

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre la DCPR con otras divisiones del Ministerio, particularmente con la División de Planificación y Presupuesto, éstos son deficitarios, no existiendo instancias sistemáticas ni de retroalimentación en torno a los procesos de gestión del programa. Uno de los problemas que atraviesa la coordinación entre divisiones y con la regiones tiene que ver con el flujo de información, la evaluación constató dificultades en el acceso a la información para todas las partes¹⁵ así como de registro de la información¹⁶, lo que impacta negativamente en el soporte administrativo y en el control de gestión que realizan ambos departamentos de la DCPR¹⁷, sobre los procesos que son de su responsabilidad. El acceso a la información también afecta los procesos de toma de decisiones en las SEREMIs, dado que gran parte de ésta se concentra a nivel central.

La carencia de criterios objetivos, definidos, socializados y revisados en forma periódica, de planificación y asignación de recursos es una debilidad importante del programa y un riesgo para su operación y eficiencia. No parece adecuado definir las asignaciones regionales de presupuesto en función de metas de número de casos sin disponer de una evaluación de la gestión de estas mismas unidades territoriales respecto del año anterior. La jornada de presupuestación anual se centra en analizar los promedios regionales de

¹⁵ Los sistemas de información utilizados por los departamentos no conversan entre sí.

¹⁶ La evaluación constató la desaparición de algunos datos respecto de regularizaciones.

¹⁷ Departamento de Programación y Control y Departamento Normativo.

casos atendidos al año anterior, y sobre esta base asigna recursos, lo que se considera importante, pero no suficiente.

Respecto de las transferencias de carácter regional efectuadas por otras instituciones¹⁸ a través de los convenios contraídos con las SEREMIs, la propia SEREMI realiza una rendición de acuerdo a los términos establecidos por las partes. Sin embargo, no existe control por parte del nivel central sobre dichos convenios¹⁹, lo que afecta directamente la posibilidad de dimensionar adecuadamente el presupuesto.

Respecto de las funciones de seguimiento, éstas se realizan sobre los procesos y están centradas en el cumplimiento de normas, en la ejecución anual, en el monitoreo del cronograma de actividades y en la ejecución presupuestaria. No existe gestión centrada en la búsqueda sistemática de resultados efectivos, orientada con un diseño de evaluación de mediano plazo a nivel de producción de componentes y avance hacia el logro del propósito.

El programa opera por demanda, lo que significa que se atiende a toda la población que cumpla con los requisitos establecidos²⁰. Para efectos de la entrega del subsidio, una vez que la solicitud ha ingresado al RPI y se ha validado, el programa utiliza instrumentos y criterios apropiados de selección para aquellos usuarios definidos como el 60% más vulnerable de la población nacional en base a la FPS. A su vez, los beneficiarios son ordenados dentro de cada tramo de subsidio para efectos de priorizar la atención en función de criterios de vulnerabilidad²¹ y antigüedad de la postulación, criterios que se consideran adecuados.

El proceso de tramitación de casos demora entre 12 y 27 meses, lo que se considera excesivo. La consultora Soluziona²² establece que es posible reducir el tiempo de las etapas del flujo de procesos de regularización y evaluación socioeconómica en 10 meses. Esta reducción sería posible obtenerla digitalizando las mismas²³.

Eficacia y Calidad

En cuanto a la evolución de los niveles de producción, el componente 1 de regularización presenta un crecimiento del 607% en el periodo 2005-2008 con un valor para este último año de 15.917 casos ingresados al CBR²⁴. Esta variación se explica en parte por el

¹⁸ FNDR, CONADI, SERNAM, otras.

¹⁹ Desconociendo de esta forma los niveles de recursos disponibles en las regiones.

²⁰ Aquellas propiedades irregulares cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales y tenga todos los documentos exigidos para presentar una solicitud.

²¹ Se determina un puntaje de 1 a 100 en base a FPS, si es mujer jefa de hogar, pertenencia a pueblo originario, menores de edad en el grupo familiar, y criterios regionales.

²² El año 2006 la consultora Soluziona realizó el estudio denominado "Levantamiento de Procesos Ministerio de Bienes Nacionales", cuyo objetivo fue realizar una revisión y rediseño de los procesos de gestión asociados a los siguientes productos del Ministerio: i) adquisición (herencia vacante), b) administración (arriendo); iii) disposición (venta) y iv) saneamiento (saneamiento y contratistas).

²³ Esto es posible automatizando los procesos de ingreso de solicitud que en la actualidad demora 8 meses (incluye recepción de postulaciones 4 meses, digitación en sistema 2 meses, Seremi licita casos 2 meses) y 4 meses adicionales que demora la evaluación (DCPR revisa información FPS de Mideplan, DCPR determina tramo de subsidio, DCPR informa resultado a Seremi).

²⁴ La información respecto de niveles de producción del componente 1 corresponde sólo a los subcomponentes 1.1 Regularización de propiedad privada y 1.3 Títulos gratuitos. En el caso del Acta de Radicación (subcomponente 1.2) corresponde sólo a un permiso de ocupación temporal del inmueble, el que

incremento del 132% de los casos ingresados en el CBR el 2008 respecto del año 2007, debido a la meta presidencial de atender 30.000 casos antes del 2010²⁵ para lo cual el programa experimentó un incremento de recursos a mediados del 2008 así como también del número de profesionales dentro de la segunda mitad del mismo año.

Con el fin de cumplir la meta presidencial de atender 30.000 casos al año 2010, la DCPR proyectó en conjunto con regiones regularizar 15.421 inmuebles al 31 de diciembre del 2008. Dados estos datos el nivel de avance sobre la meta total comprometida equivale al 53%, lo que indica que el programa logrará cumplir con la meta en el período.

Por su parte, la demanda de regularización, expresada como el total de solicitudes validadas, varía en el período desde 11.499 solicitudes el 2005 a 18.708 el 2008 lo que implica una variación de 63% en el periodo evaluado.

En cuanto a la información sobre la cantidad de personas subsidiadas, los antecedentes proporcionados por la DCPR sólo están disponibles para los años 2007 y 2008²⁶. Durante dichos años se otorgaron respectivamente 7.732 y 9.004 subsidios con presupuesto sectorial a personas que postularon al Registro de Propiedad Irregular (RPI) de acuerdo a su condición de vulnerabilidad, acreditada mediante el puntaje de la FPS. Ello implica que el año 2008 se entregó 16% más subsidios con recursos sectoriales que el año 2007.

Para el año 2007 por su parte, el 13% de los subsidios fueron financiados mediante fondos de otras instituciones del Estado, lo que junto con el 62% financiado con recursos sectoriales, implicó que el 75% de los beneficiarios resultara beneficiado con subsidio estatal. Para el año 2008 el 80% de los beneficiarios resultó beneficiado con subsidio estatal, 23% con fondos de otras instituciones y 57% financiado con recursos sectoriales. Para dicho año la totalidad de subsidios permitió financiar, de manera parcial o total, el costo de la regularización de la propiedad, siendo la distribución por sexo 50% mujeres y 49% hombres, mientras que el 1% restante fue entregado a personas jurídicas sin fines de lucro. La evaluación constató el uso de la FPS como instrumento para focalizar la entrega del subsidio, sin embargo, no contó con información (bases de datos) que le permitiera verificar la correcta aplicación de este.

Respecto del componente 2, sólo existe información para el subcomponente 2.1 de difusión e información. Para dicho subcomponente no hay metas nacionales de prevención. Cada SEREMI define su propio plan de trabajo y actividades asociadas sin un parámetro establecido, por lo tanto, es posible que en una región no se haga nada o muy poco, y que en otra, se destinen recursos todo el año para la difusión del programa. Los datos analizados para el período de evaluación indican un incremento relevante en el número total de actividades²⁷ para el año 2008 respecto del 2007 correspondiente a un 104% que explica en mayor medida el crecimiento del 64% de las actividades de difusión en el periodo evaluado.

eventualmente se podría transformar en un trámite de otorgamiento de Título Gratuito y culminar con el ingreso al Conservador de Bienes Raíces. No hay datos sobre estos permisos, por lo que el análisis de eficacia no los incorpora.

²⁵ Meta que debe ser cumplida dentro de los años 2008 y 2009.

²⁶ La evaluación no tuvo acceso a la información sobre los años 2005 y 2006 a pesar de que dicha información fue solicitada.

²⁷ Talleres, encuentros con instituciones, capacitación a funcionarios regionales en RPI y acciones de trato directo con la ciudadanía.

Al hacer el análisis a nivel de regiones la evaluación indica que no existe una correlación entre el número de beneficiarios de las acciones de prevención (talleres, encuentros, charlas) y el número de solicitudes validadas en el cuatrienio.

En cuanto al grado de cobertura respecto de la población objetivo²⁸, el programa presenta un comportamiento irregular en el periodo, pasando de 20% en el año 2005 a 85% en el año 2008, alcanzando un 59% en promedio para el periodo en su conjunto. Este descalce entre la demanda y los beneficiarios efectivos se produce en gran parte debido a la demora del proceso productivo. Al tomar por ejemplo los casos terminados e ingresados al CBR en 2008, sólo un 3% corresponde a la demanda (población objetivo) del mismo año, un 26% a la del 2007, un 39% a la del 2006 y un 32% a años anteriores o a casos manuales y rezagos.

Respecto del grado de cobertura en relación a la población potencial, el análisis sólo puede realizarse para el sector rural, pues no existe información de población potencial urbana. Los datos indican que la cobertura en el sector rural es baja correspondiendo a un 28% del total para el periodo evaluado. Los datos a nivel regional indican que el programa no toma como referencia la demanda potencial para entregar el servicio. De esta forma se observa que por ejemplo, en la región de la Araucanía se concentra el 29% de la población potencial, mientras que los beneficiarios efectivos corresponden sólo un 6% del total de beneficiarios. Lo contrario sucede en la región de Coquimbo donde se concentra el 2% de la población potencial, mientras que en dicha región se encuentra el 23% del total de beneficiarios efectivos.

Por otra parte, el análisis de los datos del censo agropecuario indica que la tasa de irregularidad se redujo en un 6% en el sector rural en el decenio 1997-2007 (de 19,7% a 13,4%²⁹). Ello corresponde a una variación negativa del 34% del total de títulos irregulares en dicho periodo, alcanzando un total de 69.249 el año 2007. Considerando que la irregularidad es un fenómeno dinámico, este resultado no es enteramente atribuible al programa.

Los antecedentes proporcionados son insuficientes para establecer si el programa logrará su propósito ya que se desconoce si los niveles de producción del componente 1 y 2 tienen algún efecto sobre la reducción de las tasas de irregularidad. En cuanto al componente 1 se desconoce el grado de cobertura respecto de la población potencial urbana y respecto del componente 2 se desconoce si existe causalidad entre los niveles de producción y el objetivo del programa. Junto a ello la falta de coherencia³⁰ en la información proporcionada, hacen cuestionar la validez y confiabilidad de los datos que se están manejando a nivel del programa.

Antecedentes Financieros

El presupuesto se ha incrementado en un 102% en el periodo 2005-2009, alcanzando un total de \$5.828 millones el último año, representando en el 2009 un 36% del presupuesto total del Ministerio.

²⁸ Corresponde a la demanda de las solicitudes validadas.

²⁹ Regulares, irregulares y otras formas de tenencia que no son posibles de clasificar en ninguna de las dos anteriores.

³⁰ En el proceso de evaluación se recibió en tres oportunidades cifras diferentes para un mismo conjunto de indicadores.

El Programa obtiene aportes de instituciones como el FNDR y de algunas otras instituciones con las que tienen convenios, tales como CONADI, SERNAM, INDAP, Chile Solidario y otros. Tomando el total del cuatrienio, el 77% del gasto ha sido financiado por el MBN, y el resto por fuentes externas al Ministerio.

Eficiencia / Economía

Respecto del gasto efectivo total, éste ha crecido en un 91% en el periodo alcanzando en el año 2008 un total de \$5.946 millones. El crecimiento del gasto efectivo financiado por el MBN ha sido mayor que el del gasto financiado por otras fuentes (97% contra 70% respectivamente). Sin embargo, el crecimiento del presupuesto aportado por el MBN en el cuatrienio es del 71%, contra un aumento en el 82% del aporte presupuestado de las otras fuentes. El hecho que el presupuesto comprometido por otras instituciones haya crecido en doce puntos porcentuales más que el gasto efectivo financiado por ellas están indicando una dificultad del Programa para gastar el aporte comprometido por otras instituciones, lo que en cierto modo ha limitado su productividad³¹.

El crecimiento del gasto efectivo financiado por el MNB se explica principalmente por el crecimiento de los bienes y servicios de consumo (301%), en tanto el gasto en inversión³² y el gasto en personal crecen menos que el total del gasto (60% y 38% respectivamente). El gasto en bienes y servicios de consumo, que en 2005 representa poco más de la cuarta parte (29%) del gasto en personal, en 2008 corresponde al 84% del gasto en personal. No se distingue presupuestariamente entre el gasto que efectivamente es en bienes y servicios de consumo del que es directamente productivo (contratistas y gastos asociados). Esta estructura presupuestaria dificulta al análisis de eficiencia del Programa.

Respecto del gasto por componente, el gasto del componente 1 creció un 91% en el periodo, mientras que el componente 2 lo hizo en un 443% lo que podría estar demostrando un potenciamiento del mismo. Este último representa en promedio sólo un 1% del gasto total de componentes. Sin embargo, el número de beneficiarios del componente 1 creció en un 607% en el periodo, mientras que los beneficiarios del componente 2 lo hizo en un 238% lo que refuta la hipótesis señalada.

El gasto por beneficiario³³ del componente 1 presenta una evolución decreciente en el periodo, disminuyendo un 73% entre 2005 y 2008, con un costo de \$316 mil por beneficiario para el último año. Dicha disminución se explica en parte debido a la atención de beneficiarios rezagados³⁴.

Como se trata de un programa realizado a lo largo de todo el país, con los costos de coordinación que eso implica, se considera que los gastos de administración están dentro del límite aceptable, siendo éstos en promedio de 14% en el periodo 2005-2008.

³¹ Esta situación está fuera del control central del Programa, pues se trata de regularizaciones cuya ejecución depende de las Seremías, aunque puede haber influido en algún grado la opción elegida, de priorizar la ejecución directa, incluso des-externalizando funciones como algunas administrativas y profesionales (tales como las jurídicas), que empezaron a ser ejecutadas por el Programa mediante contratos a honorarios, lo que les permite evitarse demoras asociadas a las licitaciones.

³² Que se refiere a compra de equipos computacionales, muebles y otros equipamientos.

³³ Bajo el supuesto de que en el periodo cada beneficiario no realiza más de una regularización, entonces un beneficiario corresponde a una unidad de producto (1 beneficiario= 1 regularización).

³⁴ Usuarios que ingresaron al programa en años anteriores.

Cuando se consideran todas las fuentes de financiamiento (lo que implica adicionar los financiamientos provenientes de otras instituciones públicas y de las municipalidades; y corresponde a las últimas tres columnas del cuadro), el Programa gasta entre el 108% y el 142% de su presupuesto (124% en el cuatrienio). Esta sobreejecución casi permanente se explica por reformulaciones presupuestarias realizadas durante el año por el Ministerio, mediante decretos, en las cuales ha suplementado el presupuesto inicial del Programa (se debe recordar que el presupuesto del Programa no es diferenciado dentro del presupuesto del Ministerio, en la Ley de Presupuesto).

El Programa logra allegar para la producción de su primer componente recursos significativos de otras instituciones, alcanzando entre un 18% (2006) y un 29% (2005) del gasto de producción del componente, capacidad que es evaluada positivamente.

El Programa tiene una política de recuperación de gastos en su primer componente en forma de copagos sujetos a tarifas determinadas por la ley. Estos copagos alcanzan valores significativos, fluctuando en el período evaluado entre un 19% (2008) y un 25% (2007) del gasto en producción del Componente 1 de regularización, con un promedio de 22% para el periodo. Los porcentajes logrados son evaluados en forma positiva ya que dan cuenta de la alta valoración que los beneficiarios otorgan a estas regularizaciones.

La evaluación considera que el programa no ha podido entregar una respuesta eficaz a la problemática que originó el programa. Sin embargo, el problema que le dio origen continúa existiendo, por lo que se justifica su continuidad aunque no en su forma de ejecución actual.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

A juicio del Panel, la necesidad de regularización continúa existiendo y tiene una dinámica que hará difícil su erradicación total, razón que justifica la continuidad del Programa, aunque no en su forma de ejecución actual.

Respecto de las capacidades existentes en el programa, el Panel cree que los profesionales del mismo cuentan con las capacidades necesarias para operarlo, sin embargo hay evidencias de problemas de gestión y de la eficacia del mismo. No existe una estrategia coherente y consolidada en el programa que oriente el desempeño del mismo, tampoco hay planificación de las acciones a realizar cada año. El panel reconoce que el programa cuenta con un marco jurídico que se ha ido flexibilizando para mejorar el proceso de regularización de propiedad irregular, sin embargo, dado los resultados logrados a nivel de producción de los componentes no considera que éste haya mejorado los índices de regularidad.

En opinión del Panel se requiere un rediseño del programa que permita lograr los productos que se propone y alcanzar el propósito propuesto. El programa hoy no está entregando una respuesta adecuada ni actualizada a la problemática que sustenta su quehacer. Tampoco es un programa bien focalizado, prueba de ello son los problemas enunciados en el análisis realizado respecto de la cobertura en el sector rural.

4. Principales Recomendaciones

Estando la evaluación en conocimiento de las leyes que regulan al programa y al Ministerio de Bienes Nacionales, y de sus atribuciones, el rediseño que se propone, plantea la necesidad de readecuar los marcos normativos o administrativos necesarios para que las recomendaciones planteadas puedan llevarse a cabo.

1. Cuantificar la población potencial del programa (pequeña propiedad raíz). Para ello se sugiere realizar las gestiones ante los organismos pertinentes (INE, Mideplan) para incluir la pregunta en el Censo de Población y en la CASEN. Se solicita al programa coordinar con INE la inclusión mandatoria de la pregunta sobre títulos regularizados e irregulares en relación a la propiedad raíz tanto urbana como rural. La pregunta debiera incluirse de la misma manera en que se incorpora en el Censo Agropecuario.
2. Redefinir el propósito del programa con el objeto de otorgar certeza jurídica a los beneficiarios del programa respecto del dominio de la propiedad raíz. Ello implica adecuar el proceso de producción del componente 1 de regularización introduciendo las modificaciones pertinentes para realizar el seguimiento y contabilización real de los títulos de dominio otorgados por el programa.
3. Por otra parte, se requiere rediseñar completamente la estrategia de prevención asociada al componente 2. En primer lugar, las acciones de prevención se deben sustentar en un conocimiento actualizado del problema y las condiciones de contexto que lo afectan, así como las características específicas de la población potencial. En este ámbito se debe realizar un estudio que identifique los riesgos que debe enfrentar el programa con las acciones de prevención, particularmente se debe identificar las causas o factores que inciden en: a) que una persona no acceda al programa; b) que una persona habiendo accedido no continúa el trámite, c) que una persona que habiendo recibido su notificación de inscripción no inscribe la propiedad en el CBR; y d) que aquellos títulos ya regularizados posteriormente se desregularicen. En función de este estudio se debe rediseñar la estrategia de prevención, homogeneizando los procesos de producción de manera que todas las regiones operen bajo los mismos conceptos y modalidades (lo que no significa dejar de lado las particularidades territoriales y regionales, sino que deben considerarse pero en función de estrategias que le den coherencia y un plan de acción consensuado). Asimismo, se requiere realizar actividades de capacitación sistemáticas (cursos y talleres de capacitación y asistencia técnica de corta duración a los equipos técnicos) dirigidas a los organismos participantes y coejecutores del Programa (Seremis y contratistas).
4. Se requieren cambios en el modelo de gestión, lo que implica un rediseño de los procesos del programa a partir de la definición de un modelo y enfoque consistente de control de gestión asociado a resultados de los procesos. Específicamente, se considera urgente agilizar el trámite de regularización fijando plazos máximos para las regularizaciones; el diseño de una estrategia homogénea de ejecución, la definición de metas para todos los componentes y un sistema de evaluación estándar orientado a medir resultados.
5. Articular y coordinar formalmente y de forma programada el programa con otros programas de fomento y seguridad social para asegurar la sostenibilidad de la regularización y de esta forma incrementar el impacto sobre los usuarios. Ello debe contemplar la generación de convenios o algún otro mecanismo que permita oficial

como un puente para que el usuario que ha regularizado su título se incorpore a otros programas o acceda a otros beneficios.

6. Definir metas anuales de cobertura de población objetivo para el componente 1, así como metas de focalización en población vulnerable, por regiones, género y sector urbano y rural.
7. Separar la contabilidad del programa de la contabilidad del Ministerio, creando el correspondiente centro de costos y llevando en él la información contable con las desagregaciones que se consideren necesarias a fin de simplificar la evaluación de sus gastos y la medición de la eficiencia con que actúa, debido a que la inclusión del mismo no separado del resto de las actividades del MBN actualmente dificulta seguir el comportamiento de los distintos componentes de su gasto, como es el caso del pago a contratistas, que no aparece separado del gasto en bienes y servicios de consumo.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El programa de Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz se inicia en el año 1993. Está a cargo de la División Constitución Propiedad Raíz (DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) que lo ejecuta en coordinación con la Intendencias, Gobernaciones y Municipios, y con eventual apoyo financiero de éstas a través de convenios.

Surge como programa el año 1993, motivado por las conclusiones de la Misión del Banco Mundial que en 1992 considera el problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra como un factor crítico de éxito para un programa de transferencia tecnológica y crediticia para agricultores (que sería ejecutado por el INDAP). En este escenario, se implementa en una primera etapa (período 1993-1996 y parte del año 1997) con fondos del Banco Mundial³⁵ como parte del Proyecto de Servicios al Pequeño Agricultor. Específicamente el 4,3% del préstamo se destinó al Ministerio de Bienes Nacionales, MBN, (principalmente para este programa y en menor cuantía para el fortalecimiento de la institución), y desde el año 1997 a la fecha, opera con fondos sectoriales del Presupuesto de la Nación más aportes de fondos regionales como Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante FNDR) y otros³⁶.

Tiene cobertura nacional en los sectores urbano y rural, con énfasis en aquellos territorios priorizados por las regiones. El programa no tiene plazo de término fijo, porque la demanda efectiva de regularización se ha mantenido en el tiempo, es decir el tema del saneamiento es por definición dinámico, pues las propiedades se van traspasando de generación en generación y siempre es necesario regularizar dicho traspaso.

Sus componentes o servicios son: 1) *Dominio irregular de la propiedad particular y fiscal, ubicada en el sector urbano o rural, regularizado (normalización)*. Este componente se subdivide en tres subcomponentes: 1.1) Propiedad Particular irregular saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695); 1.2) Actas de radicación³⁷ sobre patrimonio fiscal extendidas (DL 1939); y 1.3) Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados (DL 1939); y 2) *Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida*. Este componente se subdivide en dos subcomponentes: 2.1) Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio; y 2.2) Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

FIN: “Contribuir a mejorar la calidad de vida incrementando el patrimonio legal de las personas vulnerables y consecuentemente la accesibilidad de otros beneficios del Estado para éstas”

³⁵ Préstamo 3473-Ch.

³⁶ Este panel no tuvo acceso al estudio del Banco Mundial llamado “Chile: Small Farmer Services Project (Ln. 3473-CH). Study Tour. Jan.29-Feb.09, 1996”, no obstante, información obtenida en entrevistas con personal de la División de Constitución de Propiedad Raíz (en adelante DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (en adelante MBN) permiten establecer los antecedentes que se exponen.

³⁷ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal.

PROPOSITO: “Mejorar la situación de la tenencia de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM³⁸ en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales”

1.3. Justificación del Programa

En América Latina se implementan desde hace varias décadas políticas para regularizar la propiedad raíz de modo que la población obtenga con la regularización una seguridad de permanencia, un reconocimiento de su propiedad e inversión, y posibilidades de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda. Sin embargo, estas políticas no han logrado impactar positivamente el mercado legal de tierras, porque en general se han orientado a actuar a posteriori sobre las condiciones de irregularidad ya generadas, como es el caso de Chile³⁹ sin que necesariamente se combinen el enfrentamiento de problemas estructurales (irregularidad) y funcionales (seguridad de la tenencia, mejoramiento de la competitividad). Así como tampoco planes de acción sistemáticos de prevención del problema.

El programa evaluado se ha justificado en el primer sentido expuesto, esto es a corregir la persistente condición de irregularidad de la pequeña propiedad raíz.

El tema del saneamiento es por definición dinámico, pues las propiedades se van traspasando de generación en generación y siempre es necesario regularizar dicho traspaso. Ello ha implicado un énfasis del programa en el desarrollo de un conjunto de instrumentos jurídicos que permitan la normalización⁴⁰ de la propiedad irregular privada y fiscal, y el otorgamiento de títulos gratuitos y permisos de uso en propiedad fiscal.

Las causas que originan el problema de irregularidad se asocian con factores sociales, económicos, políticos y jurídicos. En Chile, estos factores han influido de manera diferente en la persistencia de la irregularidad. Por una parte, se asocia a la expansión de la urbanización que se ha dado en las principales ciudades del país debido a aceleradas tasas de crecimiento geográfico y poblacional junto con la creciente necesidad de suelo y vivienda, generando asentamientos informales y por otra, al desarrollo de un mercado no regulado y especulativo.

Por otra parte, se observa una tendencia creciente a la especulación en el mercado de precios de la tierra en sectores urbanos de algunas ciudades de Chile: Concepción, Valparaíso y Santiago, según datos analizados en varios estudios de Sabatini, (2000)⁴¹ y Sabatini y Arenas (2000). Sus conclusiones se ratifican también en el sector rural, el

³⁸ El valor de la UTM a mayo 2009 equivale a \$36.866 pesos.

³⁹ Martine Dirven, “Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola”. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, N° 146. Santiago de Chile, enero de 2004.

⁴⁰ Término legal para la acción de regularización

⁴¹ Las series estadísticas para Santiago sugieren lo importante que es la demanda especulativa como factor determinante de las tendencias de los precios... Una definición amplia de especulación incluiría las estrategias ideadas por los promotores inmobiliarios para incrementar sus ganancias, mayormente compuestas de rentas de la tierra. El alza de los precios del espacio construido —que en buena medida descansa en el carácter monopólico del suelo urbano como bien económico— da lugar al aumento de los precios del suelo. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Francisco Sabatini. 2000.*

estudio de Sotomayor (2008)⁴² señala que “dado el criterio de privilegiar compras de tierras en conflicto, se ha producido una especulación en el mercado de tierras que ha encarecido cada vez más la tierra. En 1994 CONADI compró a un promedio de US\$ 456 la hectárea y en el año 2000 se pagó US\$ 2.600. Algunas alianzas entre comunidades indígenas, dueños de grandes propiedades y especuladores de tierras han conformado un círculo vicioso de lamentables consecuencias.” Complementariamente, el estudio⁴³ de Díaz et al., realizado sobre este tema concluyó que existe un sobre pago respecto de las tasaciones y/o respecto de los precios de mercado, con valores que fluctúan entre 70% y 460%. Los datos anteriores

El estudio de CEDEM 2009⁴⁴, plantea en el mismo sentido anterior, lo siguiente: “...tener en cuenta que un número no desestimable de beneficiarios/as que participaron en las entrevistas grupales declaran que muchas veces los costos asociados al proceso de regularización derivan de **situaciones fraudulentas** asociadas a la prestación de servicios por parte de terceros, las cuales han afectado a un porcentaje importante de personas y organizaciones.” (pág 90).

Por ello, Echeñique y Rolando (1999)⁴⁵ concluyen que la evidencia disponible sugiere que en la mayoría de contextos en América Latina, los mercados de tierra rural, no parecen haber operado de manera tan efectiva como se desearía durante las últimas décadas. Para Molina (2002)⁴⁶ la condición de irregularidad en el sector rural se mantiene centralmente porque el mercado de tierras no es competitivo, sino altamente imperfecto y segmentado; lo anterior guarda relación, entre otros, con derechos de propiedad que no están claramente definidos y con un alto costo asociado a la obtención de información sobre el tamaño y características del inmueble (debido a la dispersión geográfica entre otras razones).

De acuerdo con la información entregada por el Ministerio, entre las causas que explican la mantención de los índices de irregularidad en el dominio se encuentran “la falta de recursos económicos para asumir el costo del trámite, la desinformación de la condición de irregularidad, la falta de información ciudadana sobre las disposiciones legales que permiten mantener regularizado el dominio de la propiedad, y la falta de continuidad de las campañas de prevención”⁴⁷.

Respecto de las causas indicadas, la evaluación Dipres 2001 establece que “en el caso de la propiedad particular irregular, esta problemática responde mayormente a causas de índole económico, afectando en mayor proporción a familias de menores ingresos. La tendencia a mantener la irregularidad de la propiedad se debe también al desconocimiento y desinformación respecto de los procedimientos a realizar”.

⁴² Octavio Sotomayor (2008) “Gobernanza Y Tenencia De Tierras Y Recursos Naturales En América Latina” Documento de trabajo de la tenencia de la tierra N°5 (Octubre) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

⁴³ Eduardo Díaz, Carlos Cares y María Eugenia Castro. “Estudio de Precios de Mercados de Tierras y Análisis de Bases de Datos del Programa de Predios en Conflicto y Subsidio”. Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, mayo de 2000

⁴⁴ “Análisis con Perspectiva de Género del Impacto en las Condiciones de Vida de Mujeres y Hombres que Regularizaron Títulos de Dominio de la Propiedad entre los años 2000-2003, en una muestra de Beneficiarios/a de las Regiones V, VI, VII, y VIII.”

⁴⁵ “El Mercado Rural de Tierras en América Latina: Una Nueva Estrategia. Echeñique 1999.

⁴⁶ “Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural-“ J. Molina 2002, FAO.

⁴⁷ Página 2 ficha de Presentación de Programas. Presupuesto año 2008.

La Evaluación de Asesorías para el Desarrollo⁴⁸ realizada el 2002, confirma este último argumento indicando como causal el desconocimiento de la población de la tramitación que debe realizarse para regularizar los títulos de dominio, cada vez que el titular fallece. Argumento que además justifica la existencia del componente de prevención.

No es posible precisar dimensionar el problema de la irregularidad por cuanto las fuentes de información que proveen dicha cuantificación no se encuentran validadas⁴⁹. No obstante, la única fuente confiable la constituye el Censo Agropecuario⁵⁰. Éste indica que la irregularidad de tenencia en el sector rural para el año 2007 equivale a 69.249 predios.

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa de Regularización de Títulos de Dominio se vincula al compromiso ministerial 2006-2010 de regularizar propiedades y educar a la población de mayor vulnerabilidad en la importancia de mantener la vigencia de sus títulos de dominio, a través de campañas ciudadanas, planes de capacitación a funcionarios y un proyecto de ley que simplifique el trámite de la partición hereditaria.

Responde en este contexto a cuatro objetivos estratégicos planteados por la institución⁵¹:

- i) Realizar una gestión intencionada y eficiente de los bienes inmuebles fiscales, con el objeto de favorecer el desarrollo productivo y territorial de país, incorporar acciones por la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres así como para apoyar la política social del Estado y proteger áreas prioritarias del patrimonio natural, escénico y cultural del país;
- ii) Regularizar la posesión y constitución de dominio de la pequeña propiedad raíz al servicio de las políticas sociales del gobierno, focalizando acciones en grupos de mayor vulnerabilidad social y en la prevención de la generación nuevas situaciones de irregularidad de la propiedad raíz;
- iii) Gestionar en forma efectiva el Catastro de los Bienes nacionales del Estado en relación a la propiedad fiscal administrada y del patrimonio cultural y natural, a través de la implementación de Sistemas de Información Territorial; y
- iv) Mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos y ciudadanas, asociada a la provisión de los productos estratégicos, con procesos más transparentes, plazos conocidos, entrega de información clara y oportuna.

Los productos estratégicos⁵² del programa asociados a los objetivos mencionados, son los siguientes: i) Disposición de inmuebles fiscales⁵³: se refiere a la enajenación o desprendimiento por parte del Fisco de inmuebles fiscales, los cuales dejan de pertenecer a su patrimonio. Las modalidades más utilizadas de disposición son la venta de

⁴⁸ Asesorías para el Desarrollo. 2002. Evaluación programa de Gestión Territorial de Regularización, (pág 6).

⁴⁹ En 1996 el Ministerio de Bienes Nacionales realizó un Diagnóstico de Propiedad Irregular (DPI), tomando una muestra, que identifica un universo potencial de 65.000 propiedades irregulares con factibilidad de regularizarse a través de saneamientos (propiedad particular) o entrega de títulos gratuitos (propiedad fiscal). De este universo, 36.000 propiedades serían urbanas y 29.000 corresponderían al sector rural. Sin embargo, de acuerdo con la Evaluación Dipres (2001) y la Evaluación de Asesorías para el Desarrollo (2002, pág 6) el DPI “subestima fuertemente el universo”. “Fue realizado sin la exhaustividad requerida por equipos poco preparados, y no consideró la dinámica del proceso de regularización y desregularización.”

⁵⁰ Levantado por el INE los años 1997 y 2007 para el sector rural.

⁵¹ Bases para la Gestión Sectorial Directrices Estratégicas 2006-2010. Ministerio de Bienes Nacionales. Noviembre, 2006

División De Planificación Y Presupuesto

⁵² Idem

⁵³ Estos mecanismos se fundamentan en el DL 1939 del 1977.

inmuebles, la transferencia gratuita a instituciones sin fines de lucro y los títulos gratuitos a personas individuales; ii) Saneamiento de la Regularización de Títulos de Dominio⁵⁴: la entrega de títulos de dominio sobre propiedad irregular, sea ésta particular vía DL 2.695 como fiscal a través del DL 1.939 (títulos gratuitos a familias de escasos recursos) y de la Ley 19.776 (regularización de ocupación de inmuebles fiscales); y iii) Catastro de los Bienes Fiscales Inscritos: Registro actualizado informatizado (alfanumérico y gráfico) de los bienes raíces fiscales inscritos en los registros conservatorios.

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

La población usuaria del programa son aquellas personas naturales o jurídicas que ocupan de forma irregular una pequeña propiedad raíz⁵⁵. Los bienes o servicios entregados son dos:

COMPONENTE 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, ubicada en el sector urbano o rural, regularizado (normalización).

Este servicio consiste en el otorgamiento de una resolución de saneamiento que se expresa en tres productos diferentes o subcomponentes:

Subcomponente 1.1) Propiedad Particular irregular saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695 para propiedad privada) El decreto ley que rige a este subcomponente tiene por objeto regularizar la posesión material del poseedor irregular que carece de títulos o los tiene imperfectos⁵⁶. Este procedimiento jurídico, técnico y administrativo que se encuentra consagrado en el mencionado Decreto Ley, autoriza a inscribir un inmueble urbano o rural a nombre del poseedor material que reúne los requisitos exigidos en su texto⁵⁷, permitiendo la intervención de los Tribunales de Justicia sólo en los casos de legítima oposición legal. El servicio está dirigido a personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras, que posean un inmueble particular (privado), en el sector urbano o rural, que carezcan de título de dominio regular. Este servicio del programa es pagado por el usuario. Sin embargo, se otorga un subsidio para financiar el costo de este procedimiento a las personas que califican como vulnerables (un máximo de 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la

⁵⁴ Esta acción se concentra principalmente en mujeres, campesinos o pequeños productores agrícolas, indígenas y pobladores adscritos al programa Chile Barrio, entre otros El sub producto que se considera en este formulario se refiere a saneamiento de propiedad particular vía DL 2.695, con y sin aplicación de política de subsidio

⁵⁵ Propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

⁵⁶ Artículo 2507.El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo, y la cosa no esta gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno, o imperfecto, cuando debe resolverse al fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición, o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real, como servidumbre, usufructo, etcétera.

⁵⁷ Para el ejercicio de este derecho, el solicitante deberá estar en posesión del inmueble, por sí o por otra persona en su nombre, en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad durante 5 años a lo menos y acreditar que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o posesión del inmueble, iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud

familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas), cuyo monto es diferenciado y se determina en base al puntaje de la FPS⁵⁸.

Subcomponente 1.2) Actas de radicación⁵⁹ sobre patrimonio fiscal extendidas (DL 1939) Este subcomponente consiste en un permiso de ocupación temporal sobre propiedad fiscal, permitiendo enajenar gratuitamente tierras fiscales a personas que reúnen los requisitos descritos en la norma y principalmente que carezcan de otro bien raíz. El Acta de Radicación faculta al interesado para ocupar inmediatamente el inmueble y efectuar los trabajos e inversiones que correspondiere de acuerdo con la naturaleza del terreno. Está dirigido a personas naturales chilenas, ocupantes de propiedades fiscales, calificados como vulnerables según puntaje establecido en FPS o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales del MBN. Se excluyen aquellos que cumpliendo los requisitos anteriores, sean dueñas, ellas o sus cónyuges, de otro bien raíz. Una vez que el postulante haya dado oportuno y fiel cumplimiento a las obligaciones impuestas, podrá solicitar el otorgamiento del título gratuito de dominio, siempre y cuando la propiedad es declarada prescindible por el MBN. El solicitante del permiso debe pagar los trámites que conlleva la solicitud de un acta (declaración jurada, entre otras), pero el permiso es gratuito.

Si el beneficiario de un Acta de Radicación no da cumplimiento a las obligaciones impuestas, infringe las prohibiciones que se le fijen o destine el inmueble a fines ilícitos o inmorales, se podrá declarar caducada la radicación con el solo mérito del informe de un funcionario competente, previa audiencia del afectado. Declarada la caducidad, el ocupante será considerado para todos los efectos legales como tenedor ilegal, y se procederá a la restitución del inmueble, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley. Las mejoras introducidas en el inmueble quedarán a beneficio fiscal, salvo aquellas que puedan separarse sin detrimento y que sean retiradas en el plazo fijado. En ningún caso la caducidad del Acta da derecho a solicitar del Fisco indemnización de perjuicios.

Subcomponente 1.3) Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal otorgados (DL 1939) Consiste en la propiedad que se inscribe en el conservador de bienes raíces a nombre de un privado. El otorgamiento de un título gratuito es un acto de disposición que el/la Presidente de la República ejerce a través del Ministerio de Bienes Nacionales, para cuya procedencia se requiere del cumplimiento y condiciones impuestas en el acta de radicación. Sólo puede otorgarse título gratuito de dominio a las personas en cuyo favor se hubiere extendido previamente una Acta de Radicación y que carezcan de una propiedad raíz. El subcomponente está dirigido a todas aquellas personas naturales o jurídicas chilenas solicitantes del permiso. En el caso de personas naturales corresponden personas con un puntaje máximo de 13.484 puntos en FPS, que han ocupado y vivido permanentemente en un terreno fiscal por un período igual o superior a 5 años, acreditado si es posible, por documentos que establezcan la legitimidad de la ocupación del inmueble

⁵⁸ En el sector urbano el subsidio es del 100% para aquellas personas con hasta 8.500 puntos en la FPS, 90% para aquellos con puntaje hasta los 11.734 puntos, 50% para aquellos con puntaje hasta los 13.484 y 0% con puntaje mayor a los 13.484. En el sector rural los porcentajes de subsidio para la misma escala de puntajes corresponden al 100%, 95%, 75% y 0% respectivamente.

⁵⁹ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal. Autoriza al Presidente de la República para que a través del Ministerio transfiera gratuitamente inmuebles fiscales rústicos o urbanos, a personas naturales chilenas, siempre que por sus antecedentes socio-económicos se justifique o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales de este Ministerio. Este subcomponente aplica por ejemplo en aquellos casos de campamentos que ocupan ilegalmente terrenos fiscales, así como también familias particulares que ocupan ilegalmente terrenos de parques nacionales, etc.

fiscal (Actas de Radicación u otros) y que no son dueños, ni el solicitante ni su cónyuge, de otra propiedad raíz en ninguna parte del territorio nacional. En el caso de las personas jurídicas son todas aquellas solicitantes que no persigan fines de lucro a fin de satisfacer en esta forma una necesidad de bien público.

COMPONENTE 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida. Este servicio consiste por una parte en acciones prevención y educación ciudadana y por otra parte en la simplificación de procedimientos y leyes que posibiliten una regularización más eficaz y expedita. El componente se divide en dos sub componentes:

Este servicio consiste por una parte, en acciones de prevención y educación ciudadana y por otra, en la simplificación de procedimientos y leyes que posibiliten una regularización más eficaz y expedita. El componente se divide en dos sub componentes:

Subcomponente 2.1) Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio. Este servicio se orienta a educar y difundir el programa a la ciudadanía⁶⁰ mediante acciones de prevención del problema de irregularidad de tenencia identificado. El servicio consiste en cursos o talleres desarrollados por personal del Ministerio de Bienes Nacionales, y orientados a informar a los usuarios sobre los beneficios del programa y el registro de propiedad irregular. Estas actividades también las pueden realizar los Seremis del Ministerio, en los municipios o con los programas con quienes el MBN ha establecido convenios tales como Chile Solidario, Fondo de tierras CONADI, INDAP, entre otros.

Subcomponente 2.2) Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados. Con el objetivo de bajar los índices de irregularidad de la pequeña propiedad raíz, este servicio desarrolla acciones destinadas a simplificar los trámites, e introducir modificaciones a los distintos instrumentos legales que rigen la operación del programa para que hagan más expedito el proceso de regularización. Está dirigido a todas aquellas personas naturales o jurídicas que deseen regularizar una propiedad.

Respecto de la incorporación del enfoque de género, éste se encuentra presente en los componentes mediante instrumentos y criterios de focalización. En cuanto a los criterios de focalización, la DCPR los ha desarrollado para la población objetivo mujer del sector rural e indígena definiéndolas como beneficiarios prioritarios de los procesos de regularización. Asimismo, se ha incorporado en los registros el dato de demanda efectiva desagregado por sexo, lo que permite realizar un análisis de género de la distribución de la demanda. También se ha producido material, especialmente diseñado para la mujer jefa de hogar.

⁶⁰ El subcomponente está dirigido a todos los ciudadanos con una propiedad privada o fiscal regular o irregular y asociaciones de personas de diversa índole, por ejemplo, junta de vecinos, o mesas rurales, mesas indígenas, colegios. Además, se suman todas las instituciones del Estado que desconocen los beneficios de las acciones de regularización del Ministerio y el marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces.

1.6. Procesos de producción de los componentes

Componente 1. Dominio irregular de la propiedad particular y pública, regularizado (normalización)

Proceso de producción del Subcomponente 1.1: Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695).

El proceso de producción se inicia con el proceso de postulación de los beneficiarios e ingreso de la información al RPI, continúa con el análisis de los antecedentes presentados y la determinación de si se acoge o no la solicitud. En caso de que la solicitud es acogida, se procede al análisis de los antecedentes socioeconómicos para determinar el monto que deberá financiar el beneficiario. Una vez cancelado el costo del trámite, se inicia el proceso de tramitación el que puede ser ejecutado ya sea por el mismo Ministerio, o bien por parte de empresas contratistas que se seleccionan en base a licitación pública. En esta etapa del proceso se realizan análisis técnicos y se elabora un informe jurídico que incorpora los resultados de dichos análisis y es el que indica si procede o no el saneamiento. En caso de proceder, se emite resolución que indica la publicación en el Diario Oficial⁶¹. De no existir oposición se emite resolución C de individualización⁶² de él o los peticionarios, resolución con la cual se solicita la inscripción del inmueble en el Conservador de Bienes Raíces (CBR), quedando el/la beneficiario en calidad de *poseedor regular* de la propiedad. “Lo anterior significa que la Resolución C, otorgada por el Servicio, entrega al solicitante el justo título del cual carecía para poseer el bien raíz, lo que sumado al paso del tiempo (un año, desde la fecha de inscripción) lo hará dueño de ese bien raíz. Esto se relaciona con el hecho de que los terceros que aleguen tener igual o mejor derecho para poseer el inmueble, tienen el mismo plazo de un año para ejercer la acción de dominio en contra del regularizado. Es decir, la sola resolución C no hace dueño al solicitante, sino que la suma de ella más el paso del tiempo de un año de la inscripción vigente e ininterrumpida lo hará propietario.”⁶³

Cuadro N° 1
Proceso de Producción Componente 1

N°	Función	Descripción	Responsable
1	Usuario solicita información sobre producto y posiblemente del inmueble	Usuario se acerca a la SEREMI para obtener información del proceso de Saneamiento en cualquier fecha del año. Se le explicita al usuario que de no acompañar todos los documentos solicitados en el check list y/o no llenar el formulario en toda su extensión, su solicitud no será ingresada para el análisis del proceso. Adicionalmente se señala al usuario la existencia de la página Web del Ministerio en donde puede encontrar más información.	Usuario SEREMI
2	Usuario entrega Documentación y Formulario	Usuario se decide a postular a saneamiento y entrega documentación y formulario en el MBN o en la SEREMI.	Usuario
3	Oficinas SEREMI recibe documentación	Encargado recibe y coteja que el usuario adjunte todos los documentos solicitados ⁶⁴ y que el formulario esté completo en toda su extensión.	Oficina SEREMI

⁶¹ Con el objeto de que las personas dueñas de los terrenos puedan presentar oposición al saneamiento. Dicha publicación se produce en dos oportunidades.

⁶² Ubicación y deslindes del predio, su denominación (si la tiene) y superficie aproximada.

⁶³ Aclaración realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales en carta al Panel con fecha Santiago, 6 de agosto de 2009

⁶⁴ **a) Persona natural:** Certificado de Nacimiento (otorgado por el Registro Civil) y fotocopia de cédula de identidad (por ambos lados) del postulante. - Comprobante de pago de contribuciones de servicios básicos (cuando existan). - Declaración de colindantes (vecinos directos) que atestigüen sobre la posesión y/o Certificado de la Junta de Vecinos que acredite posesión por más de 5 años (declaración simple, no notarial).

N°	Función	Descripción	Responsable
	y revisa de acuerdo a CHECK LIST	Si el usuario adjunta todos los documentos y el formulario no presenta errores, entonces sus datos son ingresados a un sistema informático que tiene por objeto registrar las solicitudes de regularización: Registro de la Propiedad Irregular (RPI). Si el usuario no adjunta todos los documentos o el formulario presenta errores, entonces debe volver a comenzar proceso.	
4	Ingreso de información de postulantes al Sistema	Encargado ingresa solicitud en el sistema RPI y entrega al usuario un comprobante de ingreso que el sistema imprime. Dicho comprobante contiene la información mínima del postulante, la fecha de ingreso y los documentos adjuntados. Luego procede a digitar la información de los documentos presentados por el usuario para que quede registro de que estos fueron presentados.	Oficina SEREMI
5	Análisis Jurídico: Abogado de Regularización analiza documentos presentados y formulario	Se refiere a la función por parte del Ministerio, y éste a su vez representado por cada SEREMI a lo largo del territorio, de evaluar si corresponde acoger a trámite las solicitudes de saneamiento ingresadas. Específicamente, es el abogado del área de regularización de cada SEREMI quien se encarga de revisar estos papeles y emitir un informe jurídico que indique si es posible acoger la solicitud a trámite o no (en función de los requisitos de postulación al programa). En el caso de las solicitudes que son captadas y ejecutadas por contratistas, o sólo ejecutadas por contratistas, es un abogado designado por la empresa quien elabora este informe.	Abogado de Regularización Regional o Empresa Contratista
6	Evaluación Socioeconómica	Para iniciar esta función es necesario que el informe jurídico emitido por el área de regularización indique si es una solicitud factible de acoger a trámite. La División Control Propiedad Raíz (DCPR) analiza la información contenida en la Ficha de Protección Social (FPS ⁶⁵) correspondiente al usuario solicitante, y determina el monto a pagar por el usuario de acuerdo al cuadro de asignación de subsidios. Realiza un ordenamiento socioeconómico en donde se establece una priorización de los usuarios sujetos a recibir subsidio para poder desarrollar el saneamiento en la etapa próxima ⁶⁶ .	División Control Propiedad Raíz (DCPR) Nivel Central

- Fotocopias, documentos o escrituras de adquisición de propiedad cuando existan estos documentos (compraventa, cesión de derechos, donación, testamento, etc.) - Certificado de inscripción de la propiedad con dominio vigente (cuando exista, otorgado por el Conservador de Bienes Raíces). - Certificado de número municipal (sólo se exige en zonas urbanas (otorgado por la Dirección de Obras Municipales, DOM) - Certificado de Avalúo de la propiedad (otorgado por Servicio de Impuestos Internos). En caso que el avalúo supere las 380 UTM en zona urbana y las 800 UTM en zona rural y siempre que corresponda calcular avalúo proporcional, debe indicar superficie o valor del metro cuadrado. -Ficha de Protección Social para postulaciones en la modalidad Ministerio Bienes Nacionales, cuando se trate de un postulante a subsidio de financiamiento (otorgado por el Municipio del domicilio del postulante), para acreditar condición de vulnerabilidad. - Declaración jurada, posesión continua, exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, por a lo menos cinco años; origen de la posesión, existencia de inscripciones, no existir juicio pendiente y que no existen otras personas con igual o mejor derecho sobre el inmueble (otorgado por Ministerio de Bienes Nacionales). Debe ser firmado por un abogado del Ministerio, Notario, u Oficial del Registro Civil. - Autorización de dueño, en caso de pertenecer la propiedad a un municipio, SERVIU, u otro servicio público descentralizado. - Poder o mandato para realizar el trámite en representación del titular o demás comuneros o herederos.

b) Persona jurídica: - Fotocopia cédula de identidad del representante legal. - Certificado de vigencia de la sociedad - Fotocopia Rol Único Tributario de la persona jurídica - Copia escritura o documento que conste la personería del representante.

c) Otros antecedentes (requeridos para a y b): -Información de la propiedad: ubicación, tipo de inmueble (urbano/rural), superficie a regularizar, croquis de ubicación (en donde a lo menos se indiquen referencias básicas que permitan llegar a terreno). -Sobre la posesión del inmueble: cómo llegó a ocupar, tiempo de posesión. -Mejoras realizadas en el inmueble. -Propósito de la regularización -Modalidad de financiamiento.

⁶⁵ Proporcionada por MIDEPLAN.

⁶⁶ Los subsidios están establecidos por el reglamento de la Ley 19.930 que en su párrafo primero establece que: "Para priorizar dentro del universo de beneficiarios con igual puntaje, se atenderá a la caracterización socioeconómica de los mismos, en particular, a su pertenencia a grupos prioritarios. Asimismo, será un criterio relevante, la antigüedad de la postulación del solicitante. Se entenderá que el postulante pertenece a un grupo prioritario, si es adulto mayor, mujer jefa de hogar, discapacitado, si pertenece a alguno de los Pueblos Originarios, o si en su grupo familiar existen menores de edad. Por su parte, la antigüedad de la postulación dirá relación con el período en que habiendo postulado, no quedó seleccionado (...) En todo caso, el Secretario Regional Ministerial, previa autorización del Jefe de la División de Constitución de Propiedad Raíz,

N°	Función	Descripción	Responsable
		Una vez que el ordenamiento socioeconómico se ha realizado, la DCPR lo envía a la División de Planificación y Presupuesto (en adelante DIPLAP) en el nivel central, con el fin de que ésta asigne los recursos correspondientes para cada caso. Se envía informe de Resultados a SEREMI.	
7	Resolución A y cupón de pago o Finalizar postulación	Si la solicitud cumple con los requisitos establecidos: SEREMI emite Resolución A que es la que indica si se acoge o no la solicitud y el valor del cupón de pago que el usuario (si corresponde) deberá presentar en Banco Estado para cancelar el servicio en caso de que la solicitud se acoja. Si la solicitud no cumple con los requisitos establecidos: SEREMI finaliza la postulación (ya que el análisis jurídico ha sido desfavorable). Ir a 7.1 7.2. Si se acoge a trámite la solicitud y genera cupón de pago (IR A 8);	SEREMI
7.1	Analizar recurso de reposición	El usuario tiene la posibilidad de continuar el proceso presentando un recurso de reposición, que consiste en apelar a la resolución A. Para esto el usuario debe presentar una carta (que no se encuentra estandarizada) en la SEREMI que le corresponda junto con los papeles que sustenten un cambio en la resolución A. Quien resuelve este recurso es el SEREMI con el apoyo del área de regularización del Nivel Central del MBN.	SEREMI
7.2	Evaluar situación socioeconómica individual	Para iniciar esta función es necesario que el recurso de reposición haya sido aprobado. Posteriormente, se determina el monto a pagar por el usuario para poder desarrollar el saneamiento en la etapa próxima (año siguiente) y se liberan los recursos correspondientes para los subsidios ⁶⁷ .	NIVEL CENTRAL
8	Enviar Notificación	El encargado de Regularización Regional debe elaborar la notificación que da 20 días al usuario para cancelar el valor del cupón en el Banco Estado, que también es emitido en esta fase por la SEREMI, a través de la Oficina de Partes.	Oficial
9	Decidir pagar valor cupón	Una vez que el usuario ha sido notificado, éste debe decidir si paga o no el valor del cupón conforme su situación económica.	Usuario
10	Enviar información de pago Enviar listado de cupones pagados a SEREMI respectiva	El nivel central (Unidad de Pagos) mediante convenio con el Banco Estado puede conocer el estado de pago de los cupones emitidos a nivel nacional mediante el envío de reportes que luego son procesados y cuya información posteriormente se entrega a la región respectiva.	Banco Estado Unidad de pago-Nivel Central
TRAMITACION			
11	Decidir elaborar oficinas con recursos propios o externos	En esta etapa la SEREMI debe decidir con qué tipo de recursos humanos se ejecutará la tramitación del saneamiento: recursos propios del MBN o externalización (contratistas).	SEREMI
12	Licitación Empresa contratista	Si el caso ha de ser tramitado por contratistas, se confecciona las bases de licitación respectivas para licitar el servicio, que en este caso corresponde la elaboración de oficios dirigidos al Servicio de Impuestos Internos (SII), Servicio Electoral (SE) y Registro Civil (RC) ⁶⁸ . Una vez elaborados, son visados por el Encargado de Regularización Regional, y despachados a las instituciones en cuestión.	SEREMI
13	Enviar respuesta al oficio	Impuestos Internos una vez que tenga la respuesta debe enviarla a la SEREMI.	SII
14	Ejecutar etapa técnica	Esta etapa puede ser ejecutada por una empresa contratista (en cuyo caso, el resultado es visado por el SEREMI) o por la Unidad de Catastro de la SEREMI. Busca corroborar la validez de los antecedentes presentados por el postulante en lo que	Contratista/ Unidad de Catastro

podrá destinar parte de su presupuesto para priorizar comunas o sectores, respecto de los cuales se vayan a celebrar convenios de cofinanciamiento, debiendo en todo caso respetar los criterios de focalización que se señalan en el Reglamento para la asignación de los subsidios.

⁶⁷ La diferencia con la evaluación socioeconómica es que en este caso es individual (el caso no está considerado dentro del total de casos captados tras los llamados masivos).

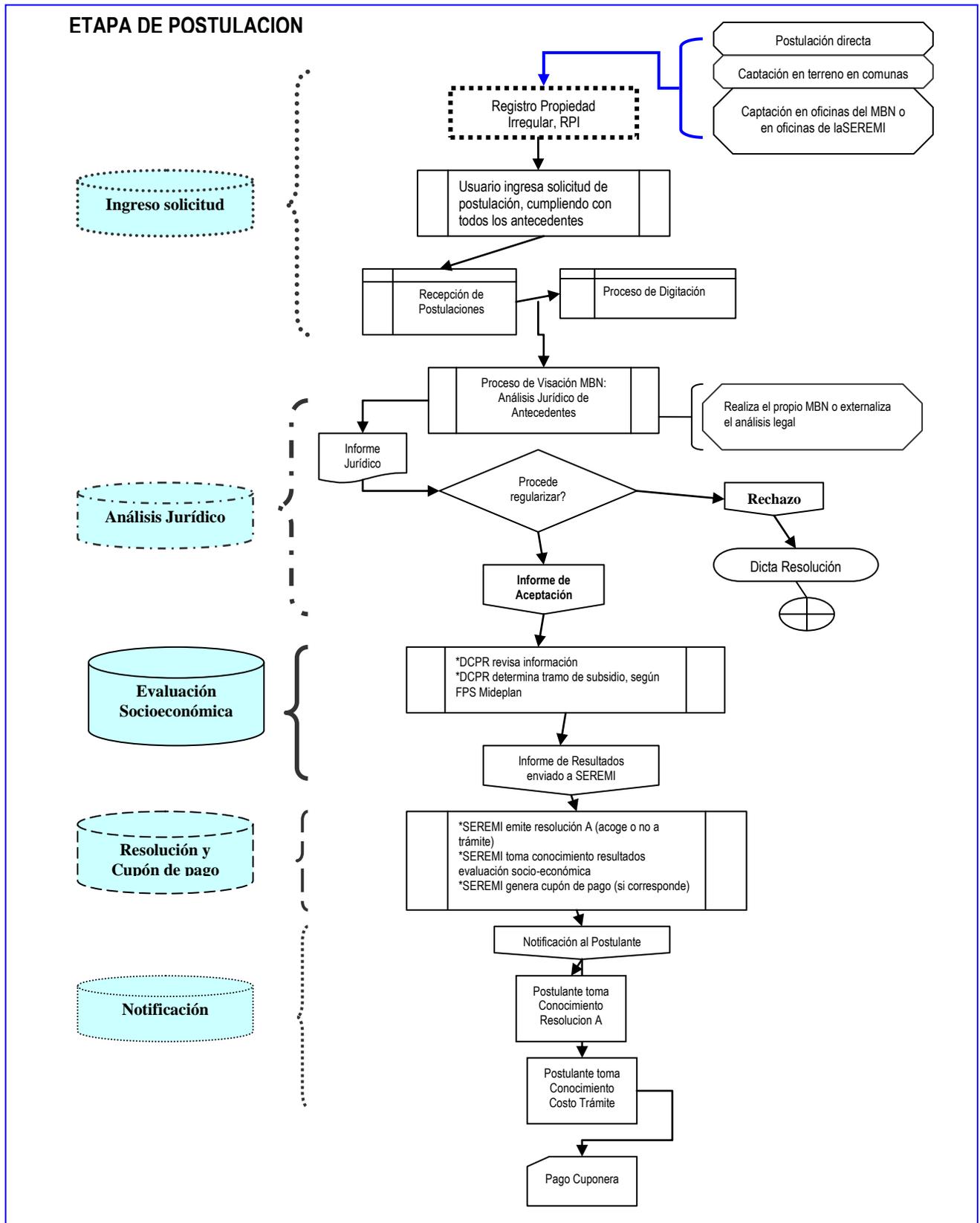
⁶⁸ Estos oficios, que tienen por ley, un plazo de respuesta de 15 días, tienen por objeto validar y corroborar la información proporcionada por el postulante. Solicitan a las instituciones nombradas la verificación de información del postulante y de la propiedad que ha sido ingresada como irregular: el SII entrega al MBN información acerca del enrolamiento de la propiedad, el SE, del último domicilio conocido del solicitante, y el RC, de su identidad.

N°	Función	Descripción	Responsable
		dice relación, específicamente, con el plano que este presentó como antecedente para la tramitación del título de dominio. El producto de esta etapa es un informe técnico y una minuta de deslindes.	
15	Elaborar informe jurídico	Se elabora incorporando los resultados del informe técnico y es el que indica si procede o no el saneamiento.	Contratista/Encargado de Regularización Regional.
16	Elaborar resolución B y notificación con recursos propios	Con los resultados obtenidos en la parte técnica y jurídica se elabora la resolución B que ordena la publicación de los procesos de saneamiento en el diario oficial.	Encargado de regularización
17	Visar resolución	El encargado de regularización de la SEREMI debe visar la resolución impresa por la empresa contratista o en su defecto hacer observaciones que la empresa debe corregir.	Jefe de regularización
18	Publicar 1ª aviso	Este aviso es un extracto de la resolución y se debe publicar los días 1 ó 15 de cada mes en un diario de circulación regional seleccionado por el SEREMI respectivo (Título II, Art° 11 del D.L. 2695) ⁶⁹ . La empresa contratista o el encargado de regularización regional, dependiendo de la entidad ejecutora del trámite, elabora el aviso y luego es visado por el Encargado de Regularización antes de ser publicado.	Contratista/ Encargado de Regularización Regional.
19	Publicar 2ª aviso	Este aviso (mandatado por el D.L. 2695 en su Art° 11) contiene los mismos datos que el primer aviso y tiene un desfase con el anterior de 15 días. La empresa contratista o el encargado de regularización regional, dependiendo de la entidad ejecutora del trámite, elabora el aviso y luego es visado por el Encargado de Regularización antes de ser publicado.	Contratista/ Encargado de Regularización Regional.
20	Presentar oposición ⁷⁰	En el caso de existir oposición, el interesado debe presentar frente al MBN su individualización, sus fundamentos, los documentos y demás medios de prueba y la petición concreta que se formule. Este acto se entiende como una demanda y por ende será derivada al Juez de Letras.	Oponente
21	Elaboración de Resolución C	De no existir oposición en el plazo legal para la elaboración de esta resolución se cuentan 30 días hábiles después del segundo aviso publicado. Esta resolución contiene la siguiente información: individualización de él o los peticionarios, ubicación y deslindes del predio, su denominación (si la tiene) y superficie aproximada. Con esta resolución se efectúa la petición al conservador de bienes raíces para que realice la inscripción.	Contratista/ Encargado de Regularización Regional.
22	Realizar inscripción en el conservador de bienes raíces	Esta actividad es propia del conservador de bienes raíces, debe incorporar al registro la copia de la resolución y el plano.	Conservador de Bienes Raíces

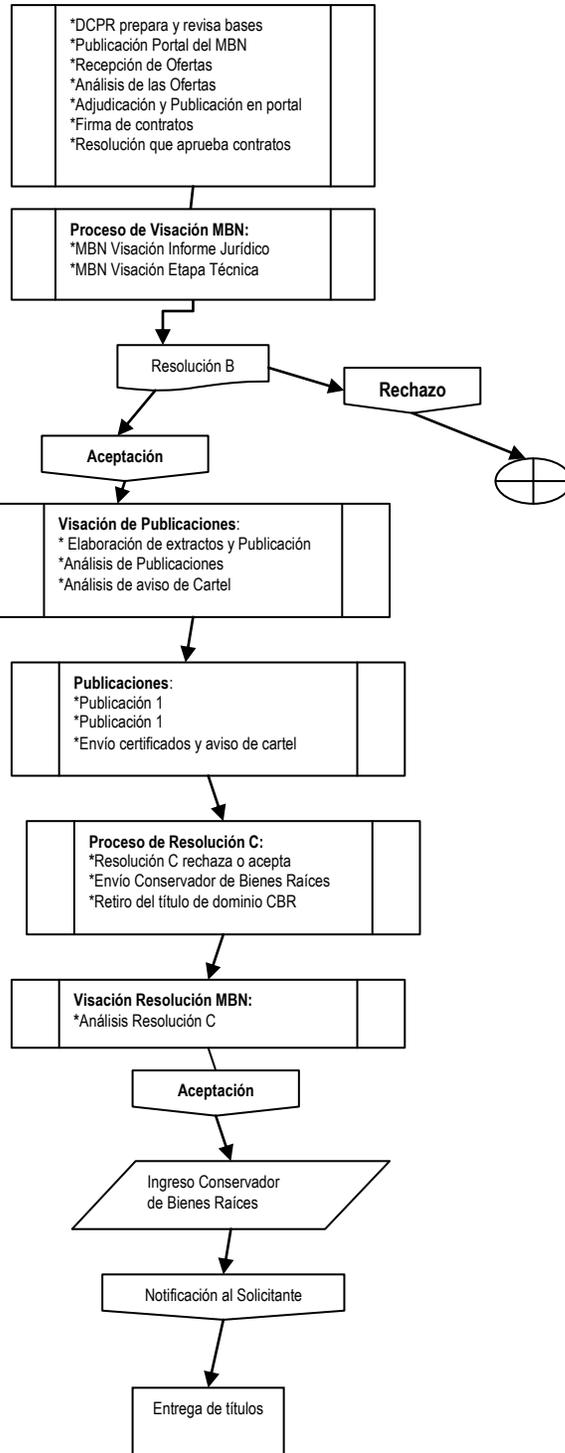
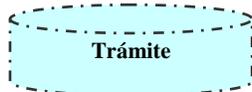
⁶⁹ Específicamente, estos avisos deben contener la siguiente información: en forma extractada, la resolución del Servicio, la individualización del peticionario, la ubicación y deslindes del inmueble, su denominación, si la tuviere, su superficie aproximada y la respectiva inscripción si fuere conocida, y en ellos deberá prevenirse que, si dentro del plazo de 30 días hábiles contados desde la publicación del último aviso, no se dedujere oposición por terceros, se ordenará la inscripción a nombre del solicitante.

⁷⁰ La oposición es un recurso presentado por terceros ante el MBN dentro del plazo de treinta días hábiles, contado desde la última publicación, que busca impugnar la inscripción de un título de propiedad, y se entenderá como demanda para todos los efectos legales. En caso de existir, el MBN deberá abstenerse de continuar la tramitación y remitir de inmediato los antecedentes al juez de letras en lo civil dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre el predio, lo que será notificado por carta certificada tanto al peticionario como al oponente.

FIGURA 1: FLUJO DE PROCESO SANEAMIENTO PEQUEÑA PROPIEDAD RAIZ



ETAPA DE TRAMITACION



Proceso de producción del Subcomponente 1.2: Actas de radicación⁷¹ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939).

La ejecución de este subcomponente se desarrolla en un solo proceso, que está formalmente dividido, en dos etapas: la primera, que corresponde a la postulación (ingreso y captación de casos) y la segunda, que corresponde la evacuación de un acta de radicación. El proceso de producción considera una parte jurídica de acreditación de requisitos legales y una parte técnica correspondiente al trámite propiamente tal (ver Cuadro N° 2). Importante es señalar que a la hora de recibir el permiso cada beneficiario del programa recibe una charla en la que se detallan las dificultades y problemas legales asociados con el permiso de ocupación, asimismo se le indica que en cualquier momento el permiso puede ser revocado puesto que es de propiedad fiscal. La ejecución del subcomponente contempla las siguientes actividades:

Cuadro N° 2
Proceso de Producción Componente 1.2

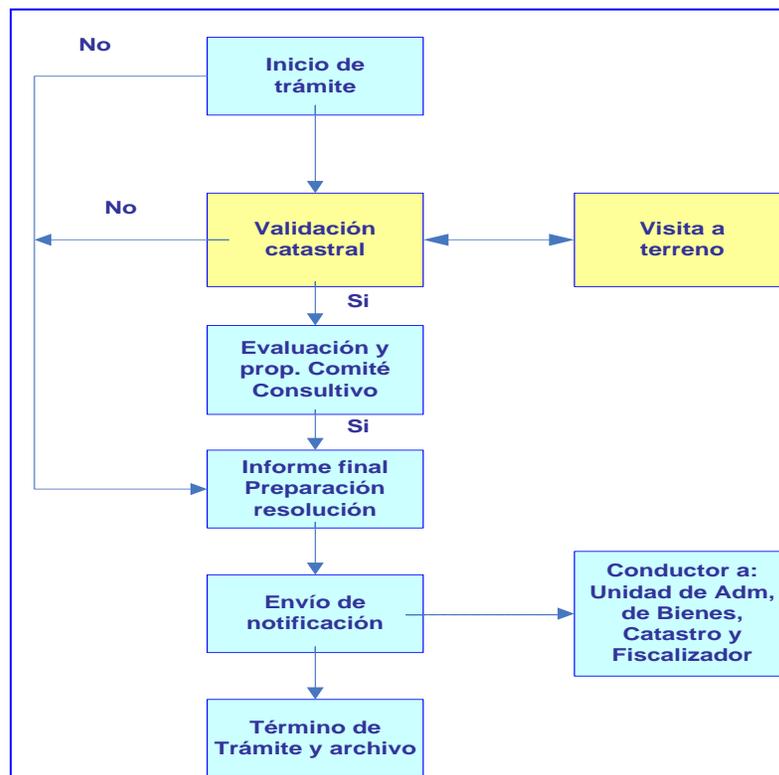
N°	Función	Descripción	Responsable
1	Usuario solicita información sobre producto y posiblemente del inmueble	Usuario se acerca a la SEREMI para obtener información del proceso de Saneamiento. Se le explicita al usuario que de no acompañar todos los documentos solicitados en el check list y/o no llenar el formulario en toda su extensión, su solicitud no será ingresada para el análisis del proceso. También se le entrega una dirección electrónica (página web del MBN) donde puede encontrar una descripción de los pasos para la postulación, los requisitos que deberá cumplir y los documentos que deberá presentar.	Usuario SEREMI
2	Usuario entrega Documentación y Formulario	Usuario entrega documentación y formulario en la SEREMI.	Usuario
3	Oficinas SEREMI recibe documentación	Encargado debe recepcionar y cotejar que el usuario adjunte todos los documentos solicitados ⁷² y que el formulario esté completo en toda su extensión. Los datos son ingresados a un sistema informático que tiene por objeto registrar las solicitudes de regularización: Registro de la Propiedad Irregular (RPI). Si el usuario no adjunta todos los documentos o formulario presenta errores, entonces debe volver a comenzar proceso.	Oficina SEREMI
4	Ingreso de información de postulantes al Sistema	Encargado ingresa solicitud en el sistema RPI y entrega al usuario un comprobante de ingreso que el sistema imprime. Dicho comprobante contiene la información mínima del postulante, la fecha de ingreso y los documentos adjuntados. Luego procede a digitar la información de los documentos presentados por el usuario para que quede registro de que estos fueron presentados.	Oficina SEREMI
5	Análisis Jurídico: Abogado de Regularización analiza documentos presentados y formulario	Se refiere a la función por parte del Ministerio, y este a su vez representado por cada SEREMI a lo largo del territorio, de evaluar si corresponde acoger a trámite las solicitudes ingresadas. Específicamente, es el abogado del área de regularización de cada SEREMI quien se encarga de revisar estos papeles y emitir un informe jurídico que indique si es posible acoger la solicitud a trámite o no. Su aprobación depende del cumplimiento de los requisitos señalados en la ley.	Abogado de Regularización Regional
6	Validación catastral	Corresponde a la SEREMI corroborar que el terreno en cuestión sea efectivamente	SEREMI

⁷¹ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal.

⁷² Requisitos: - Debe tratarse de un inmueble fiscal; - Que el solicitante sea una persona natural chilena (también podrá otorgarse a favor de una persona jurídica sin fines de lucro a fin de satisfacer una necesidad de bien público); - Que el otorgamiento se justifique en razón de sus antecedentes socio-económicos; - No ser dueño, ni el solicitante ni su cónyuge de otro bien raíz.

Nº	Función	Descripción	Responsable
		fiscal, así como que las condiciones declaradas por el solicitante sean válidas. Esto se realiza a través de visitas a terreno y trabajo de gabinete.	
7	Evaluación Socioeconómica	Para iniciar esta función es necesario que el informe jurídico emitido por el área de regularización indique si es una solicitud factible de acoger a trámite. La División Control Propiedad Raíz (DCPR) analiza la información contenida en la Ficha de Protección Social (FPS) correspondiente al usuario solicitante, y determina su pertinencia (que el otorgamiento se justifique en razón de sus antecedentes socio-económicos). Se envía informe de Resultados a SEREMI	División Control Propiedad Raíz (DCPR) Nivel Central
8	Evaluación comité consultivo	Si la solicitud cumple con los requisitos establecidos: Pasa al Comité Consultivo que resolverá la adjudicación del acta al solicitante, pudiéndose aceptar o rechazar la solicitud aún cuando cumpla con los requisitos.	SEREMI
9	Notificación	En caso de otorgarse el acta de radicación, SEREMI elabora una resolución dirigida al interesado y otra a la Unidad de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales. Si la solicitud se resuelve de manera negativa, es notificado al solicitante a través de un documento emanado de la SEREMI correspondiente. No existiendo derecho a apelación.	SEREMI

Figura 2: Flujo de Procesos Acta de Radicación



Proceso de producción del Subcomponente 1.3: Títulos gratuitos sobre patrimonio fiscal otorgados (DL 1939)

La producción de este subcomponente considera dos etapas: una de postulación y otra de ejecución. En este caso sólo se tramitan las peticiones que directamente (a iniciativa propia del postulante) presenten los interesados al Ministerio. El requisito fundamental que debe cumplir la persona solicitante de Título Gratuito es que ésta no cuente con otra propiedad y prueba de su condición de vulnerabilidad social, según puntaje Ficha de Protección Social (ver cuadro 3).

Cuadro N° 3
Proceso de Producción Componente 1.3

N°	Función	Descripción	Responsable
1	Usuario entrega Documentación y Formulario	Usuario entrega documentación y formulario al MBN	Usuario
2	Oficinas MBN recibe documentación	Encargado debe recepcionar y cotejar que el usuario adjunte todos los documentos solicitados ⁷³ y que el formulario esté completo en toda su extensión.	Oficina SEREMI MBN
3	Máxima Autoridad Ministerial evalúa antecedentes Oficinas regionales del MBN	Cuando el solicitante tiene más de 13.484 puntos en la ficha de protección social, la solicitud y antecedentes sociales (prueba de su condición de vulnerabilidad y de que no tiene otra propiedad) serán remitidos para conocimiento de la máxima autoridad Ministerial. Si el puntaje es menor a los 13.484, la calificación y tramitación se efectúa en la región.	MINISTRA de MBN O SEREMI MBN
4	Evaluación comité consultivo (nacional) o SEREMI	En el evento que se cumplan las obligaciones establecidas en el acta de radicación, se certifique esta circunstancia y se estime prescindible la propiedad fiscal, se procede al trámite del título gratuito que termina en la enajenación del bien en beneficio de un particular.	Comité Consultivo Nacional, MBN SEREMI
5	Pago de costes del trámite	Usuario paga los costes del trámite: de acuerdo con el MBN el trámite es enteramente gratuito, sin embargo el interesado debe asumir los costos asociados a la elaboración del Plano respectivo, además de costos de fotocopias u otros documentos que deben gestionarse ante otras instituciones, los cuales son necesarios para la tramitación.	Usuario
6	Notificación	Se elabora una resolución dirigida al interesado y otra a la Unidad de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales. Si la solicitud se resuelve de manera negativa, se notifica al solicitante a través de un documento emanado por el MBN y se termina el proceso.	Comité Consultivo Nacional, MBN O SEREMI
7.	Decreto	Emisión de un Decreto Supremo firmado por la autoridad máxima ministerial Y su notificación, y las inscripciones en el Conservador de Bienes Raíces.	Comité Consultivo Nacional, MBN O SEREMI

⁷³ Requisitos: - Debe tratarse de un inmueble fiscal - Que el solicitante sea una persona natural chilena (también podrá otorgarse a favor de una persona jurídica sin fines de lucro a fin de satisfacer una necesidad de bien público) - Que el otorgamiento se justifique en razón de sus antecedentes socio-económicos - No ser dueño, ni el solicitante ni su cónyuge de otro bien raíz.

Componente 2. Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida

Proceso de producción subcomponente 2.1: Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio.

La prevención de la irregularidad y educación ciudadana se trabaja desde la División de Constitución Propiedad Raíz. Esta es una actividad liderada por la propia Jefa de la División en conjunto con los Departamentos de Programación y Control y Normativo. Desde la DCPR se definen y entregan directrices y orientaciones sobre prevención de la irregularidad, estas orientaciones son trabajadas además con cada Secretaría Regional Ministerial, considerando sus particularidades y realidades locales.

No existe un plan de difusión para el país ni una estrategia definida. Tampoco un mecanismo estandarizado para la ejecución de actividades relacionadas a este componente. En este sentido, este panel no puede elaborar un diagrama de flujo del proceso ni identificar más responsabilidades que las que se detallan en esta sección.

Las actividades de prevención que se desarrollan, forman parte de los Convenios de Desempeño Colectivo de cada región, lo que se traduce en el desarrollo de una cantidad de acciones predefinidas. Son las Secretarías Regionales quienes realizan estas acciones de prevención y difusión mediante la realización de talleres con la comunidad, encuentros con otras instituciones, en las ceremonias de entregas de Títulos, etc. Estas tienen la labor de elaborar el material de difusión, (dípticos, trípticos, afiches, cuñas radiales, carpetas de entregas de títulos de dominio, volantes, etc). Las Seremis realizan acciones de difusión, especialmente asociadas al área rural, insertos en diarios, charlas educativas, colegios, encuentros con Juntas de vecinos, entre otros.

Existe en la actualidad una línea 800, número de teléfono al que los interesados llaman y hacen consultas.

Proceso de producción subcomponente 2.2 Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados.

La Jefa de la DCPR es la encargada junto con el Departamento Normativo de la definición de mecanismos de simplificación de trámites y procedimientos, así como de la elaboración de propuestas orientadas a introducir modificaciones a los distintos instrumentos legales que rigen la operación del programa.

La producción de este servicio no es continua, responde en general a necesidades de simplificación de trámites que se van registrando en las regiones o a nivel nacional para mejorar los procesos, o a revisiones y adecuaciones eventuales de los instrumentos legales con el fin de optimizar el servicio. Dado el carácter no sistemático ni estandarizado del proceso de producción de este componente, el panel no puede elaborar un diagrama de flujo del proceso ni identificar más responsabilidades que las que se detallan en esta sección. Además, cada procedimiento o propuesta de ley implica un proceso de producción diferente, lo que implica una heterogeneidad tan amplia que no es posible resumir en un solo diagrama.

Finalmente, y en relación con los mecanismos de participación de los/as usuarios del programa, el programa no ha diseñado ni implementado mecanismos de participación ciudadana en ninguno de los dos componentes ni en los subcomponentes.

b) Criterios de focalización y mecanismos de selección de beneficiarios del Programa

En el caso del componente 1, el programa opera por demanda, lo que significa que se atiende a toda la población que cumpla con los requisitos establecidos por el cuerpo legal que rige a cada subcomponente (sub componentes 1.1⁷⁴, 1.2 y 1.3). Una vez al año se realizan llamados a la ciudadanía en los que se invita a quienes están en situación de irregularidad a acercarse a la SEREMI de su región a regularizar su título de propiedad. De haber casos de solicitantes fuera de los plazos definidos por estos llamados, cada región gestiona el modo más eficiente de darle tratamiento, incorporándolo a alguna licitación abierta, ejecutándolo directamente o incorporándolo a la próxima licitación.

Aunque se opera por demanda, para efectos de la entrega del subsidio, una vez que la solicitud ha ingresado al RPI y se ha validado, el programa utiliza instrumentos y criterios apropiados de selección para aquellos usuarios definidos como el 60% más vulnerable de la población nacional en base a la FPS. A su vez, los beneficiarios son ordenados dentro de cada tramo de subsidio para efectos de priorizar la atención en función de criterios de vulnerabilidad⁷⁵ y antigüedad de la postulación, criterios que también se consideran adecuados.

De acuerdo con la DCPR, la focalización para los tres componentes se determina en función de las prioridades de política social anual, y en algunas ocasiones proceden de requerimientos de parlamentarios que se oficializan en protocolos que acompañan a la Ley de Presupuestos. La misma fuente indica que existen –en forma paralela– focalizaciones naturales propias de cada realidad regional⁷⁶ como es el caso de las Comunidades Agrícolas Tradicionales en la región de Coquimbo. Además, como se indica en el documento *Bases para la Gestión Sectorial. Directrices Estratégicas 2006-2010*, “existe dentro del actual período una opción preferente por las personas con títulos irregulares del sector rural con énfasis en las mujeres e indígenas”. Orientación que fue reeditada en el discurso presidencial del 21 de mayo del 2008.

Complementariamente, se indica que la focalización en el caso de poblaciones específicas también opera de la siguiente manera: a) respecto a población indígena, los casos a atender se consignan en los Convenios Nacionales y Regionales firmados con la Corporación de Desarrollo Indígena; b) en el caso de las mujeres jefas de hogar, los casos a atender se consignan en el PMG ministerial, en los documentos Convenios Regionales para la Obtención de recursos del Fondo de Desarrollo Regional, y en los documentos Convenios con Municipios; c) en el caso de campesinos en los documentos

⁷⁴ Aquellas propiedades irregulares cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

⁷⁵ Se determina un puntaje de 1 a 100 en base a FPS, si es mujer jefa de hogar, si el postulante es adulto mayor o discapacitado, pertenencia a pueblo originario, menores de edad en el grupo familiar, y criterios regionales.

⁷⁶ el Secretario Regional Ministerial, previa autorización del Jefe de la División de Constitución de Propiedad Raíz, podrá destinar parte de su presupuesto para priorizar comunas o sectores, respecto de los cuales se vayan a celebrar convenios de cofinanciamiento, debiendo en todo caso respetar los criterios de focalización que en este Reglamento se señalan para la asignación de los subsidios

Convenios con INDAP; y d) en el caso de inmuebles que son utilizados como Jardines infantiles se definen en los Convenios establecidos con INTEGRA.

Cuadro N°4
Asignación Subsidio para Componente 1
según Puntaje Ficha Protección Social

PUNTAJE FICHA PROTECCION SOCIAL	Porcentaje del costo que es Subsidiado		Porcentaje del costo que el beneficiario(a) financia	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Hasta el 20% más vulnerable de la población (1 ^{er} y 2 ^o decil según puntaje FPS inclusive). Es decir, personas con hasta 8.500 puntos .	100	100	0	0
Hasta el 40% más vulnerable de la población (3 ^o y 4 ^o decil según puntaje según FPS inclusive). Es decir, personas con puntaje de 8.501 y hasta 11.734 puntos .	90	95	10	5
Hasta el 60% más vulnerable de la población (5 ^o y 6 ^o decil según puntaje FPS inclusive). Es decir, personas con puntaje de 11.735 y hasta 13.484 puntos .	50	75	50	25
El 40% menos vulnerable (7 ^o , 8 ^o , 9 ^o y 10 ^o decil según puntaje FPS inclusive). Es decir, personas con un puntaje superior a los 13.484 puntos paga todo .	0	0	100	100

Fuente: MBN

El puntaje de cada postulante se obtiene a partir de la ponderación de siete criterios (ver cuadro 6):

Cuadro N°5
Puntaje para Ordenamiento al interior de tramos

a) Puntaje FPS: 70% +

- b) Integrantes del Grupo Familiar Menores de Edad: 5% (si hay menores de 18 = 0.05)
- c) Postulante Adulto Mayor o discapacitado: 5% (si = 0.05)
- d) Postulante Mujer Jefa de Hogar: 5% (si = 0.05)
- e) Pertenencia a Pueblo Originario: 5% (si = 0.05)
- f) Antigüedad de la Postulación⁷⁷: 5%
- g) Criterios Regionales Especiales: 5%⁷⁸ (es prioridad? Si = 0.05)

Una vez realizado este orden, se procede atender a los casos en función de los recursos asignados. Lo que implica que se cubre hasta donde alcanzan los recursos.

⁷⁷ La institución a la fecha no ha respondido qué determina o define la antigüedad.

⁷⁸ Corresponden a aquellos que el Gobierno Regional haya definido como prioridades para el período correspondiente, (metas de atención regional, asistencia a víctimas de eventos catastróficos, etc.). Debe, en todo caso, contar con la previa autorización expresa del Jefe de la División de Constitución de Propiedad Raíz del Ministerio de Bienes Nacionales.

En el caso del componente 2 no existen criterios de focalización formales porque está orientada a todas las personas con propiedad regular o irregular.

Mecanismos de selección

a) Postulación al Subsidio

El interesado formula una petición de subsidio⁷⁹, junto con la postulación al trámite de regularización, el puntaje obtenido en el instrumento Ficha de Protección Social, es el indicador utilizado para definir el tramo de Subsidio al que postula (puede incorporar en su solicitud la postulación a un tramo de subsidio inferior al que, según su evaluación socioeconómica, le pudiese corresponder al interesado), obligándose con ello al pago del porcentaje que no cubrirá el subsidio y que eventualmente pudiese asignársele. En caso que el postulante haya elegido un tramo de subsidio mayor al que le corresponde, el Ministerio, automáticamente, lo ubicará en el tramo que de acuerdo a su evaluación socioeconómica le corresponde.

Al momento de la postulación, el Ministerio proporciona al interesado la siguiente información de referencia: a) Simulación del costo del procedimiento, en función del tipo de trámite, ubicación del inmueble a regularizar y superficie aproximada del inmueble de éste; y b) Simulación del monto del subsidio solicitado y monto a pagar según costo del procedimiento de regularización y tramos de subsidios.

b) Selección de los Beneficiarios

El mecanismo de selección de beneficiarios opera de acuerdo con los siguientes pasos:

Una vez presentada la postulación, se procede a ubicar a los postulantes en los tramos de subsidios correspondientes, según su puntaje CAS 2 (2005-2007) o puntaje obtenido en la FPS (mayo 2007 en adelante). El puntaje permite ubicar a los beneficiarios según intensidad de la vulnerabilidad por tramo, siendo el primer tramo el más vulnerable de todos y el cuarto tramo el menos vulnerable. Los que tienen prioridad de atención son los ubicados en los primeros tres tramos de acuerdo a los puntajes de la FPS presentados anteriormente en el cuadro 4. Este ordenamiento se realiza, según una escala –estándar- de puntajes de 1 a 100.

c) Criterios de asignación/distribución de recursos

La División Constitución Propiedad Raíz dispone de un monto anual de recursos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos. El programa explica que en el caso del subcomponente 1.1 “la fijación de metas de casos a regularizar en el año se hace en la formulación presupuestaria de cada año. En lo específico, para los años 2005 al 2007 DIPRES entregó recursos para la solución de 4.000 casos, para cada uno de esos años, por lo que la meta eran esas cantidades de casos. Sin embargo, para cada uno de esos años, se ejecutó una mayor cantidad, originado principalmente por algunos convenios regionales con otros organismos del Estado.”

⁷⁹ Mediante formulario estándar de solicitud

Los recursos son traspasados mensualmente, a través de la División de Planificación y Presupuestos a las diferentes unidades de Regularización de las 15 Secretarías Regionales Ministeriales. Para ello cada SEREMI realiza una solicitud presupuestaria mediante una planilla estándar.

Las entrevistas realizadas indican que no existe un criterio formalmente establecido y explicitado para efectos de este proceso, sin embargo se trabaja con la meta de número de casos a atender cada año definida por cada SEREMI en base al resultado de la postulación del año, y lo actualmente en tramitación. La División de Constitución Propiedad Raíz (DCPR) a través del Departamento de Programación y Control, anualmente coordina una reunión entre los encargados de regularización de las diferentes Seremías y los sectorialistas de la DCPR con el objeto de planificar presupuestariamente las acciones de regularización que se van a ejecutar durante el año. Para ello, se utiliza un promedio para la totalidad del país. Dicha planificación es presentada al Departamento de Presupuestos del MBN quien la sanciona y define finalmente el monto que se debe asignar a cada una de las Regiones para las tareas de Regularización.

El monto de recursos a otorgar se calcula de acuerdo a un promedio regional de costos por caso (a nivel país, estimado en \$340.000 total por caso, que incluye todos los gastos asociados al proceso). Cabe aclarar que las actividades de regularización también son financiadas a través de convenios con diferentes organismos, como por ejemplo, FNDR, CONADI, MIDEPLAN, INTEGRA e INDAP, sin ninguna ingerencia del MBN o en su defecto las SEREMIs sobre la asignación de estos recursos.

Respecto de la asignación de recursos entre componentes tampoco existe un criterio definido ni una estrategia de prevención para todas las regiones. La asignación de recursos se sustenta en los compromisos de desempeño regional en lo que se refiere a las acciones de prevención. En este escenario, la asignación de recursos al subcomponente 2.1 de prevención del programa obedece exclusivamente a la solicitud e iniciativas⁸⁰ de prevención presentadas por las SEREMIs regionales, evaluándose caso a caso las solicitudes en el Nivel Central y de acuerdo a ello se asignan o no los recursos solicitados.

En el caso del año 2008, la meta presidencial de los 30.000 títulos ofrecidos por la Presidenta de la República, implicó que desde el nivel central se iniciara un proceso de programación de acciones de prevención regional, a escala local, reservándose para el nivel central la gestión de los recursos y la elaboración de material de apoyo para la ejecución de dicho plan y para el nivel regional las acciones de prevención. Esto se realizó para algunas regiones el año 2008 y para el 2009 se incluyó a todas las regiones.

Respecto de la administración de fondos de terceros utilizados en el programa, es necesario distinguir entre aquellos provenientes de convenios nacionales y los regionales. En el primer caso, la transferencia de recursos, cuyos montos y plazos están estipulados en un convenio, la realiza el organismo otorgante (CONADI, INTEGRA, etc.) al nivel central del MBN y éste hace las transferencias mensuales de remesas a la región donde aplica el convenio en cuestión. Los convenios interinstitucionales celebrados por las

⁸⁰ En algunos casos serán charlas en los municipios, en otros será la producción de información, en otros serán reuniones con profesionales de servicios con los cuales se tiene convenios de coejecución, en otros casos se presentará el programa en alguna radio local, etc. Al final de cuentas depende de la creatividad y decisión del SEREMI.

autoridades centrales, se ajustan a los controles e informan en los plazos que consagra el convenio.

En el segundo caso, las transferencias referidas a convenios contraídos por las SEREMIs y que son de carácter regional, son realizadas por el organismo otorgante y la propia SEREMI realiza una rendición de acuerdo a los términos establecidos por las partes. No existe control del nivel central sobre dichos convenios.

Finalmente, las transferencias de recursos a empresas contratistas (pago por trabajo realizado) se realiza por caso trabajado de acuerdo a los requerimientos establecidos en las bases de licitación regionales, y previa firma del contrato con los cuales se adjudican los casos. No existe una transferencia de recursos financieros a beneficiarios finales o intermedios. La forma en que el MBN entrega beneficios es a través de un subsidio, que se rebaja del monto total del trámite a cancelar.

d) Recuperación de gastos total o parcial y Aporte de terceros

Para los casos tramitados ya sea a través del subcomponente 1.1⁸¹ Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces y subcomponente 1.3 Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados⁸² el programa recupera costos a través del pago por los servicios. Este pago está sujeto a un estudio socioeconómico del solicitante que establece su monto (que va desde el total del servicio a la gratuidad del mismo). Para Ciudadanos que no poseen subsidio, el costo del trámite varía según la ubicación del inmueble (Zona⁸³ extrema o centro) y si es un inmueble rural o urbano. La variación a la que se alude se aplica a todas las regularizaciones.

El cuadro 6 a continuación describe los cobros a ciudadanos por trámite que utiliza actualmente el Ministerio.

Cuadro N° 6
Costos del trámite de regularización para el solicitante,
según zona

	Zona Extrema	Zona Centro
Rural	477.079	344.658
Urbano	300.194	235.683

Fuente: MBN

En el caso del título gratuito, los procedimientos asociados a los trámites involucrados en la obtención del mismo son cancelados por el beneficiario. Sin embargo, el programa subsidia del mismo modo que describe el cuadro 8, si el solicitante cumple con los criterios que lo califican como vulnerable de acuerdo a lo detallado en el punto referido al tema. El Acta de radicación corresponde sólo a un permiso de ocupación temporal del

⁸¹ (D.L.N° .2.695/79)

⁸² (D.L.N° .1.939/77)

⁸³ Zonas extremas: regiones Arica-Parinacota; Tarapacá; Antofagasta; Atacama; Los Ríos; Los Lagos; Aysén y Magallanes; para inmuebles ubicados en el radio urbano \$300.914 y para inmuebles rurales \$477.079. Zona centro regiones Coquimbo; Valparaíso; O'higgins; del Maule; Bío Bío y La Araucanía para inmuebles ubicados en el radio urbano \$235.683 y para inmuebles rurales \$344.658.

Inmueble, no pagado, el que eventualmente se podría transformar en un trámite de otorgamiento de Título Gratuito.

Cuadro N° 7
Monto del Subsidio para el solicitante, según tramo por tipo de fuente de financiamiento

TRAMO	SUBSIDIO	VALOR	Subsidio		Financiamiento	Extrema ubicación		Ubicación Centro	
			Urbano	Rural		Urbana	Rural	Urbana	Rural
1	100%	0	100%	100%	SECTORIAL (MBN)	300.914	477.079	235.683	344.658
2	95%	17.233	90%	95%	SECTORIAL (MBN)	300.914	477.079	235.683	344.658
3	75%	119.270	50%	75%	SECTORIAL (MBN)	300.914	477.079	235.683	344.658
4	25%	225.686	25%	50%	SECTORIAL (MBN)	300.914	477.079	235.683	344.658
12	100%	0	100%	100%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
15	100%	0	100%	100%	CONADI	300.914	477.079	235.683	344.658
18	100%	0	100%	100%	SECTORIAL (MBN)	300.914	477.079	235.683	344.658
19	100%	0	100%	100%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
21	100%	0	100%	100%	CHILE SOLIDARIO MIDEPLAN	300.914	477.079	235.683	344.658
26	100%	0	100%	100%	SECTORIAL	300.914	477.079	235.683	344.658
28	95%	17.233	90%	95%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
29	95%	17.233	90%	95%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
30	75%	86.165	50%	75%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
31	75%	86.165	50%	75%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
32	100%	0	100%	100%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
33	100%	0	100%	100%	FNDR	300.914	477.079	235.683	344.658
35	100%	0	100%	100%	SECTORIAL (MBN)	300.914	477.079	235.683	344.658
36	100%	0	100%	100%	CHILE SOLIDARIO MIDEPLAN	300.914	477.079	235.683	344.658

Fuente: MBN

1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

La población potencial del componente 1 y 2 no es la misma. La población potencial del componente 1 corresponde a todos los ciudadanos del país o personas jurídicas con propiedad irregular que no superan las 380 UTM en el sector urbano y las 800 UTM en el sector rural. Por su parte la población potencial del componente 2 corresponde a todos los ciudadanos del país o personas jurídicas con propiedad irregular o regular.

a) Definición

La población potencial del componente 1.1 corresponde a ciudadanos con una propiedad irregular particular, de nacionalidad chilena, mayores de edad, personas naturales o personas Jurídicas, del sector urbano y rural. Estos ciudadanos tienen la opción de regularizar pequeños inmuebles que no superan las UTM 380 en propiedades urbanas y hasta UTM 800 en ubicaciones rurales.

La población potencial del componente 1.2 (permisos de ocupación) corresponde a personas naturales chilenas, ocupantes de propiedades fiscales, calificados como vulnerables según puntaje establecido en FPS o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales del MBN. Se excluyen aquellos que cumpliendo los requisitos anteriores, sean dueñas, ellas o sus cónyuges, de otro bien raíz.

La población potencial del componente 1.3 (títulos gratuitos) son todas aquellas personas naturales o jurídicas chilenas solicitantes del permiso, pudiendo o no corresponder a la misma población del subcomponente 1.2. En el caso de personas naturales corresponden personas con un puntaje máximo de 13.484 puntos en FPS, que han ocupado y vivido permanentemente en un terreno fiscal por un período igual o superior a 5 años, acreditado si es posible, por documentos que establezcan la legitimidad de la ocupación del inmueble fiscal (Actas de Radicación u otros) y que no son dueños, ni el solicitante ni su cónyuge, de otra propiedad raíz en ninguna parte del territorio nacional. En el caso de las personas jurídicas son todas aquellas solicitantes que no persigan fines de lucro a fin de satisfacer en esta forma una necesidad de bien público.

La población potencial del subcomponente 2.1 (prevención) corresponde a todos los ciudadanos con una propiedad regular o irregular y asociaciones de personas de diversa índole, por ejemplo, juntas de vecinos, o mesas rurales, mesas indígenas, colegios. Además, se suman a esta población potencial todas las instituciones del Estado que desconocen los beneficios de las acciones de regularización del Ministerio y el marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces.

La población potencial del subcomponente 2.2 (trámites, procedimientos simplificados) corresponde a todos los solicitantes que ingresan al RPI para regularizar su propiedad, y a toda la población poseedora de una propiedad irregular

b) Cuantificación de la población potencial

Respecto de la cuantificación de la población potencial del programa⁸⁴, la evaluación que da origen al programa, con fondos del Banco Mundial, consigna un total de 100.000 propiedades rurales y 42.000 urbanas en situación irregular, que corresponderían sólo a aquellos beneficiarios “cuya regularización no puede ser financiada⁸⁵”, por lo que podría deducirse que son más los casos de irregularidad.

⁸⁴ La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención, en este caso son todos los bienes raíces (o, más bien, sus respectivos dueños) que se encuentren en una situación de irregularidad en cuanto a sus títulos de dominio.

⁸⁵ Se asume que aquella que la persona comprueba que no tiene suficientes ingresos como para pagar el trámite. Aunque el texto del Informe del Banco Mundial no está disponible

Para la segunda etapa, con fondos asignados por el Presupuesto de la Nación en 1996, el Ministerio de Bienes Nacionales realizó un Diagnóstico de Propiedad Irregular (DPI), tomando una muestra, que identifica un universo potencial de 65.000 propiedades irregulares con factibilidad de regularizarse a través de saneamientos (propiedad particular) o entrega de títulos gratuitos (propiedad fiscal). De este universo, 36.000 propiedades serían urbanas y 29.000 corresponderían al sector rural.

Sin embargo, de acuerdo con la Evaluación Dipres (2001, pág 2) y la Evaluación de Asesorías para el Desarrollo (2002, pág 6) el DPI *“subestima fuertemente el universo”*. *“Fue realizado sin la exhaustividad requerida por equipos poco preparados, y no consideró la dinámica del proceso de regularización y desregularización.”*

Para cuantificar la magnitud del problema hoy, la única fuente confiable de datos, validada por este Panel, es el Censo Agropecuario levantado por INE el año 1997 y 2007 para el sector rural. Los datos proporcionados por el Censo muestran que la irregularidad de tenencia para el 2007 (cuadro 9) equivale a 69.249 predios, que constituyen la población potencial del programa a nivel rural.

Cuadro N°8
N° de Predios Rurales por Situación de Tenencia

situación tenencia	1997		2007		Diferencia Porcentual
	N° prop	% del total	N° prop	% del total	
tit inscritos(1)	385.104	72,1	402.947	77,8	5,7
tit irregulares	105.469	19,7	69.249	13,4	-6,4
otra form ten(2)	43.508	8,1	45.405	8,8	0,6
Total	534.081	100,0	517.601	100,0	-0,0
(1) corresponde a propiedades con título regularizado e inscrito					
(2) corresponde a otras formas de tenencia que no se pueden clasificar en ninguna de las anteriores					

Fuente Elaboración propia a partir de los datos del Censo Agropecuario 2007

No es posible extrapolar⁸⁶ los datos del Censo Agropecuario para estimar el universo potencial de beneficiarios en el sector urbano. Varias son las razones metodológicas que sustentan este juicio del Panel, entre otras: a) porque las magnitudes no son equivalentes; b) porque no se dispone de medidas de campo respecto a la situación actual urbana; c) porque no tenemos suficientes antecedentes para tomar en cuenta de manera apropiada diferencias importantes entre ambos sectores y entre regiones lo que lleva a propagar los sesgos; d) porque la extrapolación es válida cuando se sabe que la técnica de aproximación tiene un error que es predecible, y en este caso no se conoce.

Tampoco es posible considerar como antecedente válido la muestra tomada por el Ministerio (DPI, 1996) por varias razones: a) el Panel no valida los datos, al igual que otros estudios⁸⁷; b) los cambios en términos de poblamiento del nivel urbano no permiten

⁸⁶ El proceso de calcular valores numéricos desconocidos a partir de otros ya conocidos mediante la aplicación de algoritmos concretos.

⁸⁷ Evaluación Dipres 2001, por ejemplo

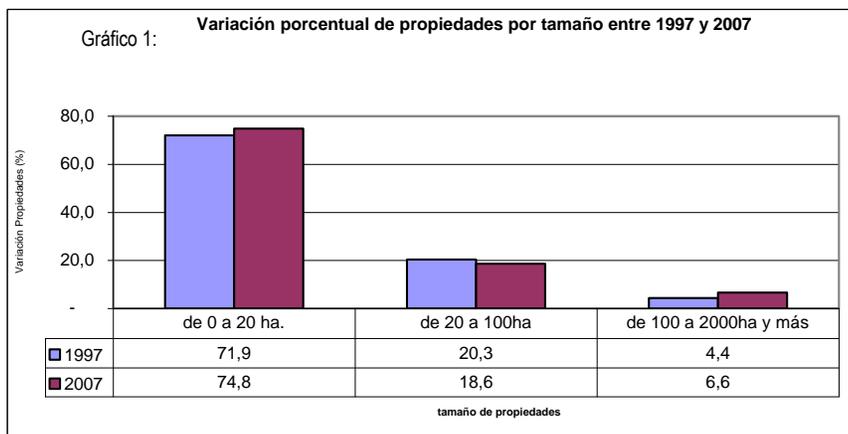
aproximar una cifra porque no hay estudios actualizados⁸⁸ y porque metodológicamente tiene los mismos problemas enunciados para el caso rural. Las transformaciones producidas con la aplicación de las políticas de regionalización, en el caso del poblamiento urbano a nivel nacional, y con las políticas de reordenamiento territorial, en el caso del Gran Santiago, no permiten estimar de manera confiable una cifra.

En cuanto al componente 2 tampoco es posible dimensionar o cuantificar la población potencial por las mismas razones enunciadas anteriormente.

c) Caracterización de la población potencial

El programa no cuenta con antecedentes que permitan caracterizar su población potencial en cuanto a su número, distribución espacial, sexo, grupos étnicos, ingresos, empleo, entre otros, relevantes para dimensionar la adecuabilidad de las soluciones propuestas y la magnitud del problema o necesidad que dio origen al programa.

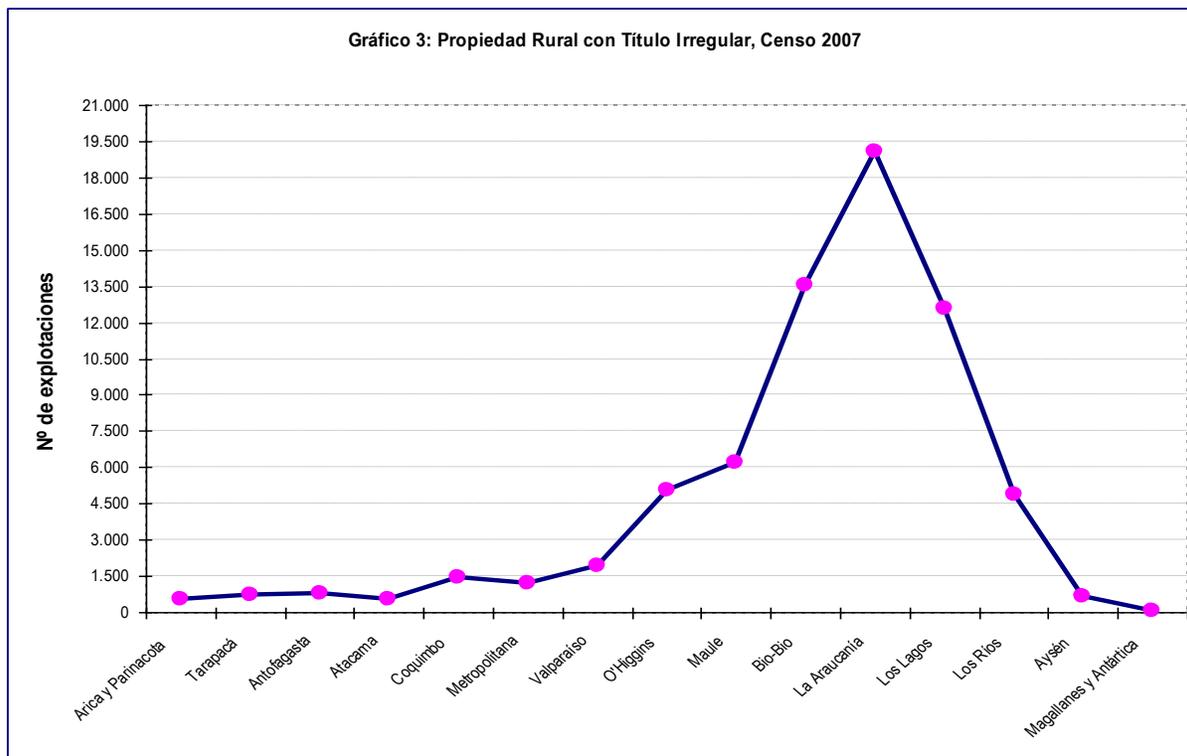
Sin embargo, en el caso del sector rural, aún cuando no se encuentra disponible un diagnóstico de la situación inicial, es posible establecer que la población con mayores problemas de irregularidad de la tenencia corresponde a los pequeños agricultores con menos de 20 hectáreas. En ambos períodos, 1997-2007, la proporción de predios de este tamaño representa más de un 70% del universo de predios irregulares del país, ver Gráfico 1.



La distribución a nivel nacional del universo potencial de propiedades rurales con título irregular (ver gráfico 3) indica que la mayor concentración de la irregularidad se da en las regiones de la Araucanía, Bío Bío y Los Lagos. Del total de predios con título irregular, la Araucanía concentra un 28% de predios, Bío Bío un 20% y Los Lagos 18%, proporción significativamente más alta que el resto. Las regiones con la menor proporción de predios irregulares Arica y Parinacota y Magallanes y Antártica.

⁸⁸ El último estudio realizado es en 1997 por Vicente Gámez Bastén. Poblamiento urbano y vivienda. Algunas tendencias hacia los noventa en Chile Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central. Campus San Bernardo, Santiago.

Gráfico 2:



En el caso del componente 2, la población potencial del sector rural corresponde a 242.197 productores/as que viven en los 517.601 predios con título regular, irregular u otra forma de tenencia. No es posible determinar la población potencial urbana por las razones ya expuestas.

No existe para este segmento poblacional una caracterización de género, y tampoco el enfoque de género en su definición.

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo⁸⁹

a) Definición

La población objetivo del componente 1 (gráfico 2 a continuación) para el período 2005-2007 está constituida por **la demanda efectiva por regularización de aquellas solicitudes válidas ingresadas cada año al RPI** que el programa tiene considerado atender en cada año. Estas pueden corresponder a solicitudes regularización de propiedades privadas o fiscales, a solicitudes de permisos de ocupación y a solicitudes de títulos gratuitos.

La población objetivo del componente 2, el programa no ha definido meta de población objetivo, por lo que no es posible cuantificarla. Tampoco posee información que permita

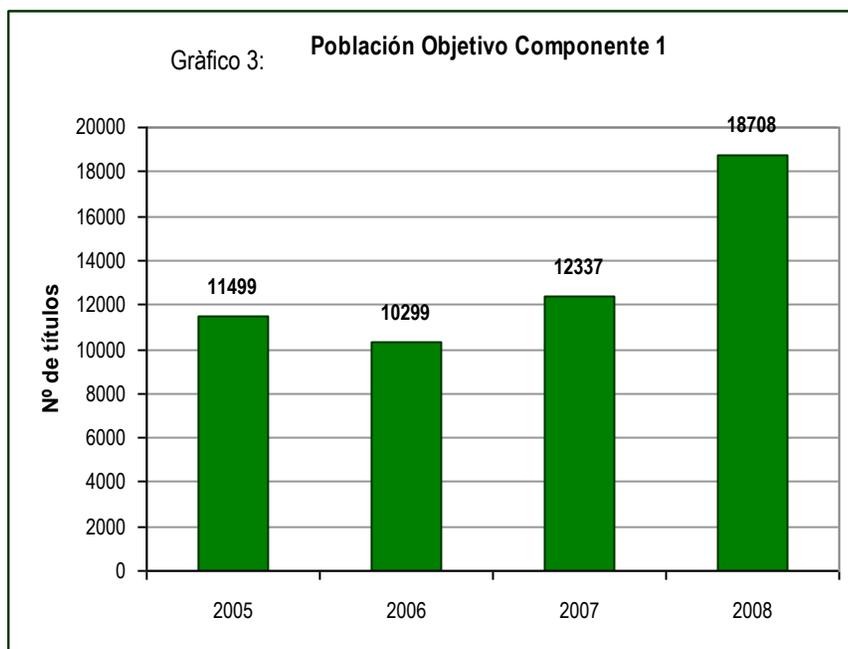
⁸⁹ Población objetivo: población que el programa tiene considerado / planificado atender.

caracterizarla. En todo caso esta población corresponde a todas las personas con pequeña propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular del país.

b) Cuantificación

Respecto de la población objetivo⁹⁰ del programa, sólo es posible cuantificar la que corresponde al componente 1. No existe ningún antecedente que permitan cuantificar la población objetivo⁹¹ del componente 2 a nivel urbano o rural. Tampoco es posible proyectar un número por las razones ya enunciadas.

La población objetivo del componente 1 (gráfico 2) para el período 2005-2007 corresponde como se mencionó a la demanda efectiva por regularización de aquellas solicitudes válidas ingresadas cada año al RPI y para el cuatrienio equivale a 52.996. Sin embargo, esta definición de población objetivo cambia en el año 2008 en el caso del subcomponente 1.1 en función de la meta presidencial. Por primera vez el programa establece una meta de atención. De un total de 30.000 casos, se programa atender en el año 2008 a 15.421 solicitudes de regularización.



c) Caracterización

Respecto de las características de la población objetivo del programa, la única información que se tiene es su distribución por región, sector urbano y rural y sexo, además del número de Personas jurídicas (ver cuadro 10). Otra información como etnia, ingresos, empleo, entre otros, relevantes para dimensionar la adecuabilidad de las soluciones propuestas y la magnitud del problema o necesidad que dio origen al programa, no está disponible.

⁹⁰ Se refiere aquella población que el programa tiene programado atender.

⁹¹ Solo existen antecedentes de los beneficiarios efectivos de títulos gratuitos.

Cuadro N°9
Distribución de la población objetivo, cuatrienio 2005-2008
(Número de solicitudes válidas)

Región	Rural	Urbano	Total	Femenino	Masculino	Personas Jurídicas
ARICA Y PARINACOTA	55	68	123	70	53	0
TARAPACA	547	169	716	370	340	6
ANTOFAGASTA	38	492	530	342	172	16
ATACAMA	886	1.329	2215	1.196	997	22
COQUIMBO	4.667	823	5490	2.800	2.580	110
VALPARAISO	2.229	2.725	4954	2.892	1.990	72
METROPOLITANA	2.476	1.954	4430	2.454	1.932	44
LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS	2.634	878	3512	1.665	1.777	70
DEL MAULE	5.670	630	6300	2.835	3.339	126
DEL BIO-BIO	6.073	4.416	10489	5.180	5.268	41
DE LA ARAUCANIA	3.926	2.725	6651	3.239	3.333	79
DE LOS RIOS	248	132	380	223	156	1
DE LOS LAGOS	3.969	2.428	6397	3.001	3.326	70
DE AYSEN	157	138	295	144	149	2
MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA	57	427	484	222	253	9
Total general	33.632	19.334	52966	26633	25665	668
%	63,5%	36,5%		50,3%	48,5%	1,3%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de información del Programa.

Como se puede apreciar en el Cuadro 9, la mayor demanda efectiva del programa se concentra por orden de magnitud en las regiones del Bío Bío rural y urbana, Maule rural, Coquimbo rural, Araucanía rural y urbana, y Los Lagos rural, siendo las regiones con menor demanda las de Arica y Parinacota; Aysén y Magallanes y Antártica Chilena.

Las regiones del Bío Bío (20%), Araucanía (12,6%), Maule (11,8%) y los Lagos concentran un **56,4%** de la demanda de regularización del país. Mientras que las regiones de Arica, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Aysén y Magallanes, en su conjunto, sólo concentran el **18,2%** de la demanda total del país.

Por su parte la distribución de la demanda efectiva por sexo presenta leves diferencias entre hombres y mujeres, oscilando un 1% y un 2%, y se concentra –en orden decreciente- en las mismas regiones.

Respecto de la demanda efectiva de personas jurídicas, ésta se concentra con mayor intensidad en las regiones de Maule (18,9% del total) y Coquimbo (16,5% del total) y Maule, siendo casi inexistente en los Ríos y Aysén (0,1% y 0,3% del total, respectivamente), e inexistente en Arica y Parinacota.

La población objetivo del componente 2, corresponde a todas las personas con pequeña propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular del país. El programa no ha definido meta de población objetivo, por lo que no es posible cuantificarla.

El enfoque de género no se ha incorporado en la definición de población objetivo, por cuanto todo aquel que quiera acceder al programa postula y no hay llamados específicos para mujeres u hombres. Sin embargo, la DCPR ha incluido criterios de focalización para la población objetivo mujer del sector rural e indígena como beneficiarios prioritarios de los procesos de regularización. Asimismo se ha incorporado en los registros el dato de demanda efectiva desagregado por sexo, lo que permite realizar un análisis de género de la distribución de la demanda.

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

a) Organización y funciones

A nivel central el programa está bajo la responsabilidad de la División de Constitución de Propiedad Raíz dependiente de la Subsecretaría de la cartera (ver Figura 3 a continuación).

La División de Constitución de la Propiedad Raíz tiene las siguientes funciones: estudiar y proponer los programas de trabajo relacionados con la constitución de la pequeña propiedad raíz particular de acuerdo con las leyes vigentes; estudiar y proponer los programas de trabajo relacionados con la constitución y regularización del dominio de las comunidades en conformidad al decreto con fuerza de ley N° 5, de 1967, de Agricultura; también, supervisa y controla la correcta aplicación de las normas e instrucciones sobre constitución de la pequeña propiedad raíz particular que corresponde cumplir a las Secretarías Regionales Ministeriales; y las atribuciones que, en relación con su cometido, se le delegan específicamente.

La Unidad Indígena, que forma parte del organigrama de la División, en una posición intermedia entre la Jefatura de la División y los Departamentos, fue creada dando cumplimiento al imperativo legal de focalización establecido en la Ley indígena 19.253, que encarga al MBN la tarea de regularizar y contribuir en la recuperación de tierras para los pueblos originarios. Esta unidad, tiene como función la coordinación de la acción nacional en materia indígena de competencia del Ministerio de Bienes Nacionales, y de los convenios intersectoriales, que se concretaron luego con Mideplan, Chile Solidario, CONADI, INDAP, INTEGRAL.

Para el cumplimiento de su misión, y de acuerdo al Artículo 30 del Reglamento Orgánico del MBN, la DCPR está compuesta por dos departamentos: *el Departamento de Programación y Control* (en adelante DPC) y el *Departamento Normativo* (en adelante DN). Con la Jefatura de cada departamento conforma la dirección ejecutiva de la División. A los departamentos le corresponden las siguientes funciones:

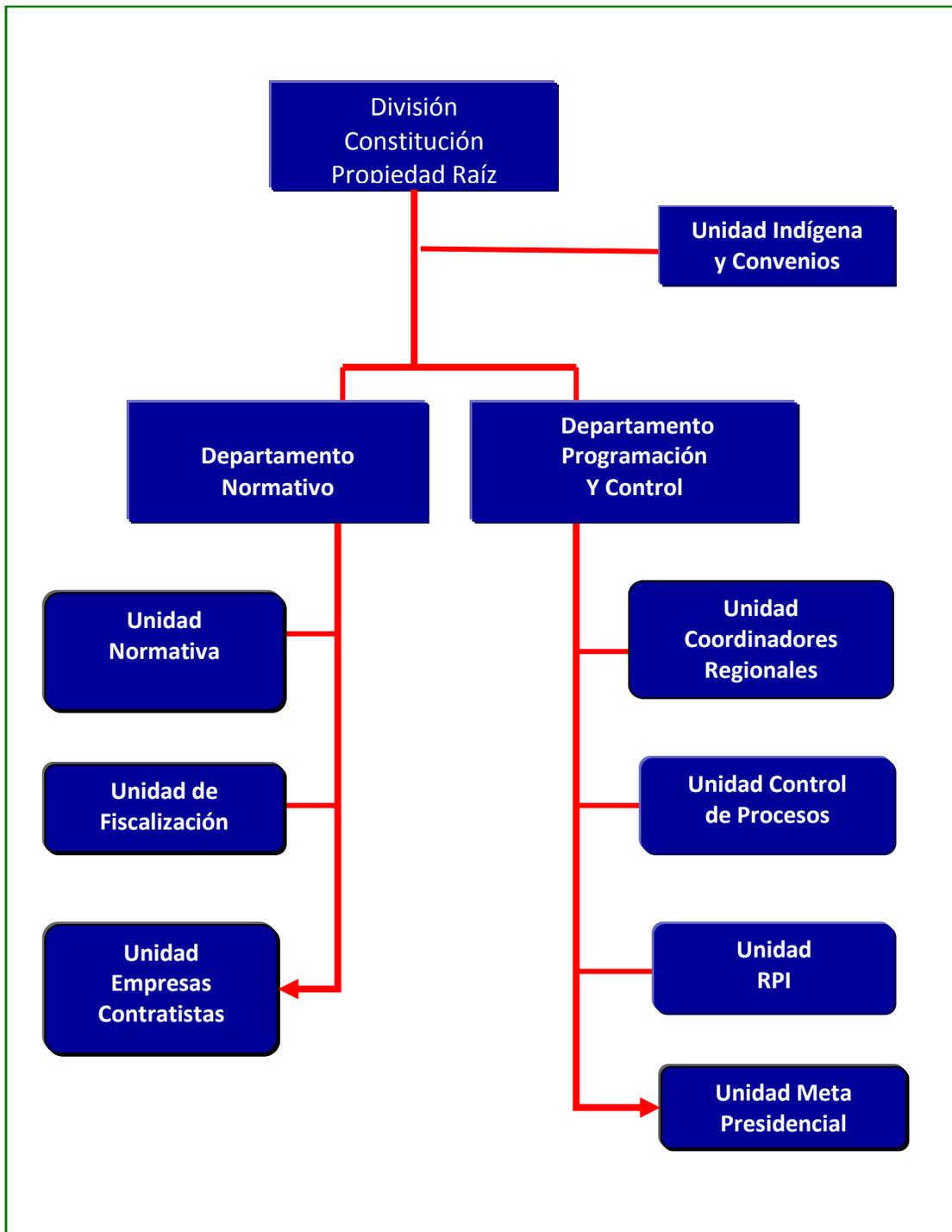
Son funciones del DPC: estudiar, proponer, apoyar y evaluar los procedimientos relacionados con la constitución y regularización de la pequeña propiedad raíz particular y constitución de las comunidades agrícolas regidas por el decreto con fuerza de ley 5, de 1968; realizar la tuición técnica de los trabajos programados que se ejecuten por las

Secretarías Regionales Ministeriales; colaborar en la coordinación de las tareas que le corresponden a la DCPR; mantener el registro de todas las propiedades saneadas y encargarse del mismo; realizar todas aquellas labores que, en materias de su competencia, le encomiende la jefe de la DCPR.

El departamento cuenta además, con cuatro unidades: Unidad de Coordinadores Regionales, Unidad de Control de Procesos, Unidad Registro Propiedad Irregular y Unidad meta Presidencia, cuyas funciones son las siguientes:

Unidad de Coordinadores Regionales: Realizan la función de encargados regionales y a los cuales se le ha asignado 5 Secretarías Regionales Ministeriales, con el objeto de apoyar la gestión de estas SEREMIS en los ámbitos de regularización, como por ejemplo, ejecución presupuestaria, lograr la resolución de sus problemas coordinando tareas desde el nivel central, evaluar la gestión y ejercer el control mediante diferentes instrumentos para el cumplimiento de las tareas programadas.

FIGURA 3: ORGANIGRAMA DIVISIÓN CONSTITUCIÓN DE PROPIEDAD RAÍZ



Unidad de Control de Procesos: Le corresponde monitorear el avance de las metas de regularización a nivel regional y nacional, control y seguimiento de Convenios Colectivos del Nivel Central, Regional sirviendo de apoyo a los Coordinadores regionales y a la toma de decisiones de la jefatura de su departamento. Esta unidad tiene importante

coordinación a Nivel Central con la División de Planificación y Presupuesto del MBN, quien es su principal Proveedor y Cliente a la vez.

Unidad RPI: Le corresponde dar apoyo a las 15 Secretarías Regionales Ministeriales en el uso del sistema informático, llamado Registro de la Propiedad Irregular (RPI), sistema en donde se ingresan la totalidad de las solicitudes de regularización a nivel nacional, cumple la función además de servir de nexo con la Unidad de Informática para la resolución de eventuales incoherencias y de evaluar socioeconómicamente aquellas postulaciones en que se solicita subsidio por parte del MBN para financiar el costo del procedimiento de regularización de acuerdo a la normativa.

Unidad Meta Presidencial: Unidad Ad-hoc para coordinar actividades relativas al cumplimiento del compromiso presidencial (30.000 casos al fin del período 2010). Sirve de enlace con la Unidad Control de Procesos y RPI.

Son funciones del DN: Mantener actualizado el Registro de contratistas; controlar , supervisar y fiscalizar las funciones de los encargados regionales del Registro de contratistas; informar al Sr. Subsecretario respecto de apelaciones y otros recursos interpuestos; instruir en materias sobre cumplimiento, aplicación y criterios de la normativa relativa al proceso de regularización; asistir en materia jurídica a todos los requerimientos de la jefatura de la División; y asistir jurídicamente en todos los requerimientos que provengan del Departamento de Programación y Control.

Dentro de sus principales actividades están: análisis de textos legales de permanente aplicación por parte del Ministerio en materia de Regularizaciones⁹² de ocupaciones en propiedad Fiscal y saneamientos de propiedades particulares y propuestas de modificaciones legales; elaboración y/o actualización de los Manuales de Procedimiento, elaboración de formatos de Resoluciones para diversos fines dentro de los procedimientos de regularización; revisión de convenios nacionales o regionales, o con municipios relativos a acciones de regularización; revisión de Decretos de otorgamiento de Títulos Gratuitos y de autorizaciones de Subdivisiones en Isla de Pascua. Son unidades dependientes de esta división, las siguientes

Unidad Normativa: Informar al Sr. Subsecretario respecto de Apelaciones y otros recursos; proponer y elaborar resoluciones, convenios; y apoyar la labor de cada región en materias relativas a licitaciones y visaciones.

Unidad de Fiscalización: Supervisar y controlar la labor de los encargados regionales del registro de contratistas y de las empresas contratistas y elaborar informes de gestión.

Unidad de Empresas Contratistas: Soporte técnico y administrativo de la gestión de la Unidad de Fiscalización.

b) Definición de funciones y responsabilidades a nivel de la Regiones

La operación del programa se desarrolla mediante la delegación de responsabilidades (de administración y control) en las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS). Estas

⁹² DL. N° 1939/77; D.L. N°2695/79 su Reglamento D.S. 541 de 1996; LEY N° 19776; D.L N°2885/79; LEY N°20.062.

dependen jerárquicamente de la Subsecretaría de Bienes Nacionales. Sin embargo, para efectos del funcionamiento del programa, dependen de la DCPR y además, en lo que dice relación directa con los intereses regionales, dependen del Intendente Regional respectivo.

Las Secretarías Regionales Ministeriales se encuentran a cargo de un(a) Secretario(a) Regional Ministerial quien tiene la responsabilidad de supervisar administrativa y técnicamente su unidad, así como también las oficinas provinciales de su jurisdicción. Además, le corresponde ejecutar las políticas ministeriales en relación con la adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado, la supervisión de los Bienes Nacionales de uso público, el catastro nacional de éstos y la regularización y constitución del dominio de la propiedad raíz. Es la oficina de regularización de la propiedad raíz, representada por el Encargado Regional de Regularización, quien tiene directa relación con el programa.

Son éstas (las SEREMIs) las que determinan si las regularizaciones se realizarán en forma directa o se externalizarán a proveedores (contratistas) certificados en el registro que tiene el MBN para estas funciones. Específicamente, resuelven en función de su dotación de personal, presupuesto, capacidad de ejecución de casos y de gestión, si las regularizaciones serán íntegramente tramitadas en forma directa, es decir, desde la convocatoria hasta la inscripción; si se realizarán en forma mixta, es decir, el llamado será hecho por la SEREMI y los casos serán ejecutados por contratistas externos que se adjudicarán los trabajos vía licitación pública o, finalmente, si el proceso completo será llevado a cabo por contratistas externos, en el caso de las regularizaciones de propiedades particulares. En caso de tratarse de regularizaciones de terrenos fiscales, la constitución de dominios se realiza en forma directa (por parte de las SEREMIs) En el caso de de la ejecución de casos, “existen títulos gratuitos que son ejecutados por empresas contratistas, es decir no necesariamente en forma directa”⁹³. En ambos casos, el control del proceso corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales.

Por otra parte, corresponde a las SEREMIs articular el sistema de operación del programa en sus regiones, y asegurar su funcionamiento en cada una de las etapas en las que intervienen otras instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, en la captación de casos pueden participar los municipios a través de sus Departamentos Sociales, u otras instituciones del Estado: INDAP, CONAF, SERNAM, MIDEPLAN entre otras. Al momento de chequear y verificar los antecedentes económicos, sociales o legales de los solicitantes, participan organismos como el Servicio de Impuestos Internos, SII y el Registro Civil. En ciertos casos especiales vinculados con el borde costero, por ejemplo, se requiere la participación de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, DIFROL o la Subsecretaría de Marina, además el proceso de otorgamiento de Actas de Radicación (en el caso de bienes rústicos) contempla la visación⁹⁴ de antecedentes emanada del SAG, en otros casos del SERVIU o Departamento de Obras Municipales, DOM.

Por otra parte, es la Contraloría General de la República el órgano que toma razón de los decretos y resoluciones, y finalmente el Conservador de Bienes Raíces donde se inscriben los títulos saneados.

⁹³ Observaciones al Informe Preliminar final, página 2, Ministerio Bienes Nacionales

⁹⁴ Visto bueno, o autorización

c) Dotación de Personal y funciones

La dotación del Ministerio involucrada directamente en los procesos del programa es de 157 trabajador@s, con 31 funcionarios trabajando a nivel central. La dotación de personas trabajando en la unidad meta presidencial corresponde a 2 contratos, a partir Octubre del 2008. La información entregada no especifica claramente sus funciones por lo que no se detallan éstas. La dotación a nivel central por tipo de función ejercida es la siguiente:

Cuadro Nº 10
Dotación de Personal Nivel Central y Descripción de Funciones⁹⁵

División Control Propiedad Raíz	Responsabilidades/Funciones Nivel Central MBN
Unidad Indígena	<p>Jefatura, Coordinación de la División</p> <p>Secretaría Recepción, distribución y despacho de toda la correspondencia, interna y externa, de la División.</p> <p>Administrar eficientemente los recursos físicos e insumos que se le encomienden, en función de mantener la operatividad de la División, en coordinación con la Unidad de Recursos Físicos del Ministerio.</p> <p>Apoyar la tramitación de las acciones administrativas de las Jefaturas y del personal de la División.</p> <p>Elaboración y organización de la Agenda de Actividades de la Jefa de División, en materia de compromisos, entrevistas y reuniones en general, informando oportunamente sobre su ejecución.</p> <p>Coordinación de los requerimientos efectuados a la Jefa de División por autoridades del Ministerio, de otras dependencias del Gobierno y del Parlamento.</p> <p>Asesor de la División</p> <p>Función de encargada de los convenios con terceros asociados a la División (Chile Barrios, Integra, Mideplan, etc) y de los convenios con programas para grupos específicos</p> <p>Encargada del tema de regularización asociado con las etnias y del o los convenios establecidos con CONADI</p>
Departamento de Programación y Control	<p>Función de soporte al tema de regularización propiedad etnias</p> <p>Jefatura, Coordinación del Departamento, Responsable del tema de regularización nacional y de control de los procesos asociados</p> <p>Encargados Regionales de regularización, que actúan como contraparte de las Regiones; cada uno tiene un promedio de 5 regiones asignadas</p> <p>Función de soporte a los encargados regionales en materias de producción de informes.</p> <p>Función de evaluación socio-económica</p> <p>Función asociada con el cumplimiento de la meta presidencial y control del proceso</p> <p>Encargado del Registro de Propiedad Irregular, proceso informático</p> <p>Secretaría del Departamento Recepción, distribución y despacho de toda la correspondencia, interna y externa, del Departamento.</p> <p>Apoyar la tramitación de las acciones administrativas de la Jefa de Departamento y de su personal.</p> <p>Elaboración y organización de la Agenda de Actividades de la Jefa de Departamento, en materia de compromisos, entrevistas y reuniones en general, informando oportunamente sobre su ejecución.</p> <p>Coordinación de los requerimientos efectuados a la Jefa de Departamento por la Jefa de División y autoridades del Ministerio Ingreso y manejo de la información de las actividades realizadas en los sistemas de información y manuales que dispone la División.</p> <p>Unidad Meta presidencial</p>
Departamento Normativo	<p>Jefe del Departamento, Coordinación de las tareas asociadas a los decretos de títulos gratuitos, y el marco normativo de la regularización; así como del registro nacional de contratistas, y las soluciones de cobro</p> <p>Encargado del control presupuestario y de gestión de cinco departamentos de regularización regionales, cada uno, como así también de las coordinaciones entre las Seremías con el Nivel Central para dar cumplimiento a las metas Ministeriales</p> <p>Encargado de la mantención y entrega de información estadística de regularización para clientes internos y externos que la soliciten.</p>

⁹⁵ La disparidad en la descripción de funciones obedece al nivel de detalle con que se entregó la información por parte de un y otro departamento

División Control Propiedad Raíz	Responsabilidades/Funciones Nivel Central MBN
	<p>Encargado de organizar relación unidad de informática (DCPR), revisión y mejora completa al modulo generador de informes del sistema, eliminar bases de datos duplicadas (base excel), mejorar niveles de validación, revisar y mejorar los ingresos masivos de información, tomar acciones para evitar retardos en ingreso de información al sistema, resolver problemas de tiempo de respuesta en regiones ante necesidades de información, auditoria de soporte y continuidad operativa, generar levantamiento de cambios de corto plazo al software, generar documentaciones de aplicación, recapacitar a usuarios. Levantamiento y control de existencia de expedientes, con cuadratura y análisis de brechas con el sistema informático. Elaboración de informes de avances físicos y presupuestarios mensuales del compromiso presidencial</p> <p>Encargado de gestionar mediante el sistema informático del RPI, sistematizando, analizando y entregando la información que de ese instrumento se obtiene para la gestión eficiente del compromiso presidencial, diseñando y apoyando a las contrapartes regionales, realizando las coordinaciones pertinentes dentro y fuera de la División.</p> <p>Técnicos de soporte: encargados de la mantención, ordenamiento y entrega de información a regiones contenida en el sistema informático del Registro de Propiedad Irregular</p> <p>Encargado de la Implementación y Coordinación del Programa de prevención de la irregularidad a Nivel Nacional</p> <p>Abogados de la unidad normativa. Análisis de textos legales de permanente aplicación por parte del Ministerio en materia de Regularizaciones de ocupaciones en propiedad Fiscal y saneamientos de propiedades particulares, propuestas de modificaciones, etc. (DL. N° 1939/77; D.L. N°2695/79 su Reglamento D.S. 541 de 1996 ; LEY N° 19776; D.L N°2885/79; LEY N°20.062)</p> <p>Administrativo unidad normativa Mantener actualizado mensualmente inventario de material de difusión R.P.I Mantener actualizada nomina de seguimiento de expedientes que se encuentran en el nivel central, Títulos Gratuitos D.L 1.939/77 y Ley 19.776</p> <p>Apoyo de Seremis en materia de Títulos Gratuitos</p> <p>Revisar los expedientes de Título Gratuito sobre 500 U.F, informándolos a la Sra. Ministra para su autorización</p> <p>Administrativo encargada Operativa del Registro Nacional de Contratistas.</p> <p>Actualización y mantención del Registro de Contratista</p> <p>Representante de la división ante la mesa representante de la división ante la mesa interdivisional de género del MBN.</p> <p>Encargada del PMG equidad de género de la D.C.P.R (propuesta y elaboración de los compromisos contraídos anualmente por la división en materia de género y compromisos ministeriales de equidad de género e igualdad de oportunidades).</p> <p>Encargada del seguimiento y elaboración de los estados de avance trimestrales del PMG y de los compromisos ministeriales de género.</p> <p>Secretaria del Departamento:</p> <p>Mantención actualizada de los registros y archivos del Departamento, para el uso oportuno de la información allí consignada, especialmente respecto de los Recursos Jerárquicos a través de la correspondiente plantilla.</p> <p>Elaboración y digitación de documentos solicitados por la Jefatura.</p> <p>Realizar llamadas telefónicas y atención del mismo.</p> <p>Actividades de Apoyo Administrativo, tales como fotocopiar documentos, envíos de fax y otros.</p> <p>Despacho de documentos dentro del Ministerio.</p>
	TOTAL DE LA DIVISION

Fuente DCPR

En regiones, la dotación de Personal asociada al Programa corresponde en el período 2005-2006 a 36 personas aproximadamente. A partir de la incorporación de nuevas regiones, la dotación de personal en regiones se incrementó a 45 personas, con un promedio de 3 personas en cada una de las 15 regiones. Las funciones que cumplen en cada región son: a) abogado, visación y normativa legal; b) geógrafo, planos y límites; y c) administrativo, soporte.

Excepcionalmente el 2008 en el mes de Octubre, se contrataron 70 técnicos, administrativos y profesionales más, a honorarios para efectos de cumplir con la meta presidencial de 30.000 títulos de dominio, anunciada el 21 de mayo del 2008 (ver cuadro N°11). Lo anterior implica que a nivel regional la dotación de personal a partir de Octubre del 2008 equivale a 115 funcionarios para las labores de producción de los componentes, principalmente.

Cuadro N° 11
Dotación de Personal Nuevas Contrataciones (Octubre 2008-Julio 2009)

REGION	NOMBRE/DPTO	SOLICITADOS	CONTRATADOS
REGIÓN 15	Arica	3	3
REGIÓN 01	Tarapacá	4	3
REGIÓN 02	Antofagasta	3	3
REGIÓN 03	Atacama	4	4
REGIÓN 04	Coquimbo	4	4
REGIÓN 05	Valparaíso	6	5
REGIÓN 06	Rancagua	3	3
REGIÓN 07	Maule	8	5
REGIÓN 08	Bio Bio	18	17
REGIÓN 09	Araucanía	5	6
REGIÓN 14	Los Ríos	3	0
REGIÓN 10	Los Lagos	16	15
REGIÓN 11	Aysen	2	2
REGIÓN 13	Metropolitana	0	0
TOTAL		85	70

Elaboración propia, base de datos DCPR

d) Mecanismos de Coordinación y asignación de responsabilidades

A nivel de la Dirección de la División, la coordinación está basada en reuniones periódicas de la Jefa de División con los respectivos jefes de departamentos y luego se trasmite la información a las unidades para llevar a cabo los trabajos encomendados y/o propios de la división. De manera ocasional y dependiendo la relevancia del asunto a tratar se utiliza la modalidad de reuniones ampliadas, congrega a otros profesionales no jefes de las Divisiones. Además, las tareas de asesorías políticas y técnicas en las materias propias de esta División hacia las autoridades máximas de este Ministerio, forman parte de su quehacer cotidiano dentro de la Institución.

Respecto a la asignación de responsabilidades, es el equipo Directivo de la División (formado por la Jefa de la División más las dos Jefaturas de departamentos) quienes las definen. Esta división cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales por lo que las asignaciones de responsabilidades están directamente relacionadas a las competencias de cada funcionario, considerando además la experiencia en los temas propios del Ministerio y del sector público.

Otros mecanismo de coordinación vigente es la Mesa inter divisional, que es la instancia de coordinación interna del MBN, en donde participan las autoridades de nivel central de cada una de las Divisiones. Este espacio tiene como objetivo principal el seguimiento de la meta presidencial.

Un importante espacio de coordinación a nivel nacional lo constituye la jornada anual de planificación del presupuesto en la que se establecen los convenios de desempeño de cada región y se programa el trabajo anual.

Existen también otras dos instancias específicas de coordinación anuales, estos son los encuentros nacionales de encargados regionales de regularización, donde se analizan y solucionan problemas o cuellos de botella que se producen en el proceso de saneamiento.

Con las regiones operan varios mecanismos de coordinación, siendo el más relevante el que realizan los tres encargados de regiones del Dpto. Programación y Control, quienes cumplen el rol de coordinación regional. Sin perjuicio de ello, cada SEREMI es soberano para establecer tareas a sus encargados y equipos, asumiendo sus realidades y necesidades propias.

Los coordinadores regionales son apoyados por la Unidad de Control de Procesos, a quienes les corresponde monitorear el avance de las metas de regularización a nivel regional y nacional, control y seguimiento de Convenios Colectivos del Nivel Central, Regional sirviendo de apoyo a los Coordinadores regionales y a la toma de decisiones de la jefatura. Esta Unidad mantiene una coordinación sistemática con la División de Planificación y Presupuesto en función de las metas.

Por su parte la Unidad RPI se coordina con las regiones para dar apoyo en el uso del sistema informático.

En el Departamento Normativo también se establecen coordinaciones con las regiones, con el objetivo de mantener actualizado el Registro de contratistas, controlar, supervisar y fiscalizar las funciones de los encargados regionales del registro de contratistas. También se cuenta con tres encargados del control presupuestario y de gestión para coordinarse con los departamentos de regularización regionales, como así también de las coordinaciones entre las Seremias con el Nivel Central para dar cumplimiento a las metas Ministeriales.

Las tareas de coordinación y negociación interinstitucional corresponden a la jefatura de la División.

En lo que se refiere a las coordinaciones de la División con otras instituciones públicas relacionadas con el programa. En estos casos se utiliza el convenio en calidad de instrumento marco para la coordinación interinstitucional. Por ejemplo:

- Convenios de Transferencia de Fondos de recursos entre MIDEPLAN y MBN, Programa Habitabilidad Chile Solidario. Respecto a este convenio, se establecen mecanismos formales de coordinación mediante la contratación de profesionales en el nivel central para el seguimiento de las actividades del convenio en las regiones, los cuales solicitan información a las SEREMIs y realizan reuniones para abordar problemas coyunturales. Mensualmente se registran por región los avances de los casos de regularización que aborda el convenio (quedando registrados en cuadros de avance

mensual). MIDEPLAN solicita informes de avance técnico con periodicidad trimestral y de avance financiero que se deben entregar mensualmente (elaborados por los profesionales contratados para los convenios). Se realizan reuniones de coordinación con MIDEPLAN de manera esporádica para abordar temas coyunturales.

- **Convenio Nacional INDAP y MBN.** En este convenio las coordinaciones se realizan mediante talleres de evaluación de forma semestral, donde participan las SEREMIS involucradas, la División Constitución Propiedad Raíz del MBN y el Departamento de Fomento de INDAP (esta actividad queda registrada en un informe). Junto con esto se realizan reuniones entre el nivel central y la contraparte técnica de INDAP de forma esporádica para resolver problemas coyunturales. Se envían informes de avance técnico trimestralmente a INDAP e informe de avance presupuestario de manera mensual.

- **Convenio Fundación INTEGRA y MBN.** En este convenio las coordinaciones también se realizan mediante talleres de evaluación de forma semestral, donde participan el Staff Jurídico de la Fundación INTEGRA y la División Constitución Propiedad Raíz del MBN (esta actividad queda registrada en un acta). Se envían informes de avance técnico trimestralmente a la Fundación INTEGRA e informe de avance presupuestario de manera mensual.

- **Convenio CONADI MBN.** El Ministerio a través de la Unidad Indígena hace parte de coordinaciones convocadas por el Comisionado presidencial para asuntos indígenas. Quincenalmente se participa en el colectivo institucional de Unidades Indígenas de los distintos Ministerios y servicios Públicos, así como en las instancias del Trámite de Consulta en la ejecución de Programas que afectan al mundo Indígena.

1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

a) Funciones e instrumentos de seguimiento y evaluación.

En relación con las funciones de seguimiento y evaluación, la División de Constitución de la Propiedad Raíz supervisa y controla la correcta aplicación de las normas e instrucciones sobre constitución de la pequeña propiedad raíz particular que corresponde cumplir a las Secretarías Regionales Ministeriales.

Dentro de la DCPR, es el Departamento de Programación y Control, DPC, el que tiene la principal responsabilidad respecto del seguimiento y control de la gestión del programa. Esta función la realiza mediante las siguientes actividades: a) evaluación de la correcta aplicación y avance de los procedimientos relacionados con la constitución y regularización de la pequeña propiedad raíz particular y la constitución de las comunidades agrícolas, b) realizar el seguimiento técnico de los procesos (trabajos programados) ejecutados por las Secretarías Regionales Ministeriales; c) monitoreo del RPI y actualización permanente del mismo; d) seguimiento a las actividades programadas en los convenios; y e) actualmente, se realiza un monitoreo permanente de los avances en el cumplimiento de la meta presidencial. Sin embargo, el Departamento Normativo también realiza dos actividades de monitoreo relevantes para los procesos del programa: f) control, supervisión y fiscalización de las funciones de los encargados regionales del

registro de contratistas; y g) control presupuestario y de gestión de los departamentos de regularización regionales.

Para el desarrollo de estas funciones de control de gestión y programación, la DCPR cuenta básicamente con los siguientes instrumentos:

a) el Registro de Propiedad Irregular, RPI, es un sistema de postulación a los servicios de regularización del Ministerio de Bienes Nacionales, según lo establece la ley⁹⁶. Su finalidad es “identificar las propiedades irregulares y sus poseedores y/o ocupantes para determinar la procedencia del beneficio de la regularización a partir de la exigencias contenidas en los D.L pertinentes; y por otra parte definir aquellos casos que habiéndolo solicitado, puedan ser beneficiados con financiamiento sectorial, en atención a los criterios de pobreza o de prioridad gubernamental, ordenando su prelación conforme a las políticas nacionales o regionales de este Ministerio”. El RPI es un sistema en línea, alimentado por regiones. A nivel central se consolida y analiza los datos, lo que permite a la División evaluar la demanda de regularización, verificar el cumplimiento de metas, y cuando corresponda, asignar subsidios de financiamiento.

La operación del RPI se monitorea mediante un formulario estándar que consigna los siguientes datos: dificultades o problemas en el proceso de conexión; requerimientos de capacitación para su manejo; dificultades por problemas de gestión de la Seremía o con el CBR para actualizar los datos del RPI. Este instrumento lo responde el encargado del registro en la Seremía como las empresas contratistas.

b) el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE, “es un programa del Gobierno para desarrollar e implementar un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, que busca constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles: estratégico, sectorial e institucional. El sistema cubre, en su diseño, aspectos operativos y gerenciales que favorecen el proceso de descentralización de la gestión.” Este sistema se utiliza en la División como un instrumento de planificación presupuestaria, que a la vez permite realizar seguimiento a la ejecución de requerimientos de gasto, según asignación presupuestaria.

c) Sistema de Control a los Contratistas mediante un “acta de Inspección” estandarizada con preguntas que tienen una respuesta dicotómica: si o no, y que consigna los siguientes datos: dotación de personal (abogados, topógrafos, coordinador administrativo, secretaria); dotación de infraestructura (instalaciones, equipos computacionales, conexión a red); casos en tramitación (particulares, licitados en función de casos ingresados y casos inscritos) y resultados de la inspección de las categorías anteriores: aprobado, observado o rechazado. Este instrumento de control lo aplica tanto el Nivel central como los encargados en la Seremía. Producto de su aplicación se emite un informe por empresa fiscalizada en forma semestral.

Complementariamente el encargado del Registro de Contratista utiliza un cuestionario para monitorear el cumplimiento de funciones del encargado regional, el cuestionario incluye respuestas dicotómicas sí o no, y consigna el cumplimiento de las siguientes funciones: mantener actualizada la nómina de contratistas inscritos en el registro; habilitar

⁹⁶ Ley orgánica del MBN (artículo sectorial, 11) del D.L 3.274 de 1980; y la Resolución N° 560 de 1996 y sus modificaciones; y Resolución exenta 290 de 2004.

y mantener actualizado el libro de retiro de expedientes; informar al secretario regional acerca de la conveniencia de la incorporación o eliminación del registro de contratistas; realizar estudios de antecedentes relativos a la admisión de postulaciones al registro de contratistas, verificando cumplimiento de todos los requisitos del reglamento; emitir al encargado regional del registro de las apelaciones respecto a la denegación de incorporación al registro de contratistas; mantener actualizada la hoja de vida de los contratistas; comunicar al contratista su calificación; responder oportunamente las consultas; supervisar y fiscalizar el fiel cumplimiento del reglamento por parte de los contratistas.

d) Acta de realización de procedimiento de saneamiento (DL 2695). Este es un instrumento descriptivo que consigna por escrito para cada postulante a regularización, su expediente, y el proceso desde la etapa de postulación hasta la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces.

e) Registro de la línea 800, es un instrumento que consigna los siguientes datos: frecuencia de llamados a la línea por sexo; intención de postular o no al sistema de regularización; procedencia de las llamadas por región; perfil de los usuarios en cuanto a edad y estado civil por sexo; motivo de la llamada. De este registro, se emite un informe que cuantifica las variables anteriores.

f) Tablero de Gestión. Corresponde a una herramienta de gestión de reciente funcionamiento (cuarto trimestre del 2008) que lleva una cuenta del avance en el ingreso de los casos al Conservador de Bienes Raíces, a nivel nacional y regional, desagregando los datos por sexo, por etnia y por tipo de inmueble. Esta herramienta permite analizar en forma permanente el proceso de regularización, y se ha usado fuertemente en el control de la meta presidencial, está prevista su utilización y permanencia en el tiempo.

Componente 1: cada región a través de su Secretario Regional Ministerial responsable, compromete un número de casos a ejecutar anualmente y para medir los resultados y estados de avance del programa, el Nivel Central solicita (a través del Departamento de Programación y Control) informes mensuales a las SEREMIS que a su vez, los solicitan a las empresas contratistas cuando corresponde. En éstos se detalla el estado de avance en el cumplimiento de las metas programadas. Este panel no dispone aún del formato de estos informes, a pesar de haberlos solicitados, los que, de acuerdo a los entrevistados⁹⁷ contienen información relativa al número de captaciones y Resoluciones⁹⁸ A, B y C. Sin embargo, si cuenta con una base de datos para el período de evaluación, sobre el número de regularizaciones de casos realizadas, sobre la demanda efectiva, y los casos ingresados al CBR, información desagregada por sexo, sector urbano y rural y región de origen de la postulación.

Componente 2: El DCP lleva un registro sistemático de los procesos desarrollados en este componente. Se cuenta con información ex post que proveen las Seremis en su rendición de presupuesto anual, sobre el número de talleres realizados, el número de encuentros con instituciones, el número de capacitaciones realizadas y el número de acciones de trato directo con la ciudadanía, desagregados por sexo, para los años 2006,

⁹⁷ Entrevistas con funcionarios de la División de Planificación y Presupuesto.

⁹⁸ Resolución A se emite cuando se ha acreditado el cumplimiento de requisitos para postular y se tiene el preinforme catastral y jurídico. Esta da paso a la emisión y cancelación de la cuponera (en caso de pago del servicio); La Resolución B se emite una vez que el plano y los informes técnico, jurídico y final estén listos. La Resolución C se emite una vez que se ha dado cumplimiento a las publicaciones y certificación o notificación.

2007 y 2008. Respecto de la producción de materiales de difusión del programa (dípticos, trípticos, afiches, carpetas) se cuenta con información para los años 2006-2008 sobre la cantidad producida. En cuanto al servicio de atención al usuario vía llamadas a la línea 800, se cuenta a nivel central con un registro electrónico que las contabiliza y entrega información sobre el número de llamadas recibidas por mes y total anual para los años 2005-2008 y desagregadas por sexo de quien hace la llamada, a partir del 2007.

El programa cuenta con dos bases de datos o fuentes de información formales y una tercera de carácter informal. Las bases de datos disponibles no se vinculan entre sí porque los registros previos al año 2005 no son compatibles con el sistema de registro en operación.

La primera, denominada “Control de expedientes”, que funcionó como banco de datos de los expedientes de regularización hasta el año 2004. La segunda, que es el denominado RPI (Registro de Propiedad Irregular), implementado a partir del año 2003 en tres regiones pilotos y el 2004 se aplicó a todo el país, el 2005 sólo 7 regiones lo aplicaron. La tercera base de datos de carácter informal por cuanto no se la reconoce como información estadística oficial, está referida a los registros manuales de datos, corresponde al acta de realización del procedimiento de saneamiento que es un expediente de cada postulante escrito. Si bien los casos deben ser ingresados al RPI, las regiones mantienen su propio sistema de control expresado en estos registros.

Finalmente, el programa no cuenta con línea de base.

c) Vinculación de los instrumentos y bases de datos para el seguimiento y evaluación del Programa con el Sistema de Planificación y Control de Gestión (SIG) institucional.

La base de datos del RPI alimenta el sistema de planificación y de control de gestión institucional proporcionando los antecedentes necesarios para los informes relativos al cumplimiento del convenio de desempeño institucional. De la misma forma el SIGFE alimenta la programación del presupuesto del Ministerio.

d) Evaluaciones del Programa

En el año 2001 se realizó una primera evaluación de resultados del programa, realizada en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos. Las principales conclusiones son las siguientes:

1. Gestión.

- “El programa presenta serias deficiencias de información para la toma de decisiones: desconociéndose con precisión el tamaño del problema a resolver.”
- “La gestión del programa entendida ésta como las acciones para alimentar el proceso de decisiones, y planificación, se ve negativamente afectada por los déficits de información.”

2. Eficacia.

- “El programa es eficaz en la producción de su principal componente (1). En el período de evaluación se ha beneficiado aproximadamente 79.000 familias, regularizados propiedades por un total de casi 300 hárs urbanas y 75.000 hárs rurales.”
- “Existe una alta probabilidad de que el problema inicial reaparezca. Los índices de desregularización encontrados en los estudios realizados implican tasas anuales del orden de 1,5 a 2,5%. De continuar esta tendencia implicaría que alrededor de un 50% de las propiedades regularizadas, volverían a ser clientes potenciales del programa en 20 a 30 años más.”
- “Se ha presentado una adecuada focalización hacia los sectores pobres, a pesar de que un porcentaje significativo (20%) no son ocupados por sus beneficiarios, lo que podría estar sugiriendo imperfecciones en la misma.”

3. Eficiencia.

- “Respecto de los gastos administrativos del programa, el procedimiento utilizado para su cálculo no es preciso impidiendo efectuar un juicio evaluativo.”

En el año 2002 se realizó una segunda evaluación hecha por la consultora Asesorías para el Desarrollo, sobre el programa de gestión territorial de regularización, PGTR⁹⁹. El objetivo de la misma fue sistematizar y analizar la gestión integral de las Secretarías Regionales Ministeriales en cuanto al nivel y calidad de cumplimiento de las metas del año 2002, establecidas en marco del programa implementado por el MBN. La evaluación se centró en cuatro áreas: cumplimiento de objetivos y metas del PGTR; asociativismo, convenios y financiamiento compartido; focalización territorial e identificación de beneficiarios; proyecciones futuras del programa.

El año 2006 la consultora Soluziona realizó el estudio denominado “Levantamiento de Procesos Ministerio de Bienes Nacionales”, cuyo objetivo fue realizar una revisión y rediseño de los procesos de gestión asociados a los siguientes “productos del Ministerio”: i) adquisición (herencia vacante), b) administración (arriendo); iii) disposición (venta) y iv) saneamiento (saneamiento y contratistas). Sus principales conclusiones y recomendaciones en el caso de los procesos vinculados a saneamiento son:

Conclusiones.

- Ausencia de información sistematizada de casos y los problemas en los sistemas de soporte informático: “No se aprecia la existencia de un modelo y enfoque consistente de control de gestión asociado a resultados de los procesos. Sin embargo, existe un conjunto de actividades para medir resultados y efectuar seguimiento, basados tanto en información contenida en los sistemas como en carpetas y papeles archivados. Esto último genera dudas respecto de la validez y confiabilidad de la información utilizada para la toma de decisiones.”
- “El soporte tecnológico que rige este proceso presenta dificultades para los usuarios debido a su alto nivel de desagregación, lo que provoca que en la etapa de **tramitación** los pasos de ingreso en el sistema sean ex - post. Existe una persona que ingresa todos los pasos una vez que se ha finalizado el proceso. Esto impide conocer cuál es el avance en tiempo real del proceso y quién es el responsable del expediente”¹⁰⁰.

⁹⁹ Programa que hoy no opera.

¹⁰⁰ Informe Final de Rediseño de Procesos, 2006.

- “Propuesta de reducción del tiempo de las siguientes etapas del flujo de procesos de regularización: ingreso de solicitud 8 meses¹⁰¹ y evaluación socioeconómica 4 meses adicionales¹⁰². La consultora propone el desarrollo de un sistema digitalizado para reducir el tiempo de duración de ambas etapas (postulación y análisis socioeconómico) de 12 meses a ½ hora.

El año 2009, se terminó la evaluación realizada por CEDEM: “Análisis con Perspectiva de Género del Impacto en las Condiciones de Vida de Mujeres y Hombres que Regularizaron Títulos de Dominio de la Propiedad entre los años 2000-2003, en una muestra de Beneficiarios/a de las Regiones V, VI, VII, y VIII.” Las principales propuestas de la evaluación son las siguientes:

Gestión Institucional

- “Mejorar los procesos de planificación, los sistemas de información y generación de estadísticas de género.”

Prevención de la situación de irregularidad

- “Difundir información clara y precisa sobre procedimientos y mecanismos legales existentes respecto de la compra venta y herencia. Considerar al Municipio en la implementación de estrategias de difusión.”
- “Diseño de campañas de difusión a través de radios comunitarias, y radios de audiencia masiva, charlas periódicas con juntas de vecinos. Las campañas deben abordar prioritariamente las herencias y traspaso intergeneracional de la irregularidad, problemas asociados con la irregularidad, medidas adoptadas para la tramitación de posesiones efectivas, políticas o programas a los cuales se puede acceder una vez obtenidos el título de dominio de la propiedad.”

Gestión de recursos públicos

- “¿Generar? articulaciones y coordinaciones inter-institucionales para efectos del saneamiento de la propiedad y ¿de esta forma? facilitar el acceso a otros beneficios y recursos públicos, particularmente con el MINVU.”
- “Considerar al municipio en el diseño e implementación de estrategias de difusión del programa de regularización y/o prevención.”

Asimismo, el año 2008 se inicia un estudio encargado al Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (OSUAH) llamado “Diagnóstico de variables incidentes en los resultados del proceso de regularización de títulos de dominio”, cuyos resultados estuvieron disponibles en mayo de este año. A pesar de haberse solicitado el Informe o los resultados preliminares, no le fue entregada al Panel la información.

¹⁰¹ incluye recepción de postulaciones 4 meses, digitación en sistema 2 meses, Seremi licita casos 2 meses

¹⁰² DCPR revisa información FPS de Mideplan, DCPR determina tramo de subsidio, DCPR informa resultado a Seremi

1.11. Reformulaciones del Programa

a) Reformulaciones relevantes del Programa en el período de evaluación

El año 2002 en los compromisos de la DCPR¹⁰³ relativos a la gestión, se propone específicamente la creación de un registro único de casos terminados. En el año 2005 se crea el Registro de la Propiedad Irregular (RPI), sistema informático que tiene por objeto ordenar la demanda, registrar las solicitudes de regularización y su tramitación. Este registro único es una de las principales modificaciones que incorpora el programa.

En el 2006 se propone un rediseño de los procesos asociados con el componente 1 a implementarse en tre regiones piloto el 2009, a partir de un estudio realizado por la consultora Soluziona del año 2006. Conclusiones que se exponen a continuación:

- Estandarización de procesos reemplazándolas por procesos informatizados más eficientes, que agilizarían la producción de los bienes y servicios, reduciendo los tiempos de espera y la carga de trabajo de los funcionarios. en relación a la producción del componente 1: “Licitación previa, contratación de servicios a empresas contratistas todo el año; Postulación, se reciben solicitudes de saneamiento todo el año¹⁰⁴; Digitación, los casos son ingresados al RPI al momento de la postulación; Ejecución, postulaciones comienzan su ejecución en el momento que ingresan al RPI en el tiempo planificado de casos en el RPI,”
- Reducción de tiempos digitación, confirmación de antecedentes y evaluación socioeconómica a media hora. El Panel concuerda con esta propuesta, y considera que la digitalización del sistema permitiría reducir el rezago y los tiempos de trámites.
- Además se propone respecto del componente 1: frente a la “inexistencia de un programa de capacitación para los encargados del registro, capacitación permanentemente en procesos del Ministerio a fin de orientar de mejor manera al usuario; inexistencia de protocolos (procedimientos) de atención al usuario, se propone definición de los mismos y acceso permanente a la información; inexistencia de estándar de equipos al registro, no tiene acceso de forma permanente a toda la información, se propone implementar check list para la documentación presentada en cada postulación; Sistema sin supervisión directa, se propone supervisión y control sobre la implementación de procedimientos de atención”.

.En 2007, se está desarrollando el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT¹⁰⁵), cuya dirección política recae en el Consejo de Ministros de la Información Territorial¹⁰⁶. Es un proyecto que se inscribe en el Proceso de Reforma y Modernización del Estado y forma parte de la Agenda de Gobierno, con el fin de mejorar la gestión de los

¹⁰³ “Énfasis, Puntos Críticos y Metas 2003”. División de Constitución de Propiedad Raíz, Octubre 2002.

¹⁰⁴ la resolución exenta N°290 del 2004 que crea el RPI, establece que “sólo podrán recibir las solicitudes de postulación al registro en los períodos que especialmente se establezcan por la autoridad de Ministerio” (N°4) y que aquellas solicitudes de postulación presentadas al RPI en períodos distintos a los establecidos por el MBN, se entenderán presentadas para el período siguiente de postulación” (N°5)

¹⁰⁵ presidido por la Ministra de Bienes Nacionales.

¹⁰⁶ Ministerio Bienes Nacionales, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Ministerio de Planificación, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Agricultura, Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado y CIREN.

antecedentes geográficos y espaciales generados por las diferentes instituciones públicas¹⁰⁷. La labor del SNIT es coordinar a dichas entidades de manera que progresivamente se logre integrar la información que producen en una ventanilla única virtual. Para ello, utiliza herramientas tecnológicas como Internet y softwares especializados que permiten captar esos antecedentes manteniéndolos en su institución de origen.

b) Compromisos de cambio en el diseño u organización y gestión del Programa

Las propuestas de rediseño de procesos emanadas del estudio realizado por Soluziona del año 2006, serán implementadas a partir del año 2009 en tres regiones piloto con el objetivo de probar las propuestas de modernización de procesos. Estas propuestas no están en poder del Panel por lo que no es posible analizarlas.

De los documentos solicitados por el Panel para analizar la propuesta, sólo se recibió los siguientes: Folleto y Flujograma de saneamiento de títulos de dominio, todos en Anexo 4.

1.12. Otros programas relacionados

El programa forma parte de la red de protección del Estado de Chile, en el entendido que tener título de dominio regularizado sobre una propiedad da seguridad al dueño/a permitiéndole invertir en ella, hacerle mejoras y venderla si lo desea.

Algunos ejemplos de programas a los que pueden optar los beneficiarios del programa de Regularización de Títulos una vez concluido su trámite son como se describe en el cuadro 12:

Cuadro Nº 12
Ejemplos de Beneficios para Poseedores de Títulos

Programa	Objetivo	Organismo
Financiamiento crediticio de mediano y largo plazo	Financiamiento para el desarrollo de actividades productivas, para la compra de maquinaria agrícola o para la diversificación productiva.	INDAP
Subsidio complementario para saneamiento sanitario	Financiar sistemas de alcantarillado y agua potable particular.	MINVU
Subsidio rural	Apoyar la construcción de viviendas con al menos dos dormitorios contando con asesoría técnica.	MINVU
Programa de protección del patrimonio familiar	Recuperar el patrimonio familiar y detener el proceso de deterioro de viviendas y sus entornos.	MINVU
Solución de conflictos	Mediación para resolver conflictos relacionados con tierras, a las	CONADI

¹⁰⁷ Los objetivos del SNIT son: 1) Coordinar en forma efectiva la acción del Estado en materias relacionadas con la Gestión de la Información Territorial; 2) Garantizar a los ciudadanos el acceso a la información territorial pública que generan las distintas instancias de la administración del Estado (apoyándose en las tecnologías de la información y las comunicaciones); y 3) Otorgar a las autoridades administrativas y políticas herramientas objetivas para la adecuada e informada toma de decisiones e implementación de las políticas públicas en el país.

Programa	Objetivo	Organismo
relacionados con tierras indígenas (Fondo de Tierras Indígenas)	personas indígenas o a los no indígenas, que tengan disputas con una persona indígena.	
Postulación a otros beneficios y programas públicos	El título inscrito en el Conservador le permite al usuario postular a otros beneficios y programas tales como Pavimentación de calles, Casetas sanitarias, Créditos del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Créditos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Créditos del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y Subsidios habitacionales, forestales y de riego. Adicionalmente, a las mujeres casadas, no separadas de bienes, se les regulariza la propiedad a su nombre. Así, la propiedad pasa a ser parte de su patrimonio.	SERCOTEC INDAP, FOSIS

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la División a cargo del programa ha establecido una serie de convenios intersectoriales vigentes al 2008, que se presentan en el cuadro 13 a continuación:

Cuadro Nº 13
Convenios Intersectoriales

Convenio	Cobertura	Vigencia	Objetivos
1) Convenio 1 MIDEPLAN Programa Habitabilidad Sistema Chile Solidario	De manera preferente en 12 regiones: Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador, Maule, Bío Bío, Araucanía, Los Lagos, Los Ríos y Metropolitana	2005 Hasta Diciembre del 2008	El MBN está a cargo de ejecutar tres productos: Diagnóstico de habitabilidad de 2.231 familias de Chile Solidario, Capacitación para Apoyos Familiares de 198 Unidades de Intervención Familiar y Servicio de regularización de 1.418 títulos de dominio.
2) Convenio 2 MIDEPLAN Programa Habitabilidad Sistema Chile Solidario	Nacional	2007 Hasta marzo del 2009	El MBN está a cargo de la ejecución de 182 diagnósticos, derivación para 200 casos identificados con necesidad de posesión efectiva y ampliación de la cobertura de atención en las quince regiones para la regularización de 652 títulos de dominio para familias pertenecientes al Sistema Chile Solidario. Implementar campañas ciudadanas regionales de prevención de la irregularidad en grupos vulnerables.
3) INDAP	Experiencia piloto en las regiones del Maule y Lib. Bdo. O'Higgins	2007 Hasta enero del 2010	Lograr que a lo menos 220 pequeños(as) productores(as) agrícolas y/o campesinos(as) que son actuales o potenciales clientes de INDAP (identificados por esta institución), que no tienen regularizados sus títulos de dominio sobre inmuebles rurales particulares –poseedores materiales de un bien raíz rural-, puedan acceder a la acción de regularización del MBN de conformidad al D.L. Nº2.695 de 1979, subcomp 1.1.
4) FUNDACIÓN INTEGRA	La localización territorial hasta la fecha es en las regiones de Coquimbo, Maule, Bío Bío, Los Ríos, Los Lagos y Metropolitana.	2007 Hasta febrero del 2009.	Regularizar, cuando así corresponda, los títulos de dominio de propiedad raíz particular, urbana y rural, de inmuebles que la Fundación INTEGRA utiliza como Jardines Infantiles y Salas Cuna, con aplicación del D.L. Nº2.695 de 1979. Subcomponente 1.1

Convenio	Cobertura	Vigencia	Objetivos
5) CONADI: 2 convenios nacionales y 15 regionales	Nacional. Convenios Regionales en: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Isla de Pascua, Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos, Los Ríos y Magallanes	2004 a la fecha	<p>Mediante Convenios Nacionales: Culminar la tramitación de títulos gratuitos de dominio individual y transferencias comunitarias gratuitas en las regiones de Los Lagos, Los Ríos, Bío Bío y Atacama.</p> <p>Mediante Convenios Regionales:</p> <p>a) Culminar estudios técnicos en ejecución sobre predios de interés indígena, localizados en Isla de Pascua y la región de Magallanes.</p> <p>b) Culminar tramitación de títulos gratuitos, transferencias comunitarias y saneamientos individuales en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos, Los Ríos y Magallanes.</p> <p>c) Dar curso al trámite de solicitudes de Títulos Gratuitos de Dominio, Reconocimiento de la Calidad de Poseedores Regulares y Autorizaciones de Subdivisión Predial, en Isla de Pascua, con aplicación del D.L. N°2.885/79, que cuenten con Informe Favorable de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, CODEIPA.</p>

Fuente: MBN.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 14
Presupuesto Total del Programa 2005-2009 (miles de \$ año 2009)

Año	Presupuesto Total del Programa
2005	2.126.050
2006	2.211.615
2007	2.748.900
2008	3.446.435
2009	4.568.359

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe).

Nota: Este Presupuesto incluye la asignación específica al Programa (asignación realizada a éste por la institución responsable a través de los ítem 21, 22 y 29, entre otros).

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

a) Identificación del problema

El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra agrícola que fundamentó en primer lugar la existencia del programa, tiene su origen en el hecho que la tierra se consideraba un factor crítico de éxito para ejecutar el programa de transferencia tecnológica y crediticia para agricultores de INDAP.

Hoy la necesidad de regularización en el sector rural ha cambiado por cuanto las capacidades y potencialidades de los estratos productivos se han modificado (FIDA 2001; 2002). Si en 1993 la necesidad de regularizar estaba explícitamente asociada a la incorporación de los productores a procesos de innovación tecnológica y crédito, hoy predomina una política de asistencia técnica al sector rural segmentada de acuerdo con la capacidad de emprendimiento, magnitud y calidad de los recursos que disponen los productores¹⁰⁸. En este sentido, si bien para algunos estratos de productores considerados con “viabilidad económico-productiva”¹⁰⁹, el argumento que da origen al programa se mantiene (es decir, abre posibilidades a los productores para recibir asistencia técnica especializada, emprender negocios y/o solicitar créditos), para otros productores, en general aquellos pertenecientes al sector tradicional¹¹⁰, la regularización no implica necesariamente un beneficio adicional porque los arreglos que caracterizan el mercado informal de la tierra rural igualmente permite movilidad económica (medierías, arriendos, etc.).

En 1997, el mismo argumento que fundamentó el programa en el espacio rural se traslada al sector urbano, considerándose el título como un factor crítico para acceder a otros beneficios del Estado o a entidades crediticias. Aunque no existen datos sobre la magnitud del problema, tomado en sí mismo el argumento, podría considerarse válido para aquellos programas del Estado que requieren como pre-requisito la existencia de un título de dominio regularizado.

¹⁰⁸ Alburquerque 1997; CEPAL 2001; FIDA, 2001 y 2002; French Davis (2002: 239-261). Nagel 2005;

¹⁰⁹ *El sector competitivo “moderno”*, está caracterizado por su dinámica comercial, plenamente inserto en el mercado internacional, sin mayores limitaciones de recursos, absorbe rápida y fácilmente las innovaciones tecnológicas, aprovecha todas las instancias comunicacionales y promocionales del estado en el exterior, los subsidios y ventajas de las políticas internas, siendo, además, autosuficientes en organización y gestión. Equivalen a 25 mil empresas (medianas o grandes).

¹¹⁰ El sector “tradicional” de baja capitalización, con tecnologías obsoletas y orientados a los mercados locales, que enfrenta diversos problemas -entre otros- una evidente dispersión geográfica, problemas tecnológicos, financieros y de gestión, propios de emprendimientos con variados e históricamente graves limitaciones de recursos. Su importancia no es menor, si se considera que éste concentra más del 60% del empleo del sector

En opinión del Panel el problema que dio origen al programa, la irregularidad de la tenencia, persiste¹¹¹ y es abordado por el programa con soluciones de carácter estructural, esto es, la intervención del programa se concentra en la persistencia de la irregularidad, lo que se considera adecuado, pero no suficiente y tampoco basado en un análisis actualizado, como se analiza a continuación.

La solución priorizada por el programa se sustenta en las siguientes explicaciones que la DCPR expone como causales de la mantención de los índices de irregularidad en el dominio¹¹²: “la falta de recursos económicos para asumir el costo del trámite, la desinformación respecto de la condición de irregularidad por parte de la población que sufre el problema, la falta de información ciudadana sobre las disposiciones legales que permiten mantener regularizado el dominio de la propiedad, y la falta de continuidad de las campañas de prevención.”

Sin embargo, no existe un diagnóstico actualizado como tampoco una base estadística que atribuya validez a las causas enunciadas por el programa. Por otra parte, es opinión de este Panel que algunas de las causas enunciadas tienen fundamentos débiles.

Primero, el Panel estima que entre las variables consideradas como causales, la falta de recursos económicos no constituye una explicación plausible, porque el programa mantiene una política de subsidio al trámite en el caso de la población económicamente más vulnerable, lo que aminoraría el impacto de aquellos que no pueden pagar la regularización. Y en segundo lugar, porque en el país es posible observar una tendencia sostenida a la disminución de la pobreza¹¹³ tanto en el sector urbano como el rural lo que debiera redundar por lógica en menores impedimentos económicos para asumir el costo del trámite.

Segundo, respecto de las explicaciones asociadas con la causal de desinformación, aunque no hay información (estudios, informes, etc.) que avalen esta explicación, este Panel considera que efectivamente ésta constituye una causa relevante que explica en parte el fenómeno de la irregularidad, expresándose como desinformación de la condición de irregularidad, de las disposiciones legales, y de los riesgos legales de mantener una propiedad sin regularizar como también lo corrobora el programa. En esta línea se observa que las campañas han adolecido de una falta de continuidad, generalmente producto de cambios en las prioridades de política nacional o local lo que no ha ayudado a mantener a la población mejor informada o dicho de otro modo, no se ha contribuido a la prevención del problema.

En opinión del Panel, la solución que ha priorizado el programa está vinculada sólo con una parte del problema, y como el análisis de las causas no ha sido actualizado, el programa no enfrenta otros aspectos que condicionan hoy el problema de la irregularidad¹¹⁴, como por ejemplo:

¹¹¹ El tema del saneamiento es por definición dinámico, pues las propiedades se van traspasando de generación en generación y siempre es necesario regularizar dicho traspaso.

¹¹² Página 2 ficha de Presentación de Programas. Presupuesto año 2008

¹¹³ De acuerdo a la Encuesta CASEN 2006, ésta se redujo de un 18,8% en 2003 a un 13,7% (2.208.937 personas) el 2006, es decir 5,1 puntos porcentuales menos. De ésta, el 3,2% es indigente (516.738) y el 10,5% es población pobre no indigente (1.692.199).

¹¹⁴ Richard Arnott. 2008. Housing Policy in Developing Countries: The Importance of the Informal Economy. Working Paper 13. International Bank for Reconstruction and Development / World Bank / Commission on Growth and Development.

- **Tendencia creciente a la especulación en el mercado de precios de la tierra** en sectores urbanos de algunas ciudades de Chile: Concepción, Valparaíso y Santiago (estudios de Sabatini, (2000)¹¹⁵ y Sabatini y Arenas (2000). Y en el sector rural de Chile (Sotomayor, 2008¹¹⁶) Complementariamente, el estudio¹¹⁷ de Díaz et al., realizado sobre este tema concluyó que existe un sobre pago respecto de las tasaciones y/o respecto de los precios de mercado, con valores que fluctúan entre 70% y 460%.
- **Situaciones Fraudulentas** El estudio de CEDEM 2009¹¹⁸, plantea "...tener en cuenta que un número no desestimable de beneficiarios/as del programa bajo evaluación que participaron en las entrevistas grupales declaran que muchas veces los costos asociados al proceso de regularización derivan de **situaciones fraudulentas** asociadas a la prestación de servicios por parte de terceros, las cuales han afectado a un porcentaje importante de personas y organizaciones." (pág 90).
- **Segmentación del Mercado de tierras. Estudios.** Estudios de Echeñique y Rolando (1999)¹¹⁹ y de Molina (2002¹²⁰) la condición de irregularidad en el sector rural se mantiene centralmente porque el mercado de tierras no es competitivo, sino altamente imperfecto y segmentado; lo anterior guarda relación, entre otros, con derechos de propiedad que no están claramente definidos y con un alto costo asociado a la obtención de información sobre el tamaño y características del inmueble (debido a la dispersión geográfica entre otras razones).

Enfrentar entre otros, los tres problemas mencionados implica la necesidad de buscar soluciones más funcionales relativas, en opinión de este Panel, a: i) la "seguridad jurídica

Childress, Malcolm (2004) Regional Study on Land Administration, Land Markets, and Collateralized Lending. EASRD

Tsenkova, Sasha (2004) Urban Sustainability: Progress and Challenges in Europe and North America. United Nations Economic Commission For Europe Regional Implementation Forum on Sustainable Development, Geneva

¹¹⁵ Las series estadísticas para Santiago sugieren lo importante que es la demanda especulativa como factor determinante de las tendencias de los precios... Una definición amplia de especulación incluiría las estrategias ideadas por los promotores inmobiliarios para incrementar sus ganancias, mayormente compuestas de rentas de la tierra. El alza de los precios del espacio construido —que en buena medida descansa en el carácter monopólico del suelo urbano como bien económico— da lugar al aumento de los precios del suelo. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Francisco Sabatini. 2000.*

¹¹⁶ Octavio Sotomayor (2008) "Gobernanza Y Tenencia De Tierras Y Recursos Naturales En América Latina" Documento de trabajo de la tenencia de la tierra N°5 (Octubre) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. que "dado el criterio de privilegiar compras de tierras en conflicto, se ha producido una especulación en el mercado de tierras que ha encarecido cada vez más la tierra. En 1994 CONADI compró a un promedio de US\$ 456 la hectárea y en el año 2000 se pagó US\$ 2.600. Algunas alianzas entre comunidades indígenas, dueños de grandes propiedades y especuladores de tierras han conformado un círculo vicioso de lamentables consecuencias."

¹¹⁷ Eduardo Díaz, Carlos Cares y María Eugenia Castro. "Estudio de Precios de Mercados de Tierras y Análisis de Bases de Datos del Programa de Predios en Conflicto y Subsidio". Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, mayo de 2000

¹¹⁸ "Análisis con Perspectiva de Género del Impacto en las Condiciones de Vida de Mujeres y Hombres que Regularizaron Títulos de Dominio de la Propiedad entre los años 2000-2003, en una muestra de Beneficiarios/a de las Regiones V, VI, VII, y VIII."

¹¹⁹ "El Mercado Rural de Tierras en América Latina: Una Nueva Estrategia. Echeñique 1999. concluyen que la evidencia disponible sugiere que en la mayoría de contextos en América Latina, los mercados de tierra rural, no parecen haber operado de manera tan efectiva como se desearía durante las últimas décadas.

¹²⁰ "Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural-" J. Molina 2002, FAO.

de la tenencia”¹²¹ (certeza jurídica de la propiedad y protección legal del Estado que la asegura), ii) la articulación de mecanismos de fomento para asegurar la sostenibilidad de la misma (información y coordinación con otros programas para facilitar acceso); y iii) con una estrategia sistemática de prevención¹²² para reducir el riesgo de la irregularidad e incrementar la efectividad del programa.

La revisión realizada por este Panel de estudios¹²³ internacionales y nacionales que analizan las causas que origina el problema de la irregularidad, indican que éste debe ser enfrentado desde un dispositivo de políticas públicas más amplio que se considera esencial para darle gobernabilidad y sustentabilidad a los programas de regularización de la propiedad. Debe abordar entre otros, los siguientes:

a) **La gestión de la seguridad jurídica de la tenencia**, alude a la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos se les otorga protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.¹²⁴ La obtención de un documento (título) que mandata la inscripción de un título, brinda a éste la certeza de las características del bien del que será dueño luego de un año, es decir, mediante esta clase de documentos se conoce la superficie, medidas y colindancias exactas de los predios poseídos. Sin embargo, este documento no garantiza al usuario “seguridad de la tenencia” porque ésta no se supedita solamente a factores de forma vinculados al sistema normativo¹²⁵. La “seguridad jurídica”¹²⁶ incluye tres momentos o etapas necesarias para que el beneficiario/a sea el dueño efectivo de la propiedad: “**certeza ordenadora**” cuando está en el proceso de creación de la ley; “**certeza jurídica**” cuando dicha ley tiene vigencia, pero aún no es aplicada, exigiéndose como requisito que la norma sea clara e

¹²¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 11.1. “Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección.” Art. 14. “Estará garantizado el derecho a la propiedad. Este solamente podrá ser usurpado en el interés público o general de la comunidad y de conformidad con las disposiciones de las leyes adecuadas.” Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio (Habitat II +5 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas S-25/2 [2001] Art. 38. “Resolvemos también habilitar a los pobres y a los vulnerables, entre otras cosas fomentando una mayor seguridad de la tenencia...”

¹²² Reducir la frecuencia de la irregularidad, sea llegando a que tal acto sea imposible de realizar o haciéndolo más difícil o menos probable, a través de la modificación de las condiciones jurídicas o socioeconómicas, o por cambios aportado a la forma jurídica u oficial de evaluar la irregularidad

¹²³ Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002). Organización Internacional del Trabajo, Convenio 117 sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos) 1962. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) Urban Movements Building Convergences at the World Social Forum, WSF 2009 Martine Dirven, “Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola”. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, N° 146. Santiago de Chile, enero de 2004. Octavio Sotomayor (2008) “Gobernanza Y Tenencia De Tierras Y Recursos Naturales En América Latina” Documento de trabajo de la tenencia de la tierra N°5 (Octubre) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

¹²⁴ Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere, Manuel Morales, 2004. Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). J. C. Perez Castañeda. 2003 En torno al Concepto de Seguridad Jurídica de la Tenencia de la Tierra. Estudios Agrarios 43-62

¹²⁵ Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere, Manuel Morales, 2004. Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). J. C. Perez Castañeda. 2003 En torno al Concepto de Seguridad Jurídica de la Tenencia de la Tierra. Estudios Agrarios 43-62.

¹²⁶

inteligible, para concluir con el concepto de “**certidumbre jurídica**”, la cual se refiere al momento en que una autoridad aplica la norma positiva en la esfera jurídica del causante. En otras palabras, la seguridad jurídica no se logra con la simple posesión de un papel.

Por otra parte, como señala Hendrix (1993), la parcelación o privatización de la tierra producen un efecto de inseguridad en cuanto a su tenencia (ahora se ha convertido en una mercancía y puede ser enajenada). Con la titulación viene también la posibilidad de ceder los derechos sobre la tierra, arrendándola o vendiéndola y de perderla a manos de sectores económicos ávidos de invertir, a veces con fines productivos, a menudo con fines especulativos (Deininger y Binswanger 1998; Hendrix 1993). Este proceso de expulsión es aún más agudo en aquellos casos donde la compra de tierras es una mera inversión especulativa o inmobiliaria en el agro (Navarro, 1996), como se comprueba en el caso sobre predios en conflicto y subsidio¹²⁷ en el estudio de Diaz et al. 2000 y los casos presentados por la evaluación de CEDEM 2009.

Dicho de otra forma, del mismo modo en que los índices de producción y productividad no dependen del régimen de propiedad, la seguridad de la tenencia no puede supeditarse solamente a factores de forma vinculados al sistema normativo. Por ende, la seguridad de la tenencia y dominio pleno de la tierra no son concomitantes. En esta línea, los programas que no complementan la regularización con medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección no logran incrementar los índices de regularización. Como lo plantea Cedem 2009, “es necesario incorporar mecanismos y procedimientos para superar la indefensión de los pequeños propietarios respecto de las empresas y particulares en la apropiación indebida de tierras y aguas de riego.”

b) **Los efectos sociales que un proceso de regularización puede tener sobre una familia o una comunidad**, particularmente en el caso de propiedades comunitarias. La división o subdivisión de propiedad comunitarias trae a menudo conflictos entre miembros de la comunidad que afectan la cohesión social del grupo. De tal manera que el “costo social” de regularizar una propiedad (los posibles conflictos familiares y comunitarios que generaría) es percibido como mayor al beneficio que genera su regularización (Estudios de Durand-Lasserve 2000; Durand-Lasserve y Royston 2002; UNCHS 2001; Zevenberger 1998)¹²⁸.

c) **El tiempo de respuesta**. Las demoras en la ejecución del trámite de regularización (dos años)¹²⁹ no permite una respuesta oportuna a la demanda, lo que desincentiva cualquier iniciativa de regularización debido a altos costos directos del proceso medido en tiempo perdido.

d) **Excesivo énfasis en soluciones ex post**. La falta de acciones sistemáticas orientadas a la prevención, es decir educación y control del riesgo, a juicio de este Panel, han

¹²⁷ Estudio ya citado de la Universidad de la Frontera, 2000 y de Sotomayor 2008.

¹²⁸ DURAND-LASSERVE A. y Royston L. (2002) International Trends and Country Contexts- From Tenure Regularization to Tenure Security. Londres: Earthscan Publication. DURAND-LASSERVE A. (2000) Security of Land Tenure for the Urban Poor in Developing Cities: Home Ownership Ideology v/s Efficiency and Equity. Paper presented at Urban 21, Berlín. UNCHS (2001) Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlement. Londres: Earthscan Publication ZEVENBERGER J. (1998) Is the Title Registration Really a Panacea for effective Land Administration in Developing Countries? Proceedings, International Conference on Land Tenure in the Developing World.

¹²⁹ Página 2 ficha de Presentación de Programas. Presupuesto año 2008

contribuido a dilatar y mantener el problema de irregularidad. Por ejemplo, los esfuerzos por ampliar el acceso al suelo, en particular para los sectores pobres urbanos se orientan en general a corregir la informalidad existente más que a prevenir que ella se produzca. En consecuencia, un desafío fundamental es establecer o reconsiderar actividades que se anticipen a las necesidades de acceso al suelo de los pobres, y organizar canales adecuados para darles respuesta.

Por otra parte el Panel considera que un tema relevante es conocer qué proporción del problema atiende el programa o en otras palabras qué porcentaje de la población con dominio irregular se está cubriendo. Esta información no existe por lo que no es posible emitir un juicio certero sobre la relevancia y pertinencia del diagnóstico inicial respecto de las soluciones definidas para enfrentarlo. Tampoco es posible establecer si los servicios que entrega el programa son adecuados a la magnitud del problema, pudiendo éstos estar subdimensionados o sobredimensionados.

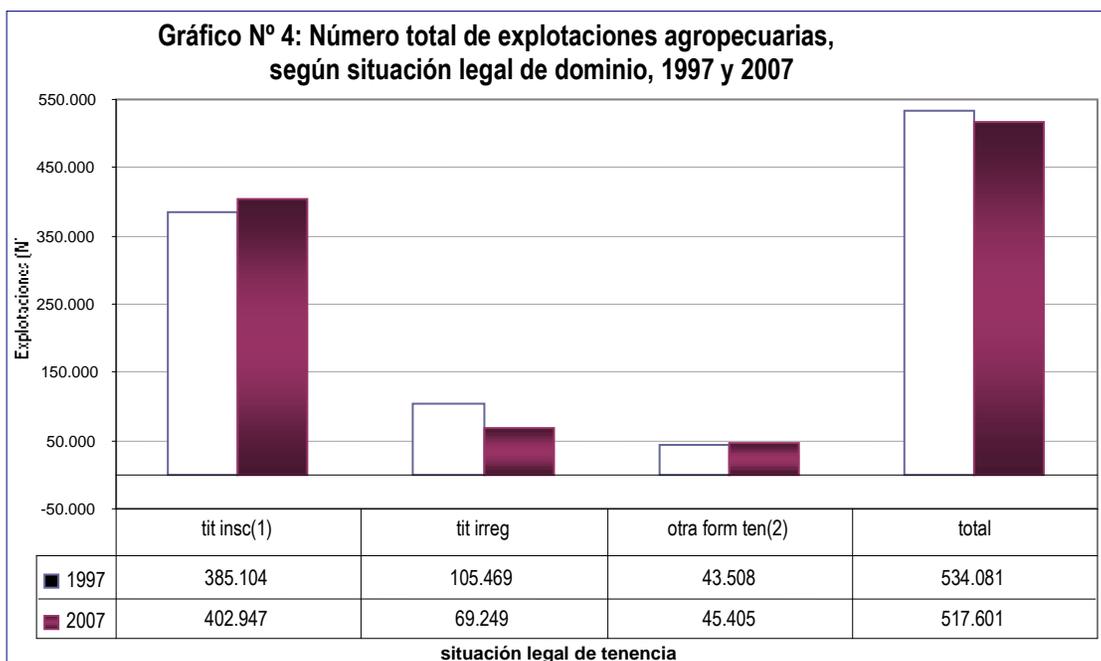
b) Definición de población potencial y objetivo.

En opinión del Panel no existen antecedentes sobre la población potencial del programa. La magnitud del universo no está dimensionada, salvo en el caso de la propiedad rural. En relación con la magnitud de la problemática abordada, los antecedentes proporcionados por estudios anteriores aproximan estimaciones poco confiables.

Existen dos estudios que estiman la población potencial del programa. El primero, es la evaluación encargada por el Banco Mundial (BM) antes de comenzar el programa, estudio no disponible, y que estima sólo la demanda de beneficiarios que no pueden pagar el servicio de regularización, por lo que no sirve para estimar el universo total. Las estadísticas del BM para el año 1993 tampoco sirven hoy al programa, porque metodológicamente se desconoce el error estadístico lo que no permite una estimación confiable de aquella parte de la población urbana que no tiene títulos regularizados y que no puede pagar el servicio (misma población evaluada por el Banco Mundial).

El segundo estudio, Diagnóstico de la Propiedad Irregular (DPI), 1996-1998, encargado por el Ministerio de Bienes Nacionales, se realizó en todas las regiones del país, teniendo como criterio de priorización a las comunas pobres y la densidad o concentración de casos potenciales. Sin embargo, de acuerdo con la Evaluación Dipres (2001) y la Evaluación de Asesorías para el Desarrollo (2002) el DPI “subestima fuertemente el universo”. “Fue realizado sin la exhaustividad requerida por equipos poco preparados, y no consideró la dinámica del proceso de regularización y desregularización.” Considerando estas falencias, Asesorías para el Desarrollo indicó en su oportunidad que “el Ministerio de Hacienda ha exigido contar con un número fiable”. El Panel se hace parte de estas conclusiones.

Como se mencionó la única cifra válida sobre población potencial es la que proporciona el Censo Agropecuario 1997 y 2007. El censo permite dimensionar y caracterizar la población potencial de ambos componentes del programa (ver cuadro 15 a continuación). Para el año 2007 el universo potencial del componente 2 son todas las propiedades con título irregular, regular u otra forma de tenencia, lo que equivale a 517.601. Para el componente 1, el universo potencial de explotaciones rurales con título irregular equivale a 69.249.



En cuanto a la población objetivo del programa, constituida por la demanda efectiva de regularización de aquellas solicitudes válidas e ingresadas al RPI, es posible establecer que la que se atiende efectivamente corresponde a la demanda de aquellas solicitudes validadas.

Respecto del componente 2 este Panel considera que la definición de población objetivo “todos aquellos propietarios con título regular o irregular”, es adecuada por la misma dinámica del fenómeno de la irregularidad, pues las propiedades se van traspasando de generación en generación y siempre es necesario regularizar dicho traspaso. En este caso la población objetivo del programa equivale a la población potencial, y no tan sólo a la demanda efectiva. Por tanto son todas las propiedades con título irregular, regular u otra forma de tenencia, lo que equivale en el sector rural a 517.601.

Dados los antecedentes que este Panel dispone, sólo es posible establecer si la focalización sobre el universo de población potencial rural, tanto para el componente 1 como para el componente 2 es el adecuado, lo que se analiza más adelante en la sección correspondiente.

El programa ha incorporado el enfoque de género en la definición de criterios de asignación del subsidio en el componente 1, incorporando un puntaje adicional para mujeres jefas de hogar, lo que se considera adecuado. Asimismo, se está produciendo información de los servicios entregados por este componente, desagregando los datos por sexo, lo que permite realizar un análisis de género. A nivel del componente 2 se ha desarrollado recientemente un folleto explicativo que incluye un apartado dedicado especialmente a la mujer jefa de hogar.

Para medir el efecto de tales medidas este Panel no dispone de información, por lo que no puede establecer si el enfoque de género se ha incorporado satisfactoriamente. Sólo

es posible señalar que las medidas de género introducidas son adecuadas en términos de propuestas, pero no si son efectivas en la operatoria del programa.

1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El fin establecido: “*Contribuir a mejorar la calidad de vida incrementando el patrimonio legal de las personas vulnerables y consecuentemente la accesibilidad de otros beneficios del Estado para éstas*”, es de carácter general e impreciso. Es opinión del Panel que los servicios producidos por el programa y el propósito establecido no necesariamente implica una mayor calidad de vida. Aunque, si facilita el acceso a otros beneficios.

Respecto de la calidad de vida no existe una correlación causal entre mejorar la situación de tenencia irregular y mejorar la calidad de vida. La calidad de vida es un concepto¹³⁰ multidimensional que incluye las condiciones materiales de vida, la satisfacción que de ellas se deriva, la situación económica, las oportunidades de empleo y la percepción de las personas. No hay evidencia en la literatura especializada que sustente que una mejor tenencia impacte sobre el concepto definido o contribuya a éste. De hecho se puede tener un título regularizado y tener un nivel de calidad de vida bajo o una percepción insatisfactoria sobre la misma.

Por otra parte, respecto del concepto de acceso, el Panel considera que el diseño del programa está desactualizado lo que le resta eficacia al impacto que se quiere producir. De hecho, el estudio solicitado por la DCPR¹³¹ a Cedem el año 2009, concluye que “un 57% de las mujeres y un 45% de los hombres postularon a proyectos y/o programas una vez obtenido el título de propiedad.”

En conclusión el Panel considera que el programa tiene un impacto –a nivel de fin– sobre un *incremento de la dotación de activos productivos porque transforma la propiedad en un bien transable formal*, y de este modo abre posibilidades de acceso a otros beneficios públicos y privados. Por tanto lo que se está afirmando es que eventualmente este objetivo a nivel de fin puede a su vez contribuir a un objetivo estratégico de mayor nivel jerárquico (supra fin) que le corresponde a la política social en su conjunto, como es el de calidad de vida. En esta línea se recomienda definir el fin de la siguiente manera:

FIN: “Contribuir a incrementar la dotación de activos, transformando la propiedad en un bien tranzable forma¹³², para abrir posibilidades de acceso a otros beneficios públicos y privados.

¹³⁰ Fadda y Jirón, (2001) “Calidad de Vida y Género en Sectores Populares Urbanos. Un Estudio de Caso en Santiago de Chile: Síntesis Final y Conclusiones.” Boletín INVI(42): 105-138. Hart, Maureen (1996). What is an Indicator of Sustainability?, Página Web, Hart. 1996. Rueda, S. (1998). Habitabilidad y Calidad de Vida, <http://habitat.aq.upm.es> Szalai, A. (1980). The Meaning of Comparative Research on the Quality of Life. The Quality of Life. I. S. A. a. A. F.M. Londres, Sage Studies in International Sociology: 7-21. García-viniegras, carmen (2008). Calidad de Vida. Aspectos teóricos y metodológicos. Buenos Aires, PAIDÓS. La calidad de vida se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de la sociedad, con las normas y valores sociales que el individuo debe asumir, pero, por sobre todo, con sus aspiraciones y con su grado de satisfacción con respecto a los dominios más importantes en los que desarrolla su vida” (Victoria García-Viniegras, 2008: 112).

¹³¹ CEDEM, 2009. Análisis con perspectiva de Género del impacto en las condiciones de vida de mujeres y hombres que regularizaron títulos de dominio de la propiedad entre los años 200-2003, en una muestra de beneficiarios de las regiones V, VI, VII y VIII.

¹³². Transformar la propiedad irregular en un bien posible de vender o hipotecar en la economía formal..

Por su parte, el propósito no está correctamente definido: *“Mejorar la situación de la tenencia de la de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.”*

Este Panel considera necesario modificar el enunciado del propósito porque con éste no se logra generar, necesariamente, un mayor acceso a otros beneficios públicos y/o privados, objetivo de fin. De lo anterior se desprende la necesidad de afinar o definir con mayor precisión el propósito del programa de manera que efectivamente contribuya a mejorar el acceso.

Tomando en cuenta el análisis que realizó este Panel de la literatura actual sobre el problema de la irregularidad de la tenencia¹³³ y sobre sus causas, se concluye que el objetivo a nivel de propósito, definido por el programa, entrega una respuesta parcial y desactualizada al problema que fundamenta la existencia del mismo. De ello que se propone al programa concentrarse en el concepto de *“certeza o seguridad jurídica de la tenencia”*¹³⁴ a nivel de objetivo de propósito, re redactándolo de la siguiente manera:

PROPOSITO: “Se ha otorgado seguridad jurídica de los derechos de propiedad, correspondientes a la pequeña propiedad raíz¹³⁵ irregular en Chile, preferentemente a la población vulnerable¹³⁶.”

El fundamento de esta sugerencia y análisis es el siguiente:

Primero, en el caso de la seguridad de la tenencia, desde el punto de vista del Panel, la obtención de un documento (título) que que mandata la inscripción de un título, que acredite los derechos tiene desde luego un gran valor, toda vez que, además de aumentar el valor de los inmuebles y de fortalecer el patrimonio de su titular, brinda a éste la certeza de las características del bien que posee, es decir, mediante esta clase de documentos se conoce la superficie, medidas y colindancias exactas de los predios poseídos. Sin embargo, este documento no garantiza al usuario “seguridad de la tenencia” porque ésta no se supedita solamente a factores de forma vinculados al sistema normativo¹³⁷.

El concepto de seguridad de tenencia alude a la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos se les otorga protección legal contra el desalojo, el

¹³³ Sección 1.1 Análisis y evaluación de aspectos relacionados al diseño del programa

¹³⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 11.1. “Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección.”

¹³⁵ Propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

¹³⁶ Personas que califican como vulnerables, definidas éstas como el 60% más vulnerable de la población nacional (un máximo 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/ o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas) Ficha de Presentación del Programa p. 3.

¹³⁷ Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere, Manuel Morales, 2004. Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). J. C. Perez Castañeda. 2003 En torno al Concepto de Seguridad Jurídica de la Tenencia de la Tierra. Estudios Agrarios 43-62.

hostigamiento u otras amenazas o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

Por tanto si el programa plantea a nivel de fin mejorar el acceso, y eventualmente la calidad de vida, entonces el objetivo de propósito debe incorporar el concepto de la seguridad jurídica de tenencia en el sentido expuesto. Esta conceptualización del objetivo de propósito como “seguridad jurídica” incluye los tres momentos o etapas necesarias para que el beneficiario/a sea el dueño efectivo de la propiedad: “**certeza ordenadora**” cuando está en el proceso de creación de la ley; “**certeza jurídica**” cuando dicha ley tiene vigencia, pero aún no es aplicada, exigiéndose como requisito que la norma sea clara e inteligible, para concluir con el concepto de “**certidumbre jurídica**”, la cual se refiere al momento en que una autoridad aplica la norma positiva en la esfera jurídica del causante. En otras palabras, la seguridad jurídica no se logra con la simple posesión de un papel.

El Panel considera que a nivel de diseño el primer componente tiene una relación de causalidad directa con el objetivo de mejorar la tenencia. Aunque el proceso de producción del componente 1.1 no permite establecer con certeza cuántos títulos de dominio se otorgaron. Básicamente porque culmina antes que el/la beneficiario sea propietario del bien raíz, y no realiza seguimiento a este proceso al cabo de un año para contabilizar el número de “dueños efectivos”, es decir la resolución C más el paso del tiempo de un año de la inscripción vigente e ininterrumpida que lo hará propietario. De hecho, el Ministerio indica que: “los datos estadísticos sobre la propiedad regularizada se refieren al número de ingresos de Resoluciones C a los respectivos Conservadores de Bienes Raíces regionales.”¹³⁸ Esta falencia a nivel de gestión puede no solo conducir a un conteo mayor de títulos de dominio otorgados, y así mismo reducir la proporción de logro del objetivo que originalmente se le atribuye cuando el programa termina.

El subcomponente 2.2 también tiene una relación de causalidad por cuanto la simplificación de los procedimientos agiliza el proceso de regularización y lo descomplejiza, es decir lo acerca más al usuario.

El componente 2 de prevención en su línea de información y difusión, no permite mejorar la tenencia. Básicamente porque es un componente que no está diseñado para minimizar riesgos, sino que se ha centrado en informar en forma asistemática sobre los beneficios del programa. El componente carece de una definición estratégica y sistematicidad requerida para lograr el propósito del programa. El servicio de prevención requiere desplegar acciones integrales que además de informar y educar, establezcan mecanismos de articulación con otros programas y beneficios del Estado con el objetivo explícito de asegurar la sostenibilidad de la inversión en regularización emprendida por el programa.

Las actividades definidas en la matriz son las necesarias para producir los bienes y servicios de todo el componente 1 *Dominio irregular de la propiedad particular y pública, ubicada en el sector urbano o rural, regularizado (normalización)*.

Sin embargo, no son suficientes. Este Panel considera relevante definir de mejor manera las actividades asociadas al proceso de producción de los subcomponentes del componente 1. Las actividades definidas en la MML representan el conjunto agregado de

¹³⁸ Aclaración realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales en carta al Panel con fecha Santiago, 6 de agosto de 2009

tareas a realizar para la producción de todo el componente, mas no se especifican por subcomponentes: 1.1) Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695); 1.2) Actas de radicación¹³⁹ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)”; y 1.3) Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados (DL 1939). Cada uno de estos subcomponentes implican procesos de producción y tiempos distintos. Junto a lo anterior, es opinión del Panel que se debe incorporar otras actividades relacionadas con el control de gestión de los procesos: control del avance en el cronograma de trabajo, supervisión al trabajo realizado por los contratistas, monitoreo continuo del avance de las metas regionales, supervisión de las tareas asociadas a la producción de la prevención, entre otros.

Por su parte, las actividades del componente 2 aluden sólo a aquellas tareas relacionadas con la producción del sub componente 2.1) *Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio*. No se han definido las actividades asociadas con la producción del subcomponente 2.2) *Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados*. Para ambos componentes, además es necesario incorporar, tareas de monitoreo.

Respecto del diseño, este Panel considera que el programa ha avanzado de manera importante, simplificando los procesos e introduciendo modificaciones legales pertinentes para hacerlo más efectivo en su respuesta a la demanda declarada. Sin embargo, dado que no se conoce la magnitud del problema, no es posible establecer un juicio certero sobre la relevancia y pertinencia de las soluciones definidas a nivel del diseño.

Por otra parte, dada la forma en que está estructurado el programa, éste se orienta centralmente a resolver las necesidades de regularización construyendo sobre este análisis la mayoría de sus soluciones. No considerándose erróneo este foco, este Panel considera que el diseño debe actualizarse en función del análisis de causas realizado, e incorporar aspectos funcionales tales como la seguridad de la tenencia, concepto que este Panel considera más acorde a las características actuales del problema.

Además, el Panel considera que se ha descuidado en el diseño la definición de una estrategia de prevención sistemática e integral orientada a minimizar riesgos y mejorar la efectividad del programa, y la elaboración de soluciones complementarias orientadas a informar y sensibilizar a la población respecto del problema así como el desarrollo de mecanismos de articulación con otros programas y beneficios sociales. Si bien la prevención es un componente, en el diseño aparece como un conjunto de actividades dispersas no vinculadas al problema que fundamenta la existencia del programa.

El programa no ha incorporado el enfoque de género en el diseño del fin o en el propósito. El análisis de los problemas y de las causas, así como el de medios y fines no lleva incorporado un análisis de género, por lo que los servicios se producen de la misma forma para hombres y mujeres. Sin embargo, el programa ha avanzado en la incorporación del enfoque de género, diseñando criterios de selección de mujeres que garanticen la igualdad de oportunidades. Asimismo, en el componente 2 se ha considerado tanto en el lenguaje como en el diseño de los materiales apartados dedicados especialmente a la mujer jefa de hogar.

¹³⁹ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal.

Los supuestos definidos no se validan porque no corresponden a un acontecimiento, condición externa que tiene que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos del programa. Los supuestos definidos corresponden a actividades que el programa debe realizar y que son de responsabilidad directa de su gestión, y en otros casos no está claro por qué representan un riesgo para el programa:

A nivel de fin: 1) “se cuenta con recursos para realizar un Estudio de Evaluación de Impacto.” Este no es un supuesto de fin, y además no se considera un riesgo, sino una actividad que el programa debe realizar. 2) “Existe una campaña de difusión que permite que los beneficiarios conozcan la oferta pública de programas existentes a su disposición”. Este no es un supuesto, es una actividad del programa.

A nivel de propósito: 1) “Las personas que asisten a los talleres de prevención de la irregularidad son personas que presentan el problema de poseer una Propiedad irregular.” Este no es un supuesto, a lo más es parte de un requisito de entrada para el componente 2, que habría que verificar si se cumple. Además no es claro por qué sería un riesgo si asisten personas que no tienen el problema de propiedad irregular. Por su parte, el supuesto “Se cuenta con algún estudio que indique la población objetivo.”, esta es una actividad que es parte de la gestión del programa no es un supuesto.

El supuesto del componente 1 y el componente 2, además de ser una copia del supuesto 2 de propósito, no se considera un supuesto por las mismas razones expuestas anteriormente.

1.3. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico

En términos generales de diseño los indicadores definidos permiten medir el propósito, los componentes y las actividades, más no el fin. Asimismo, los ámbitos de control se encuentran bien cubiertos. Sin embargo, el Panel considera que faltan indicadores para algunas dimensiones del desempeño. A continuación se analizan estos indicadores y se proponen otros que el panel considera pertinentes para evaluar el desempeño del programa.

Indicador de fin:

Eficacia/Resultado Final: Porcentaje de Beneficiarios que acceden a otros beneficios del Estado, una vez obtenido el Título de Dominio, respecto del total de beneficiarios. Aunque este indicador se considera pertinente, el panel considera que es difícil –aunque no imposible- aislar el efecto, y establecer causalidad, es decir que es la posesión del título la que causa el mayor acceso.

Eficacia/Resultado Final: Se propone incorporar el siguiente indicador que mide directamente el impacto del programa: “Porcentaje de población beneficiaria del programa que mantiene su propiedad regularizada al cabo de cuatro años”. Se busca medir la tasa de reincidencia en la situación de irregularidad, esto es la desregulación de títulos ya saneados. El Panel considera que la sostenibilidad de la inversión realizada por el programa, una vez que el usuario sale del programa es absolutamente necesaria de medir. A juicio del Panel esta sostenibilidad está mejor expresada en la permanencia de la propiedad regularizada, controlando por aquellos factores que atenúan el impacto tales como muerte del propietario.

Indicadores de propósito:

En general los indicadores de la matriz miden adecuadamente todos los ámbitos de control (resultado, producto y proceso) y reflejan las cuatro dimensiones de desempeño (eficacia, calidad, eficiencia y economía). El Panel ha sugerido dos indicadores de resultados adicionales: a) Eficacia/Resultado intermedio: Porcentaje de personas con situación regularizada¹⁴⁰ respecto de la población potencial; y b) Eficacia/Resultado intermedio: Tasa de variación de regularizaciones de títulos ya saneados e inscritos en el CBR, desagregado por región, por sexo y por etnia.

Indicadores de componente:

Respecto de los indicadores de componente 1, este Panel considera adecuados los indicadores definidos, aunque considera necesario incorporar las siguientes propuestas:

- Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios vulnerables atendidos por el programa, calificados según ficha de protección social, respecto al total de beneficiarios atendidos por el programa, desagregado por sexo.
- Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios vulnerables atendidos por el programa, calificados según ficha de protección social, respecto al total de población que ingresa solicitud al programa, calificada como “vulnerables”, desagregado por sexo.
- Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios con actas de radicación que otorga permiso de ocupación respecto del total de población objetivo que solicita permiso de ocupación.
- Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios con títulos gratuitos otorgados respecto del total de beneficiarios que ingresan solicitud de título gratuito.
- Calidad/Producto Tiempo promedio de regularización (legalización), desagregado por región y por cada subcomponente
- Eficiencia/Producto Costo promedio del componente 1 por beneficiario, desagregado por beneficiario que paga y no paga.
- Eficacia/Proceso Porcentaje de casos regularizados respecto al total de casos planificados.
- Economía/Proceso Porcentaje de aportes de terceros.
- Eficacia/ Producto Tasa de variación actas de radicación sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)
- Eficacia/ Producto Tasa de variación de títulos gratuitos otorgados sobre propiedad fiscal
- Eficacia/ Producto Tasa de variación del número de hectáreas de propiedad fiscal traspasada en los títulos gratuitos otorgados
- Eficiencia/producto Productividad media: títulos regularizados por funcionario del programa

¹⁴⁰ El programa define la situación regularizada, como la emisión de la Resolución C que mandata al CBR la inscripción del título. El programa culmina con la entrega de lo que denomina el “justo título”, término legal que no hace dueño al solicitante, sino que la suma de ella más el paso del tiempo de un año de la inscripción vigente e ininterrumpida lo hará propietario.” (Respuesta aclaratoria del Ministerio, agosto 2009).

- Respecto del componente 2, el Panel considera la mayoría de los indicadores del sub componente 2.1 son adecuados, y sugiere los siguientes indicadores:
- Eficiencia/Producto. Costo promedio del componente por beneficiario. El Panel considera que se debería medir sólo el costo promedio del subcomponente 2.1.
- Eficacia/producto Porcentaje de personas que conocen condiciones de regularización y trámites a realizar sobre el total de personas que asisten a talleres, u otro evento informativo, según escala de evaluación de la capacitación realizada.

Respecto del Subcomponente 2.2, no se definieron indicadores en la MML del programa, por lo que el Panel sugiere los siguientes:

- Eficacia/ Producto Tasa de variación de nuevos procedimientos implementados
- Eficacia/calidad Porcentaje de usuarios del programa que califican como útil las simplificaciones de procedimientos realizadas.
- Eficacia/Proceso Porcentaje de trámites simplificados sobre los planificados.

Finalmente, un elemento importante que no está considerado, es la desagregación de algunos indicadores por sector urbano y rural, y por sexo. En cuando a la desagregación de los indicadores por región, este Panel considera que en todos ellos es válido este ejercicio.

En cuanto a los indicadores que están descritos en la matriz de evaluación presentada por el programa, los siguientes no cuentan con cuantificación para medir el desempeño del Programa.

Cuadro N° 15
Indicadores de la Matriz de Marco Lógico

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDICION	FACTIBILIDAD DE MEDICION
FIN	Porcentaje de Beneficiarios que acceden a otros beneficios del estado, una vez obtenido el Título de Dominio, respecto del total de beneficiarios del programa	En la actualidad sólo se cuenta con un estudio a una muestra estratificada para las regiones V, VI, VII y VIII	Mediante una evaluación de impacto a nivel nacional.
PROPOSITO	<u>Eficacia/ Resultado Intermedio</u> Porcentaje de personas que asisten a talleres de prevención que inician trámite para regularizar respecto del total de asistentes a talleres de prevención	En la actualidad no se cuenta con el dato de personas que inician trámite una vez que han asistido a los talleres	No es factible de medir en esta evaluación Pero si es posible si el programa lo incluye dentro de sus sistema de control de gestión
	<u>Eficacia/Resultado Intermedio</u> Porcentaje de dueños de una propiedad respecto a las personas que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el CBR	En la actualidad el Panel no cuenta con el dato sobre personas que inscriben el título en el CBR El MBN no realiza seguimiento a este indicador	No es factible de medir en esta evaluación Pero si sería posible de medir a través de un estudio específico
COMPONENTE 1 <i>Subcomponente 1.1: Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el</i>	<u>Eficacia/Producto</u> Porcentaje de hectáreas regularizadas, por propiedad privada y publica	En la actualidad no se cuenta con el dato sobre hectáreas que permita medir este indicador	No es factible de medir en esta evaluación. Si es posible en el futuro incluyéndolo en el sistema

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDICION	FACTIBILIDAD DE MEDICION
<p>Conservador de Bienes Raíces (DL 2695). <u>Subcomponente 1.2:</u> Actas de radicación¹⁴¹ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)". <u>Subcomponente 1.3:</u> Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados (DL 1939)</p>	<p>Calidad/Producto Porcentaje de beneficiarios que califican como muy satisfechos con el programa, respecto al total de beneficiarios encuestados</p>	<p>En la actualidad no se cuenta con el dato de satisfacción de usuarios que permita medir este indicador</p>	<p>de control de gestión No es factible de medir en esta evaluación. Se debería incluir el indicador, ya que se realizó una evaluación de satisfacción que no le fue entregada al Panel</p>
<p>COMPONENTE 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida</p> <p><u>Subcomponente 2.1</u> Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio.</p> <p><u>Subcomponente 2.2</u> Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados.</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de personas con acciones de prevención respecto a la población objetivo.</p>	<p>En la actualidad no se cuenta con el dato de población objetivo urbana que permita medir este indicador</p>	<p>No es factible de medir en esta evaluación</p>
	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de Municipios capacitados en Prevención de la Irregularidad sobre el total de municipios del país</p>	<p>En la actualidad no se cuenta con el dato que permita establecer la proporción, sólo el número absoluto de municipios</p>	<p>No es factible de medir en esta evaluación. Es posible incluir el dato, siempre que el indicador se recopile</p>
	<p>Calidad/Producto Porcentaje de personas satisfechas por la capacitación respecto al total de personas encuestadas</p>	<p>En la actualidad este Panel no cuenta con el dato de grado de satisfacción que permita medir este indicador</p>	<p>Si es factible en la medida que la información del estudio realizado se incorpore, información que no le fue entregada al Panel</p>
	<p>Eficiencia/Producto Costo promedio de las acciones de prevención</p>	<p>En la actualidad no se cuenta con el dato de costo individualizado que permita medir este indicador</p>	<p>No es factible de medir en esta evaluación. Pero se puede medir en forma sistemática</p>
	<p>Eficacia/Proceso Porcentaje de modificaciones realizadas sobre las propuestas</p>	<p>En la actualidad no se cuenta con el dato sobre modificaciones realizadas respecto de las propuestas</p>	<p>No es factible de medir en esta evaluación. Pero si se podría medir en la medida que se incorpore el indicador</p>

En cuanto a los medios de verificación presentados por el programa: “Reporte del Sistema Informático del RPI”, “Reporte SIGFE” e “Informe de resultados de Encuesta de Satisfacción” se considera que son medios de verificación válidos. Aunque el Panel no pudo obtener una copia de la Encuesta de Satisfacción, a pesar de haberlo solicitado.

Es opinión de este Panel que las bases de datos que se incorporan como medios, sólo constituyen fuentes de información, es decir insumos para construir los medios de verificación. Así también en el caso de “información entregada por CBR”, si ésta no corresponde a un Informe o Reporte formal y conocido. El Panel no conoce el instrumento ni la información que se entrega a pesar de haberlo solicitado. El siguiente es un medio válido: “Estudio que cuantifique Población Objetivo.” Pero el Panel desconoce si existe.

Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, la lógica horizontal de la Matriz de Evaluación del Programa no se valida en su totalidad. Falta incorporar indicadores, precisar los medios de verificación, y establecer qué medios de verificación están disponibles para ser verificados por el Panel, como se enunció.

¹⁴¹ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal.

Metas

La entrevista con la Directora de la DCPR indicó que las metas entre el 2005-2008 en el nivel central se fijaron en función de los siguientes criterios: a) Casos pendientes en el Registro de propiedad irregular; b) Compromisos estratégicos respecto de grupos prioritarios establecidos en el PMG; c) Demanda de las regiones; y d) En algunos casos requerimiento específicos de atención a grupos de una localidad o región, solicitados por parlamentarios y formalizados en protocolos vinculados a la ley de presupuestos.

En opinión del Panel la manera cómo se establecen las metas del programa no tiene un sustento metodológico en función de una planificación estratégica vinculada estrechamente con los resultados que el programa quiere lograr. Ello le resta eficacia y efectividad a los planes establecidos por el programa, pues generalmente responden a solicitudes coyunturales o a soluciones para el rezago. De la misma manera, como se verá en la sección de eficacia y focalización, la ausencia de un ejercicio planificado de establecimiento de metas conduce a que el programa no logre focalizar adecuadamente la cobertura en el nivel regional y que la eficacia de sus resultados sea discutible.

En cuanto a la cuantificación de metas, este Panel solicitó información cuantitativa específica sobre metas 2005-2007 para los indicadores definidos, pero ésta no le fue entregada. Por ello el Panel no puede ratificar las metas programadas durante el período 2005-2007. No obstante lo anterior, el programa, en sus observaciones finales manifiesta lo siguiente respecto del subcomponente 1.1: *“la fijación de metas de casos a regularizar en el año se hace en la formulación presupuestaria de cada año. En lo específico, para los años 2005 al 2007 DIPRES entregó recursos para la solución de 4.000 casos, para cada uno de esos años, por lo que la meta eran esas cantidades de casos. Sin embargo, para cada uno de esos años, se ejecutó una mayor cantidad, originado principalmente por algunos convenios regionales con otros organismos del Estado. Esto es importante, ya que la meta se había venido asociando, por una parte a la dotación, es decir la capacidad de gestión del negocio en cada región, y, por otra, a su producción histórica. Estos son los elementos que definirían la meta de regularización a nivel nacional y regional. En el intento de incorporar un tercer elemento objetivo de demanda declarada se aplicó el criterio de responder a las postulaciones realizadas al registro de la propiedad irregular. Este criterio, provocó en la práctica el que se asentará el criterio de la postulación un año, y la ejecución de esa misma postulación al año siguiente.”*

El Panel ratifica las metas establecidas respecto del componente 1, meta presidencial período 2009-2009, de los convenios presupuestarios. Respecto del componente 2, no hay metas comprometidas, sino una proyección de acciones definidas a nivel de algunas regiones, lo que a juicio del Panel no corresponden exactamente a una definición de metas específicas.

De acuerdo con la información que posee el Panel, el programa en el año 2008, por primera vez, establece una meta de atención en el caso del subcomponente 1.1 y 1.3. De un total de 30.000 casos comprometidos en la meta presidencial, la DCPR programa atender en el año 2008 a 15.421 solicitudes de regularización (ver cuadro 18), lo que se considera adecuado respecto del nivel de exigencia planteado por la meta presidencial.

La proyección de cumplimiento por regiones para los años 2009-2009 se muestra en el cuadro 16

Cuadro N° 16
Cumplimiento y Proyecciones meta presidencial 2008-2009 por regiones.

Regiones	Cumplimiento 2008	Compromiso regional 2009	Total meta estimada
Arica Parinacota	210	230	440
Tarapacá	104	232	336
Antofagasta	516	600	1.116
Atacama	454	200	654
Coquimbo	2.103	2.000	4.103
Valparaíso	1.776	1.500	3.276
O'Higgins	588	561	1.149
Maule	1.617	1.400	3.017
Bío Bío	3.245	3.000	6.245
Araucanía	1.046	3.000	4.046
Los Ríos	247	446	693
Los Lagos	2.205	2.000	4.205
Aysén	92	181	273
Magallanes	117	140	257
Metropolitana	1.587	500	2.087
Total	15.907	15.990	31.897

Fuente DCPR

En lo que respecta al componente N° 2.1 de prevención en su línea de información y difusión, la DCPR indica que “existe un Programa de Prevención para el período 2009-2010 con definición de objetivos y metas en sus aspectos de difusión, en donde se prevé utilizar, entre otros medios, los espacios radiales, diarios, televisión, folletos, trípticos y dípticos como apoyo y fortalecimiento comunicacional a la campaña, así como generar espacios de información y respuesta”.

Este Panel considera que es necesario definir una estrategia de prevención que guíe la definición de metas para el componente. No es posible establecer a partir de los datos anteriores si estas metas son realistas o rigurosas. Junto a lo anterior, es opinión del Panel que las metas no están adecuadamente definidas, lo que corresponde definir es la cobertura proyectada en personas y cobertura proyectada en cuanto a cantidad de espacios radiales, insertos en diarios y spots de tv proyectados. En cuanto a la cobertura de material informativo no hay datos de cobertura de la población incorporada dentro de la meta presidencial, lo que no es apropiado.

Por otra parte, las metas determinadas por la Unidad Indígena, en relación con el compromiso ministerial de equidad de género y el programa de mejoramiento de la gestión con perspectiva de género, se prevé la distribución en regiones de material impreso de 25.000 y 85.000 ejemplares de trípticos, respectivamente, todos vinculados con la irregularidad de dominio de la propiedad prevenida. El Panel no puede emitir una opinión en cuanto a la adecuabilidad de estas metas, porque desconoce el universo de población potencial, y por tanto no es posible decir si están bien dimensionadas.

1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Más que reformulaciones en el período de evaluación, lo que se ha introducido como modificación al diseño original son un conjunto de mecanismos que simplifican trámites dentro del marco normativo y una readecuación de algunos de los procesos de producción y gestión del componente 1.

En 2005, la instauración del RPI es una de las reformulaciones más relevantes y necesarias para el programa a partir de esta fecha porque permite medir el avance. Aunque el nuevo registro no es compatible con el anterior lo que no permite una comparación entre bases de datos y menos la generación de una sola base. Este es un aspecto que limita una cuantificación real de lo realizado previo al 2005.

En 2007, el SNIT aparece como un instrumento necesario y complementario al proceso de regularización por cuanto tiene el potencial –aún no en funcionamiento- de aportar información geográfica sobre la ubicación de propiedades regularizadas, si es que el programa decide incorporar tal información.

Respecto de las recomendaciones que realiza la consultora Soluziona el Panel concuerda con las todas las conclusiones establecidas por la consultora y consignadas en el capítulo de antecedentes, por las siguientes razones:

- El Panel concuerda con la propuesta: estandarización de procesos porque efectivamente éstos no están homologas; tercerización de algunas etapas de los servicios entregados, dada la sobrecarga de trabajo se haría más expedito el trámite y se ahorraría tiempo; además la digitalización del sistema permitiría reducir el rezago y los tiempos de trámites; recepción de solicitudes y postulación permanente, porque la resolución exenta N°290 del 2004 que crea el RPI, establece que “sólo podrán recibir las solicitudes de postulación al registro en los períodos que especialmente se establezcan por la autoridad de Ministerio” (N°4) y que aquellas solicitudes de postulación presentadas al RPI en períodos distintos a los establecidos por el MBN, se entenderán presentadas para el período siguiente de postulación” (N°5), ver Figura 5 .

La propuesta del componente 1: de capacitación permanentemente para los encargados del registro y en procesos del Ministerio a fin de orientar de mejor manera al usuario se considera necesaria y adecuada; Asimismo, la definición de protocolos de atención al usuario. El Panel también considera relevante la definición de un sistema sin supervisión directa, y control sobre la implementación de procedimientos de atención.

Respecto de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), este Panel considera que es muy relevante para la operación del programa por cuanto permitirá acceder a información territorial y al sistema georeferenciado de datos, para el diseño de la estrategia de intervención, focalización e incluso como información de contexto para el establecimiento de metas.

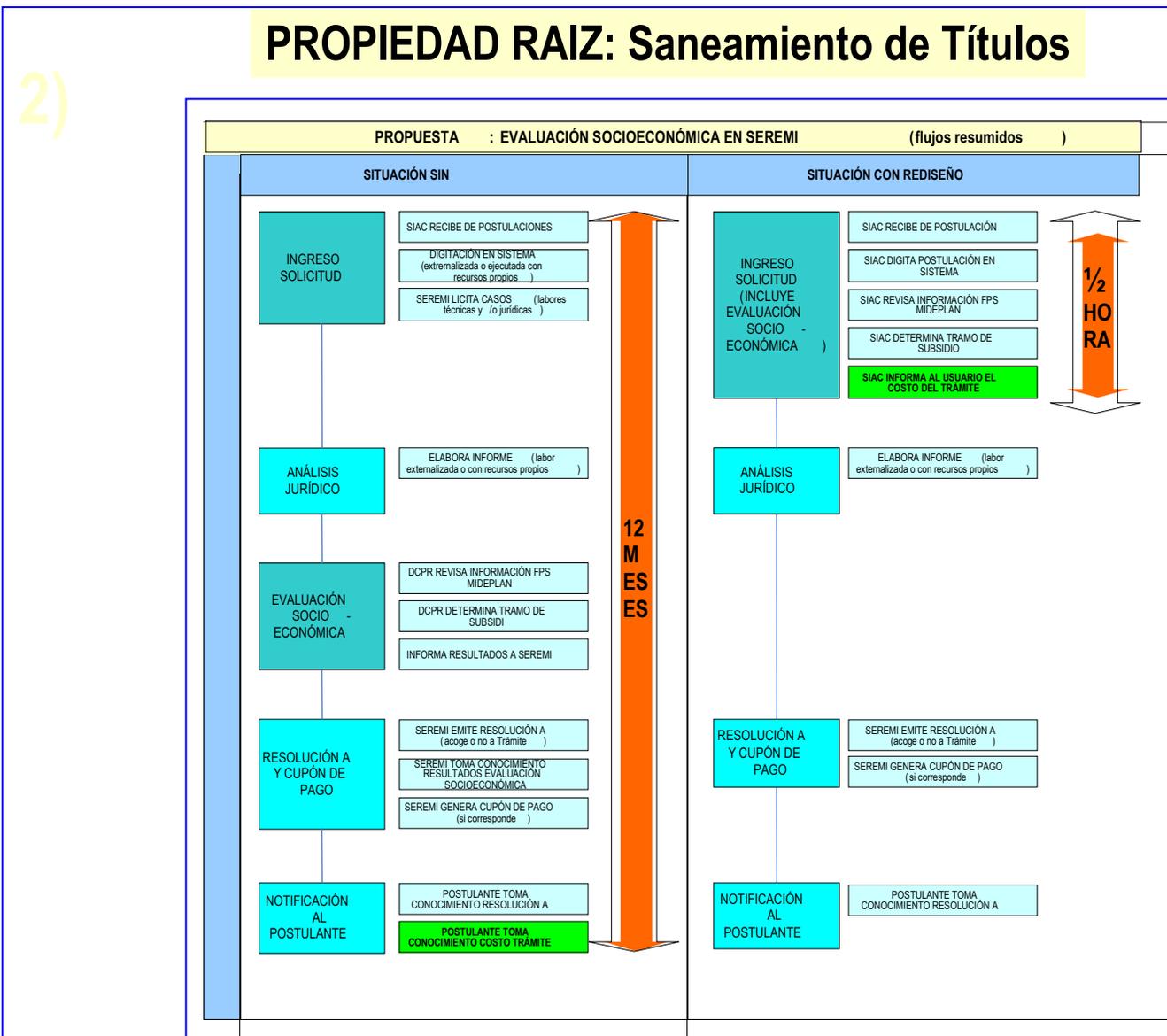
Este Panel concuerda con las propuestas elaborados por la evaluación de género, realizada por CEDEM 2009. Específicamente está de acuerdo con establecer una política o estrategia de prevención, que implica el rediseño de contenidos, establecimiento de una política de medios, y mayor articulación entre el programa y otros beneficios del Estado.

Entre las propuestas del estudio, este Panel considera relevante y urgente las siguientes:

i) Mejorar los contenidos del programa de prevención incorporando información relativa a los riesgos y desventajas que conlleva realizar compras irregulares de inmuebles y de contar con una propiedad debidamente inscrita en el CBR. Definición de los contenidos de las actividades de difusión, centrándose en la transmisión de información clara y precisa sobre procedimientos y mecanismos legales existentes respecto de a la compra venta y herencia. Considerar al Municipio en la implementación de estrategias de difusión, Así como de los beneficios a los cuales pueden acceder las personas una vez regularizado su título, particularmente aquellos relativos a vivienda, servicios básicos, productivos, entre otros.

- “Articulación y coordinación inter-institucional con otros servicios públicos a objeto de facilitar el acceso a recursos públicos, particularmente con MINVU.”
- “Definir mecanismos de defensa de los derechos de las personas para encarar la “caja negra” que constituye la resolución de situaciones fraudulentas que experimentan las poblaciones vulnerables, particularmente en áreas rural.”

Figura 5
Análisis de Procesos y tiempos



2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

La estructura organizacional del programa es adecuada. No obstante, existen deficiencias importantes en materias de gestión, lo que dificulta el óptimo desarrollo de sus componentes y el cumplimiento de su propósito.

El establecimiento de dos departamentos se considera pertinente para la producción de los bienes y servicios del programa. La creación de una unidad específica a cargo del cumplimiento de la meta presidencial asignada al programa es evaluada de manera positiva. La dotación de personal se ha incrementado en función del cumplimiento de la meta presidencial, lo que se considera necesario.

Entre estas dificultades destacan los problemas asociados a la gerencia del programa, manifiestos en la ausencia de una línea de trabajo estratégica que comande y unifique todos los procesos y acciones que se realizan en el programa tanto a nivel central como a nivel regional. El programa no ha definido cuáles son los resultados de carácter prioritario, y cuáles son los cursos de acción o alternativas (estrategias) que se privilegiarán para alcanzarlos lo que redundará en una falta de alineación de los procesos operativos asociados a la producción de los componentes, como por ejemplo en el componente 2 de prevención, se detecta una ausencia de procesos estandarizados y reglas. No existe una estrategia de prevención, como tampoco metas de cobertura y un plan de trabajo que defina las líneas de prevención a implementar, los contenidos mínimos de las actividades, materiales a utilizar, o metodologías de evaluación. Tampoco existe un sistema de monitoreo de contenidos ni de la calidad de las actividades ejecutadas, lo que incide negativamente en su resultado y en un uso poco eficiente de los recursos en esta materia.

Un ejemplo de ello es el carácter reactivo del programa, es decir a no ser por la meta presidencial, el programa seguiría enfrentando el rezago coyuntural, sin definir metas ni resultados de mediano plazo. En esta misma línea, otro ejemplo es la excesiva concentración del programa en los procesos más que en los resultados. El programa centra su quehacer en el cumplimiento de normas, en un presupuesto centrado en el control y en actividades de corto plazo, más que en establecer medidas de desempeño. Aún cuando se tiene la intención, no se logra conectar los recursos con los bienes y servicios producidos y éstos con los resultados o impactos a alcanzar.

Desde el punto de vista del Panel, aún cuando el organigrama aparece en general bien estructurado, no hay un análisis ni un plan estratégico que lo sustente, entendido éste como el conjunto de acciones desplegadas para “cerrar las brechas” y enfrentar los riesgos de la irregularidad. El diseño del programa –como ya se mencionó- está desactualizado, y ello redundará en que la gestión del programa es de carácter inercial más que proactiva. Por ejemplo, sólo una parte de los temas relevantes de trabajar a nivel del propósito del programa: Regulación, Fiscalización, Seguridad, Sostenibilidad y Prevención, forman parte de las actividades del programa.

Otro ejemplo de la falta de priorización y definición estratégica, tiene que ver con el excesivo énfasis que coloca el programa en la producción de uno de sus bienes y servicios (componente 1 de regularización) en desmedro del otro (componente 2 de prevención). El proceso de producción del componente 1 está reglamentado y sigue una trayectoria definida que permite producir el servicio. El proceso de producción del componente 2 es prácticamente el opuesto. Corresponde a un conjunto de actividades dispersas en el tiempo y en el territorio que carecen de una articulación homogénea, dependiendo en general de la creatividad, asertividad, experiencia y capacidad de cada uno de los SEREMIS. A pesar de estar enmarcado en un programa que es responsabilidad del nivel central, no existe una estrategia de prevención, como tampoco metas de cobertura y un plan de trabajo que defina las líneas de prevención a implementar, los contenidos mínimos de las actividades, materiales a utilizar, o metodologías de evaluación. Tampoco existen un sistema de monitoreo de contenidos ni de la calidad de las actividades ejecutadas, lo que incide negativamente en su resultado y en uso poco eficiente de los recursos en esta materia.

En esta línea, el Panel considera que el problema no es la falta de capacidades técnicas para realizar estas funciones y la carencia de un programa de prevención articulado y estandarizado que oriente el accionar de los técnicos y profesionales del programa. Ello porque como se dijo no hay un análisis actualizado sobre el problema que fundamenta la existencia del programa y que permita definir cursos prioritarios de acción.

Es opinión de este panel que a pesar de estas dificultades, el compromiso y dedicación de los funcionarios al programa, ha permitido el funcionamiento y la ejecución del programa. Este panel atribuye estos logros a la destreza y compromiso de los miembros de la DCPR a nivel central y en regiones, más que a la presencia de una estrategia y un plan estratégico.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.

El análisis que se hace a continuación ratifica lo dicho en la sección anterior, esta vez centrándose en las funciones y responsabilidades asignadas. En opinión del Panel las funciones principales de la DCPR están enfocadas a la administración y control de procesos del programa, su objetivo básico está centrado en llevar a cabo las acciones correctoras adecuadas, y no se la combina con una función prospectiva que permita proyectar al mediano plazo su quehacer, esto en opinión del Panel le resta eficacia y efectividad al programa.

Si se considera que la función de planificación alude al establecimiento de prioridades anuales, a la presencia de un plan de acción definido, a una política explícita de difusión del programa y metas de cumplimiento y gestión, más allá de la meta presidencial, entonces esta función es muy débil en la DCPR.

Esto también se refleja en las funciones del equipo directivo (jefatura de la División y de los dos Departamentos) que no se conciben y desempeñan como un cuerpo de dirección, y como consecuencia, no se establece el marco de sus funciones. Las funciones que ha de desarrollar este equipo directivo giran, a nuestro juicio, en torno al desarrollo de actividades de planificación, distribución de tareas, actuación en temas puntuales, coordinación y control, como un todo integrado.

En términos de funciones específicas, una de las funciones con mayor nivel de problemas, es la de soporte informático para el proceso de regularización. De acuerdo con el estudio de Soluziona, el soporte tecnológico que rige este proceso presenta dificultades para los usuarios debido a su alto nivel de desagregación, lo que provoca que en la etapa de tramitación los pasos de ingreso en el sistema sean ex – post, es decir existe una persona que ingresa todos los pasos una vez que se ha finalizado el proceso. Esto impide conocer cuál es el avance en tiempo real del proceso y quien es el responsable del expediente.

Esto resulta más complejo cuando se trabaja con contratistas porque no hay un mecanismo definido por parte de la DCPR que supervise los problemas de acceso de los usuarios a la información sobre sus expedientes, cuando éstos son llevados a cabo por terceros¹⁴². Lo que hay es una planilla que verifica dotación de personal e infraestructura. En este sentido, aunque el Panel valida la recomendación de Soluziona de externalizar algunos procesos, es necesario que el programa desarrolle un sistema de fiscalización enfocado hacia el cumplimiento de las tareas asignadas y de los casos regularizados, más que preocuparse si se cumple la dotación de infraestructura de las oficinas. La definición de funciones está mal definido, así como sus objetivos y productos.

De hecho la evaluación de Cedem 2009 deja claramente expuesto los problemas de falta de fiscalización adecuada cuando establece "...tener en cuenta que un número no desestimable de beneficiarios/as que participaron en las entrevistas grupales declaran que muchas veces los costos asociados al proceso de regularización derivan de **situaciones fraudulentas** asociadas a la prestación de servicios por parte de terceros, las cuales han afectado a un porcentaje importante de personas y organizaciones." (pág 90).

En resumen se plantea la urgencia de rediseñar el flujo de procesos del componente 1, la reducción de los tiempos y la definición de protocolos uniformes de atención a usuarios (ver Figura 5 a continuación).

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre la DCPR con otras divisiones del Ministerio, particularmente con la División de Planificación y Presupuesto, éstas son deficitarias, no existiendo instancias sistemáticas ni de retroalimentación en torno a los procesos de gestión del programa.

Uno de los problemas que atraviesa la coordinación entre divisiones y con la regiones tiene que ver con el flujo de información. El Panel ha constatado dificultades en el acceso a la información para todas las partes¹⁴³ así como de registro de la información¹⁴⁴, lo que impacta negativamente en el soporte administrativo y en el control de gestión que realizan ambos departamentos sobre los procesos que son de su responsabilidad. El acceso a la información también afecta los procesos de toma de decisiones en las SEREMIs, dado que gran parte de ésta se concentra a nivel central.

De acuerdo a Soluziona, opinión que este Panel también ha corroborado, "existe una falta de comunicación entre los distintos departamentos", debido a fallas en la distribución y

¹⁴² Informe Final de Rediseño de Procesos, 2006.

¹⁴³ Los sistemas de información utilizados por los departamentos no conversan entre sí.

¹⁴⁴ La evaluación constató la desaparición de algunos datos respecto de regularizaciones.

acceso a la información relevante para la operación del programa, que también permea el conocimiento que se tiene sobre lo que otros funcionarios hacen.

En esta línea, el programa requiere un sistema de gestión del conocimiento, que asegure el flujo de información y experiencias exitosas desde el nivel central hacia regiones, entre regiones y desde las regiones hacia el nivel central. En este sentido, la necesidad de incorporar tecnologías de información no pasa por crear un complejo sistema de ingreso que reemplace al RPI, sino más bien una plataforma sencilla, en línea, y amigable para el usuario (debido principalmente a que los responsables de ingresar información en regiones aún desconfían del RPI y llevan sistemas paralelos) que almacene la información relevante, convirtiéndola en una fuente asequible de información para los responsables del programa, los agentes del MBN y la ciudadanía.

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre la DCPR con otras divisiones del Ministerio, particularmente con la División de Planificación y Presupuesto, éstos son deficitarios, no existiendo instancias sistemáticas ni de retroalimentación en torno a los procesos de gestión del programa. Uno de los problemas que atraviesa la coordinación entre divisiones y con la regiones tiene que ver con el flujo de información, la evaluación constató dificultades en el acceso a la información para todas las partes¹⁴⁵: dobles registros de la información, problemas de registros de casos, los sistemas de información utilizados por los departamentos no conversan entre sí entre otros, lo que impacta negativamente en el soporte administrativo y en el control de gestión que realizan ambos departamentos de la DCPR¹⁴⁶, sobre los procesos que son de su responsabilidad. El acceso a la información también afecta los procesos de toma de decisiones en las SEREMIs, dado que gran parte de ésta se concentra a nivel central.

La carencia de criterios objetivos, definidos, socializados y revisados en forma periódica, de planificación y asignación de recursos es una debilidad importante del programa y un riesgo para su operación y eficiencia. No parece adecuado definir las asignaciones regionales de presupuesto en función de metas de número de casos sin disponer de una evaluación de la gestión de estas mismas unidades territoriales respecto del año anterior. La jornada de presupuestación anual se centra en analizar los promedios regionales de casos atendidos al año anterior, y sobre esta base asigna recursos, lo que se considera importante, pero no suficiente.

A nivel territorial, los mecanismos de coordinación operan preferentemente, a través de unidades: los Encargados Regionales, la unidad indígena y la de convenios de la DCPR. Los procesos de coordinación giran en torno a las acciones de regularización y programación comprometidas. Sin embargo, estos vínculos son deficitarios en lo que se refiere a los procesos asociados con la producción del componente 2 porque no hay una estrategia estándar como tampoco responsabilidades definidas, tema que ya fue analizado en el punto anterior.

A juicio del Panel el problema central de coordinación al interior de la División, entre la División y las Seremis, y entre la DCPR y otros departamentos del Ministerio, tiene como trasfondo un problema de gerencia del programa. Es decir, no se observa una línea de trabajo estratégica que comande y unifique todos los procesos y acciones que se realizan tanto a nivel central como a nivel regional.

¹⁴⁵

¹⁴⁶ Departamento de Programación y Control y Departamento Normativo.

(c) Mecanismos de participación ciudadana

El programa no cuenta con mecanismos formales para la participación de usuarios y actividades formales de control social, lo que se evalúa negativamente por cuanto limita caracterizar a los beneficiarios y de esta manera responder de mejor forma las demandas de los usuarios.

El hecho de tener una línea 800 no constituye a juicio del Panel un mecanismo de participación ciudadana, porque su objetivo no es ese, sino que se centra entregar información y orientación.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

El programa opera por demanda, lo que significa que se atiende a toda la población que cumpla con los requisitos establecidos¹⁴⁷. Respecto de los mecanismos de selección de las postulaciones al RPI, componente 1 el Panel los considera adecuados y apegados a lo que la normativa jurídica establece, existiendo criterios de priorización en línea con las prioridades del sistema de protección social. No existen mecanismos de selección para el componente 2.1, aunque el Panel considera que no debieran existir.

Respecto del llamado anual a postular y su estatus “en trámite”¹⁴⁸ para ejecutar el año siguiente, lo que parece adecuado es que tanto las postulaciones al RPI como su tramitación operen todo el año, si es que existe demanda (casos) de solicitantes fuera de los plazos definidos.

Para efectos de entrega del subsidio, una vez que la solicitud ha ingresado al RPI y se ha validado¹⁴⁹, el programa entre el 2005-2007 utiliza instrumentos y criterios apropiados de focalización¹⁵⁰ para aquellos usuarios definidos como el 60% más vulnerable de la población nacional. A partir del año 2008, el programa incorpora a la calificación de “vulnerabilidad” a las personas pertenecientes a grupos definidos como prioritarios según lo establecido por el reglamento de la Ley 19.930¹⁵¹, este criterio se considera consistente con la política de protección social vigente e incorporar enfoque de género. Asimismo, el otorgamiento de un subsidio diferenciado para grupos vulnerables, se considera adecuado por cuanto permite un acceso igualitario al instrumento.

El programa opera por demanda por lo cual no hay criterios de focalización en cuanto a la entrega del producto principal. Desde el punto de vista del Panel, la focalización se refiere a aquel plan intencionado que proyecta ciertas metas específicas de cobertura anual respecto de la población definida como vulnerable por el programa, es decir aquella que además tiene claras dificultades de acceso igualitario a los bienes y servicios del programa.

¹⁴⁷ Aquellas propiedades irregulares cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

¹⁴⁸ Según lo establecido por la resolución exenta N° 290.

¹⁴⁹ Criterio no aplicable al Acta de radicación corresponde sólo a un permiso de ocupación temporal del Inmueble, el que eventualmente se podría transformar en un trámite de otorgamiento de Título Gratuito.

¹⁵⁰ Puntaje de la Ficha CAS desde el año 2004, y a partir del 2007 el Puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS).

¹⁵¹ Se explica en el punto 1.7 de este informe capítulo I: el postulante pertenece a un grupo prioritario, si es adulto mayor, mujer jefa de hogar, discapacitado, si pertenece a alguno de los Pueblos Originarios, o si en su grupo familiar existen menores de edad.

Si existen criterios de priorización (puntaje 1 al 100) mujeres jefas de hogar, antigüedad de la postulación, adulto mayor, etc., sean atendidos antes que otros. Por otra parte el subsidio opera sobre grupos prioritarios, lo que es adecuado.

En el componente 2 tampoco se observa la aplicación de criterios de focalización, en general las acciones se realizan, pero sin considerar un plan de cobertura focalizado, lo que no es adecuado porque las dificultades de obtención de información varían según segmento población (edad), sector rural o urbano y género.

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La División Constitución Propiedad Raíz dispone de un monto anual de recursos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos. Los recursos son traspasados mensualmente a través de la División de Planificación y Presupuestos a las diferentes unidades de Regularización de las 15 SEREMIS. Para ello cada SEREMI realiza una solicitud presupuestaria mediante una planilla estándar.

La carencia de criterios objetivos, definidos, socializados y revisados en forma periódica, de planificación y asignación de recursos es una debilidad importante del programa y un riesgo para su operación y eficiencia. No parece adecuado definir las asignaciones regionales de presupuesto en función de número de casos atendido el año anterior sin disponer de una evaluación de la gestión de estas mismas unidades territoriales respecto del año anterior. La jornada de presupuestación anual se centra en analizar los promedios regionales de casos atendidos al año anterior, y sobre esta base asigna recursos, lo que se considera importante, pero no suficiente.

Tampoco parece apropiado que la asignación de recursos no considere criterios de focalización en función de la mayor o menor presencia de población potencial específicamente en el caso rural. Los datos en el análisis de cobertura rural (ver eficacia) indican que la distribución de recursos opera completamente desligada del universo poblacional del programa.

Respecto de las transferencias de carácter regional efectuadas por otras instituciones¹⁵² a través de los convenios contraídos con las SEREMIs, la propia SEREMI realiza una rendición de acuerdo a los términos establecidos por las partes. Sin embargo, no existe control por parte del nivel central sobre dichos convenios¹⁵³, lo que afecta directamente la posibilidad de dimensionar adecuadamente el presupuesto.

En cuanto a de la asignación de recursos entre componentes tampoco existe un criterio definido, lo que se considera improcedente. Particularmente en el caso del componente 2, los recursos se asignan en función de la propuesta que realiza cada Seremi, pero ello no corresponde a una estrategia de prevención del programa, y no existen mecanismos establecidos de monitoreo y control en consecuencia, el presupuesto asignado, corresponde a montos “a rendir” por año, y las actividades comprometidas no son evaluadas ni seguidas por el nivel central, salvo por el chequeo de su ejecución.

¹⁵² FNDR, CONADI, SERNAM, otras.

¹⁵³ Desconociendo de esta forma los niveles de recursos disponibles en las regiones.

En cuanto a la transferencia de recursos financieros a las empresas contratistas, dadas las variables que se indica, mide el programa al revisar los expedientes y las variables que se incorporan en las fiscalizaciones realizadas por las Seremis, este Panel considera que éste procedimiento no es adecuado pues no permite asociar la rendición de cuentas de recursos en función de los resultados logrados. El Panel considera que esta es una debilidad relevante del programa.

No existe una transferencia tácita de recursos financieros a los beneficiarios efectivos del programa. La forma en que el MBN entrega beneficios es a través de un subsidio, que se rebaja del monto total del trámite a cancelar. Esto le parece apropiado al Panel, particularmente porque este mecanismo está estandarizado, lo que a su vez permite que el descuento que se realice esté sujeto a definiciones claras y transparentes.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

Respecto de las funciones de seguimiento, éstas se realizan sobre los procesos y están centradas en el cumplimiento de normas, en la ejecución anual, en el monitoreo del cronograma de actividades y en la ejecución presupuestaria. No existe gestión centrada en la búsqueda sistemática de resultados efectivos, orientada con un diseño de evaluación de mediano plazo a nivel de producción de componentes y avance hacia el logro del propósito.

El análisis del Panel confirma que no hay un modelo y enfoque consistente de control de gestión asociado a resultados de los procesos. Sin embargo, existe un conjunto de actividades para efectuar seguimiento, basados tanto en información contenida en los sistemas como en carpetas y papeles archivados. Esto último genera dudas respecto de la validez y confiabilidad de la información utilizada para la toma de decisiones. Al mismo tiempo, se observa algunas ineficiencias producto de la búsqueda y tratamiento de información duplicada y poco estandarizada”.

En cuanto a la información disponible, el programa cuenta con indicadores adecuados pero no son suficientes y además están escasamente poblados, es decir no se cuenta con la información necesaria para realizar futuras evaluaciones. Los indicadores son parte del SIG institucional y son adecuados, pero como se estableció de ninguna manera suficientes.

Uno de los problemas más relevantes y graves en opinión del Panel, es que el programa no realiza ningún tipo de seguimiento a la resolución C, la que mandata al CBR inscribir el título. El beneficiario/a egresa del programa con un justo título que no es equivalente a un título de propiedad del inmueble. Por tanto, el programa no puede establecer si el proceso de regularización culminó en un título de propiedad o no. Es decir, no puede aseverar qué cantidad de beneficiarios/as son dueños.

Instrumentos utilizados

El análisis siguiente evalúa los instrumentos utilizados por el programa para su gestión.

a) Registro de Propiedad Irregular

El programa cuenta con el RPI un instrumento necesario y útil para la toma de decisiones. Sin embargo, la operación del sistema es ineficiente por cuanto la información generada no es suficiente para la correcta y efectiva toma de decisiones de gestión, es decir, presenta debilidades importantes en la generación y manejo de información agregada y sistematizada necesaria para la toma de decisiones de gestión y proyección de resultados. Básicamente porque, como la institución lo menciona en sus comentarios al segundo Informe del Panel, este es un sistema que no todas las regiones han adoptado. En las regiones existe cierta resistencia y desconfianza respecto del sistema, lo que fomentó dos prácticas nocivas desde el punto de vista de la calidad de la información. Por una parte, el Control de Expedientes se mantuvo vigente y se siguió utilizando, y por otro, hubo regiones en las que algunos casos, se comenzaron a registrar a mano en los denominados “registros manuales”. En opinión del Panel, esto afecta directamente la confiabilidad y validez del proceso de cálculo de los casos y el seguimiento que se pueda realizar

Por otra parte, existe debilidad en las bases de datos disponibles¹⁵⁴ al no poder vincularlas entre sí porque los registros previos al año 2005 no son compatibles con el sistema de registro en operación. Además, los casos ingresados en el sistema de Control de Expedientes deben ser buscados manualmente para relacionarlos con la información disponible a partir del año 2005 en el RPI. Al Panel le parece que la institución ha contado con el tiempo necesario (4 años) para digitar los casos que permanecen en el Control de expedientes. Esta es una de las razones por la que no es posible estimar, por ejemplo, el número de casos iniciados el año 2003 y terminados el año 2005 (año de inicio del RPI).

Complementariamente la gestión que se puede realizar respecto de los Informes emitidos por las Seremis, siempre está basada en el tratamiento de casos problemáticos, lo que caracteriza una gestión regresiva: destinada a resolver coyunturas, en vez de prospectiva y estratégica, es decir orientada a los resultados.

La información de seguimiento del Programa no es informada en forma transparente a la ciudadanía, en el sentido que no es posible acceder a reportes periódicos de avance como tampoco a las estadísticas del RPI.

Existen dificultades relacionadas con la terminología utilizada, tampoco existe un manual de procedimientos asociada a los procesos de negocio. Como consecuencia, existen distintas versiones respecto de la definición de variables clave para el desarrollo del programa como “población objetivo”, que se confunde con población potencial o con beneficiarios efectivos; o “casos pendientes”, que mezcla casos rechazados, casos que se “caen” del sistema, es decir que no culminan su tramitación y casos que no terminan por razones atinentes a la persona que presentó el caso. Por lo anterior, la posibilidad de establecer análisis comparativos de los casos se dificulta, así como realizar un seguimiento de los mismos.

b) Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE.

Al Panel le parece importante que la institución incluya este programa para su contabilidad, también considera relevante que una vez sancionado el presupuesto, la

¹⁵⁴ Control de expedientes y RPI.

División incorpore estos datos al programa, lo que le permite realizar seguimiento a la ejecución de requerimientos de gasto, según asignación presupuestaria.

c) Sistemas de seguimiento de Contratistas.

En cuanto a la metodología para medir el desempeño de los contratistas, la DCPR informa que efectúa semestralmente una evaluación y fiscalización de cada una de las empresas. Durante el año 2008 se visitó al 98% de las empresas contratistas, lo que se considera apropiado. Sin embargo, el Panel considera que la fiscalización que se hace a las empresas es insuficiente y que no aporta ningún antecedente sobre la calidad del servicio prestado (oportunidad y satisfacción de usuarios). Complementariamente, el instrumento en vigencia tiene categorías de respuestas dicotómicas (Si / No) lo que es apropiado para establecer lo hoy mide: si la oficina cumple con tener una secretaria, cantidad de computadores, etc., Sin embargo este instrumento no sirve para evaluar la eficacia de la prestación del servicio por lo que habría que modificarlo para introducir tales contenidos. Este mismo sistema de control lo utilizan las Seremías, y por tanto tiene los mismos problemas señalados.

El sistema de seguimiento al encargado regional del Registro de Contratista utiliza un cuestionario para monitorear el cumplimiento de funciones, este instrumento se considera adecuado para los fines que está diseñado. Sin embargo, las categorías de respuestas se considera inapropiada, porque el instrumento de medición sólo permite establecer si se cumple o no se cumple la función, pero no permite establecer rangos de desempeño, que se considera más útiles al momento de mejorar los procesos de gestión.

d) Línea 800

Aunque no se puede decir que este es un instrumento de monitoreo, se menciona aquí porque la información que se recopila se considera importante y además se sistematiza. Esta información se considera relevante para la toma de decisiones –si es que se utiliza para tomar decisiones- tema que no ha sido señalado por la Institución, a pesar de haberse preguntado.

e) Tablero de Gestión

Aunque es una herramienta de gestión de reciente funcionamiento, el Panel la considera adecuada para monitorear el avance en el componente 1 porque tiene todo el potencial para producir información oportuna sobre las distintas etapas del proceso de tramitación de caso.

En conclusión las bases de datos que maneja el programa, en general, permiten realizar un monitoreo de los procesos. Sin embargo, la información que se genera no retroalimenta las decisiones estratégicas que debería tomar la División por cuanto no mide resultados de la ejecución del programa y tampoco la capacidad de gestión de la DCPR y las Seremías. Tampoco retroalimenta decisiones asociadas con la cobertura y su focalización a nivel regional (como se verá en la sección de eficacia).

Evaluaciones Realizadas

Las evaluaciones realizadas al programa y citadas por este Panel son de carácter independiente, permitiendo identificar logros y debilidades del programa. Efectivamente, el

programa desde el 2001 ha venido implementando ciertos cambios: como la incorporación de un registro de propiedad irregular, establecimiento de procedimientos para la ejecución del componente 1, establecimiento de mecanismos de seguimiento

Sin embargo, las recomendaciones en torno al capítulo de gestión aún no se implementan, el Panel concuerda con las siguientes conclusiones sobre gestión de diversas evaluaciones, porque considera que los problemas señalados aún están vigentes:

1. Gestión. (Dipres 2001)

- “El programa presenta serias deficiencias de información para la toma de decisiones: desconociéndose con precisión el tamaño del problema a resolver.”

- “Se evidencian dificultades para generar información de costos y presupuesto del Programa.”

2. Gestión (Asesorías para el Desarrollo 2002)

- comunicación poco efectiva entre seremías y nivel central;

3. Gestión (Soluziona 2006)

- Ausencia de información sistematizada de casos y los problemas en los sistemas de soporte informático: “No se aprecia la existencia de un modelo y enfoque consistente de control de gestión asociado a resultados de los procesos.

- “El soporte tecnológico que rige este proceso presenta dificultades para los usuarios debido a su alto nivel de desagregación, lo que provoca que en la etapa de **tramitación** los pasos de ingreso en el sistema sean ex - post. Existe una persona que ingresa todos los pasos una vez que se ha finalizado el proceso. Esto impide conocer cuál es el avance en tiempo real del proceso y quién es el responsable del expediente. Esto resulta más complejo cuando se trabaja con contratistas”¹⁵⁵.

- “Propuesta de reducción de tiempo de aproximadamente el 50% al total del proceso de regularización de títulos de la pequeña propiedad raíz.”

- “Propuesta de reducción de 12 meses a ½ hora específicamente en lo que tiene que ver sólo con el ingreso de los casos, vía aplicación de estándares, eliminación de duplicidad de funciones e informatización del proceso.”

4. **Gestión (CEDEM, 2009)**

- “Mejorar los sistemas de información y generación de estadísticas de género.”

- “Mejorar los procesos de planificación de género.”

- “Considerar dentro de los criterios de focalización del programa de regularización de título de dominio, indicadores sociales y territoriales orientados a dar solución a problemas de irregularidad que involucren y afecten a comunidades específicas.”

- “Establecer articulaciones y coordinaciones inter-institucionales para efectos del saneamiento de la propiedad y facilitar el acceso a otros beneficios y recursos públicos, particularmente con el MINVU.”

¹⁵⁵ Informe Final de Rediseño de Procesos, 2006.

- “Considerar al municipio en el diseño y e implementación de estrategias de difusión del programa de regularización y/o prevención.”
- “Entregar información sobre los proyectos y programas a los cuales se puede acceder una vez obtenido el título de dominio.”

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

Nivel de producción del componente 1

Una primera observación de carácter general, tiene que ver con la escasa información disponible para evaluar la eficacia de los componentes. Segundo, este Panel recibió tres diferentes tablas de datos con información diferente, especialmente en el caso del componente 1. Ninguna de las tres tablas coincide en sus datos ni en sus resultados finales. Este panel optó por utilizar una de ellas, aplicando un criterio de mayor repetición de los datos en otros informes enviados. Al respecto el Panel quiere dejar en claro, la falta de coherencia en la información, lo que hace cuestionar la validez y confiabilidad de los datos que se están manejando a nivel del programa.

Cuadro Nº 17
Cuantificación Indicadores del Componente 1

Enunciado del objetivo	Indicadores (Dimensión/Ámbito de Control)	Cuantificación de Resultados				
		Fórmula	2005	2006	2007	2008
COMPONENTE 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, regularizado (normalización) <u>Subcomponente 1.1: Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695).</u> <u>Subcomponente 1.2: Actas de radicación¹⁵⁶ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)</u> ¹⁵⁶ . <u>Subcomponente 1.3: Títulos Gratuitos sobre patrimonio</u>	1. Eficacia/Producto Porcentaje de casos con resolución C que dicta ingreso al CBR (beneficiarios) respecto del total de solicitudes validadas o población objetivo del componente	(Nº Total de Beneficiarios efectivos Ingresado CBR, año t / solicitudes validadas, año t) * 100	19,6% 2.250 / 11.499	61,1% 6288 / 10.299	51% 6851/12.165	85% 15907/18.708
	2. Eficacia/Proceso Porcentaje de casos con resolución C que dicta ingreso al CBR respecto al total de casos planificados	(Casos ingresados al CBR año t / Nº de casos planificados a ingresar, año t) *100	94.7% 2250/2374	54.7% 6288/11499	66.5% 6851/10.299	128.9% 15907/12.337
	3. Calidad/Producto Tiempo promedio de tramitación desde el ingreso de la solicitud al RPI hasta ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR	(Suma de meses que transcurren entre el ingreso al RPI e ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR), año t	s/i	s/i	24 meses	23.8 meses
	4. Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios vulnerables respecto al total de beneficiarios efectivos del programa	(Nº total de beneficiarios calificados como vulnerables, año t / Nº total de beneficiarios efectivos del programa año t) * 100	No hay información para este periodo			57% 9.086/15.907
	5. Eficacia/Producto Porcentaje de títulos gratuitos otorgados sobre el total de títulos ingresados al CBR en el año	(Nº total de títulos gratuitos otorgados, año t / Nº total de títulos ingresados al CBR en el	No hay información para este periodo		6% 61 / 1.019	6.3% 1.007 / 15.907

¹⁵⁶ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal

Enunciado del objetivo	Indicadores (Dimensión/Ámbito de Control)	Cuantificación de Resultados				
		Fórmula	2005	2006	2007	2008
fiscal, otorgados (DL 1939)		año t) * 100				

Elaboración del Panel basado en datos entregados por DCPR

La población beneficiaria del componente 1 corresponde a todos aquellos casos con “justo título”¹⁵⁷, es decir aquellos casos que una vez realizado el proceso de regularización a través de cualquiera de los instrumentos que maneja la División de Constitución de Propiedad Raíz (D.L.No.2.695 y D.L.No.1.939), el programa emite la resolución C que ordena inscribir en el CBR¹⁵⁸ el inmueble sin que el beneficiario/a sea aún dueño o propietario del mismo. Esto incluye a los títulos de propiedad particular y títulos gratuitos.

En el caso del Acta de Radicación (subcomponente 1.2) corresponde sólo a un permiso de ocupación temporal del inmueble, el que eventualmente se podría transformar en un trámite de otorgamiento de Título Gratuito y culminar con el ingreso al Conservador de Bienes Raíces. No hay datos sobre estos permisos, por lo que la discusión de eficacia no los incorpora. Además, los permisos no se inscriben en el CBR. El Panel no considera adecuada la ausencia de datos. De hecho este subcomponente carece de información que permite medir su eficacia.

El primer indicador del componente 1 mide la cantidad de casos o beneficiarios efectivos con resolución C sobre el total de solicitudes validadas, tanto en el caso del subcomponente 1.1 regularización de propiedad privada, y 1.3 títulos gratuitos.

La demanda de regularización, expresada como el total de solicitudes validadas, varía en el período desde 11.499 solicitudes el 2005 a 18.708 el 2008 (ver primer indicador del cuadro anterior). En el período 2005-2007 la demanda observa un promedio de 11.378 casos (11.499; 10.299; y 12.337 solicitudes respectivamente), incrementando significativamente el año 2008 a 18.708 solicitudes, es decir la demanda incrementa en un 64,4% en el 2008 respecto al promedio de solicitudes validadas en el período 2005-2007.

Cuadro Nº 18
Número de casos ingresados al Conservador de Bienes Raíces
2005-2008

Año Origen de Casos	2005	2006	2007	2008	Totales
2003	551	274	20	51	896
2004	1.484	938	61	288	2.771
2005	214	4.554	4.608	2.678	12.054
2006		439	1.821	6.255	8.515
2007			225	4.199	4.424
2008				418	418

¹⁵⁷ Aclaración realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales en carta al Panel con fecha Santiago, 6 de agosto de 2009

¹⁵⁸ Trámite terminado con resolución dictada por la Secretaría Regional de Bienes Nacionales ingresada al Conservador de Bienes Raíces

Total	2.249	6.205	6.735	13.889	13.889
Casos Manuales y Rezagos (los que no se ingresan al RPI son los casos manuales)	1	83	116	2.018	2.228
Total	2.250	6.288	6.851	15.907	31.306

Fuente DCPR

Antes de analizar los casos ingresados al CBR este Panel considera relevante destacar que, el programa no puede establecer si el proceso de regularización culminó en un título de propiedad o no. Es decir, no puede aseverar qué cantidad de beneficiarios/as son dueños o propietarios del inmueble. Como ya se explicó esto ocurre porque el programa no realiza seguimiento a esta parte del proceso. Por tanto el análisis sólo se refiere a un mandato de inscripción, lo que genera confusión por cuanto se puede pensar que los “casos regularizados” son los que tienen título de dominio lo que no es veraz.

Respecto de los casos ingresados al CBR, es decir con resolución C emitida, estos varían en el período desde 2.250 ingresos al CBR el 2005, 6.288 el 2006, 6.851, el 2007 y 15.907 el 2008. A este Panel se le presentan serias dudas sobre la eficacia del proceso de producción del componente 1, por las siguientes razones: Primero, la tasa de variación entre el año 2008 y el 2005 equivale a un 606,9%, esto es, entre el período 2005-2007 se lograron ingresar un total de 15.389 caso al CBR, y sólo en el año 2008, 15.907 casos, lo que supera con creces lo realizado en los 3 años anteriores por el programa; Segundo si se considera el promedio de casos ingresados al CBR entre el 2005 y el 2007 (8.238) y se calcula la tasa de variación entre el 2008 respecto del promedio de casos 2005-2007, ésta equivale 93,1% es decir, ha ingresado al CBR un 90% más casos el 2008 que el promedio del período 2005-2007;

Aunque el incremento en la demanda y en el de solicitudes ingresadas al CBR se explica en parte por la presión que ha puesto al programa el logro de la meta presidencial y por una mayor difusión del programa, que de hecho se duplica en el 2008. El panel considera que esta explicación no es suficiente, y opina que el programa podría haber sido más eficaz los años anteriores si hubiese mejorado su proceso de gestión, por ejemplo reduciendo los tiempos entre el ingreso de solicitudes validadas y la emisión de la resolución C. Aún no le queda claro al Panel, cómo el programa puede de un año para otro evidenciar una magnitud de logro tan superior y significativo, con el mismo sistema (sistema de catastro y procedimientos)

La explicación que entrega la DCPR es que el total de casos que consigna el Panel para el 2005 es errado (y corresponde a 10.838 casos), pero para el Panel, ésta no constituye una explicación sólida ni confiable, por dos razones. Primero, el panel utiliza información entregada por la institución; segundo el Panel recibió tres bases de datos diferentes que entregan cifras para el mismo período totalmente diferentes, aunque nunca tan altos como lo asevera la Institución esta última vez; segundo, el Panel utiliza datos para el análisis que provienen del RPI; tercero, el RPI presenta problemas el 2005, según lo señalado por la institución; cuarto, la institución presenta serias dificultades en el desarrollo de las funciones de seguimiento y evaluación como ya se señaló en el capítulo anterior.

Respecto del indicador N° 3, proporción de casos con resolución C que dicta ingreso al CBR respecto al total de casos planificados, este indicador también exhibe un comportamiento oscilante, con un nivel de logro importante en los años 2005 (94,7%) y

2008 (128,9%), y con un nivel insuficiente en el 2006 (54,7%) y ligeramente mejor el 2007 (66,5%). Lo anterior plantea nuevamente dudas sobre la eficacia de la gestión del programa, aunque el Panel no posee la información para fundamentar el juicio por ejemplo, en una comparación de productividad (número de casos con resolución por profesional externo o interno por año).

Respecto de la variación, entre el número de solicitudes validadas (casos ingresados al RPI) en el cuatrienio, equivalente a 52.996, y el total de casos ingresados al CBR (resolución C) equivalente a 15.907 comprometida, ésta es negativa, representando un -70%, y se puede observar en el cuadro N°20, a continuación. El desglose por regiones indica que sólo hay un cambio significativo y positivo en la región de Arica y Parinacota. Las regiones con menores niveles de cambio relativo, sobre el promedio, son en orden de magnitud: Tarapacá (-85%) Araucanía (-84%), O'Higgins, (-83%) Atacama (-80%), (Magallanes (-76%) y Maule (-74%).

A Panel le parece que este nivel de logro demuestra una falta de eficacia significativa en la producción del subcomponente 1.1 y 1.3. Por otra parte, plantea serias dudas respecto de la efectividad y continuidad del programa tal y como está diseñado.

Cuadro N° 20
Tasa de variación entre casos validados ingresados al RPI 2005-2007
e ingresos al CBR según regiones

Región	Nº de solicitudes validadas Cuatrienio en RPI (a)	ley Nº 19.776	títulos gratuitos	total RPI	dfi 5	Rezagos control de expediente	total país ingresada al CBR 31 diciembre 2007 (g)	Tasa de variación (g/a-1)*100
ARICA Y PARINACOTA	123		167	210			210	71%
TARAPACA	716		52	104			104	-85%
ANTOFAGASTA	530	3	288	516			516	-3%
ATACAMA	2.215		39	399		55	454	-80%
COQUIMBO	5.490		60	1.646	289	168	2.103	-62%
VALPARAISO	4.954	1	4	1.505		271	1.776	-64%
METROPOLITANA LIBERTADOR BERNARDO	4.430			1.356		231	1.587	-64%
O'HIGGINS	3.512		1	563		25	588	-83%
DEL MAULE	6.300		13	1.506		111	1.617	-74%
DEL BIO-BIO	10.489		299	2.910		335	3.245	-69%
DE LA ARAUCANIA	6.651		1	1.046			1.046	-84%
DE LOS RIOS	380		10	247			247	-35%
DE LOS LAGOS	6.397	13	65	1.765		440	2.205	-66%
AYSEN	295	62	3	92			92	-69%
MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA	484	13	5	117			117	-76%
TOTAL	52.996	92	1.007	13.982	289	1.636	15.907	-70%

Fuente DCPR (BGI, 2008, p.11)

Con el fin de cumplir esta meta presidencial, la DCPR proyectó el año 2007 en conjunto con regiones una meta de regularización de 30.000 casos (con resolución C) a lograr el 2009 y una meta de 15.421 inmuebles al 31 de diciembre del 2008. El nivel de avance

sobre la meta global comprometida al 2009 (cuadro N° 21), equivale al 53%, lo que indica que el programa podría cumplir con la meta en el período. Esta observación debe tomarse con cautela dada la tendencia observada en el período 2005-2007 (cuadro 20).

Cuadro N° 21
Avance en el cumplimiento de la meta 2008

Ingresos A CBR	2008	2009	Acumulado
Meta Presidencial (Casos)	15.421	14.579	30.000
Avance 31 Dic. 2008 (Casos)	15.907		15.907
Avance 31 Dic. 2008 (%)	103%		53%
Avance Genero 2008 Mujeres (%)	51.19%		
Avance Tipo Inmueble. Rural (%)	58,60%		

Fuente DCPR

Este Panel desconoce –a pesar de solicitar la aclaración, si esta cifra corresponde a nuevos casos o al acumulado para el período 2005-2008.

Para los subcomponentes 1.1 y 1.3 la meta propuesta es la global, no existiendo una meta específica de cobertura para el sector rural o para mujeres, lo que se considera negativo puesto que el compromiso presidencial menciona estas dos poblaciones específicamente.

La desagregación de casos por sexo y sector indican que hay una mayor proporción de casos ingresados al CBR que corresponden a mujeres (51%) y al sector rural (57%) (ver Cuadro N° 22). El análisis de los datos indica que en las regiones de Antofagasta y Atacama la proporción de mujeres beneficiadas es mayor (61% y 77% respectivamente) que la de los hombres y que en las regiones Bío Bío, Los Lagos y Magallanes y Antártica, la proporción de beneficiarios hombres (57%, 55% y 56% respectivamente) es mayor a la de mujeres. Respecto de la ubicación geográfica de los casos regularizados, la mayor proporción del sector rural se ubica en las regiones Arica y Parinacota (97%) y Bío Bío (89%), y del sector urbano en las regiones Antofagasta (95%) y Metropolitana (76%).

Cuadro N° 22
Desagregación de casos ingresados al CBR por sexo y sector, 2008

Regiones	GENERO		Sector	
	FEMENINO	MASCULINO	RURAL	URBANO
ARICA Y PARINACOTA	53,33%	46,67%	95,7%	4,3%
TARAPACA	47,12%	51,92%	87,5%	12,5%
ANTOFAGASTA	76,70%	23,30%	4,7%	95,3%
ATACAMA	60,90%	39,10%	30,3%	69,7%
COQUIMBO	52,92%	45,63%	77,0%	23,0%
VALPARAISO	58,07%	41,53%	35,5%	64,5%
DEL LIBERTADOR GRAL. BERNARDO O'HIGGINS	46,00%	53,82%	51,5%	48,5%
DEL MAULE	44,89%	54,58%	76,0%	24,0%
DEL BIO-BIO	48,38%	51,51%	89,5%	10,5%
DE LA ARAUCANIA	48,28%	48,66%	52,9%	46,1%
DE LOS RIOS	43,32%	56,68%	59,8%	40,2%

DE LOS LAGOS	44,70%	55,01%	61,9%	38,1%
MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA	43,59%	55,56%	61,5%	38,5%
METROPOLITANA	56,86%	43,07%	23,9%	76,1%
Total general	51,19%	48,22%	58,6%	41,1%

Fuente DCPDR

El indicador N° 5, Porcentaje de títulos gratuitos otorgados sobre el total de títulos ingresados al CBR oscila en un rango del 6% en el 2007 y 6,3% en el 2008. De acuerdo con la información entregada por la institución esta proporción está dentro del rango normal de casos, lo que el Panel valida dada la forma en que se produce este subcomponente.

En cuanto a la información sobre la cantidad de personas subsidiadas, las cifras entregadas por la DCPDR corresponden sólo al año 2008, e indican que de “un total de 15.796 postulaciones, se otorgaron 9.086 subsidios con presupuesto sectorial del programa a personas que postularon al Registro de Propiedad Irregular, RPI, de acuerdo a su condición de vulnerabilidad, acreditada mediante el puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS).” Lo anterior permitió financiar, de manera parcial o total, el costo de la regularización de la propiedad, siendo la distribución por sexo 50% mujeres y 49% hombres, mientras que el uno por ciento restante fue entregado a personas jurídicas sin fines de lucro.

Comparativamente, el año 2007¹⁵⁹, se otorgaron 7.732 subsidios con presupuesto sectorial a personas que postularon al RPI, de acuerdo a su condición de vulnerabilidad, acreditada mediante el puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS), ver cuadro N° 23. El subsidio opera ex post, es decir una vez ingresada la solicitud se evalúa en qué tramo se ubicará. Por ello el Panel no puede determinar si la diferencia entre ambos períodos es significativa.

Cuadro N°23
Total de subsidios otorgados, 2007

Resultado Evaluación Socioeconómica	Universo evaluado	Porcentaje	% Mujer	% Hombre	% Persona Jurídica
100 % subsidio (tramo 1)	2.119	17%	50,8%	46,4%	2,8%
Paga 2 UF (tramo 2)	2.650	21%	48,4%	51,6%	0,0%
50% subsidio Urbano - 75% Subsidio Rural (Tramo 3)	2.076	17%	50,5%	49,5%	0,0%
25% subsidio Urbano - 50% Subsidio Rural (Tramo 4)	464	4%	50,4%	49,6%	0,0%
Postulantes Chile Solidario 100% subsidio sectorial	367	3%	60,8%	39,2%	0,0%
10% subsidio Personas Jurídicas	56	0%	NC	NC	100,0%
SUBSIDIOS OTORGADOS	7.732	62%			
No cumple requisito de pobreza o vulnerabilidad (tramo 5)	966	8%	50,4%	48,4%	1,1%
Solicitante paga 100% (financiamiento propio)	567	5%	39,5%	42,3%	18,2%
100% subsidio mediante fondos de terceros	1.616	13%	53,5%	43,4%	3,1%
Postulante a subsidio sin Ficha de Protección Social (paga 100%)	1.674	13%	49,4%	48,7%	1,9%
Total Evaluado Socioeconómicamente (postulaciones acogidas)	12.555	100%	50,2%	47,8%	2,0%
TOTAL POSTULACIONES RECHAZADAS	4.093	25%	50,10%	47,10%	2,8%
TOTAL (incluye postulaciones 2006 y 2007 evaluadas el año 2007)	16.648	100%	50,2%	47,6%	2,1%

¹⁵⁹ Según antecedentes del MBN en el Balance de Gestión Integral, BGI 2008, p.11, se entregaron 1.354 subsidios más que en el año 2007.

En cuanto al indicador de calidad del servicio, tiempo promedio de tramitación desde el ingreso de la solicitud al RPI hasta ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR, el Panel revisó los programas de regularización más importantes en América Latina: Perú, Brasil, México y Nicaragua, buscando un benchmark para poder comparar los tiempos del proceso, sin embargo esta información no está disponible.

La otra fuente de información que examinó el Panel es el BGI 2008 (p.12), que establece un promedio de tramitación de 24 meses para el 2007 y para el 2008, tiempo que se considera excesivo. Estas cifras se acercan a lo que la evaluación realizada por CEDEM establece “el tiempo de duración del proceso de regularización de títulos de dominio para un 52% de los entrevistados se extiende entre 1 y 2 años, un 32% indica que demoró menos de 1 año, y un 15% informa que demoró entre 2 y 3 años.” La evaluación no indica las razones de la variabilidad en los tiempos.

El proceso de tramitación de casos ingresados al RPI, según información analizada, involucra en tiempo entre 12 y 27 meses. Particularmente la primera etapa, hasta la emisión de la Resolución “A”¹⁶⁰, dura 12 meses. El Panel concuerda con la consultora Soluziona que establece que es posible reducir el tiempo de las etapas del flujo de procesos de regularización y evaluación socioeconómica a sólo ½ hora. Esta reducción sería posible obtenerla digitalizando las mismas. En este contexto, el Panel considera adecuado el análisis, así como la reducción de tiempos.

Por otra parte, el análisis realizado por este Panel considerando otros criterios e indicadores sobre la misma base estadística entregada por la DCPR, arroja resultados diferentes.

El Panel considera que la evaluación de los días promedio de demora es una mejor medida que los meses promedio para evaluar el indicador de tiempo de tramitación. Básicamente porque la institución al considerar los meses de tramitación está contabilizando los 365 días del año, en circunstancia que en cada mes sólo se trabajó una media de 21 días, lo que da un total de 252 días hábiles o jornadas laborales por año. La medida del Panel se considera más certera porque refleja mejor el tiempo de tramitación y elimina errores de contabilidad.

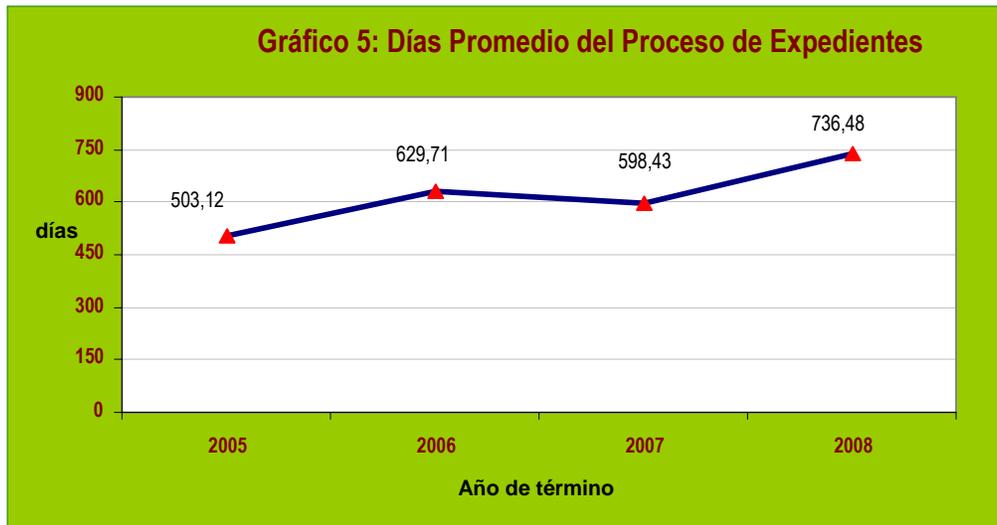
Los resultados del análisis realizado indican, en primer lugar que el promedio de días que demora un caso en finalizar el proceso de tramitación, (ver Cuadro N°24) en el cuatrienio oscila en un rango de 503 a 737 días promedio. Medido en días hábiles por año, el trámite en el período de evaluación (2005-2008) ha demorado en promedio 2,44 años, en un rango que oscila entre 1,99 y 2,92 años, lo que difiere del promedio que muestra el programa (2 años). Analizado desde esta medida de tiempo el programa adolece de los mismos problemas de eficacia de su gestión, ya descritos.

¹⁶⁰ Ingreso de solicitud 8 meses (incluye recepción de postulaciones 4 meses, digitación en sistema 2 meses, Seremi licita casos 2 meses) y 4 meses adicionales para evaluación (DCPR revisa información FPS de Mideplan, DCPR determina tramo de subsidio, DCPR informa resultado a Seremi).

Cuadro N° 24
Días y años promedio del proceso de regularización

Expedientes	Año Término	Rango en días		Promedio días	promedio años
		mínimo	máximo		
nov 2003-sept 2005	2005	111	738	503,12	1,99
nov 2003-dic 2006	2006	180	1142	629,71	2,49
Nov2003-julio2007	2007	131	1147	598,43	2,37
nov2003-nov2008	2008	96	1865	736,48	2,92

Fuente: elaboración propia, sobre antecedentes entregados por DCPR



En conclusión, el análisis de producción del componente 1, permite establecer: a) el programa no cuenta con una base de información estadística válida, lo que se considera inconcebible y no permite establecer conclusiones confiables; b) el Panel tiene dudas fundadas sobre la capacidad del programa para lograr un proceso de producción efectivo (medido como la relación eficiencia y eficacia); c) los niveles de producción del componente 1 se ven mayoritariamente afectados por el tiempo entre el ingreso de solicitudes validadas y la emisión de la resolución C; d) La medida del Panel, días promedio entre el ingreso de la solicitud al RPI y egreso al CBR se considera más certera porque refleja mejor el tiempo de tramitación y elimina errores de contabilidad; y e) el Panel considera preocupante el hecho que el programa no pueda contabilizar cuántos casos corresponden a títulos de propiedad efectivos, básicamente porque el programa hoy no puede establecer bajo ninguna circunstancia si el proceso de regularización culminó en que el beneficiario/a fuese dueño o propietario del inmueble.

Nivel de producción del componente 2

En relación con la producción del componente 2, *Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida*.

Al momento de cierre de este informe sólo ha recibido estadísticas, en relación con la producción del subcomponente 2.1 de información y difusión.

Como se mencionó anteriormente, no hay metas nacionales de prevención, cada SEREMI define su propio plan de trabajo y actividades asociadas sin un parámetro establecido, por lo tanto, es posible que en una región no se haga nada o muy poco, y que en otra, se destinen recursos todo el año para la difusión del programa.

A pesar que la institución plantea haber definido metas para el componente el año 2008, el Panel reitera que sólo existe un conjunto de acciones que no corresponden a metas¹⁶¹. De igual manera, se analizó los niveles de producción del subcomponente 2.1.

En relación a las actividades vinculadas al desarrollo de talleres de prevención, encuentros para informar a otras instituciones sobre el programa, capacitación a funcionarios de regiones, relativa al funcionamiento del RPI; y acciones dirigida a la ciudadanía (radios, etc.), los datos analizados para el período de evaluación indican una regularidad en las acciones de prevención, con un incremento relevante en el número total de actividades para el año 2008 por una mayor asignación presupuestaria, cuadro N° 25.

Cuadro N° 25
Actividades de Prevención

Año	Talleres Prev. de la Irregularidad	Encuentros Instituciones	Capacitación a funcionarios regionales en RPI	Acciones Trato Directo con Ciudadanía	TOTAL
2005	71	20	0	61	152
2006	14	17	8	93	132
2007	66	14	5	16	122
2008	160	89	0		249
Total	311	140	13	170	655

Fuente DCPR

En relación con las actividades de difusión¹⁶² (afiches, trípticos), los datos indican un despliegue de material significativamente más alto en el año 2007 que en los años 2006 y 2008. El año 2006, la producción representa sólo un 9,6% de la realizada en el 2007, y en el 2008 un 13,6% respecto del mismo año. El Panel no posee información sobre esta variación, a pesar de solicitarla. El dato sobre cobertura de personas y de regiones no existe.

¹⁶¹ porque en este caso lo que correspondería definir es la cobertura proyectada en personas y cobertura proyectada en cuanto a cantidad de espacios radiales, insertos en diarios y spots de tv proyectados.

¹⁶² En los materiales mencionados se incluyen contenidos relativos al proceso de postulación al Registro de la Propiedad Irregular y requisitos, costos de la regularización, sistema de otorgamiento de subsidios, beneficios de contar con un título de dominio regularizado.

Cuadro Nº 26
Material de Difusión, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Dípticos, trípticos		19.950	220.000	22.000
Afiches		0	2.264	1.310
Carpetas de entrega de título de dominio		2.500	10.950	8.400
Total	s/i	22.450	233.214	31.710

Fuente DCPR

La línea 800 se encuentra habilitada a nivel nacional. A través del registro y procesamiento de las llamadas es posible obtener información desagregada respecto de las personas que efectúan consultas por género, comuna, rango etéreo al que pertenece el/la usuario/a, estado civil, así como de los motivos que originan la consulta.

En cuanto a las llamadas a la línea 800, se recibieron un total de 21.317 en el período de evaluación. Las llamadas han ido declinando a lo largo del período, con una disminución para el año 2008 equivalente al 50.8%, respecto del año anterior. Este Panel no cuenta con la información solicitada para explicar este descenso.

Cuadro Nº 27
Total de Llamadas línea 800, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008	Total
Total	7019	6766	5049	2483	21.317
Mujeres			59%	53%	
Hombres			41%	47%	

Fuente DCPR

En cuanto a la distribución por sexo de las llamadas, éstas no presentan mayores diferencias, 1.174 llamadas de hombres (47,3%) y 1.309 llamadas de mujeres (52,7%). Las llamadas se concentran prioritariamente en el tramo etéreo entre 30-40 años respecto del total, lo que parece adecuado porque corresponde en general a personas que están formando familia y adquiriendo una propiedad, según estadísticas demográficas y de vivienda (Censo 2002).

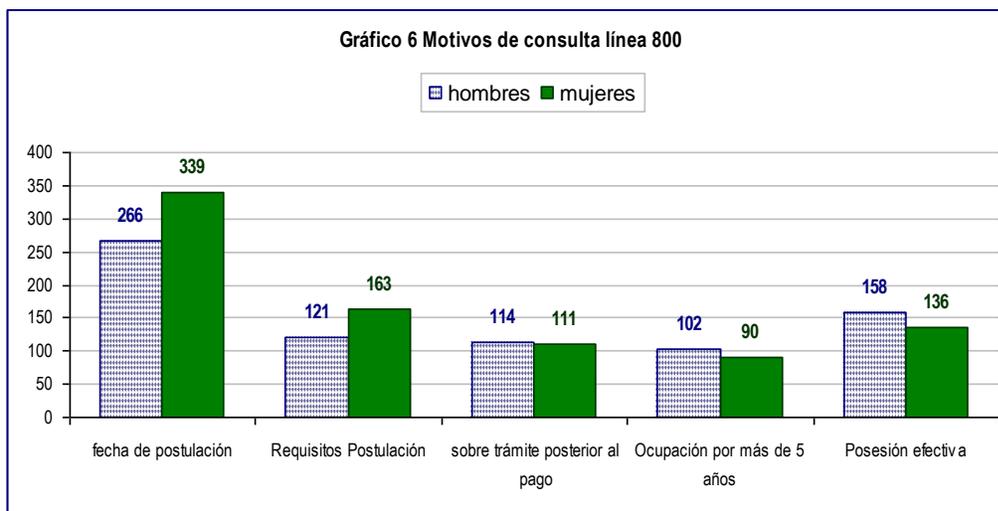
Cuadro Nº28
Llamadas a la línea 800 desagregadas por sexo y tramo etéreo

	18-29	30-49	50-69	70 y más	no dice	
hombres	235	401	323	127	88	1174
Mujeres	258	486	372	116	77	1309
Total	493	887	695	243	165	2483

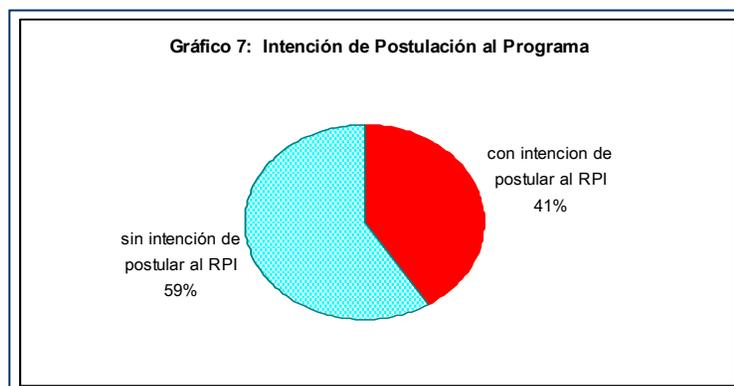
Con relación a la procedencia de las llamadas a nivel nacional, se indica que las comunas que más llamadas realizaron son en orden de importancia: Santiago, Recoleta, Concepción, Valparaíso, Temuco y Paine. Al Panel le llama la atención que la mayor frecuencia de llamadas procedan de grandes conglomerados urbanos (con excepción de Recoleta y Paine) y que éstas provengan del sector urbano. Lo anterior indica que el

servicio está siendo utilizado y/o llegando preferentemente a los sectores señalados, y que por tanto habría que diseñar otro servicio de información para comunas más pequeñas y rurales que generalmente no disponen de vías de comunicación expeditas.

Respecto del tipo de consultas que se realizan, las con mayor frecuencia se presentan en el gráfico 6. Del total de consultas, la fecha de postulación al RPI y la posesión efectiva son preguntas recurrentes.



En cuanto a la intención de las llamadas, la mayor parte de éstas manifiestan su intención de no postular al programa, de hecho la mayor parte de las consultas tienen relación o con aspectos del proceso de postulación al RPI (gráfico 7).



En resumen, la información enviada al Panel por la DCPR en relación con el subcomponente 2.1 de prevención, indicaba que los resultados esperados eran los siguientes:

- Conocimiento ciudadano sobre la importancia de la regularización del dominio de la propiedad. Tener una ciudadanía más informada, autónoma, con mayores conocimientos de sus derechos
- Evitar la reincidencia en la situación de irregularidad y reducir la demanda declarada ante el ministerio,

- Ciudadanos informados sobre los procedimientos de regularización
- Personas capacitadas con efecto multiplicador
- Disminución de la demanda real
- Mejoramiento y fortalecimiento de la base patrimonial de las personas y familias de escasos recursos al mantener sus títulos de dominio con inscripción vigente,
- Oportunidad para los ciudadanos de acceder a beneficios del Estado, créditos y asistencia técnica al tener sus títulos de dominio con inscripción vigente.
- Instruir a la ciudadanía sobre la posibilidad de oferta pública y privada, tanto en lo rural como urbano, nacional e internacional, abierta para emprendimientos o beneficios que requieran título de dominio al día para acceder a ellos.

Los antecedentes de que dispone el Panel no permiten aseverar que los resultados esperados se han logrado. No sólo no hay datos como para evaluarlos, sino que el análisis sobre el componente 2 no indica que esté orientado a producir los resultados mencionados.

Lo que si es posible concluir, que la cantidad de talleres y la cobertura de beneficiarios se ha incrementado, sin embargo, no es posible aseverar si ello tiene relación con los resultados esperados.

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1 Análisis de Cumplimiento del Propósito

No es posible establecer un juicio respecto del avance en el cumplimiento del propósito puesto que no se cuenta con información para todos los indicadores de la matriz en este nivel de objetivo. La única información que posee este Panel se relaciona con el indicador 1 (ver cuadro N° 30). Cabe señalar que este es el mismo indicador del componente 1, y este análisis ya se realizó en la sección correspondiente.

Cuadro N° 29
Cuantificación de los Indicadores del programa a nivel de Propósito

Enunciado del objetivo	Indicadores (Dimensión/Ámbito de Control)	Cuantificación de Indicadores			
		2005	2006	2007	2008
PROPOSITO: "Se ha otorgado seguridad jurídica o legal de los derechos de propiedad, correspondientes a la pequeña propiedad raíz ¹⁶³ irregular en Chile, preferentemente de la	Eficacia/producto Porcentaje de casos con resolución C que dicta ingreso al CBR (beneficiarios) respecto del total de solicitudes validadas o población objetivo del componente	19,6% 2.250 / 11.499	61,1% 6288 / 10.299	51% 6851/12.165	85,% 15907/18.708
		No hay información desagregada por, etnia para la población de beneficiarios efectivos que ingresa al CBR por lo que no es posible calcular la estadística.			
	Eficacia/ Resultado Intermedio Porcentaje de personas que asisten a talleres de prevención que inician trámite para regularizar respecto del total de asistentes a talleres de prevención	s/i	s/i	3,3%	31,7%

¹⁶³ Aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

Enunciado del objetivo	Indicadores (Dimensión/Ámbito de Control)	Cuantificación de Indicadores			
		2005	2006	2007	2008
población vulnerable ¹⁶⁴ . “	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de casos inscritos en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) respecto a las personas que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el CBR	s/i	s/i	s/i	s/i
	Sugerencia: Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas con situación regularizada respecto de la población potencial	s/i	s/i	s/i	s/i
	Sugerencia: Eficacia/ Resultado Intermedio Tasa de variación de regularizaciones de títulos ya saneados, desagregado por región, por sexo, por etnia	s/i	s/i	s/i	s/i

El porcentaje de cumplimiento del indicador 1, “porcentaje de solicitudes con ingreso al CBR respecto del total de solicitudes validadas”, indica que de un total de 52.996 solicitudes validadas en el cuatrienio, se dictó orden de inscripción al CBR para 31.296 propiedades, lo que equivale a un 59%. Este valor que se considera bajo.

En esta misma línea, la evaluación realizada por CEDEM 2009 indica que un 83,5% de los beneficiarios que regularizaron títulos de dominio durante el período 2000-2003, aún conservan el dominio de su propiedad y que un 16,5% ha cambiado la tenencia. Al comparar la condición de tenencia según sexo y zona de residencia, se observa que es en las mujeres de las zonas urbanas donde se da la mayor proporción de cambio de tenencia (23,5%). Lo anterior, indica al Panel que el proceso de desregulación del dominio no es tan grave ni significativo, como lo indica la institución.

De hecho al 2009, como lo señala la evaluación sólo un 16% no conserva el dominio de la propiedad. De este universo, un 40% realiza ventas regularizadas en el CBR, un 11% corresponde a traspaso de propiedad con herencia regularizada; un 24% corresponde a herencias sin regularizar, un 20% a ventas sin regularizar y un 4,8% a otra situación”. Por lo que es dable concluir, que del 16% original, sólo cerca de la mitad se “desregulariza” nuevamente.

Se desconoce si los niveles de producción del componente 2 tienen algún efecto sobre el propósito planteado por el programa. Aunque de acuerdo con la evaluación de CEDEM y en relación con la pregunta: cómo acceden las personas al programa de regularización, la evaluación indica que “46% de las mujeres y un 39% de los hombres lo hicieron directamente en el Ministerio y/o porque los contactaron desde el Ministerio; en segundo lugar de importancia se ubican las personas que obtuvieron la información a través del Municipio (39,2% mujeres y 35,1% hombres)”; el resto se clasifica como “otra situación”. Lo anterior indica al Panel que las acciones del componente de prevención (asumiendo que son las desarrolladas por el Municipio) son menos relevantes que la captación directa

¹⁶⁴ Personas que califican como vulnerables, definidas éstas como el 60% más vulnerable de la población nacional (un máximo 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/ o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas) Ficha de Presentación del Programa p. 3.

realizada por el programa. Lo que estaría indicando que el componente 2 tiene bajos niveles de eficacia.

En relación a obtención de información del MBN sobre políticas y programas una vez regularizado el título de dominio, la evaluación muestra que “un 84% de los entrevistados responde que no a la pregunta.” Lo anterior responde al hecho que el programa no considera dentro de sus funciones el entregar información para promover la articulación con otros programas del Estado, lo que se considera negativo, por cuanto afecta al fin propuesto: acceso a otros bienes y servicios públicos.

Finalmente el Panel considera que no es aceptable que el programa, después de 8 años de una evaluación similar, aún no posea información que permita evaluar sus resultados directamente. Más aún teniendo un registro de propiedad irregular funcionando desde el 2005.

3.2.2 Beneficiarios Efectivos del Programa

Los beneficiarios efectivos del primer Componente del Programa corresponden a Resoluciones que ordenan inscribir del inmueble al CBR (subcomponente 1.1 y 1.3). En el caso del subcomponente 1.2 (permisos de ocupación) este Panel no tuvo acceso a la información a pesar de solicitarla.

Para el segundo componente (Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida) se cuenta con información sólo sobre los beneficiarios del primer subcomponente (Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio), medidas por asistencia a eventos informativos, ya que los beneficiarios del segundo subcomponente (Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados) serían los dueños de bienes raíces que se benefician de la simplificación obtenida en los trámites de transferencia, y no resultan posibles de cuantificar.

Cuadro Nº 30
Número de Beneficiarios Efectivos Años 2005-2008

	2005	2006	2007	2008	% Variación 2005-2008
COMPONENTE 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, regularizado (normalización)	2.250	6.288	6.851	15.907	607%
COMPONENTE 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida	2.396	3.958	4.552	8.096	238%
Total	4.646	10.246	11.403	24.003	417%

Fuente: MBN-DIPRES: Ficha de Antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico

La tasa de variación es positiva y equivale para el primer componente a un 607% (ver cuadro 37 anterior). Por su parte el componente 2.1 de prevención muestra también una tasa de variación positiva, alcanzando un 238% de crecimiento en el período. La tasa de variación global para ambos componentes es positiva, alcanzando en el período de

evaluación a un 417%, lo que se explica básicamente por el incremento observado en el último año a raíz de la meta presidencial.

Para el cuatrienio, la distribución por regiones del primer componente observa una mayor concentración de beneficiarios efectivos en las regiones de Coquimbo, Bío Bío y Los Lagos (ver cuadro 31). Por su parte, la distribución por sexo es bastante homogénea, alcanzando un 51% de mujeres beneficiarias en el cuatrienio. Esta homogeneidad se observa también al interior de las diversas regiones, aunque con una variabilidad que se considera normal. Al respecto, el Panel desconoce el universo potencial del programa, por lo que no es posible aseverar si este 51% de mujeres refleja realmente la tendencia de la población potencial.

Cuadro N° 31
Beneficiarios Efectivos por región y sexo
Años 2005-2008

REGIÓN	AÑOS								Total
	2005		2006		2007		2008		
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	
ARICA PARINACOTA			3	2	48	52	112	98	315
TARAPACA	2	32	209	298	94	92	49	54	830
ANTOFAGASTA	72	48	30	22	21	11	395	120	719
ATACAMA	110	158	143	82	6	6	279	175	959
COQUIMBO	594	500	697	666	345	369	1.092	998	5.261
VALPARAISO			475	402	313	225	1.030	745	3.190
DEL LIBERTADOR GRAL. BERNARDO O'HIGGINS	9	13	8	18	369	390	269	318	1.394
DEL MAULE	338	337	463	545	261	297	727	882	3.850
DEL BIO-BIO			308	299	734	762	1.570	1.672	5.345
DE LA ARAUCANIA	2	1	260	274	236	212	504	510	1.999
DE LOS RIOS			37	36	120	119	107	140	559
DE LOS LAGOS	6	7	84	113	454	590	986	1.214	3.454
MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA	1		41	41	42	73	51	65	314
AYSEN	1		43	40	60	56	46	46	292
METROPOLITANA			342	288	251	186	913	674	2.654
TOTAL	1.135	1.096	3.143	3.126	3.354	3.440	8.130	73711	31.135

Fuente: MBN Nota: no se incluye a los beneficiarios personas jurídicas, que fueron: 19 en 2005, 19 en 2006, 57 en 2007 y 76 en 2008.

En cambio, el porcentaje de beneficiarios efectivos rurales (ver cuadro 32) muestra una gran variabilidad entre regiones; es de esperar alguna variabilidad de acuerdo a características geográficas, donde las regiones más aisladas (sean del norte o del sur) tienen pocos beneficiarios rurales, pero esta razón posiblemente no explique toda la variabilidad, quedando una parte que se podría explicar por una difusión poco homogénea entre regiones del Programa, y en parte por los recargos en dinero que significa el traslado a lugares generalmente inaccesibles, en el caso en que la regularización sea pagada por el beneficiario.

No existen datos que nos permitan correlacionar las acciones de prevención por sector rural y urbano, de manera de explicar de mejor manera esta variabilidad.

Cuadro Nº 32
Beneficiarios Efectivos por región y condición de rural/urbano
Años 2005-2008

REGIÓN	Años								Total	% Rural en cada región
	2005		2006		2007		2008			
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano		
ARICA PARINACOTA			4	1	61	39	201	9	315	84%
TARAPACA	34		487	20	166	20	91	13	831	94%
ANTOFAGASTA	13	107	3	49		32	25	491	720	6%
ATACAMA	60	209	44	182	1	11	138	316	961	25%
COQUIMBO	1.024	76	1.159	207	587	163	1.627	486	5.329	83%
VALPARAISO			307	574	223	315	630	1.146	3.195	36%
DEL LIBERTADOR GRAL. BERNARDO O'HIGGINS	22		18	8	521	245	448	140	1.402	72%
DEL MAULE	638	49	893	120	494	69	1.447	170	3.880	89%
DEL BIO-BIO			322	285	695	801	1.734	1.511	5.348	51%
DE LA ARAUCANIA		3	341	196	230	221	625	421	2.037	59%
DE LOS RIOS			41	34	175	64	153	94	561	66%
DE LOS LAGOS	8	5	120	77	482	567	1.356	849	3.464	57%
MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA		1		83	3	113	28	89	317	10%
AYSÉN		1	40	43	58	58	50	42	292	51%
METROPOLITANA			373	257	159	278	818	769	2.654	51%
TOTAL	1.799	451	4.152	2.136	3.855	2.996	9.371	6.546	31.306	61%

Fuente: MBN.

En el caso del componente 2, el número de beneficiarios efectivos para el cuatrienio corresponde a 19.002 el desglose por región sólo está disponible para el período 2007-2008, cuadro 33 a continuación. Los datos indican que el número total usuarios efectivos, prevenidos se incrementó en un 44% respecto del 2007, esto es 8.096 personas prevenidas. Este incremento fue más relevante el 2008 en las regiones de la Araucanía y Coquimbo equivalente a un 45% y un 63%, respectivamente.

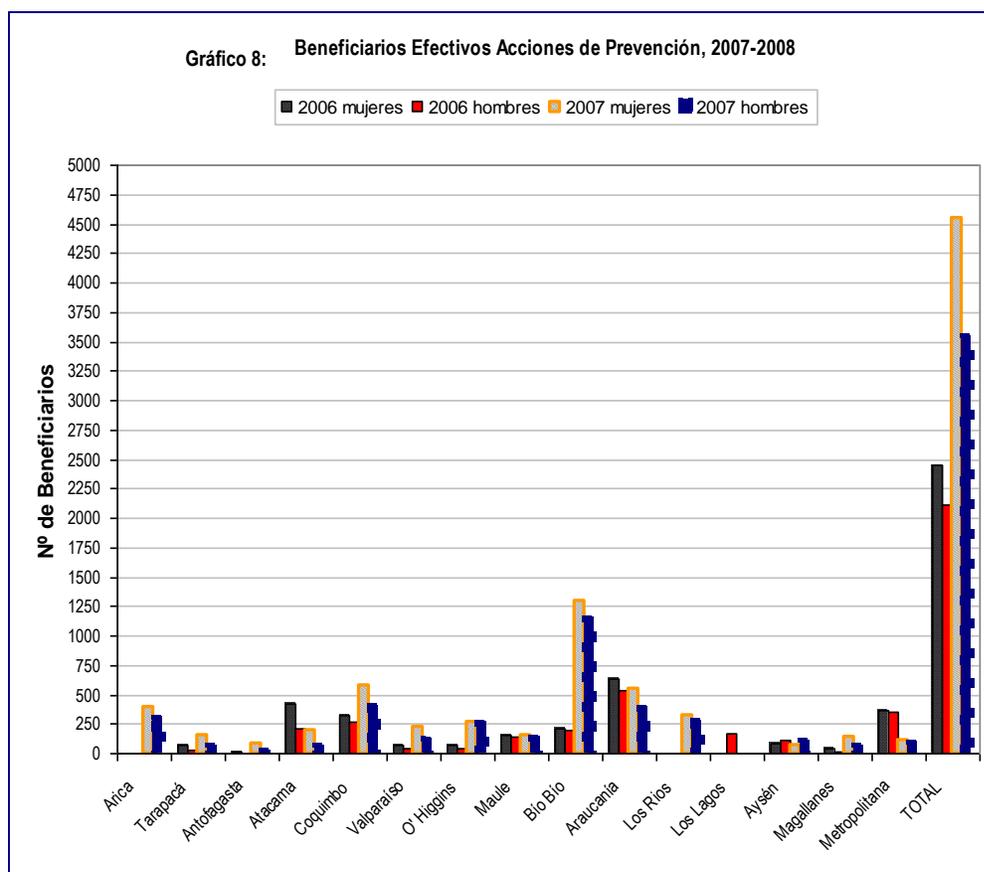
Cuadro Nº 33
Nº de Solicitudes validadas en el cuatrienio y Total de Beneficiarios Efectivos
Acciones de Prevención, 2007-2008

Región	2006	2007	2008	Total
Arica	s/í	0	707	707
Tarapacá	s/í	95	231	326
Antofagasta	s/í	17	114	131
Atacama	s/í	623	281	904
Coquimbo	s/í	586	984	1570
Valparaíso	s/í	103	353	456
O'Higgins	s/í	105	533	638
Maule	s/í	304	298	602
Bío Bío	s/í	410	2447	2857
Araucanía	s/í	1174	951	2125
Los Rios	s/í	0	602	602
Los Lagos	s/í	171	0	171

Región	2006	2007	2008	Total
Aysén	s/í	193	188	381
Magallanes	s/í	55	201	256
Metropolitana	s/í	716	206	922
TOTAL	s/í	4552	8096	12648

Por otra parte, los datos analizados del 2007 y 2008 desagregados por sexo, excluyendo los funcionarios regionales, manifiestan la misma tendencia que el cuadro anterior, es decir se concentran los beneficiarios efectivos, hombres y mujeres en las mismas regiones (ver gráfico 8).

La base de datos analizada muestra que el año 2007 el número de beneficiarios efectivos corresponde a 4.552 personas, de las cuales un 46% son hombres y un 54% son mujeres.



3.2.3 Análisis de Cobertura

La Población Potencial del Programa son todos los bienes raíces (o, más bien, sus respectivos dueños) que se encuentren en una situación de irregularidad en cuanto a sus títulos de dominio. El programa no posee información sobre la población potencial. Por lo que este panel utilizará los datos del Censo agropecuario 2007 para realizar un análisis de cobertura rural respecto de la población potencial y de beneficiarios efectivos para los componentes 1 y 2 del programa.

Respecto de la población potencial rural del subcomponente 1, ésta corresponde a 69.249 títulos irregulares, distribuidos por región como se muestra en el cuadro 34, a continuación. La cobertura de beneficiarios efectivos durante el cuatrienio respecto del número de predios con títulos irregulares corresponde a un 28% del total. La población objetivo a atender, representa un 49% del total de propiedad irregular.

En opinión del Panel la cobertura de beneficiarios efectivos del sector rural es baja, sobre todo si se considera el número total de predios irregulares y la cantidad de población que aún queda por ingresar al CBR. Por otra parte, los datos indican que la mayor demanda de regularización, localizada en las regiones de la Araucanía y el Maule no está siendo atendida.

Cuadro Nº 34
Comparación entre Población Potencial rural, Población Objetivo
y Beneficiarios Efectivos, cuatrienio 2005-2008

Regiones	Propio con título irregular	Población objetivo rural	Beneficiarios efectivos rural	% de cobertura P. Objetivo	% de cobertura P. Potencial
Arica y Parinacota	552	55	266	10,0%	48,2%
Tarapacá	737	547	778	74,2%	105,6%
Antofagasta	780	38	41	4,9%	5,3%
Atacama	534	886	243	165,9%	45,5%
Coquimbo	1416	4.667	4.397	329,6%	310,5%
Valparaíso	1927	2.229	1.160	115,7%	60,2%
Metropolitana	1214	2.476	1.009	204,0%	83,1%
O'Higgins	5062	2.634	3.472	52,0%	68,6%
Maule	6210	5.670	2.751	91,3%	44,3%
Bio-Bio	13556	6.073	1.196	44,8%	8,8%
La Araucanía	19100	3.926	369	20,6%	1,9%
Los Lagos	12580	248	1.966	2,0%	15,6%
Los Ríos	4862	57	31	1,2%	0,6%
Aysén	678	3.969	148	585,4%	21,8%
Magallanes y Antártica	41	157	1.350	382,9%	3292,7%
Total	69249	33632	19.177	48,6%	27,7%
TOTAL PREDIOS	517601				

Fuente: Cálculos del Panel a partir de información del Censo Agropecuario y Forestal 2006-2007 y DCPR.

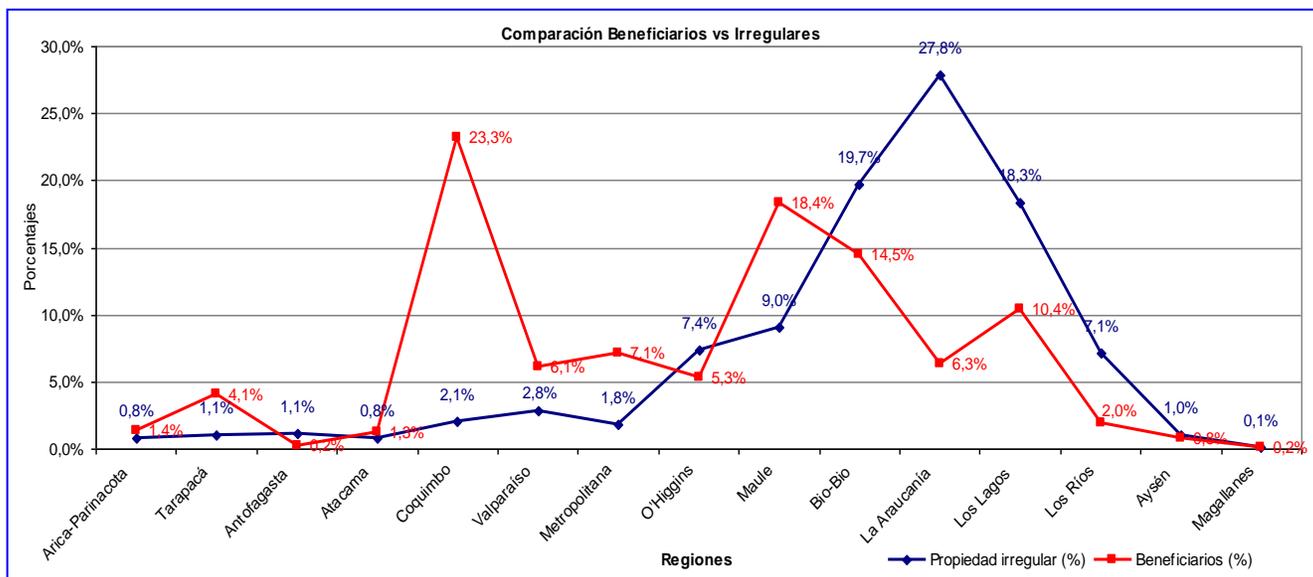
Los datos indican que la cobertura en el sector rural es baja correspondiendo a un 28% del total para el periodo evaluado. Los datos a nivel regional indican que el programa no toma como referencia la demanda potencial para entregar el servicio. De esta forma se observa que por ejemplo, en la región de la Araucanía se concentra el 28% de la población potencial, mientras que los beneficiarios efectivos corresponden sólo un 6% del total de beneficiarios. Lo contrario sucede en la región de Coquimbo donde se concentra el 2% de la población potencial, mientras que en dicha región se encuentra el 23% del total de beneficiarios efectivos.

En el gráfico 9 siguiente, se observa la comparación – en porcentajes – entre los predios con título irregular y los beneficiarios del programa durante el cuatrienio analizado. Al homogenizar las cifras en porcentajes, permite comparar la demanda potencial de regularización con la oferta pública de regularización del programa.

Este último hecho tiene mayor relevancia ya que la mayoría de los predios rurales del país se concentra en las regiones que se ubican entre la región del Maule y la región de los Ríos, es decir, los valores absolutos de predios irregulares no atendidos son mayores que la existencia de todos los predios de las regiones del norte del país.

La situación señalada anteriormente indica la existencia de problemas serios de distribución de recursos del programa entre las regiones ya que no se tiene como referencia a la demanda potencial para entregar el servicio público.

Gráfico 9:



Respecto del impacto del programa en términos de la cobertura, el Panel analizó los cambios entre períodos censales, ver cuadro 35. La hipótesis central del Panel es que la tasa de irregularidad debería ir bajando en la medida en que el programa estuviese siendo ejecutado. Sin embargo, el análisis de los datos indica que la tasa de descenso de la irregularidad en el sector rural, equivale sólo a un 6% menos en el decenio lo que presenta dudas sobre la eficacia del programa en el sector rural.

Cuadro Nº 35

Diferencia porcentual en la irregularidad del dominio, períodos censales

Situación tenencia	1997		2007		Diferencia Porcentual
	N° prop	% del total	N° prop	% del total	
tit inscritos(1)	385.104	72,1	402.947	77,8	5,7
tit irregulares	105.469	19,7	69.249	13,4	-6,4
otra form ten(2)	43.508	8,1	45.405	8,8	0,6
Total	534.081	100,0	517.601	100,0	-0,0

(1) corresponde a propiedades con título regularizado e inscrito
(2) corresponde a otras formas de tenencia que no se pueden clasificar en ninguna de las anteriores

Fuente Elaboración propia a partir de los datos del Censo Agropecuario 2007

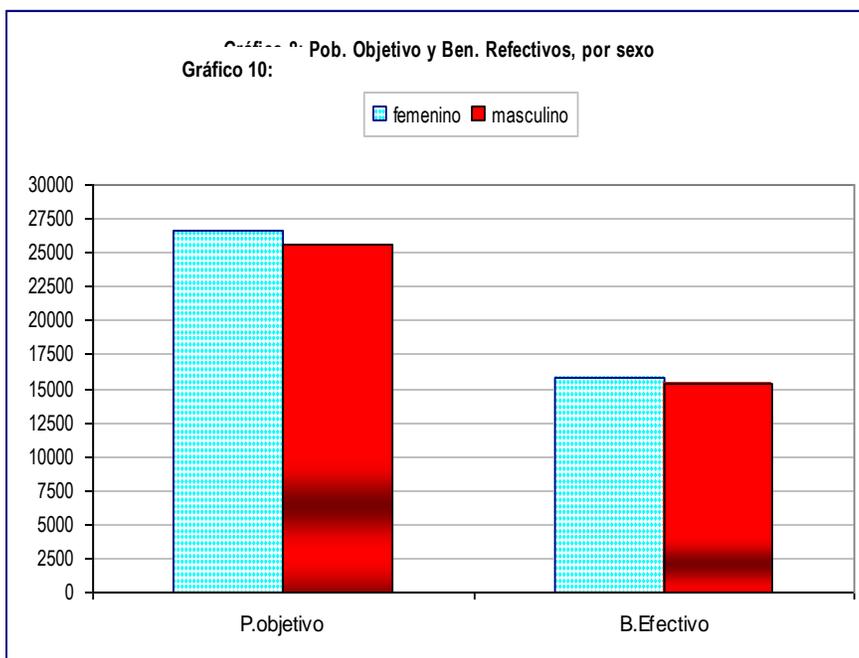
Respecto del nivel de la cobertura de beneficiarios efectivos (aquellos con Resolución C que manda inscripción en el CBR) en relación con las solicitudes validadas (población objetivo), en el cuatrienio, los datos analizados por sector urbano y rural, (cuadro 36) indican que sobre un total de 33.632 solicitudes programadas en el sector rural,

ingresaron efectivamente al CBR 19.177, equivalente a un logro de un 57%. En el sector urbano sobre un total de 19.334 solicitudes programadas, ingresaron efectivamente al CBR 12.129, con un 63% de logro. Lo anterior indica claramente un trabajo mayor del programa en el sector urbano, lo que no se considera adecuado, puesto que la demanda rural representa un 42% más que la urbana.

Cuadro Nº 36
Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos (cuatrienio)

Región	Pobl. objetivo Cuatrienio			B. Efectivos Cuatrienio		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
ARICA PARINACOTA	55	68	123	266	49	315
TARAPACA	547	169	716	778	53	831
ANTOFAGASTA	38	492	530	41	679	720
ATACAMA	886	1.329	2215	243	718	961
COQUIMBO	4.667	823	5.490	4.397	932	5.329
VALPARAISO	2.229	2.725	4.954	1.160	2.035	3.195
DEL LIBERTADOR GRAL. BERNARDO O'HIGGINS	2.476	1.954	4.430	1.009	393	1.402
DEL MAULE	2.634	878	3.512	3.472	408	3.880
DEL BIO-BIO	5.670	630	6.300	2.751	2.597	5.348
DE LA ARAUCANIA	6.073	4.416	10.489	1.196	841	2.037
DE LOS RIOS	3.926	2.725	6.651	369	192	561
DE LOS LAGOS	248	132	380	1.966	1.498	3.464
MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA	3.969	2.428	6.397	31	286	317
AYSÉN	157	138	295	148	144	292
METROPOLITANA	57	427	484	1.350	1.304	2.654
Total	33.632	19.334	52.966	19.177	12.129	31.306

Respecto del nivel de la cobertura de beneficiarios efectivos para el cuatrienio, desagregado por sexo, los datos analizados (gráfico 10) indican que sobre un total de 26.633 solicitudes programadas para mujeres, ingresaron efectivamente al CBR 15.762, equivalente a un logro de un 59%. Para el caso de los hombres, sobre un total de 25.665 solicitudes programadas, ingresaron efectivamente al CBR 15.373, con un 60% de logro. Le llama la atención al Panel



esta similitud de la distribución por sexo tanto en la población objetivo como en la de beneficiarios efectivos. Lo que se debe a que el programa intenciona esta desagregación por sexo.

Respecto de la cobertura del componente 2, a juicio de este Panel la prevención no ha jugado un papel relevante prueba de ellos es que en 10 años se logra mejorar la situación de regularidad de una cantidad no significativa de predios, lo que además indica que la eficacia de las soluciones planteadas para este sector, por el programa son altamente cuestionables.

En el cuadro 37, se aprecia a lo largo los cuatro años evaluados la cobertura del programa en relación a la población objetivo, observándose un comportamiento bastante irregular que fluctúa entre el 20% y el 85%. Para el cuatrienio en su conjunto alcanza un promedio de un 59%. Al interpretar estos valores debe tenerse en cuenta que la demanda anual es bastante autónoma (aunque en cierto grado puede ser inducida por el nivel de las actividades de difusión del Programa, finalmente es una decisión de las personas el postular o no). En cambio el presupuesto se define con anterioridad, lo que facilita la existencia de descalces entre la demanda (población objetivo) y los beneficiarios efectivos. Pero la mayor parte del descalce ocurre debido a la demora en el proceso productivo; al tomar por ejemplo los casos terminados e ingresados al CBR en 2008, sólo un 3% corresponde a la demanda (población objetivo) del mismo año, un 26% a la del 2007, un 39% a la del 2006 y un 32% a años anteriores o a casos manuales y rezagos.

Cuadro Nº 37
Cobertura Años 2005-2008 (Total Componente 1)

Año	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% de Beneficiarios respecto a Población objetivo
2005	11.499	2.250	20%
2006	10.299	6.288	61%
2007	12.337	6.851	56%
2008	18.708	15.917	85%

Fuente: MBN-DIPRES: Ficha de Antecedentes del Programa, Información proporcionada por el Panel

3.2.4 Focalización del Programa

Sólo existe una focalización expost para la entrega del subsidio, el que se considera pertinente en cuanto a cómo se estima. Sin embargo, el Panel no dispone de información para establecer si dicho subsidio llega a las personas a las que realmente debiera llegar, a pesar de haberlo solicitado.

3.2.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Existe un estudio licitado el año 2008 y que entregaría el informe final en mayo del 2009. El Panel no tuvo acceso a la información, a pesar de haberla solicitado en forma

reiterada. Tampoco obtuvo una respuesta formal de parte de la institución respecto de la existencia del informe, o de una versión preliminar del mismo.

3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin

El panel no cuenta con antecedentes suficientes para evaluar desempeño a nivel de fin, porque se requiere de una evaluación de impacto que aisle todos los factores externos, evaluación que hoy no podría realizarse dado que la institución no tiene la información necesaria.

Sin embargo, el Panel utilizará una parte de la evaluación de Cedem 2009, referida a uno de los indicadores de fin para analizar este tema: Porcentaje de Beneficiarios que acceden a otros beneficios del estado una vez obtenido el título de dominio, respecto del total de beneficiarios del programa.

La evaluación realiza un análisis de la percepción de los usuarios respecto a si el título de dominio ha permitido acceder a nuevos beneficios y/o derechos. Los datos del cuadro 38, a continuación muestran que el 40% de los hombres piensa que el título le abrió mayores oportunidades, mientras que el 36% de las mujeres piensa lo mismo.

Cuadro Nº 38
Percepción de Beneficiarios sobre beneficios del Título, según sexo

Considera que el haber obtenido título de dominio le ha permitido acceder a nuevos beneficios y/o derechos	Hombre			Mujer		
	Rural (%)	Urbano (%)	Total (%)	Rural (%)	Urbano (%)	Total (%)
Si	42,6	36,5	40,4	41,1	28,8	36,0
Medianamente	22,6	30,0	25,2	23,6	24,1	23,8
No	34,8	33,5	34,4	35,3	47,1	40,2
Total	100	100	100	100	100	100

Por otra parte el porcentaje que dice que el título no le ha permitido acceder a nuevos beneficios, corresponde en el caso de los hombres a un 34% y en el caso de las mujeres a un 40%. Estas proporciones son similares a los porcentajes de personas que dice que sí, por lo que a juicio del Panel el posible impacto del programa es cuestionable. De hecho los datos indican un punto ciego, donde 4 de 10 dicen que sí y 4 de 10 dicen que no, lo que hace difícil atribuir o no atribuir impacto al programa.

4. RECURSOS FINANCIEROS

Cuadro Nº 39
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2009)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (considera sólo ítems 1.1 y 1.2 del cuadro de Fuentes de Financiamiento)	Presupuesto del Programa respecto del de la institución responsable
2005	9.035.299	2.126.050	24%
2006	9.636.141	2.211.615	23%
2007	10.735.079	2.748.900	26%
2008	11.742.435	3.446.435	29%
2009	12.837.093	4.568.359	36%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe). Datos extraídos del SIGFE.

Del análisis del presupuesto del Programa, se concluye que éste representa una parte significativa de las actividades del Ministerio, cercana a un tercio del presupuesto total de éste (28% para el total del quinquenio 2005-2009). Esta importancia amerita una especial dedicación de la institución responsable a la gestión y manejo del Programa, haciendo esperar que ello se refleje en la existencia de un sistema de gestión avanzado y con buena disponibilidad de información, así como en una buena evolución de los principales indicadores del mismo.

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro Nº 40
Fuentes de Financiamiento del Programa 2005 - 2009 (Miles de \$ 2009)

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		2008		2009		Variación 2005-2009
	Monto	%									
1. Presupuestarias	2.809.433	98%	2.801.333	99%	3.578.858	96%	4.787.051	99%	5.555.497	95%	98%
1.1. Asignación específica al Programa											
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	2.126.050	74%	2.211.615	78%	2.748.900	73%	3.446.435	71%	4.568.359	78%	115%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	683.383	24%	589.718	21%	829.958	22%	1.340.616	28%	987.138	17%	44%
2. Extrapresupuestarias	71.548	2%	28.038	1%	166.593	4%	34.642	1%	272.044	5%	280%
Total	2.880.981	100%	2.829.371	100%	3.745.451	100%	4.821.693	100%	5.827.541	100%	102%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y cálculos del Panel

Nota 1: Este Presupuesto no incluye los ingresos del Programa (copago por los beneficiarios), los que constituyen entradas generales del Ministerio. En el rubro "extrapresupuestarias" se consignan aportes de Municipalidades.

Nota 2: El Programa no tiene una asignación presupuestaria específica en la Ley de Presupuestos, sino está considerado dentro del presupuesto del Ministerio; por ello, la línea "1.1. Asignación específica al Programa" se encuentra en blanco.

Las cifras presentadas refuerzan las conclusiones anteriores sobre la importancia del Programa dentro de la institución responsable del mismo. Su presupuesto total se ha duplicado entre 2005 y 2009; también se incrementó (aunque con una baja en 2006 respecto de 2005, y una nueva baja en 2009 respecto de 2008) el aporte de otras instituciones. Al respecto, cabe notar que el Programa obtiene aportes de instituciones como el FNDR y de algunas otras instituciones con las que tienen convenios, tales como CONADI, SERNAM, INDAP, Chile Solidario y otros.

Respecto del financiamiento extrapresupuestario, éste consiste en aportes de diversas Municipalidades para financiar regularizaciones de las respectivas comunas y, aunque muestra variabilidad, ha permanecido entre el 1% y el 5% del financiamiento total del Programa (con un promedio del 2% para el cuatrienio), registrando una fuerte alza (280%) entre 2005 y 2009.

Cuadro Nº 41
Gasto Total del Programa 2005-2008 (Miles de \$ 2009)

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del Programa	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2005	2.423.876	694.271	3.118.147
2006	3.421.147	585.203	4.006.350
2007	3.673.306	896.379	4.569.685
2008	4.765.381	1.180.488	5.945.869
Variación 2005-2008	97%	70%	91%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe)

Consistentemente con lo encontrado en las fuentes de financiamiento, se observa un aumento de importancia en el gasto del Programa, tanto el financiado por el MBN como aquel que se financia con otras fuentes. Tomando el total del cuatrienio, el 81% del gasto ha sido financiado por el MBN, y el resto por fuentes externas al Ministerio.

El crecimiento del gasto efectivo financiado por el MBN en el cuatrienio ha sido considerablemente mayor (97%) contra que el del gasto financiado por otras fuentes (70%). En cambio, se tiene a nivel de presupuesto inicial, que el crecimiento del presupuesto aportado por el MBN (línea 1.2 del cuadro de fuentes de financiamiento), es del 62%, contra un aumento en el 82% del aporte presupuestario de las otras fuentes (líneas 1.3 y 2.1 del mismo cuadro).

Destaca también que el aporte promedio del cuatrienio en el presupuesto de otras instituciones (24%, correspondiente al total del cuatrienio para la línea 1.3, la que considera aportes presupuestarios de FNDR, Chile Solidario, CONADI, INDAP, Chile Barrio, FOSIS, SERVIU y CONAMA) representa un compromiso presupuestario sujeto a regulaciones que lo hacen bastante confiable como compromiso, y es notoriamente más importante que el aporte de las Municipalidades (2%, correspondiente a la línea 2.1); este

último, por no estar regido por la Ley de Presupuestos, podría interpretarse que representa un compromiso con menor garantía en cuanto a su cumplimiento. Así, estas cifras (y particularmente el hecho que el presupuesto comprometido por otras instituciones haya crecido en el 96%, 26 puntos porcentuales más que el gasto efectivo financiado por ellas) están indicando una dificultad del Programa para gastar el aporte comprometido por otras instituciones, que en cierto modo limita su productividad.

Cuadro Nº 42
Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2005-2008 (Miles de \$ 2009)

	2005		2006		2007		2008		Variación 2005-2008
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	1.851.312	76,4%	1.825.931	53,4%	2.005.170	54,6%	2.559.521	53,7%	38,3%
2. Bienes y Servicios de Consumo	536.365	22,1%	1.591.063	46,5%	1.648.322	44,9%	2.148.076	45,1%	300,5%
3. Inversión	36.199	1,5%	4.153	0,1%	19.813	0,5%	57.785	1,2%	59,6%
4. Otros (identificar)		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	-
Total Gasto Devengado	2.423.876	100,0%	3.421.147	100,0%	3.673.305	100,0%	4.765.382	100,0%	96,6%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y cálculos del Panel

En el cuadro anterior se observa un crecimiento explosivo de los bienes y servicios de consumo, en tanto la inversión (que se refiere a compra de equipos computacionales, muebles y otros equipamientos) y el personal crecen menos que el total del gasto. El gasto en bienes y servicios de consumo, que en 2005 representa poco más de la quinta parte (22%) del gasto total, en 2008 corresponde al 45% del gasto total. Para entender este crecimiento, sin embargo, debe considerarse que hasta el año 2004 el Programa contemplaba una estructura presupuestaria de "Programa", el que se ejecutaba en el subtítulo 25 (de esa época), el cual financiaba el costo anual del programa. Esta situación cambia desde 2005, cuando presupuestariamente este Programa pasó a formar parte del presupuesto del MBN. Desde entonces, el nuevo subtítulo presupuestario 22 considera, bajo el rubro de Bienes y Servicios de Consumo, pagos que se hacen a las empresas contratistas y gastos asociados a difusión, fiscalización, gastos administrativos y otros. Además, el accionar del Programa aumentó explosivamente, sobre todo con la meta presidencial que parte el 2008. Todo lo anterior genera el mencionado crecimiento de los gastos y servicios de consumo, no distinguiéndose presupuestariamente entre el gasto que efectivamente es en bienes y servicios de consumo del que es directamente productivo (contratistas y gasto asociados). Esta estructura presupuestaria dificulta al análisis de la gestión del Programa, y el Panel formula una recomendación al respecto.

Cuadro Nº 43
Gasto Total por Componente 2005-2008 (Miles de \$ 2009)

	2005		2006		2007		2008		Variación 2005-2008
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1	2.639.560	99%	3.501.983	99%	3.851.103	99%	5.029.368	98%	91%
Componente 2	19.412	1%	22.365	1%	38.585	1%	105.341	2%	443%
Total	2.658.972	100%	3.524.348	100%	3.889.688	100%	5.134.709	100%	93%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y cálculos del Panel

Durante el cuatrienio como un todo, casi el 99% del gasto fue realizado en el Componente 1. Sin embargo, esta cifra es en realidad algo menor, pues hay gastos correspondientes al Componente 2 (difusión, y gastos incurridos para simplificar la tramitación de la transferencia de bienes raíces del subcomponente 2.2) que no pudieron ser desagregados del gasto del Componente 1, debido a que el Programa no lleva una estructura de costos por Componentes (en todo caso sería muy difícil asignar, por ejemplo, los gastos de una acción de difusión, entre lo que aporta al Componente 1 a través de motivar postulaciones, y lo que aporta al Componente 2 a través de concientizar sobre los inconvenientes de caer en una situación de irregularidad; por esto el Panel no considera grave la limitación de no contar con centros de costo separados por Componentes).

Parece razonable pensar que sea más económico prevenir la irregularidad que corregirla, lo que sería consistente con una distribución entre los componentes que fuera menos concentrada que lo que muestra el cuadro anterior. No obstante, esta suposición (que sea más barato prevenir que corregir la irregularidad) no tiene respaldo empírico, el que requeriría de estudios de impacto de la difusión y de las simplificaciones en la normativa. El Panel hace recomendación al respecto.

El mayor crecimiento en el gasto del segundo componente (443% contra 91%) podría estar mostrando un potenciamiento relativo del mismo. Sin embargo, como se muestra en el cuadro sobre el número de beneficiarios efectivos en la sección 3.2.2, el número de beneficiarios del componente 2¹⁶⁵ aumentó un 238% durante el cuatrienio, comparado con un 607% de aumento en los beneficiarios del Componente 1. En la siguiente sección se analiza el gasto por beneficiario, que considera ambos elementos mencionados.

¹⁶⁵ Medido como el número de personas que participaron en actividades de prevención tales como Talleres, Encuentros, Capacitaciones y Acciones de trato directo con la ciudadanía. No fueron consideradas medidas del material preparado y distribuido, ni atención de llamadas a la Línea 800, ya que no son sumables con la medida utilizada. En todo caso, las cifras correspondientes muestran un moderado aumento en el material distribuido entre 2006 y 2008, años para los cuales se cuenta con información, y las llamadas a la línea 800 muestran una sostenida disminución entre 2005 y 2008, de modo que si el material distribuido y las llamadas a la línea 800 fueran consideradas, el crecimiento en la producción del Componente mostraría una cifra inferior al mencionado 238%.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Si bien no es rigurosamente correcto, se consideró para el Componente 1 equivalente el número de unidades producidas (regularizaciones) con el de beneficiarios, lo que implica suponer que en cada período no se realiza más de una regularización a cada beneficiario. De acuerdo a las características del Programa, este supuesto es considerado adecuado por el Panel¹⁶⁶.

Cuadro Nº 44
Gasto Promedio Componente por Beneficiario 2005-2008 (Miles de \$ 2009)

	2005	2006	2007	2008	Variación 2005-2008
Componente 1	1.173,14	556,93	562,12	315,97	-73%
Componente 2	8,10	5,65	8,48	13,01	61%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y Ficha de Antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico.

La baja en el gasto por beneficiario del primer Componente podría reflejar un aumento en la eficiencia en su producción. Sin embargo, considerando los significativos rezagos en la producción de éste¹⁶⁷, el costo en que se incurre cada año no es estrictamente comparable con el número de casos completados (ingresados al CBR) ese año, ya que gran parte del costo de esos casos fue soportado en años anteriores. En un estado de *steady state*¹⁶⁸ este sesgo tendría poca relevancia, pues siempre habría números similares de rezagados, pero en un estado en que el número de usuarios atendidos (solicitudes válidas, y por lo tanto acogidas a trámite) está creciendo como se muestra en los cuadros de beneficiarios en la sección 3.2.3, se esperaría que los costos crecieran más lentamente que el número de beneficiarios, ya que parte importante de estos costos correspondería a beneficiarios anteriores; este tipo de situación puede explicar, al menos parcialmente, bajas en el costo por beneficiario como la observada en el primer componente, con lo que estas bajas no necesariamente indican un aumento de la eficiencia en la producción del componente.

Si bien el aumento en el gasto por beneficiario del segundo Componente (que en realidad se refiere sólo a su primer subcomponente, ya que no es posible estimar el número de

¹⁶⁶ Aunque, según información del Programa, “una persona, (ya sea jurídica o no) puede solicitar la regularización de más de un inmueble, pudiendo acceder a un solo subsidio cuando se trate de recursos sectoriales, y de otro(s) si lo es con otras fuentes de financiamiento, tales como FNDR, municipios, FOSIS, etc., y especialmente Chile Solidario”, ello se verá dificultado por la necesidad de demostrar ocupación del predio durante cinco años, y corresponde en la práctica a situaciones bastante excepcionales. Si bien el Registro Único de Transacciones puede detectar estas situaciones, no se consideraron suficientemente importantes para justificar el reemplazo del supuesto por cifras corregidas.

¹⁶⁷ Por ejemplo, sólo el 3% de los casos ingresados al CBR en 2008 fue originado en el mismo año, contra un 26% originados un año antes, 39% con dos años, 17% con tres y 2% con cuatro, más una cifra menor al 1% con cinco y un 13% correspondiente a casos manuales y rezagos, presumiblemente con varios años de retraso.

¹⁶⁸ En que el número de beneficiarios fuera constante en el tiempo.

beneficiarios del segundo subcomponente¹⁶⁹) podría reflejar la realización de actividades de mayor calidad y costo, o corresponder a las actividades no incluidas en la medición del número de beneficiarios, en cuyos casos podría pensarse que el aumento del costo por beneficiario se origina en un potenciamiento de las actividades del Componente; sin embargo, la baja en el número de beneficiarios tiende a contrarrestar esta interpretación, lo que lleva a concluir que aparentemente el Programa no ha buscado durante el período evaluado potenciar el segundo Componente en comparación con el primero (la inclusión del término “aparentemente” se debe a que no resulta claro si el aumento del gasto por beneficiario corresponde a una menor eficiencia en la producción de este Componente o a un incremento en la calidad de los eventos de difusión asociados al subcomponente, que podría incrementar su impacto, el que no ha podido ser medido).

Del análisis del cuadro anterior, llama la atención la gran variabilidad en el gasto del primer Componente por beneficiario, en un rango en que el mayor costo (2005) es de 3,7 veces el del menor (2008), y con un coeficiente de variación¹⁷⁰ de 0,56. En cambio, el segundo Componente muestra una variabilidad algo menor, ya que el mayor costo (2008) es 2,3 veces el menor (2006), y el coeficiente de variación es de sólo 0,35.

El Panel no tuvo acceso a información comparable de costos por beneficiario (por ejemplo, en otros países), por lo que no puede pronunciarse sobre el nivel absoluto de éstos.

4.2.2. Gastos de Administración

Cuadro Nº 45
Gastos de Administración del Programa 2005-2008 (Miles de \$ 2009)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del Programa) * 100
2005	459.175	3.118.147	15%
2006	482.002	4.006.350	12%
2007	679.996	4.569.685	15%
2008	811.161	5.945.869	14%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y cálculos del Panel

El Panel valida la forma de estimación del gasto en Administración, consistente asignar al Programa porcentajes de algunos gastos de elementos administrativos, tales como combustibles y lubricantes, servicios básicos y personal de soporte en el proceso de regularización.

Como se trata de un programa realizado a lo largo de todo el país, con los costos de coordinación que eso implica, el Panel considera que los gastos de administración (que

¹⁶⁹ El primer subcomponente es: Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio. El segundo es: Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados.

¹⁷⁰ Medida de variabilidad que no resulta afectada por las unidades de medición. Corresponde a la desviación estándar dividida por la media.

en promedio del cuatrienio son un 14% del gasto total del Programa) están dentro del límite aceptable.

4.2.3. Análisis de otros indicadores de eficiencia

En esta evaluación no se contó con otros indicadores de eficiencia, salvo el indicador – indirecto – constituido por la demora en el trámite, que como se indicó anteriormente parece excesiva en muchos casos. Si bien este indicador parece medir más bien calidad que eficiencia del Programa, no es menos cierto que tramitar una regularización durante varios años implica soportar costos del proceso de regularización -incluyendo entre otros los costos de espera para el beneficiario- que no estarían presentes en un trámite rápido, razón por la cual se le tomó en el rol de indicador, como una variable *proxy* de eficiencia. La demora promedio, que fue estimada con error (subestimada) porque no se cuenta con información sobre la fecha de postulación para los casos anteriores a 2003, fluctuó entre 16,2 meses para los casos iniciados entre 2003 y 2005 y terminados el 2005, y 23,8 meses para los iniciados entre 2003 y 2008 y terminados el 2008 (este último dato presenta una menor subestimación, por irse agotando los casos muy antiguos, y está influido además por la presión impuesta por la meta presidencial de 30.00 casos terminados entre 2008 y 2009, que ha llevado a acelerar el trámite). Estas demoras promedio, y más aún las demoras extremas (como los 51 casos iniciados en 2003 que recién fueron ingresados al CBR en 2008, más 2.028 casos manuales y rezagados ingresados al CBR el mismo año pero cuya fecha de inicio se desconoce) son consideradas excesivas por el Panel, debiendo ser mejorables con el consecuente impacto en la eficiencia.

El intento de calcular un indicador adicional de eficiencia, consistente en el número de regularizaciones por funcionario por período, fue descartado debido a que la regularización es sólo la culminación de un largo proceso, en el que han participado funcionarios que no necesariamente están presentes en el momento del ingreso al CBR, y lo han hecho durante un número no homogéneo de períodos.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Al considerar, en las primeras tres columnas del cuadro siguiente, solamente el presupuesto del Programa y su respectivo gasto, se observa que el gasto devengado del presupuesto presenta, entre 2006 y 2008, montos significativamente superiores al presupuesto, en un rango entre el 114% y el 155%, con un 136% para el cuatrienio en su conjunto. Cuando se consideran todas las fuentes de financiamiento (lo que implica adicionar los financiamientos provenientes de otras instituciones públicas y de las municipalidades; y corresponde a las últimas tres columnas del cuadro), el Programa gasta entre el 108% y el 142% de su presupuesto (124% en el cuatrienio). Esta sobreejecución casi permanente se explica por reformulaciones presupuestarias realizadas durante el año por el Ministerio, mediante decretos, en las cuales ha suplementado el presupuesto inicial del Programa (se debe recordar que el presupuesto del Programa no es diferenciado dentro del presupuesto del Ministerio, en la Ley de Presupuesto).

Cuadro Nº 46
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado 2005-2008 (Miles de \$ 2009)

Año	Considerando sólo la asignación de fondos al Programa dentro del presupuesto institucional (ítems 1.1 y 1.2 del cuadro de fuentes de financiamiento) y su correspondiente gasto			Considerando el presupuesto total del Programa (Total fuentes de financiamiento) y el gasto correspondiente		
	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado (b)	% (b/a)*100	Presupuesto Inicial del Programa (c)	Gasto Devengado (d)	% (c/d)*100
2005	2.126.050	2.423.876	114%	2.880.981	3.118.147	108%
2006	2.211.615	3.421.147	155%	2.829.371	4.006.350	142%
2007	2.748.900	3.673.305	134%	3.745.451	4.569.685	122%
2008	3.446.435	4.765.382	138%	4.821.693	5.945.869	123%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y cálculos del Panel.

4.3.2. Aportes de Terceros

Cuadro Nº 47
Aporte de terceros(Sólo Componente 1)(Miles de pesos de 2009)

Año	Aporte de terceros		Gasto de producción	% de aporte de terceros
	Otras instituciones públicas	Municipalidades		
2005	683.383	71.548	2.639.560	29%
2006	589.718	28.038	3.501.983	18%
2007	829.958	166.593	3.851.103	26%
2008	1.340.616	34.642	5.029.368	27%

Fuente: MBN: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (Anexo 2 del presente informe) y cálculos del Panel.

El Programa logra allegar, para la producción de su primer Componente, significativos recursos de otras instituciones (cuyo detalle aparece en el cuadro siguiente), alcanzando entre un 18% (2006) y un 29% (2005) del gasto en producción del Componente, con un 25% para el cuatrienio en su totalidad; esta capacidad es evaluada favorablemente por el Panel, ya que no sólo ayuda a financiar al Programa sino que también permite que las instituciones aportantes intervengan en el direccionamiento de los recursos hacia beneficiarios acordes con sus respectivos objetivos, resultando un apoyo a las otras instituciones en el logro de sus propios objetivos.

Cuadro Nº 48
Aporte de terceros: detalle por institución (Sólo Componente 1)
(Miles de pesos de 2009)

Año	INSTITUCIÓN									
	FNDR	CHILE-SOLIDARIO	CONADI	INDAP	INTEGRA	CHILE-BARRIO	FOSIS	CONAMA	SERVIU	TOTAL
2005	371.847	15.880	188.635	1.496	0	0	105.525	0	0	683.383
2006	85.036	120.189	238.863	0	0	133.932	11.698	0	0	589.718
2007	345.545	271.552	192.995	0	0	0	0	19.866	0	829.958
2008	616.247	284.240	331.156	9.786	319	90.373	0	0	8.496	1.340.617
TOTAL	1.418.675	691.861	951.649	11.282	319	224.305	117.223	19.866	8.496	3.443.676
%	41,2%	20,1%	27,6%	0,3%	0,0%	6,5%	3,4%	0,6%	0,2%	100,0%

Fuente: MBN

4.3.3. Recuperación de Gastos

Cuadro Nº 49
Recuperación de gastos (copagos) (Sólo Componente 1)
(Miles de pesos de 2009)

Año	Copago	Gasto de producción)	% de copago
2005	637.734	2.639.560	24%
2006	730.260	3.501.983	21%
2007	951.854	3.851.103	25%
2008	959.206	5.029.368	19%

Fuente: MBN y cálculos del Panel.

El Programa tiene una política de recuperación de gastos en su primer Componente, en forma de copagos sujetos a tarifas determinadas por la ley, con diferencias según regiones y que están subsidiados en casos de pobreza y también según la institución que financia (referido a los aportes de terceros del punto anterior). El 80% de las postulaciones a subsidio acogidas y evaluadas socioeconómicamente fue beneficiado: el 57% a través del presupuesto del Ministerio, y el 23% mediante fondos de otras instituciones del Estado (fondos de terceros).

Estos copagos alcanzan valores significativos, fluctuando en el período evaluado entre un 19% (2009) y un 25% (2008) del gasto en producción del Componente 1 de regularización (22% para el cuatrienio). Los porcentajes logrados son evaluados en forma positiva por el Panel, ya que dan cuenta de la alta valoración que los beneficiarios otorgan a estas regularizaciones. El hecho que los fondos recaudados no financien directamente el Programa, sino constituyan ingresos generales del Ministerio, quita a los copagos cierto valor como señales hacia el Programa, ya que éste no se ve beneficiado por su recuperación de gastos; no recibe la señal directa de la importancia que los beneficiarios asignan a su accionar, obligando a que estas señales sean recibidas por la vía política, a través de la cadena de mando, lo que es menos eficiente que la transmisión directa de la señal. Sin embargo, esta limitación no es grave en tanto la cadena de mando actúe adecuadamente cumpliendo su función.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

En opinión del Panel existe un buen nivel de compromiso de las autoridades, evidenciado en el sostenido aumento en los presupuestos e incluso en la meta presidencial, así como una buena coordinación interinstituciones demostrada en los aportes de otras instituciones.

Respecto de las capacidades existentes, el Panel cree que los profesionales del programa cuentan con las capacidades necesarias para operar el mismo, sin embargo hay evidencias de problemas de gestión y de eficacia que se expresa en una estrategia coherente y consolidada en el programa que oriente el desempeño del mismo, tampoco hay planificación de las acciones a realizar cada año. El panel reconoce que el programa cuenta con un marco jurídico que se ha flexibilizado con el objeto de mejorar el proceso de regularización de propiedad irregular, sin embargo, dado los resultados logrados a nivel de producción de los componentes se considera que éste podría tener un impacto mayor en los índices de irregularidad.

En opinión del Panel se requiere un rediseño del proceso de producción del componente 1 y de la estrategia de intervención del componente 2 que permita lograr los productos que se propone y alcanzar el propósito buscado. El programa hoy no está entregando una respuesta adecuada ni actualizada a la problemática que sustenta su quehacer. Tampoco es un programa bien focalizado en términos de la presencia de títulos irregulares en el sector rural.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El problema que dio origen al programa sigue existiendo y tiene una dinámica que hará difícil su desaparición por lo que la continuidad del programa se justifica, aunque no en su forma de ejecución actual.

Se requieren cambios importantes en su forma de gestión, lo que implica desde nuestro punto de vista, un rediseño de los procesos para agilizar el trámite de regularización fijando plazos máximos para las regularizaciones; el diseño de una estrategia homogénea de ejecución para el componente 2, la definición de metas para todos los componentes y un sistema de evaluación estándar orientado a medir resultados.

Por otra parte, los resultados del análisis realizado indican que el programa no está dando respuesta a la compleja problemática que está en la base del problema y que justifica su quehacer. El Panel considera necesario un rediseño de la estrategia de regularización, incorporando en su desarrollo soluciones más funcionales, es decir: la seguridad de la tenencia¹⁷¹, la articulación formal y programada con otros programas y mecanismos de

¹⁷¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 11.1. "Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar

fomento para asegurar la sostenibilidad de la misma, y con una estrategia sistemática de prevención¹⁷² definida ésta como plan estratégico con cobertura claramente definida para reducir el riesgo de la irregularidad e incrementar la efectividad del programa.

La regularización debería ser un insumo dentro de un programa tendiente a mejorar el acceso a otros beneficios del estado, asegurar los derechos ciudadanos de propiedad y mitigar los riesgos de desregulación. Estos deberían considerarse como tres aspectos esenciales del rediseño. Como se mencionó en la sección de diseño, las buenas prácticas de programas similares en América Latina indican que este tipo de programas debe ser enfrentado desde un dispositivo de políticas públicas más amplio que se considera esencial para darle gobernabilidad y sustentabilidad a los programas de regularización de la propiedad. En tal sentido, el análisis sobre la irregularidad no puede formularse en forma aislada y asociada tan sólo a soluciones estructurales. Ello requiere también mayores capacidades a nivel de la Jefatura de la DCPR.

Por ejemplo, dentro de este nuevo esquema y en términos de la propuesta de coordinación con otros programas, el Panel considera que el programa debería articularse en el sector rural a los procesos de transferencia de tecnología tanto para los usuarios del Prodesal como para los usuarios de los otros programas de INDAP. A nivel urbano, el programa debería vincularse estrechamente, con los programas del MINVU, de MIDEPLAN y de CORFO.

inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección.” Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas S-25/2 [2001] Art. 38. “Resolvemos también habilitar a los pobres y a los vulnerables, entre otras cosas fomentando una mayor seguridad de la tenencia...”

¹⁷² reducir la frecuencia de la irregularidad, sea llegando a que tal acto sea imposible de realizar o haciéndolo más difícil o menos probable, a través de la modificación de las condiciones jurídicas o socioeconómicas, o por cambios aportado a la forma jurídica u oficial de evaluar la irregularidad

III. CONCLUSIONES

A. Diseño

1. La evaluación señala que el problema que justifica la existencia del programa, la irregularidad de la tenencia, se mantiene. Sin embargo, en relación a la magnitud de la problemática abordada, los antecedentes proporcionados por estudios anteriores aproximan estimaciones poco confiables. Tampoco es posible extrapolar¹⁷³ los datos del Censo Agropecuario para estimar el universo potencial de beneficiarios en el sector urbano. Por ende, no es posible emitir un juicio respecto a la magnitud del problema y pertinencia del diagnóstico inicial. Varias son las razones metodológicas que sustentan este juicio del Panel, entre otras: a) porque las magnitudes no son equivalentes; b) porque no se dispone de medidas de campo respecto a la situación actual urbana; c) porque no tenemos suficientes antecedentes para tomar en cuenta de manera apropiada diferencias importantes entre ambos sectores y entre regiones lo que lleva a propagar los sesgos; d) porque la extrapolación es válida cuando se sabe que la técnica de aproximación tiene un error que es predecible, y en este caso no se conoce.

2. El problema abordado por el programa no se encuentra basado en un análisis actualizado, y por ende no es suficiente. El programa no aborda otros aspectos que condicionan hoy el problema de la irregularidad y que se vinculan con soluciones más funcionales, es decir: con la seguridad de la tenencia¹⁷⁴, con la articulación con programas de fomento y de protección social para asegurar la sostenibilidad de la misma, y con una estrategia sistemática de prevención para reducir el riesgo de la desregulación e incrementar la efectividad del programa.

3. Respecto del enfoque de género, el programa no lo ha incorporado en la definición del fin o en el propósito. El programa ha avanzado en la incorporación del enfoque de género, elaborando criterios de asignación del subsidio en el componente 1, definiendo un puntaje adicional para mujeres jefas de hogar, lo que se considera adecuado. Asimismo, se ha está produciendo información de los servicios entregados por este componente, desagregando los datos por sexo, lo que permite realizar análisis de género. A nivel del componente 2 se ha desarrollado recientemente un folleto explicativo que incluye un apartado dedicado especialmente a la mujer jefa de hogar. Para medir el efecto de tales medidas este Panel no dispone de información, por lo que no puede establecer si el enfoque de género se ha incorporado satisfactoriamente. Sólo es posible señalar que las medidas de género introducidas son adecuadas en términos de propuestas, pero no si son efectivas en la operatoria del programa.

4. La lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del Programa no se valida en su totalidad. Es opinión del Panel que los servicios producidos por el programa y el propósito establecido no necesariamente implica una mayor calidad de vida. Aunque, si facilita el acceso a otros beneficios. El Panel considera que el programa tiene un impacto –a nivel de fin- sobre un incremento de la dotación de activos productivos porque transforma la propiedad en un bien transable formal, y de este modo abre posibilidades de acceso a

¹⁷³ El proceso de calcular valores numéricos desconocidos a partir de otros ya conocidos mediante la aplicación de algoritmos concretos.

¹⁷⁴ Definida ésta como la garantía explícita por parte del Ministerio de que el usuario cuente con un título de dominio inscrito en Conservador de Bienes Raíces y la protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.

otros beneficios públicos y privados. Por tanto lo que se está afirmando es que eventualmente este objetivo a nivel de fin puede a su vez contribuir a un objetivo estratégico de mayor nivel jerárquico (supra fin) que le corresponde a la política social en su conjunto, como es el de calidad de vida.

El propósito no está correctamente definido, por cuanto se considera que mejorar la situación de tenencia no debería ser el propósito del programa puesto que no da una respuesta integral al problema de la irregularidad ni garantiza la seguridad jurídica. Por su parte, el objetivo de propósito debe expresar directamente el resultado de la condición de regularización o saneamiento y de las acciones de prevención.

Por su parte el propósito es impreciso, el análisis que realizó este Panel de la literatura actual sobre el problema de la irregularidad de la tenencia y sobre sus causas, concluye que el objetivo a nivel de propósito, definido por el programa, entrega una respuesta parcial y desactualizada al problema que fundamenta la existencia del mismo. Este Panel considera necesario modificar el enunciado del propósito porque con éste no se logra generar, necesariamente, un mayor acceso a otros beneficios públicos y/o privados, objetivo de fin. De lo anterior se desprende la necesidad de afinar o definir con mayor precisión el propósito del programa de manera que efectivamente contribuya a mejorar el acceso.

La evaluación considera que a nivel de diseño el primer componente tiene una relación de causalidad directa con el objetivo de mejorar la tenencia. Aunque el proceso de producción del componente 1.1 no permite establecer con certeza cuántos títulos de dominio se otorgaron. Básicamente porque culmina antes que el/la beneficiario sea propietario del bien raíz, y no realiza seguimiento a este proceso al cabo de un año para contabilizar el número de “dueños efectivos”, es decir la resolución C más el paso del tiempo de un año de la inscripción vigente e ininterrumpida que lo hará propietario. De hecho, el Ministerio indica que: “los datos estadísticos sobre la propiedad regularizada se refieren al número de ingresos de Resoluciones C a los respectivos Conservadores de Bienes Raíces regionales.”¹⁷⁵ Esta falencia a nivel de gestión puede no solo conducir a un conteo mayor de títulos de dominio otorgados, y así mismo reducir la proporción de logro del objetivo que originalmente se le atribuye cuando el programa termina.

El componente 2 de prevención en su línea de información y difusión, no permite mejorar la tenencia. Básicamente porque es un componente que no está diseñado para minimizar riesgos, sino que se ha centrado en informar en forma asistemática sobre los beneficios del programa. El componente carece de una definición estratégica y sistematicidad requerida para lograr el propósito del programa. El servicio de prevención requiere desplegar acciones integrales que además de informar y educar, establezcan mecanismos de articulación con otros programas y beneficios del Estado con el objetivo explícito de asegurar la sostenibilidad de la inversión en regularización emprendida por el programa.

Las actividades definidas en la matriz, son las necesarias para producir los bienes y servicios. Sin embargo, no son suficientes. Los supuestos definidos no se validan porque no corresponden a un acontecimiento o condición externa que tienen que ocurrir para que

¹⁷⁵ Aclaración realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales en carta al Panel con fecha Santiago, 6 de agosto de 2009

se logren los distintos niveles de objetivos del programa. Los supuestos definidos corresponden a actividades que el programa debe realizar.

B. Gestión

5. El programa no cuenta con mecanismos formales para la participación de usuarios y actividades formales de control social, lo que se evalúa negativamente por cuanto limita caracterizar a los beneficiarios y de esta manera responder de mejor forma las demandas de los usuarios.

6. La estructura organizacional del programa es adecuada. No obstante, existen deficiencias importantes en materias de gestión, lo que dificulta el óptimo desarrollo de sus componentes y el cumplimiento de su propósito.

Entre estas dificultades destacan los problemas asociados a la gerencia del programa, manifiestos en la ausencia de una línea de trabajo estratégica que comande y unifique todos los procesos y acciones que se realizan en el programa tanto a nivel central como a nivel regional. El programa no ha definido cuáles son los resultados de carácter prioritario, y cuáles son los cursos de acción o alternativas (estrategias) que se privilegiarán para alcanzarlos lo que redundará en una falta de alineación de los procesos operativos asociados a la producción de los componentes, como por ejemplo en el componente 2 de prevención, se detecta una ausencia de procesos estandarizados y reglas. No existe una estrategia de prevención, como tampoco metas de cobertura y un plan de trabajo que defina las líneas de prevención a implementar, los contenidos mínimos de las actividades, materiales a utilizar, o metodologías de evaluación. Tampoco existe un sistema de monitoreo de contenidos ni de la calidad de las actividades ejecutadas, lo que incide negativamente en su resultado y en un uso poco eficiente de los recursos en esta materia.

7. Las demoras en la ejecución del trámite de regularización no permite una respuesta oportuna a la demanda, lo que desincentiva cualquier iniciativa de regularización debido a altos costos directos del proceso medido en tiempo perdido.

8. En cuanto a los mecanismos de coordinación entre la DCPR con otras divisiones del Ministerio, particularmente con la División de Planificación y Presupuesto, éstos son deficitarios, no existiendo instancias sistemáticas ni de retroalimentación en torno a los procesos de gestión del programa. Uno de los problemas que atraviesa la coordinación entre divisiones y con la regiones tiene que ver con el flujo de información, la evaluación constató dificultades en el acceso a la información para todas las partes¹⁷⁶ así como de registro de la información¹⁷⁷, lo que impacta negativamente en el soporte administrativo y en el control de gestión que realizan ambos departamentos de la DCPR¹⁷⁸, sobre los procesos que son de su responsabilidad. El acceso a la información también afecta los procesos de toma de decisiones en las SEREMIs, dado que gran parte de ésta se concentra a nivel central.

9. La gestión de la información presenta problemas. Por una parte, el programa no cuenta con una base de datos expedita y accesible que permita generar la información

¹⁷⁶ Los sistemas de información utilizados por los departamentos no conversan entre sí.

¹⁷⁷ La evaluación constató la desaparición de algunos datos respecto de regularizaciones.

¹⁷⁸ Departamento de Programación y Control y Departamento Normativo.

suficiente para la correcta y efectiva toma de decisiones de gestión, es decir, presenta debilidades importantes en la generación y manejo de información agregada y sistematizada necesaria para la toma de decisiones de gestión y proyección de resultados. Por otra parte, las bases de datos disponibles¹⁷⁹ no se vinculan entre sí porque los registros previos al año 2005 no son compatibles con el sistema de registro en operación. Esta es una de las razones por la que no es posible estimar, por ejemplo, el número de casos iniciados el año 2003 y terminados el año 2005 (año de inicio del RPI)

10. La carencia de criterios objetivos, definidos, socializados y revisados en forma periódica, de planificación y asignación de recursos es una debilidad importante del programa y un riesgo para su operación y eficiencia. No parece adecuado definir las asignaciones regionales de presupuesto en función de metas de número de casos sin disponer de una evaluación de la gestión de estas mismas unidades territoriales respecto del año anterior. La jornada de presupuestación anual se centra en analizar los promedios regionales de casos atendidos al año anterior, y sobre esta base asigna recursos, lo que se considera importante, pero no suficiente.

11. Respecto de las transferencias de carácter regional efectuadas por otras instituciones¹⁸⁰ a través de los convenios contraídos con las SEREMIs, la propia SEREMI realiza una rendición de acuerdo a los términos establecidos por las partes. Sin embargo, no existe control por parte del nivel central sobre dichos convenios¹⁸¹, lo que afecta directamente la posibilidad de dimensionar adecuadamente el presupuesto.

12. Las funciones de seguimiento se realizan en general sobre los procesos es decir, están centradas en el cumplimiento de normas, en el control presupuestario, en la ejecución anual, en el monitoreo del cronograma de actividades y en una inercia en la asignación presupuestaria. No existe gestión orientada a resultados, es decir, centrada en la búsqueda sistemática de resultados efectivos, en el cumplimiento de resultados, con un diseño de evaluación de mediano plazo, con un presupuesto asociado a resultados, y con actividades de evaluación a nivel de producción de componentes y avance hacia el logro del propósito, más que ejecución de procesos.

C. Eficacia

13. En opinión del Panel los antecedentes proporcionados son insuficientes para establecer si el programa logrará su propósito. Junto a ello la falta de coherencia en la información proporcionada, hacen cuestionar la validez y confiabilidad de los datos que se están manejando a nivel del programa. Se desconoce si los niveles de producción del componente 2 tienen algún efecto sobre el propósito planteado por el programa.

El programa no puede establecer si el proceso de regularización culminó en un título de propiedad o no. Es decir, no puede aseverar qué cantidad de beneficiarios/as son dueños o propietarios del inmueble. Como ya se explicó esto ocurre porque el programa no realiza seguimiento a esta parte del proceso. Por tanto el análisis sólo se refiere a un mandato de inscripción, lo que genera confusión por cuanto se puede pensar que los “casos regularizados” son los que tienen título de dominio lo que no es veraz.

¹⁷⁹ Control de expedientes y RPI

¹⁸⁰ FNDR, CONADI, SERNAM, otras.

¹⁸¹ Desconociendo de esta forma los niveles de recursos disponibles en las regiones.

14. El proceso de tramitación de casos demora entre 12 y 27 meses, lo que se considera excesivo. La consultora Soluziona¹⁸² establece que es posible reducir el tiempo de las etapas del flujo de procesos de regularización y evaluación socioeconómica en 10 meses. Esta reducción sería posible obtenerla digitalizando las mismas¹⁸³.

15. En cuanto a la evolución de los niveles de producción, el componente 1 de regularización presenta un crecimiento del 607% en el periodo 2005-2008 con un valor para este último año de 15.917 casos ingresados al CBR¹⁸⁴. Esta variación se explica en parte por el incremento del 132% de los casos ingresados en el CBR el 2008 respecto del año 2007, debido a la meta presidencial de atender 30.000 casos antes del 2010¹⁸⁵ para lo cual el programa experimentó un incremento de recursos a mediados del 2008 así como también del número de profesionales dentro de la segunda mitad del mismo año. Sin embargo, el Panel, considera que más allá de la explicación atribuible al compromiso presidencial, la clave del problema está en las demoras en el proceso de producción del Componente, que originan el descalce. Al tomar por ejemplo los casos terminados e ingresados al CBR en 2008, sólo un 3% corresponde a la demanda (población objetivo) del mismo año, un 26% a la del 2007, un 39% a la del 2006 y un 32% a años anteriores o a casos manuales y rezagos.

Por su parte, la demanda de regularización, expresada como el total de solicitudes validadas, varía en el período desde 11.499 solicitudes el 2005 a 18.708 el 2008 lo que implica una variación de 63% en el periodo evaluado.

16. En cuanto a la información sobre la cantidad de personas subsidiadas, los antecedentes proporcionados por la DCPR sólo están disponibles para los años 2007 y 2008¹⁸⁶. Durante dichos años se otorgaron respectivamente 7.732 y 9.004 subsidios con presupuesto sectorial a personas que postularon al Registro de Propiedad Irregular (RPI) de acuerdo a su condición de vulnerabilidad, acreditada mediante el puntaje de la FPS. Ello implica que el año 2008 se entregó 16% más subsidios con recursos sectoriales que el año 2007.

Para el año 2007 por su parte, el 13% de los subsidios fueron financiados mediante fondos de otras instituciones del Estado, lo que junto con el 62% financiado con recursos sectoriales, implicó que el 75% de los beneficiarios resultara beneficiado con subsidio estatal. Para el año 2008 el 80% de los beneficiarios resultó beneficiado con subsidio

¹⁸² El año 2006 la consultora Soluziona realizó el estudio denominado "Levantamiento de Procesos Ministerio de Bienes Nacionales", cuyo objetivo fue realizar una revisión y rediseño de los procesos de gestión asociados a los siguientes productos del Ministerio: i) adquisición (herencia vacante), b) administración (arriendo); iii) disposición (venta) y iv) saneamiento (saneamiento y contratistas).

¹⁸³ Esto es posible automatizando los procesos de ingreso de solicitud que en la actualidad demora 8 meses (incluye recepción de postulaciones 4 meses, digitación en sistema 2 meses, Seremi licita casos 2 meses) y 4 meses adicionales que demora la evaluación (DCPR revisa información FPS de Mideplan, DCPR determina tramo de subsidio, DCPR informa resultado a Seremi).

¹⁸⁴ La información respecto de niveles de producción del componente 1 corresponde sólo a los subcomponentes 1.1 Regularización de propiedad privada y 1.3 Títulos gratuitos. En el caso del Acta de Radicación (subcomponente 1.2) corresponde sólo a un permiso de ocupación temporal del inmueble, el que eventualmente se podría transformar en un trámite de otorgamiento de Título Gratuito y culminar con el ingreso al Conservador de Bienes Raíces. No hay datos sobre estos permisos, por lo que el análisis de eficacia no los incorpora.

¹⁸⁵ Meta que debe ser cumplida dentro de los años 2008 y 2009.

¹⁸⁶ La evaluación no tuvo acceso a la información sobre los años 2005 y 2006 a pesar de que dicha información fue solicitada.

estatal, 23% con fondos de otras instituciones y 57% financiado con recursos sectoriales. Para dicho año la totalidad de subsidios permitió financiar, de manera parcial o total, el costo de la regularización de la propiedad, siendo la distribución por sexo 50% mujeres y 49% hombres, mientras que el 1% restante fue entregado a personas jurídicas sin fines de lucro. La evaluación constató el uso de la FPS como instrumento para focalizar la entrega del subsidio, sin embargo, no contó con información (bases de datos) que le permitiera verificar la correcta aplicación de este.

17. Respecto del componente 2, sólo existe información para el subcomponente 2.1 de difusión e información. Para dicho subcomponente no hay metas nacionales de prevención. Cada SEREMI define su propio plan de trabajo y actividades asociadas sin un parámetro establecido, por lo tanto, es posible que en una región no se haga nada o muy poco, y que en otra, se destinen recursos todo el año para la difusión del programa. Los datos analizados para el período de evaluación indican un incremento relevante en el número total de actividades¹⁸⁷ para el año 2008 respecto del 2007 correspondiente a un 104% que explica en mayor medida el crecimiento del 64% de las actividades de difusión en el periodo evaluado.

Al hacer el análisis a nivel de regiones la evaluación indica que no existe una correlación entre el número de beneficiarios de las acciones de prevención (talleres, encuentros, charlas) y el número de solicitudes validadas en el cuatrienio.

18. En cuanto al grado de cobertura respecto de la población objetivo¹⁸⁸, el programa presenta un comportamiento irregular en el periodo, pasando de 20% en el año 2005 a 85% en el año 2008, alcanzando un 59% en promedio para el periodo en su conjunto. Este descalce entre la demanda y los beneficiarios efectivos se produce en gran parte debido a la demora del proceso productivo. Al tomar por ejemplo los casos terminados e ingresados al CBR en 2008, sólo un 3% corresponde a la demanda (población objetivo) del mismo año, un 26% a la del 2007, un 39% a la del 2006 y un 32% a años anteriores o a casos manuales y rezagos.

Respecto del grado de cobertura en relación a la población potencial, el análisis sólo puede realizarse para el sector rural, dada la inexistencia de información de población potencial urbana. Los datos indican que la cobertura en el sector rural es baja correspondiendo a un 28% del total para el periodo evaluado. Los datos a nivel regional indican que el programa no toma como referencia la demanda potencial para entregar el servicio. De esta forma se observa que por ejemplo, en la región de la Araucanía se concentra el 28% de la población potencial, mientras que los beneficiarios efectivos corresponden sólo un 6% del total de beneficiarios. Lo contrario sucede en la región de Coquimbo donde se concentra el 2% de la población potencial, mientras que en dicha región se encuentra el 23% del total de beneficiarios efectivos.

19. Por otra parte, el análisis de los datos del censo agropecuario indica que la tasa de irregularidad se redujo en un 6% en el sector rural en el decenio 1997-2007 (de 19,7% a 13,4%¹⁸⁹). Ello corresponde a una variación negativa del 34% del total de títulos irregulares en dicho periodo, alcanzando un total de 69.249 el año 2007. Considerando

¹⁸⁷ Talleres, encuentros con instituciones, capacitación a funcionarios regionales en RPI y acciones de trato directo con la ciudadanía.

¹⁸⁸ Corresponde a la demanda de las solicitudes validadas.

¹⁸⁹ Regulares, irregulares y otras formas de tenencia que no son posibles de clasificar en ninguna de las dos anteriores.

que la irregularidad es un fenómeno dinámico, este resultado no es enteramente atribuible al programa.

20. Los antecedentes proporcionados son insuficientes para establecer si el programa logrará su propósito ya que se desconoce si los niveles de producción del componente 1 y 2 tienen algún efecto sobre la reducción de las tasas de irregularidad. En cuanto al componente 1 se desconoce el grado de cobertura respecto de la población potencial urbana y respecto del componente 2 se desconoce si existe causalidad entre los niveles de producción y el objetivo del programa. Junto a ello la falta de coherencia¹⁹⁰ en la información proporcionada, hacen cuestionar la validez y confiabilidad de los datos que se están manejando a nivel del programa.

D. Eficiencia

21. El presupuesto directo ha aumentado sostenidamente, así como los fondos que el MBN dedica de su presupuesto general al mismo (personal, gastos generales, etc.) y también (aunque con una baja en 2006) en el aporte de otras instituciones. Respecto del financiamiento extrapresupuestario, éste proviene del copago de los beneficiarios, pero es ingresado a fondos generales del Ministerio, no siendo necesariamente destinados a financiar gastos del Programa.

22. Durante el cuatrienio como un todo, casi el 99% del gasto fue realizado en el Componente 1. Sin embargo, esta cifra es en realidad algo menor, pues hay gastos correspondientes al Componente 2 (difusión, y gastos incurridos para simplificar la tramitación de la transferencia de bienes raíces del subcomponente 2.2) que no pudieron ser desagregados del gasto del Componente 1, debido a que el Programa no lleva una estructura de costos por Componentes.

23. Parece razonable pensar que sea más económico prevenir la irregularidad que corregirla, lo que sería consistente con una distribución entre los componentes que fuera menos concentrada que lo que muestra el cuadro anterior. No obstante, esta suposición (que sea más barato prevenir que corregir la irregularidad) no tiene respaldo empírico, el que requeriría de estudios de impacto de la difusión y de las simplificaciones en la normativa. El Panel hace recomendación al respecto.

24. Respecto del gasto por beneficiario en el primer componente, en un rango en que el mayor costo (2005) es de 3,7 veces el del menor (2008), y con un coeficiente de variación¹⁹¹ de 0,56. En cambio, el segundo Componente muestra una variabilidad algo menor, ya que el mayor costo (2008) es 2,3 veces el menor (2006), y el coeficiente de variación es de sólo 0,35.

25. El Programa logra allegar, para la producción de su primer Componente, significativos recursos de otras instituciones (cuyo detalle aparece en el cuadro siguiente), alcanzando entre un 18% (2006) y un 29% (2005) del gasto en producción del Componente, con un 25% para el cuatrienio en su totalidad; esta capacidad es evaluada favorablemente por el Panel, ya que no sólo ayuda a financiar al Programa sino que

¹⁹⁰ En el proceso de evaluación se recibió en tres oportunidades cifras diferentes para un mismo conjunto de indicadores.

¹⁹¹ Medida de variabilidad que no resulta afectada por las unidades de medición. Corresponde a la desviación estándar dividida por la media.

también permite que las instituciones aportantes intervengan en el direccionamiento de los recursos hacia beneficiarios acordes con sus respectivos objetivos, resultando un apoyo a las otras instituciones en el logro de sus propios objetivos.

26. El Programa tiene una política de recuperación de gastos en su primer Componente, en forma de copagos sujetos a tarifas determinadas por la ley, los que fluctúan entre un 19% (2009) y un 25% (2008) del gasto en producción del Componente 1, lo que da cuenta de la alta valoración de los beneficios por parte de los beneficiarios. El hecho que los fondos recaudados no financien directamente el Programa, sino constituyan ingresos generales del Ministerio, quita a los copagos cierto valor como señales hacia el Programa, obligando a que estas señales sean recibidas menos eficientemente, por la vía política a través de la cadena de mando.

Justificación de la Continuidad

27. El problema que dio origen al programa sigue existiendo y tiene una dinámica que hará difícil su desaparición por lo que la continuidad del programa se justifica, aunque no en su forma de ejecución actual. Se requieren cambios importantes en su forma de gestión, lo que implica desde nuestro punto de vista, un rediseño de los procesos para agilizar el trámite de regularización fijando plazos máximos para las regularizaciones; el diseño de una estrategia homogénea de ejecución para el componente 2, la definición de metas para todos los componentes y un sistema de evaluación estándar orientado a medir resultados.

28. Por otra parte, los resultados del análisis realizado indican que el programa no está dando respuesta a la compleja problemática que está en la base del problema y que justifica su quehacer. La regularización debería ser un insumo dentro de un programa tendiente a mejorar el acceso a otros beneficios del estado, asegurar los derechos ciudadanos de propiedad y mitigar los riesgos de desregulación. Estos deberían considerarse como tres aspectos esenciales del rediseño. Como se mencionó en la sección de diseño, las buenas prácticas de programas similares en América Latina indican que este tipo de programas debe ser enfrentado desde un dispositivo de políticas públicas más amplio que se considera esencial para darle gobernabilidad y sustentabilidad a los programas de regularización de la propiedad. En tal sentido, el análisis sobre la irregularidad no puede formularse en forma aislada y asociada tan sólo a soluciones estructurales. Ello requiere también mayores capacidades a nivel de la Jefatura de la DCPR.

IV. RECOMENDACIONES

Estando la evaluación en conocimiento de las leyes que regulan al programa y al Ministerio de Bienes Nacionales, y de sus atribuciones, el rediseño que se propone, plantea la necesidad de readecuar los marcos normativos o administrativos necesarios para que las recomendaciones planteadas puedan llevarse a cabo.

1. Cuantificar la población potencial del programa (pequeña propiedad raíz). Para ello se sugiere realizar las gestiones ante los organismos pertinentes (INE, Mideplan) para incluir la pregunta en el Censo de Población y en la CASEN. Se solicita al programa coordinar con INE la inclusión mandatoria de la pregunta sobre títulos regularizados e irregulares en relación a la propiedad raíz tanto urbana como rural. La pregunta debiera incluirse de la misma manera en que se incorpora en el Censo Agropecuario.
2. Redefinir el fin del programa de la siguiente manera: “Contribuir a incrementar la dotación de activos, transformando la propiedad en un bien transable formal¹⁹², para abrir posibilidades de acceso a otros beneficios públicos y privados.”
3. Redefinir el propósito del programa con el objeto de otorgar certeza jurídica a los beneficiarios del programa respecto del dominio de la propiedad raíz, redactándolo de la siguiente manera: *“Se ha otorgado seguridad jurídica de los derechos de propiedad, correspondientes a la pequeña propiedad raíz¹⁹³ irregular en Chile, preferentemente a la población vulnerable¹⁹⁴.”*
4. Ello implica adecuar el proceso de producción del componente 1 de regularización introduciendo las modificaciones pertinentes para realizar el seguimiento y contabilización real de los beneficiarios que adquieren un título de dominio, es decir son dueños de sus inmuebles.

Por otra parte, se requiere rediseñar completamente la estrategia de prevención asociada al componente 2. En primer lugar, las acciones de prevención se deben sustentar en un conocimiento actualizado del problema y las condiciones de contexto que lo afectan, así como las características específicas de la población potencial. En este ámbito se debe realizar un estudio que identifique los riesgos que debe enfrentar el programa con las acciones de prevención, particularmente se debe identificar las causas o factores que inciden en: a) que una persona no acceda al programa; b) que una persona habiendo accedido no continúa el trámite, c) que una persona que habiendo recibido su notificación de inscripción no inscribe la propiedad en el CBR; y d) que aquellos títulos ya regularizados posteriormente se desregularicen. En función de este estudio se debe rediseñar la estrategia de prevención, homogeneizando los procesos de producción de manera que todas las regiones operen bajo los mismos conceptos y modalidades (lo que no significa dejar de lado las particularidades territoriales y regionales, sino que deben considerarse pero en función de estrategias que le den coherencia y un plan de acción consensuado). Asimismo, se requiere realizar actividades de capacitación sistemáticas

¹⁹² Transformar la propiedad irregular en un bien posible de vender o hipotecar en la economía formal..

¹⁹³ Propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

¹⁹⁴ Personas que califican como vulnerables, definidas éstas como el 60% más vulnerable de la población nacional (un máximo 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/ o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas) Ficha de Presentación del Programa p. 3.

(cursos y talleres de capacitación y asistencia técnica de corta duración a los equipos técnicos) dirigidas a los organismos participantes y coejecutores del Programa (Seremis y contratistas).

5. Se requieren cambios en el modelo de gestión, lo que implica un rediseño de los procesos del programa a partir de la definición de un modelo y enfoque consistente de control de gestión asociado a resultados de los procesos. Específicamente, se considera urgente agilizar el trámite de regularización fijando plazos máximos para las regularizaciones; el diseño de una estrategia homogénea de ejecución, la definición de metas para todos los componentes y un sistema de evaluación estándar orientado a medir resultados.

6. Articular y coordinar formalmente y de forma programada el programa con otros programas de fomento y seguridad social para asegurar la sostenibilidad de la regularización y de esta forma incrementar el impacto sobre los usuarios. Ello debe contemplar la generación de convenios o algún otro mecanismo que permita oficiar como un puente para que el usuario que ha regularizado su título se incorpore a otros programas o acceda a otros beneficios.

7. Definir metas anuales de cobertura de población objetivo para el componente 1, así como metas de focalización en población vulnerable, por regiones, género y sector urbano y rural.

8. Separar la contabilidad del programa de la contabilidad del Ministerio, creando el correspondiente centro de costos y llevando en él la información contable con las desagregaciones que se consideren necesarias a fin de simplificar la evaluación de sus gastos y la medición de la eficiencia con que actúa, debido a que la inclusión del mismo no separado del resto de las actividades del MBN actualmente dificulta seguir el comportamiento de los distintos componentes de su gasto, como es el caso del pago a contratistas, que no aparece separado del gasto en bienes y servicios de consumo.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE FRANCISCO, (1997) **Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico.** (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural) (Santiago: ILPES 43, 1997).

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO. 2002. **Evaluación programa de Gestión Territorial de Regularización.** Santiago de Chile.

BGI, 2005, 2006, 2007

BINSWANGER, H., K. DEININGER y G. FEDER. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," in J. Behrman and T.N. Srinivasan (colaboradores), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIB, Amsterdam: Elsevier.

CEPAL 2000. **Espacios para la Integración Social**

CEPAL (2001) **Panorama Social de América Latina y el Caribe 2000-2001**, Santiago de Chile

DEININGER, K. y Binswanger (1998) **The evolution of the World Bank's Land Policy**, Banco Mundial, Washington.

DIPRES. Documento Indicadores del Ministerio de Bienes Nacionales, 2005-2007

DIPRES. 2001. Evaluación de Resultados Programa Saneamiento y Regularización de Títulos de Dominio.

DURAND-LASSERVE A. (2000) **Security of Land Tenure for the Urban Poor in Developing Cities: Home Ownership Ideology v/s Efficiency and Equity.** Paper presented at Urban 21, Berlín.

DURAND-LASSERVE A. y Royston L. (2002) **International Trends and Country Contexts- From Tenure Regularization to Tenure Security.** Londres: Earthscan Publication.

ECHENIQUE, J. y N. ROLANDO. (1999). **El Mercado Rural de Tierras en América Latina: Una Nueva Estrategia.** Santiago de Chile: Agraria

ECHENIQUE, J. y N. ROLANDO. 1991. **Tierras de parceleros. Dónde están?**, Santiago de Chile: Agraria

ECHENIQUE, J. 1996. "Opciones estratégicas de Desarrollo Rural en América Latina." Informe de consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Medio Ambiente, Washington D.C

FAO-Cega. 1994. **El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos.** Roma: FAO.

FAO-Colteca. 1995. **Mercados de tierras en el Ecuador: estudio integrado de las regiones del litoral y la sierra.** Roma: FAO.

FEDER, G. y D. FEENY. 1991. "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy," *World Bank Economic Review*, Vol. 5.

FIDA (2001) **The Challenge of Ending Rural Poverty. Rural Poverty Report 2001**

FIDA, (2002) **Documento estratégico regional, Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe**, División de América Latina y el Caribe, Departamento de Administración de Programas, Marzo 2002

FRENCH DAVIS (2002) *Comentario*. Pp. 255-266 en **Repensar el Desarrollo Chileno: País, Territorio, Cadenas Productivas**. Ediciones Universidad del Bio Bio; Concepción, 2002

HENDRIX, S. (1993) **Property Law Innovation in Latin América with Recomendations**, Land Tenure Center, LTC Paper 149, Madison

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. 2009. **Ficha de Presentación del Programa**.

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. 2009. **Antecedentes sobre normativas legales asociadas al programa**.

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. 2009. División de Constitución de Propiedad Raíz. **Enfasis, Puntos Críticos y Metas 2003; Modelo de Gestión de la Acción de Regularización e Implementación de Nuevos Marcos Legales: ley N°19.880 y ley N° 19.930”.**, 2004; y **Acción de Regularización: Compromisos y desafíos 2008-2009**, de mayo de 2008.

MUÑOZ, J. 1993. **“Rural Land Markets in Latin America: Evidence from Four Case Studies, Bolivia, Chile, Honduras and Paraguay,”** mimeo no publicado, Departamento de Desarrollo Agrícola y Rural, Banco Mundial, Washington D.C.

NAGEL, JOSÉ (2005) **Chile: crecimiento agrícola, pobreza rural y Agricultura Familiar Campesina**, Ponencia presentada en el Seminario “La Contribución del Campo al desarrollo en América Latina y El Caribe” Santiago de Chile.

NAVARRO, C. (1996). **Posibles interrelaciones entre el Mercado Laboral y el Mercado de Tierras en el Sector Rural: Búsqueda de evidencia empírica a partir de estudios de caso**. FAO, Roma (en la página Land Tenure de la FAO)

ODEPA. **Cuadros Estadísticos sobre Tenencia**. Censo Agropecuario 2007.

SOLUZIONA – C&S HOLDING S.A.2006. **Informe Final de Rediseño de Procesos**.

SABATINI, F. 2000. **Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial**. *EURE* (Santiago) v.26 n.77 Santiago mayo 2000

SABATINI, F. y ARENAS, F. **Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile**. *EURE* (Santiago), dic. 2000, vol.26, no.79, p.95-113.

TAPIA, 1999. **Diagnóstico de la Propiedad Irregular 1996-98**.

UNCHS (2001) **Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlement**. Londres: Earthscan Publication.

VAN DAM, C.1999) **La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región**. *Unión Mundial para la Naturaleza* (UICN)

VOGELGESANG, F. 1996. "Los derechos de propiedad y el mercado de tierras rural en América Latina," *Revista de la Cepal*, 58.

ZEVENBERGER J. (1998) **Is the Title Registration Really a Panacea for effective Land Administration in Developing Countries?** *Proceedings, International Conference on Land Tenure in the Developing World.*

ANEXO 1 (a)

ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa

PROGRAMA: REGULARIZACION Y PREVENCIÓN DEL DOMINIO IRREGULAR, PRIORIZANDO LA POBLACIÓN VULNERABLE.
SERVICIO: SUBSECRETARIA DE BIENES NACIONALES

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
FIN: “Contribuir a mejorar la calidad de vida incrementando el patrimonio legal de las personas vulnerables y consecuentemente la accesibilidad de otros beneficios del Estado para éstas”,	<u>Eficacia/Resultado Final</u> Porcentaje de Beneficiarios que acceden a otros beneficios del estado, una vez obtenido el Título de Dominio, respecto del total de beneficiarios del programa	(N° de beneficiarios que acceden a beneficios del Estado con título de dominio regularizado en el año T/N° total de beneficiarios con título de dominio en el año T-1)*100	Evaluación de Impacto Esta no existe, o si?	Se cuenta con recursos para realizar un Estudio de Evaluación de Impacto. Existe una campaña de difusión que permite que los beneficiarios conozcan la oferta pública de programas existentes a su disposición.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
PROPOSITO: “Mejorar la situación de la tenencia de la de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales,	<u>Eficacia/Resultado Intermedio</u> Porcentaje de personas con situación regularizada respecto de la población objetivo. Nota: En la actualidad no se cuenta con el dato que permita medir la población objetivo.	(N° de personas con situación regularizada respecto a su título de dominio año t /N° total de de personas de la población objetivo año t)*100	- Estudio que cuantifique Población Objetivo - Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI (RPI: Registro de la Propiedad Irregular, Base de datos que registra a todas aquellas personas que recurren al Ministerio de Bienes Nacionales para regularizar una Propiedad presuntamente irregular.)	Las personas que asisten a los talleres de prevención de la irregularidad son personas que presentan el problema de poseer una Propiedad irregular. Se cuenta con algún estudio que indique la población objetivo.
	<u>Eficacia/Resultado Intermedio</u> Porcentaje de personas que asisten a talleres de prevención que inician trámite para regularizar respecto del total de asistentes a talleres de prevención	(N° de personas asistentes a talleres de prevención que inician trámite para regularizar año t /N° de personas que asisten a talleres de prevención año t)*100	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas que inscriben en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) respecto a las personas que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el CBR	(N° de personas que inscriben inmueble en el CBR en el año T/N° de personas que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el CBR en el año T-1)*100	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI - información entregada por CBR	
	Eficiencia/Producto Porcentaje de Gasto administrativo sobre el gasto total del Programa	(Gastos Administrativos del programa/Gasto Total del Programa año t)*100	Reporte SIGFE	
	Economía/Proceso Porcentaje de Ejecución Presupuestaria	(Gasto devengado/Presupuesto total asignado al Programa año t)*100	Reporte SIGFE	
COMPONENTE 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, regularizado (normalización)	Eficacia/Producto Porcentaje de casos con ingreso al CBR respecto del total de solicitudes	(N° de ingresos al CBR en el año T/ Número total de solicitudes año T-1)*100	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI	Se cuenta con algún estudio que indique la población objetivo del componente.
	Porcentaje de hectáreas regularizadas, por propiedad particular y publica			
	Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios del componente respecto de la Población Objetivo Nota: En la actualidad no se cuenta con el dato que permita medir la población objetivo del componente	(N° total de beneficiarios del componente año t /Población Objetivo del Componente año t)*100	- Estudio que cuantifique Población Objetivo - Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI	
Subcomponente 1.1: Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695). Actividades:				

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
<p>Apertura RPI (incluye difusión del Programa) Ingreso del caso Análisis Jurídico Visación Análisis socioeconómico y resolución A. Licitación Ejecución de casos en forma directa por el MBN o por empresas contratistas. Etapa Análisis técnico y visaciones Resolución B Publicaciones Resolución C Ingreso al CBR. Implementación de acciones del rediseño de proceso, que permitan satisfacer la demanda en forma oportuna.</p> <p>Subcomponente 1.2:</p> <p>Actas de radicación¹⁹⁵ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)".</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de casos regularizados respecto al total de casos planificados</p>	<p>(N° de casos regularizados año t / N° total de casos planificados año t)*100</p>	<p>- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI - Planificación anula de casos a Regularizar</p>	
	<p>Calidad/Producto Tiempo promedio de tramitación desde el ingreso de la solicitud al RPI hasta ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR</p>	<p>Sumatoria de los meses transcurridos desde el ingreso de la solicitud del RPI al año T-1 hasta el ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR en el año T/ N° total de resoluciones que ordenan inscripción en el CBR en el año T</p>	<p>- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI</p>	
	<p>Calidad/Producto Porcentaje de beneficiarios con respuestas con niveles altos de satisfacción respecto al total de beneficiarios encuestados</p>	<p>(Número de beneficiarios con niveles altos de satisfacción año t / total de beneficiarios encuestados año t)*100</p>	<p>Informe de Resultados de Encuesta de Satisfacción</p>	
	<p>Eficiencia/Producto Costo promedio del componente 1 por beneficiario, desagregado por beneficiario que paga y no paga</p>	<p>Gasto total del componente año t/N° total de Beneficiarios del componente año t, desagregado por beneficiario que paga y no paga</p>	<p>- Reporte SIGFE - Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI</p>	
	<p>Eficacia/Focalización Porcentaje de beneficiarios vulnerables respecto al total de beneficiarios atendidos por el programa</p>	<p>(N° de beneficiarios vulnerables año t/Total de Beneficiarios atendidos por el programa año t)*100</p>	<p>- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI</p>	

¹⁹⁵ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
Actividades: . Dictación del acta de radicación (visita a terreno, para determinar condiciones de radicación). -Tramitación del título gratuito que incluye; etapa de visita a terreno (planos, minuta de deslindes), Solicitud a Servicios, Dictación de Resolución que otorga del TG e Inscripción en el CBR	Economía/Proceso Porcentaje de aportes de terceros	(Ingresos por recaudación RPI año t /Gasto total del componente año t)*100	Reporte SIGFE	
Subcomponente 1.3: Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados (DL 1939)	<u>Porcentaje de títulos otorgados sobre el total de títulos</u>			

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
<p>COMPONENTE 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida</p> <p>Subcomponente 2.1 Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio¹⁹⁶.</p> <p>Actividades: Desarrollo de una campaña de prevención que contempla actividades: - Internas: Alimentación de la página Web e intranet; talleres de educación interna; fortalecimiento de la línea 800 y de las Oficinas de Atención a Usuarios - Externa: Alianzas estratégicas con instituciones Públicas y Privadas; publicidad de la campaña en medios de comunicación (radio televisión y prensa escrita)</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de personas con acciones de prevención respecto a la población objetivo.</p> <p>Nota: En la actualidad no se cuenta con el dato que permita medir la población objetivo del componente.</p>	<p>(N° de personas con acciones de prevención año t /población objetivo año t)*100</p>	<p>- Estudio que cuantifique Población Objetivo - Programa de Acciones de Prevención de la Irregularidad - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas.</p>	<p>Se cuenta con algún estudio que indique la población objetivo del componente.</p>
	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de Municipios capacitados en Prevención de la Irregularidad</p>	<p>(Número de Municipios capacitados año t /Total de Municipios del país año t)*100</p>	<p>- Programa de Acciones de Prevención de la Irregularidad - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas.</p>	
	<p>Calidad/Producto Porcentaje de personas satisfechas por la capacitación respecto al total de personas encuestadas</p>	<p>(N° de personas satisfechas con la capacitación año t / N° total de personas encuestadas del componente año t)*100</p>	<p>Informe de Resultados de Encuesta de Satisfacción</p>	
	<p>Eficiencia/Producto Costo promedio del componente por beneficiario</p>	<p>Gasto total del componente año t /N° total de Beneficiarios del componente año t</p>	<p>- Reporte SIGFE - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas.</p>	
	<p>Eficiencia/Producto Costo promedio de las acciones de prevención</p>	<p>Gasto total del componente año t /N° total de Actividades del componente año t</p>	<p>- Reporte SIGFE - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas.</p>	

¹⁹⁶ (Incluye acciones de Difusión del componente 1, que no son separables de las acciones de prevención)

ANEXO 1(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2005-2008

Cuantificación de los Indicadores del programa a nivel de Propósito y Fin

Enunciado del objetivo	Indicadores (Dimensión/Ámbito de Control)	Cuantificación de Indicadores			
		2005	2006	2007	2008
FIN:	Eficacia/Resultado Final Porcentaje de Beneficiarios que acceden a otros beneficios del estado, una vez obtenido el Título de Dominio, respecto del total de beneficiarios del programa	s/i	s/i	s/i	s/i
PROPOSITO:	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas con situación de certeza jurídica respecto de la población objetivo, desagregada por región, sexo, etnia y sector rural/urbano.	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas vulnerables con certeza jurídica	s/i	s/i	3,3%	31,7%
	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de casos inscritos en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) respecto a las personas que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el CBR	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficiencia/Producto Porcentaje de Gasto administrativo sobre el gasto total del Programa	s/i	s/i	s/i	s/i
	Economía/Proceso Porcentaje de Ejecución Presupuestaria	s/i	s/i	s/i	s/i

Cuantificación de las Indicadores del Programa a nivel de Componentes

Enunciado del objetivo	Indicadores (Dimensión/Ámbito de Control)	Cuantificación de Metas y Resultados							
		2005		2006		2007		2008	
		Meta	Resultado	Meta	Resultado	Meta	Resultado	Meta	Resultado
COMPONENTE 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, regularizado (normalización) <u>Subcomponente 1.1: Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695).</u> <u>Subcomponente 1.2: Actas de radicación¹⁹⁷ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)</u> <u>Subcomponente 1.3:</u>	Eficacia/Producto Porcentaje de casos con ingreso al CBR respecto del total de solicitudes	Ingreso CBR sobre demanda efectiva	12.1% 2.250 / 18.567		53.6% 6288 / 11.731		56.3% 6851/12.165		104.2% 15907/15259
	Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios del componente respecto de la Población Objetivo Nota: En la actualidad no se cuenta con el dato que permita medir la población objetivo del componente	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficacia/Producto Porcentaje de casos regularizados respecto al total de casos planificados	Ingreso CBR sobre casos atendidos	94.7% 2250/2374		54.7% 6288/11499		66.5% 6851/10.299		128.9% 15907/12.337
	Calidad/Producto Tiempo promedio de tramitación desde el ingreso de la solicitud al RPI hasta ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR	s/i	16.2 meses	s/i	20.3 meses	s/i	19.3 meses	s/i	23.8 meses
	Calidad/Producto Porcentaje de beneficiarios con respuestas con niveles altos satisfacción respecto al total de beneficiarios encuestados	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficiencia/Producto Costo promedio del componente 1 por	Costo Promedio	s/i		50.152		141.864		93.603

¹⁹⁷ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal

Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados (DL 1939)	beneficiario, desagregado por beneficiario que paga y no paga LEY 2695	Paga			300.914		188.967		161.607
	Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios vulnerables respecto al total de beneficiarios atendidos por el programa	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	3.3% 2 / 61	s/i	31.7% 299 / 942
	Economía/Proceso Porcentaje de aportes de terceros	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficacia/Producto Porcentaje de actas de radicación sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficacia/Producto Porcentaje de títulos gratuitos otorgados sobre el total de títulos otorgados en el año	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	6% 61 / 1.019	s/i	7.3% 1161 / 15907
COMPONENTE 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida <u>Subcomponente 2.1</u> Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio.	Eficacia/Producto Porcentaje de personas con acciones de prevención respecto a la población objetivo. Nota: En la actualidad no se cuenta con el dato que permita medir la población objetivo del componente.	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Eficacia/Producto Porcentaje de Municipios capacitados en Prevención de la Irregularidad	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Calidad/Producto Porcentaje de personas satisfechas por la capacitación respecto al total de personas encuestadas	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i

Subcomponente 2.2 Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados.									
	<u>Eficiencia/Producto</u> Costo promedio del componente por beneficiario	s/i							
	<u>Eficiencia/Producto</u> Costo promedio de las acciones de prevención	s/i							
	<u>Eficacia/Proceso</u> Porcentaje de modificaciones realizadas sobre las propuestas	s/i							
	<u>Eficacia/ Proceso</u> Demora Promedio del trámite de transferencia	s/i							

ANEXO 2(a): Matriz de Marco Lógico Propuesta del PANEL

PROGRAMA:	REGULARIZACION Y PREVENCIÓN DEL DOMINIO IRREGULAR
SERVICIO:	SUBSECRETARIA DE BIENES NACIONALES

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN: “Contribuir a incrementar la dotación de activos, transformando la propiedad <i>en un bien transable formal</i>¹⁹⁸, de manera de abrir posibilidades de acceso a otros beneficios públicos y privados.</p>	<p>Sugerencia: Eficacia/Impacto Porcentaje de población beneficiaria del programa que mantiene su propiedad regularizada al cabo de dos años.</p>	<p>(N° de Beneficiarios del programa que habiendo regularizado su propiedad, esta se mantiene en esa condición después de dos años de egreso del programa /Total de beneficiarios que regularizan propiedad en el mismo año)*100</p>	<p>Informe de Evaluación de impacto.</p>	<p>1) Se mantiene estable la política de subsidio a personas vulnerables para coadyuvar en la regularización</p> <p>2) Existe un adecuado nivel de coordinación entre las instituciones públicas para potenciar los beneficios del programa.</p>
<p>PROPOSITO:</p> <p><i>“Se ha otorgado seguridad jurídica de los derechos de propiedad, correspondientes</i></p>	<p>Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas con situación seguridad jurídica respecto de la población objetivo, desagregada por región, sexo, etnia y sector rural/urbano.</p>	<p>(N° de beneficiarios del programa con título inscrito en el CBR año t /N° total de personas que constituyen población objetivo del programa año t)*100</p>	<p>- Reporte del Sistema Informático del RPI</p> <p>-</p>	<p>1) Los beneficiarios disponen de los recursos (propios o externos) necesarios para pagar la diferencia cuando el costo de la regularización exceda</p>

¹⁹⁸. Transformar la propiedad irregular en un bien transable formal y posible de vender o hipotecar en la economía formal..

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
<i>a la pequeña propiedad raíz¹⁹⁹ irregular en Chile, preferentemente a la población vulnerable²⁰⁰. “</i>	Eficacia/ Resultado Intermedio Porcentaje de personas vulnerables con certeza jurídica	$((N^{\circ} \text{ de beneficiarios del programa calificados como vulnerables con título inscrito en el CBR año } t / N^{\circ} \text{ total de personas que constituyen población objetivo del programa año } t) * 100$	- Reporte del Sistema Informático del RPI	<p>el monto del subsidio;</p> <p>2) Las personas con propiedad raíz regularizada, mantienen esta condición legal;</p> <p>3) Instituciones o servicios relacionados con los procedimientos de regularización (SII, INDAP, entre otros) cumplen en forma expedita y oportuna con plazos y/o convenios;</p> <p>4) Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas (CONADI entre otros) para coordinarse con el programa.</p>
	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de casos inscritos en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) respecto a las personas que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el CBR	$(N^{\circ} \text{ de casos inscritos en el CBR en el año } T / N^{\circ} \text{ de casos que se les otorga Resolución que ordena inscribir el inmueble en el año } T-1) * 100$	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI	
	Sugerencia: Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas con situación regularizada respecto de la población potencial	$(N^{\circ} \text{ de Beneficiarios con regularización de sus títulos de dominio año } t / \text{Total de beneficiarios con propiedad raíz irregular, año } t) * 100$		
	Sugerencia: Eficacia/ Resultado Intermedio Tasa de variación de regularizaciones de títulos ya saneados, desagregado por región, por sexo, por etnia	$\{(N^{\circ} \text{ de regularizaciones de títulos ya saneados año } t / N^{\circ} \text{ total de regularizaciones realizadas de títulos ya saneados año } t-1) - 1\} * 100$		
	Eficiencia/Resultado Porcentaje de Gasto administrativo sobre el gasto total del Programa	$(\text{Gastos Administrativos del programa año } t / \text{Gasto Total del Programa año } t) * 100$	Reporte SIGFE	

¹⁹⁹ Propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

²⁰⁰ Personas que califican como vulnerables, definidas éstas como el 60% más vulnerable de la población nacional (un máximo 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/ o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas) Ficha de Presentación del Programa p. 3.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
	Economía/Resultado Porcentaje de Ejecución Presupuestaria	(Gasto devengado año t/Presupuesto total asignado al Programa año t)*100	Reporte SIGFE	
COMPONENTE 1: Dominio irregular de la propiedad particular y pública, regularizado (normalización) Subcomponente 1.1: Propiedad Particular irregular, saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695). Actividades: Apertura RPI Actualización y mantenimiento de la información catastral del RPI Ingreso del caso Licitación del análisis jurídico a empresas (si procede) o ejecución directa por MBN Elaboración análisis Jurídico	1. Eficacia/Producto Porcentaje de casos con ingreso al CBR respecto del total de solicitudes	(N° de casos con ingreso al CBR en el año T/ Número total de solicitudes, año T-1)*100	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con una oferta de profesionales suficiente y de calidad para entregar servicios de regularización de la pequeña propiedad raíz; Se cuenta con una disposición favorable por parte de instituciones que intervienen en el proceso de regularización por cumplir oportuna y expeditamente los plazos y trámites.
	2. Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios del componente respecto de la Población Objetivo	(N° total de beneficiarios del componente, año t / N° total de población objetivo del programa, año t)		
	Sugerencia: Eficacia/ Producto Tasa de variación de la propiedad regularizada e inscrita en el CBR, desagregado por sector urbano rural	{{(N° de propiedades regularizadas e inscrita en el CBR, año t/ N° total de propiedades regularizadas e inscrita en el CBR, año t-1) -1} * 100		
	Eficacia/Producto Porcentaje de beneficiarios vulnerables atendidos por el programa, calificados según ficha de protección social, respecto al total de beneficiarios atendidos por el programa, desagregado por sexo	(N° de beneficiarios atendidos por el programa, calificados como vulnerables por ficha de protección social, año t/Total de Beneficiarios atendidos por el programa año t)*100	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
<p>Visación Elaboración análisis socioeconómico y resolución A. Análisis técnico y visaciones Resolución B Publicaciones Resolución C Ingreso al CBR. Evaluación del proceso Emisión Informe de Evaluación</p> <p><u>Subcomponente 1.2:</u></p> <p><i>Actas de radicación²⁰¹ sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)</i>".</p> <p>Actividades: . Dictación del acta de radicación (visita a terreno, para determinar condiciones de radicación). -Tramitación del título gratuito que incluye; etapa de visita a terreno (planos, minuta de deslindes),</p>	<p><u>Sugerencia: Eficacia/Producto</u> Porcentaje de beneficiarios vulnerables atendidos por el programa, calificados según ficha de protección social, respecto al total de beneficiarios calificados como "vulnerables" atendidos por el programa, desagregado por sexo</p>	<p>(N° de beneficiarios atendidos por el programa, calificados como vulnerables por ficha de protección social, año t/Total de Beneficiarios calificados como "vulnerables" atendidos por el programa año t)*100</p>	<p>- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI</p>	<p>Actividades Los recursos económicos necesarios para el funcionamiento del programa llegan oportunamente</p>
	<p><u>Sugerencia: Eficacia/Producto</u> Porcentaje de beneficiarios con actas de radicación que otorga permiso de ocupación respecto del total de beneficiarios que solicitan permiso de ocupación.</p>	<p>(N° total de beneficiarios con actas de radicación que otorga permiso de ocupación año t /Total Población que solicita permiso de ocupación, año t)*100</p>	<p>- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI</p>	
	<p><u>Sugerencia: Eficacia/Producto</u> Porcentaje de beneficiarios títulos gratuitos otorgados respecto del total de beneficiarios que lo solicitan</p>	<p>(N° total de beneficiarios con títulos gratuitos otorgados año t /Total Población que solicita título gratuito, año t)*100</p>		

²⁰¹ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	
	Nombre	Fórmula de Cálculo			
Solicitud a Servicios, Dictación de Resolución que otorga del TG e Inscripción en el CBR Actualización y mantenimiento de la información catastral del RPI Evaluación del proceso Emisión Informe de Evaluación	Calidad/Producto Tiempo promedio de tramitación desde el ingreso de la solicitud al RPI hasta ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR	(Sumatoria de los meses transcurridos desde el ingreso de la solicitud del RPI al año T-1 hasta el ingreso de la resolución que ordena inscripción en CBR en el año T/ N° total de resoluciones que ordenan inscripción en el CBR en el año T)	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI		
	Sugerencia: Calidad/Producto Tiempo promedio de regularización (legalización), desagregado por región	(Sumatoria de días transcurridos entre la demanda de resolución de saneamiento, año t y la fecha que efectivamente fue inscrita en el Conservador de Bienes Raíces, año t)/ N° total de resoluciones inscritas en CBR año t			
	Eficiencia/Producto Costo promedio del componente 1 por beneficiario, desagregado por beneficiario que paga y no paga	Gasto total del componente año t /N° total de Beneficiarios del componente año t, desagregado por beneficiario que paga y no paga	- Reporte SIGFE - Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI		
	Eficacia/Proceso Porcentaje de casos regularizados respecto al total de casos planificados	(N° de casos regularizados año t /N° total de casos planificados año t)*100	- Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI - Planificación anula de casos a Regularizar???		
	Sugerencia: Economía/Proceso Porcentaje de aportes de terceros	(Ingresos por recaudación RPI año t /Presupuesto total del componente año t)*100	Reporte SIGFE		

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
	Sugerencia: Eficacia/ Producto Tasa de variación actas de radicación sobre patrimonio fiscal, extendidas (DL 1939)	$\{(N^{\circ} \text{ de actas de radicación sobre patrimonio fiscal, extendidas, año } t / N^{\circ} \text{ total actas de radicación sobre patrimonio fiscal, extendidas, año } t-1) - 1\} * 100$	(averiguar cuáles serían los medios de verificación para poder cuantificar estos indicadores)	
Subcomponente 1.3: Títulos gratuitos sobre patrimonio fiscal, otorgados (DL 1939)	Sugerencia: Eficacia/ Producto Tasa de variación de títulos gratuitos otorgados sobre propiedad fiscal	$\{(N^{\circ} \text{ de títulos gratuitos otorgados sobre propiedad fiscal, año } t / N^{\circ} \text{ total de títulos demandados, año } t-1) - 1\} * 100$		
	Sugerencia: Eficacia/ Producto Tasa de variación del número de hectáreas de propiedad fiscal traspasada en los títulos gratuitos otorgados	$\{(N^{\circ} \text{ de hás de propiedad fiscal traspasadas en los títulos gratuitos otorgados, año } t / N^{\circ} \text{ total de hectáreas traspasadas en los títulos gratuitos otorgados, año } t-1) - 1\} * 100$		
COMPONENTE 2: Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida Subcomponente 2.1 Personas e instituciones informadas sobre beneficios	Eficacia/Producto Porcentaje de personas con acciones de prevención respecto a la población objetivo. Nota: En la actualidad no se cuenta con el dato que permita medir la población objetivo del componente.	$(N^{\circ} \text{ de personas con acciones de prevención año } t / \text{población objetivo año } t) * 100$	- Estudio que cuantifique Población Objetivo - Programa de Acciones de Prevención de la Irregularidad - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas.	1) Las personas e instituciones están interesadas en informarza acerca de los beneficios de las acciones de regularización del Ministerio.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
<p>de las acciones de regularización del Ministerio.</p> <p>Actividades: Desarrollo de una campaña de prevención que contempla actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internas: Alimentación de la página Web e intranet; talleres de educación interna; fortalecimiento de la línea 800 y de las Oficinas de Atención a Usuarios - Externa: Alianzas estratégicas con instituciones Públicas y Privadas; publicidad de la campaña en medios de comunicación (radio televisión y prensa escrita) <p>Evaluación del componente Emisión Informe de evaluación</p>	<p>Sugerencia: Eficacia/producto Porcentaje de personas que conocen condiciones de regularización y trámites a realizar, según escala de evaluación de la capacitación realizada</p>	<p>(Nº de personas capacitadas que al final de la capacitación sacan un puntaje bueno o muy bueno en la evaluación de la capacitación realizada / Nº total de personas capacitadas) * 100</p>		<p>2) Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas (municipios entre otros) para coordinarse con el programa en función del desarrollo de acciones preventivas;</p> <p>3) Existe interés por parte de las entidades de justicia en aprobar las propuestas de simplificación del MBN.</p> <p>Actividades 1) Los recursos económicos necesarios para el funcionamiento del programa llegan oportunamente</p>
	<p>Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de personas que asisten a talleres de prevención que inician trámite para regularizar respecto del total de asistentes a talleres de prevención</p>	<p>(Nº de personas asistentes a talleres de prevención que inician trámite para regularizar año t /Nº de personas que asisten a talleres de prevención año t)*100</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte del Sistema Informático del RPI - Base de datos RPI 	
	<p>Eficacia/Productos Porcentaje de Municipios capacitados en Prevención de la Irregularidad respecto de...</p>	<p>(Número de Municipios capacitados año t /Total de Municipios del país año t)*100</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Acciones de Prevención de la Irregularidad - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas. 	
	<p>Calidad/Productos Porcentaje de personas satisfechas por la capacitación respecto al total de personas encuestadas</p>	<p>(Nº de personas satisfechas con la capacitación año t / Nº total de personas encuestadas del componente año t)*100</p>	<p>Informe de Resultados de Encuesta de Satisfacción</p>	
	<p>Eficiencia/Productos Costo promedio del componente por beneficiario</p>	<p>Gasto total del componente 2 año t /Nº total de Beneficiarios del componente año t</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte SIGFE - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas. 	
	<p>Eficiencia/Productos Costo promedio de las acciones de prevención</p>	<p>Gasto total de las acciones de prevención, año t /Nº total de Actividades del componente año t</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte SIGFE - Informe de Acciones de Prevención de la Irregularidad realizadas. 	

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Nombre	Fórmula de Cálculo		
Subcomponente 2.2 : Marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces, simplificados.	<u>Sugerencias:</u> <u>Eficacia/ Producto</u> Tasa de variación de nuevos procedimientos implementados	{{(Nº de actas de de nuevos procedimientos implementados, año t/ Nº total de nuevos procedimientos implementados, año t-1) -1} * 100		1) Las personas con propiedad raíz irregular están interesadas en regularizar su propiedad irregular; 2) Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas (municipios entre otros) para coordinarse con el programa en función del desarrollo de acciones preventivas; 3) Existe interés por parte de las entidades de justicia en aprobar las propuestas de simplificación del MBN. Actividades 1) Los recursos económicos necesarios para el funcionamiento del programa llegan oportunamente
	<u>Calidad/Producto</u> Porcentaje de trámites realizados dentro de los límites de tiempo definidos	(Nº de trámites realizados dentro de los límites de tiempo definidos, año t) * 100		
	<u>Eficiencia/producto</u> Productividad media	(Nº de títulos regularizados por persona que trabaja en el programa)		
	<u>Eficacia/Proceso</u> Porcentaje de modificaciones realizadas sobre las propuestas	(Nº total de modificaciones realizadas, año t/ Nº total de modificaciones propuestas, año t) * 100		
	<u>Eficacia/ Proceso</u> Demora Promedio del trámite de transferencia	(Sumatoria del N° de días que dura el trámite de transferencia/ N° total de meses)		

ANEXO 2

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2009, deberá multiplicar los primeros por los factores correspondientes, señalados en la siguiente tabla:

Año	Factor
2005	1,247
2006	1,206
2007	1,155
2008	1,062
2009	1,000

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2005-2008
(en miles de pesos año 2009)

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado (1) de la Institución Responsable del Programa

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(en miles de pesos año 2009)

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	5.907.485	6.528.680	111%
Bienes y Servicios de Consumo	2.014.854	1.515.176	75%
Inversión	1.112.960	1.599.480	144%
Transferencias			
Otros (Identificar)			
TOTAL	9.035.299	9.643.336	107%

Fuente: SIGFE

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	6.392.618	7.239.442	113%
Bienes y Servicios de Consumo	2.174.802	2.587.692	119%
Inversión	1.068.722	1.694.359	159%
Transferencias			
Otros (Identificar)			
TOTAL	9.636.142	11.521.493	120%

Fuente: SIGFE

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	6.833.123	7.921.810	116%
Bienes y Servicios de Consumo	2.709.711	3.097.425	114%
Inversión	1.192.245	4.639.236	389%
Transferencias			
Otros (Identificar)			
TOTAL	10.735.079	15.658.471	146%

Fuente: SIGFE

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado
----------	---------------------	-----------------

		Monto	%
Personal	7.604.204	8.965.059	118%
Bienes y Servicios de Consumo	2.909.231	3.688.452	127%
Inversión	1.228.301	1.061.123	88%
Transferencias			
Otros (Identificar)			
TOTAL	11.724.435	13.714.634	117%

Fuente: SIGFE

AÑO 2009	Presupuesto Inicial
Personal	8.413.210
Bienes y Servicios de Consumo	3.330.331
Inversión	1.093.552
Transferencias	
Otros (Identificar)	
TOTAL	12.837.093

Fuente: SIGFE

II. Información Específica del Programa, Período 2005 - 2008
(en miles de pesos año 2009)

Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa (en miles de pesos año 2009)

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		2008		2009		Variación 2005-2009
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias	2.809.433	98%	2.801.333	99%	3.578.858	96%	4.787.051	99%	5.555.497	95%	98%
1.1. Asignación específica al Programa	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	#¡DIV/0!
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	2.126.050	74%	2.211.615	78%	2.748.900	73%	3.446.435	71%	4.568.359	78%	115%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	683.383	24%	589.718	21%	829.958	22%	1.340.616	28%	987.138	17%	44%
2. Extrapresupuestarias	71.548	2%	28.038	1%	166.593	4%	34.642	1%	272.044	5%	280%
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	71.548	2%	28.038	1%	166.593	4%	34.642	1%	272.044	5%	280%
Total	2.880.981		2.829.371		3.745.451		4.821.693		5.827.541		102%

Fuente: Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Bienes Nacionales años 2005 - 2008, lo informado por las regiones en relación al aporte realizado en dicho periodo por otras instituciones Públicas y Otras Fuentes de Financiamiento.

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2009)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2005	9.035.299	2.126.050	24%
2006	9.636.142	2.211.615	23%
2007	10.735.079	2.748.900	26%
2008	11.721.736	3.446.435	29%
2009	12.837.093	4.568.359	36%

Fuente: Tanto para el Presupuesto Inicial de la Institución responsable como para el Presupuesto Inicial del Programa la Fuente de Información fue el SIGFE.

2.3. Gasto Total del Programa

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa
(en miles de pesos año 2009)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2005	2.423.876,00	694.271,00	3.118.147,00
2006	3.421.147,00	585.203,00	4.006.350,00
2007	3.673.306,00	896.379,00	4.569.685,00
2008	4.765.381,00	1.180.488,00	5.945.869,00

Fuente: SIGFE(Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado), los convenios y otras fuentes informados por las regiones.

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa
(en miles de pesos año 2009)

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.476.872	1.851.312	125%
Bienes y Servicios de Consumo	649.178	536.365	83%
Inversión	1	36.199	100%
Otros (Identificar)	0	0	
Total	2.126.051	2.423.876	114%

Fuente:

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.209.553	1.825.931	151%
Bienes y Servicios de Consumo	1.002.062	1.591.063	159%
Inversión	1	4.153	100%
Otros (Identificar)	0	0	
Total	2.211.616	3.421.147	155%

Fuente:

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.293.600	2.005.170	155%
Bienes y Servicios de Consumo	1.455.300	1.648.322	113%
Inversión	1	19.813	100%
Otros (Identificar)	0	0	
Total	2.748.901	3.673.305	134%

Fuente:

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.726.361	2.559.521	148%
Bienes y Servicios de Consumo	1.720.075	2.148.076	125%
Inversión	1	57.785	100%
Otros (Identificar)	0	0	
Total	3.446.436	4.765.382	138%

Fuente:

AÑO 2009	Presupuesto Inicial
Personal	283.627
Bienes y Servicios de Consumo	2.973.801
Inversión	
Otros (Identificar)	
Total	3.257.428

Fuente:

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2009)

AÑO 2005	Arica y Parinacota	Tara - pacá	Antofa - gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O' - Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Nivel central	Total
Compo - nente 1		60.573	120.077	17.491	68.327	24.257	12.111	68.609	382.384	22.342		101.130	32.430	10.649	54.199	1.664.981	2.639.560
Compo - nente 2		282										609	155			18.367	19.412
Total	0	60.855	120.077	17.491	68.327	24.257	12.111	68.609	382.384	22.342	0	101.739	32.585	10.649	54.199	1.683.348	2.658.972

AÑO 2006	Arica y Parinacota	Tara - pacá	Antofa - gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O' - Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Nivel central	Total
Compo - nente 1		138.353	112.369	44.617	326.199	111.906	61.610	236.025	334.240	99.117		146.748	25.479	1.858	139.078	1.724.384	3.501.983
Compo - nente 2		5.126	131	555	267	0	1.085	1.144	938	1.055	0	1.416	165	1.242	538	8.702	22.365
Total	0	143.479	112.500	45.172	326.466	111.906	62.695	237.169	335.178	100.172	0	148.164	25.644	3.100	139.616	1.733.086	3.524.348

AÑO 2007	Arica y Parinacota	Tara - pacá	Antofa - gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O' - Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Nivel central	Total
Compo - nente 1		66.551	122.552	37.242	257.385	79.732	118.352	193.758	430.072	130.186		251.936	27.905	5.462	68.827	2.061.143	3.851.103
Compo - nente 2		3.082	206	1.245	3.177	0	1.186	1.443	2.726	3.441	0	3.523	1.296	1.884	9.122	6.255	38.585
Total	0	69.633	122.758	38.487	260.562	79.732	119.538	195.201	432.798	133.627	0	255.459	29.201	7.346	77.949	2.067.398	3.889.688

AÑO 2008	Arica y Parinacota	Tara - pacá	Antofa - gasta	Atacam a	Co - quimbo	Val - paraíso	O' - Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Nivel central	Total
Compo - nente 1	79.607	70.382	185.752	83.891	335.391	163.424	110.679	250.738	475.106	523.145	25.462	242.474	31.625	11.677	182.295	2.257.720	5.029.368
Compo - nente 2	2.549	3.974	11.369	4.333	4.612	1.884	2.191	14.734	5.106	9.871	973	10.857	949	6.643	8.825	16.471	105.341
Total	82.156	74.356	197.121	88.224	340.003	165.308	112.870	265.472	480.212	533.016	26.435	253.331	32.574	18.320	191.120	2.274.191	5.134.709

Fuente:

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°7
Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2009)

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2005	459.175	2.658.972	3.118.147
2006	482.002	3.524.348	4.006.350
2007	679.996	3.889.688	4.569.684
2008	811.161	5.134.709	5.945.870

Fuente:

ANEXO 3

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES ²⁰²
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	No hay
				Si/No	Si/No	Si/No	Si/No	
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	
Programa Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz	NO	“Se ha otorgado seguridad jurídica o legal de los derechos de propiedad, correspondientes a la pequeña propiedad raíz ²⁰³ irregular en Chile	SI	SI	SI	SI	SI EN ALGUNOS	
				no	2007	2007	2007	
				s/i	satisfactoriamente	satisfactoriamente	Satisfactoriamente	

²⁰² Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.

²⁰³ aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales

ANEXO 4

FOLLETO DE SANEAMIENTO DE TÍTULOS Y FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE SANEAMIENTO APROBADO EN EL REDISEÑO DE PROCESOS

FIGURA Nº 4: FOLLETO SANEAMIENTO DE TÍTULOS DE DOMINIO

¿Está seguro que usted es realmente el dueño de su propiedad?

Si usted tiene la seguridad que su propiedad está a su nombre, la única forma de acreditarlo es con el título de dominio inscrito en el Conservador de Bienes Raíces.

De lo contrario, si su inmueble, sitio o terreno NO está inscrito en el Conservador de Bienes Raíces, y posee el inmueble por un periodo de más de cinco años de forma continua y sin violencia, puede regularizarlo para que quede a su nombre.

¿Quiénes pueden efectuar este trámite?

Los poseedores materiales (sin título de dominio) de una propiedad rural o urbana y que cumplan los requisitos señalados más adelante.

¿Cuáles son los requisitos para postular?

- a. Presentar una solicitud de regularización.
- b. Que la propiedad tenga un Avalúo fiscal máximo de 800 UTM rural y 380 UTM urbano.
- c. No tener juicio pendiente en que se discuta el dominio o posesión de la propiedad.
- d. El solicitante no puede ser arrendatario, cuidador, mediero, tener la propiedad prestada o tenerla en otra forma similar.
- e. Deslindes o límites claros y aceptados por sus colindantes (vecinos inmediatos).

¿Cómo y cuando se inicia el trámite?

Presentando una solicitud ante las Secretarías Regionales Ministeriales u Oficinas Provinciales de Bienes Nacionales, en cualquier época del año.

¿Debo cancelar algo?

Los gastos que demanda la aplicación de los procedimientos de regularización son de costo del solicitante. Ahora bien, si usted acredita no tener los recursos suficientes puede postular al financiamiento del trámite de regularización con subsidio estatal, en cuyo caso debe contar con la Ficha de Protección Social, que se aplica a través de los municipios.

Para las personas pertenecientes al programa Chile Solidario, el trámite es gratuito.

¿Es usted Mujer casada separada de bienes?

La ley beneficia a la mujer casada, no separada de bienes, permitiéndole regularizar la propiedad a su nombre. En este caso, la propiedad pasa a integrar su patrimonio propio.

¿Qué documentos se deben presentar?

- a. Declaración simple en la que describa como se origina la posesión material del inmueble de manera tranquila, continua y exclusiva por a lo menos cinco años. (obligatorio)
- b. Declaración de colindantes (vecinos directos) o testigos que declaren sobre la posesión del solicitante (solicitar formulario tipo en oficina de Bienes Nacionales o descargar desde sitio www.bienes.cl). (Obligatorio)
- c. Certificado de residencia de la Junta de Vecinos o Carabineros que acrediten posesión material por más de cinco años. (Obligatorio)
- d. Fotocopias u original de documentos o escrituras que acrediten el origen de la posesión, cuando éstos existan (compraventa, cesión de derechos, donación, testamento, u otro). Si ha hecho mejoras arreglos o inversiones, indicarlás y acompañar los antecedentes que correspondan. (Obligatorio)
- e. Poder o mandato, cuando el trámite se efectúe en representación o a nombre de otro. (obligatorio)
- f. Certificado de inscripción de la propiedad con dominio vigente, cuando exista o sea conocida (se solicita en el Conservador de Bienes Raíces). (Deseable)
- g. De no tener conocimiento de la inscripción de dominio, se solicita acompañar una declaración simple en la que señale que, efectuadas todas las averiguaciones en el Conservador de Bienes Raíces no le fue posible identificar el título anterior. (Obligatorio)
- h. Comprobante de pagos de contribuciones y de servicios básicos por más de cinco años consecutivos, cuando éstos existan. (Deseable)
- i. Croquis de ubicación de inmueble (Google Eart, Mapcity, Amarillas.cl, planos.cl, etc.) (Obligatorio). Si no tiene acceso a lo anterior, solicitar formulario explicativo en Seremia de Bienes Nacionales o bajarlo directamente desde nuestro sitio www.mbienes.cl/formularios/regularizacion (Obligatorio)

Todos los documentos son obligatorios menos las letras h, y f

1.1. Proceso de Saneamiento

1.1.1. Proceso de Saneamiento 1

Diagrama de Flujo del Proceso de Saneamiento 1

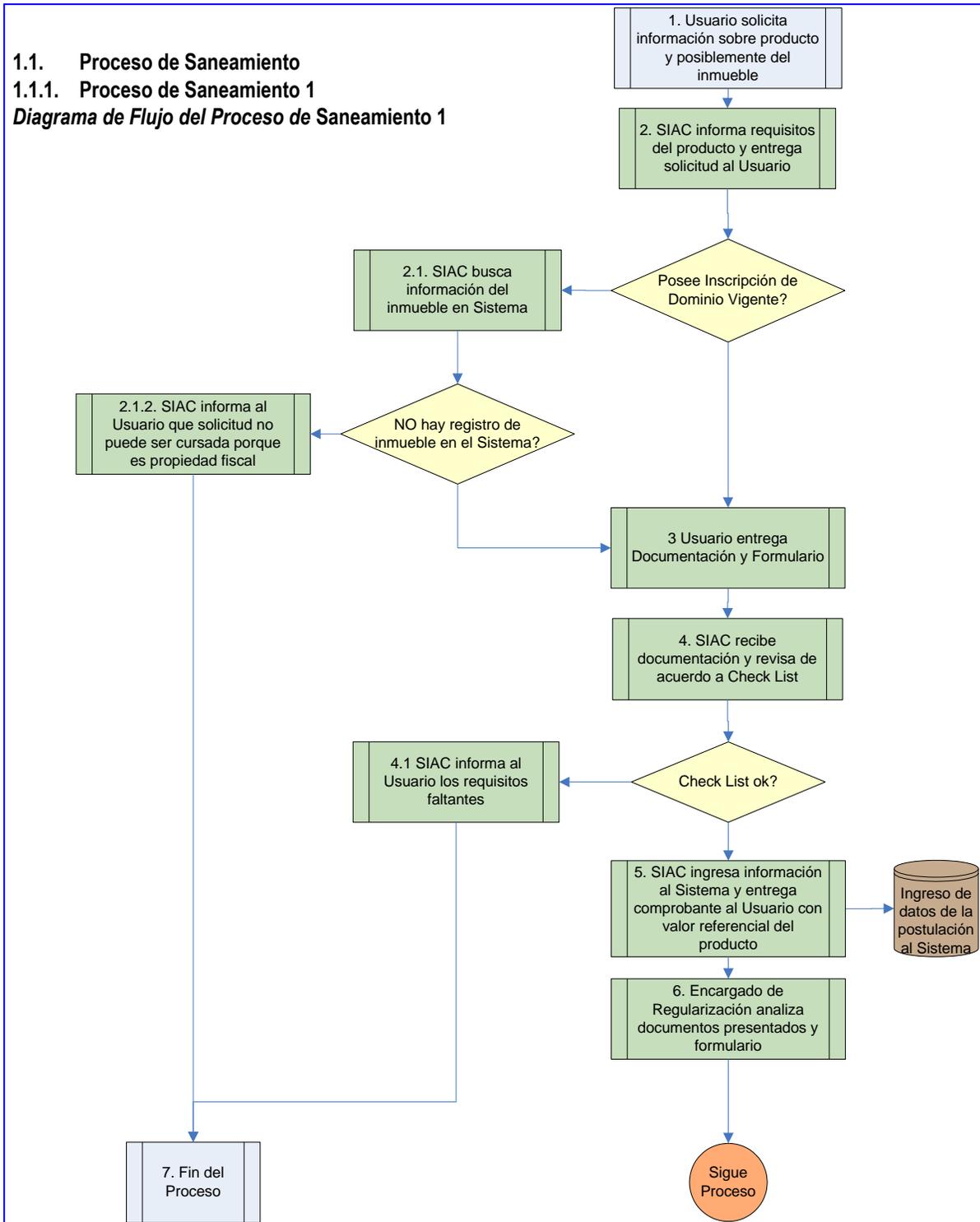


Tabla explicativa del Proceso de Saneamiento 1

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
1	Usuario solicita información sobre producto y posiblemente del inmueble	Usuario se acerca a la Seremia para obtener información del proceso de Saneamiento.	Usuario	--
2	SIAC informa requisitos del producto y entrega solicitud al Usuario	SIAC le entrega al usuario el formulario y check list una vez que tiene certeza que la propiedad solicitada no es Fiscal; Serviu; Municipal. Comunidad Agrícola.; litigios; Loteo brujo, o tramitada Herencia vacante y en el evento que el usuario no traiga inscripción de dominio de la documentación necesaria, previa consulta al sistema. SIAC debe explicitar al Usuario que de no acompañar todos los documentos solicitados en el check list y/o no llenar el formulario en toda su extensión, su solicitud no será ingresada para el análisis del proceso. Adicionalmente el SIAC señala al usuario la existencia de la página Web del Ministerio en donde puede encontrar más información. SIAC debe señalar al Usuario lo deseable de que adjunte a su documentación el Certificado de Inscripción Dominio Vigente, pese a no ser obligatorio, argumentando que es un elemento que podría evitar hacer pasos adicionales en su proceso. Si Usuario trae documentación consigo, SIAC verificará la existencia del Certificado de Inscripción Dominio Vigente. Si existe el Certificado y está vigente, entonces va a paso 3. Si no existe el Certificado o no está vigente, entonces va a 2.1	SIAC	<ul style="list-style-type: none"> - Formulario y check list - Documentos de difusión del proceso - Información actualizada del Proceso en página Web - No existe sistema de Catastro implementado para SIAC.. En la región se opera manualmente, pero se requiere una persona encargada de ser interface entre SIAC y Catastro. - Debe responder: - Si el lugar es fiscal o no - Si existe saneamiento anterior. para esa postulación y relacionar el plano con el Expediente.
2.1	SIAC busca información del inmueble en Sistema	Encargado del SIAC solicita al usuario datos para ubicación del inmueble y los ingresa en el sistema para chequear si está registrado. Si existe en el sistema y es fiscal, entonces va a 2.1.2 Si no existe en el sistema(SI NO ES FISCAL, COMUNIDAD .AGRICOLA., SERVIU, MUNICIPAL,, LOTEO BRUJO, HERENCIA VACANTE), entonces va a 3.	Encargado del SIAC	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - (SIAC REGIONAL EFECTUA APRECIACIÓN EN CUANTO AL SISTEMA, LA REGION NO SOLO VERIFICA EL DOMINIO FISCAL, EXISTEN MULTIPLES SITUACIONES, NO ESTA IMPLEMENTADO UN SISTEMA PARA SIAC)
2.1.2	SIAC informa al usuario que solicitud no puede ser cursada porque es Propiedad fiscal	Encargado del SIAC debe informar al usuario que la Propiedad no es privada y por lo tanto no procede solicitar saneamiento, finalizando el proceso.	Encargado del SIAC	--
3	Usuario entrega Documentación y Formulario	Usuario se decide a postular a saneamiento y entrega documentación y formulario.	Usuario	--
4	SIAC recibe documentación y revisa de acuerdo a CHECK LIST	Encargado del SIAC debe recepcionar y cotejar que el Usuario adjunte todos los documentos solicitados en el check list y que el formulario esté completo en toda su extensión. Si el Usuario no adjunta todos los documentos o formulario presenta errores, entonces va a 4.1 Si el Usuario adjunta todos los documentos y formulario no presenta errores, entonces va a 5	SIAC	<ul style="list-style-type: none"> - Check list
4.1	SIAC informa al Usuario los requisitos faltantes	Encargado del SIAC debe informar al usuario respecto de los documentos que le faltaron y los errores contenidos en su formulario. Se finaliza el proceso.	Encargado del SIAC	--
5	SIAC ingresa	Encargado del SIAC ingresa su solicitud en el sistema.(los	SIAC	<ul style="list-style-type: none"> - PC

	<p>información al Sistema y entrega comprobante al Usuario con valor referencial del producto</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué pasa con el comprobante de pago, para los ingresos diferidos, EMAIL? - Se ha resuelto con región Piloto disponer de una conexión remota internet que solicita folio contra ingreso de rut de Ciudadano y entrega de comprobante manual (prepicado solicitud). 	<p>documentos se escanean y se devuelven o se dejan como respaldo? Vía sistema obtiene el costo del trámite, según puntaje FPS, Chile solidario y cronograma del proceso de Regularización. Una vez hecho esto, entrega un comprobante de ingreso que el sistema imprime. Dicho comprobante contendrá la información mínima del postulante, la fecha de ingreso, los documentos adjuntados (que se copiarán automáticamente del check list) y el valor referencial a cancelar por el usuario según corresponda. Además deberá escanear los documentos presentados por el usuario para que queden en el sistema. Finalizada esta etapa continúa en 6.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a Sistema - Multifuncional - Formato de ingreso - Conexión con FPS y Chile Solidario - Conexión con Mideplan RPI, si fue beneficiario de subsidio anterior. - Diseño de Comprobante. - Diseño de Pagina de evaluación Socio Económica - Se debe generar carpeta física y escanear inmediatamente, lo que tenga sentido. No devolver documentos. - Revisar Factibilidad de Scanning y estudiar otras alternativas conectividad. - El sistema al ingresar rut debe traer ,los datos relacionados con el solicitante, el registro nacional de la discapacidad y cualquier otra información en línea esta información debe completar el formulario de solicitud (ver formulario) - En el caso de entrega de expedientes con folio manual, quedaran pendientes en el sistema, esperando la entrega y en especial el llenado de campos.
6	<p>Encargado de Regularización analiza documentos presentados y formulario</p>	<p>Encargado de Regularización recibe solicitud vía sistema y analiza documentos presentados y formulario. Si encargado de regularización considera que no es posible interpretar que no es fiscal, entonces va a 6.1.(Si encargado de regularización considera que es posible interpretar que la propiedad no es fiscal y se acepta el caso, entonces va a 7. Si no se acepta el caso, entonces se archiva el caso y se da por finalizado el proceso.</p>	<p>Encargado de Regularización Regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - El encargado de regularización, No posee argumento para determinar naturaleza del terreno en términos de dominio. - Estos casos pasan cuando existe reposición y nace duda, no en etapa análisis jurídico. - Se sugiere reglamentar la confección de Croquis que elimine ambigüedad. Considerar alternativas en base a conectividad.

1.1.1. Proceso de Saneamiento 2

Diagrama de Flujo del Proceso de Saneamiento 2

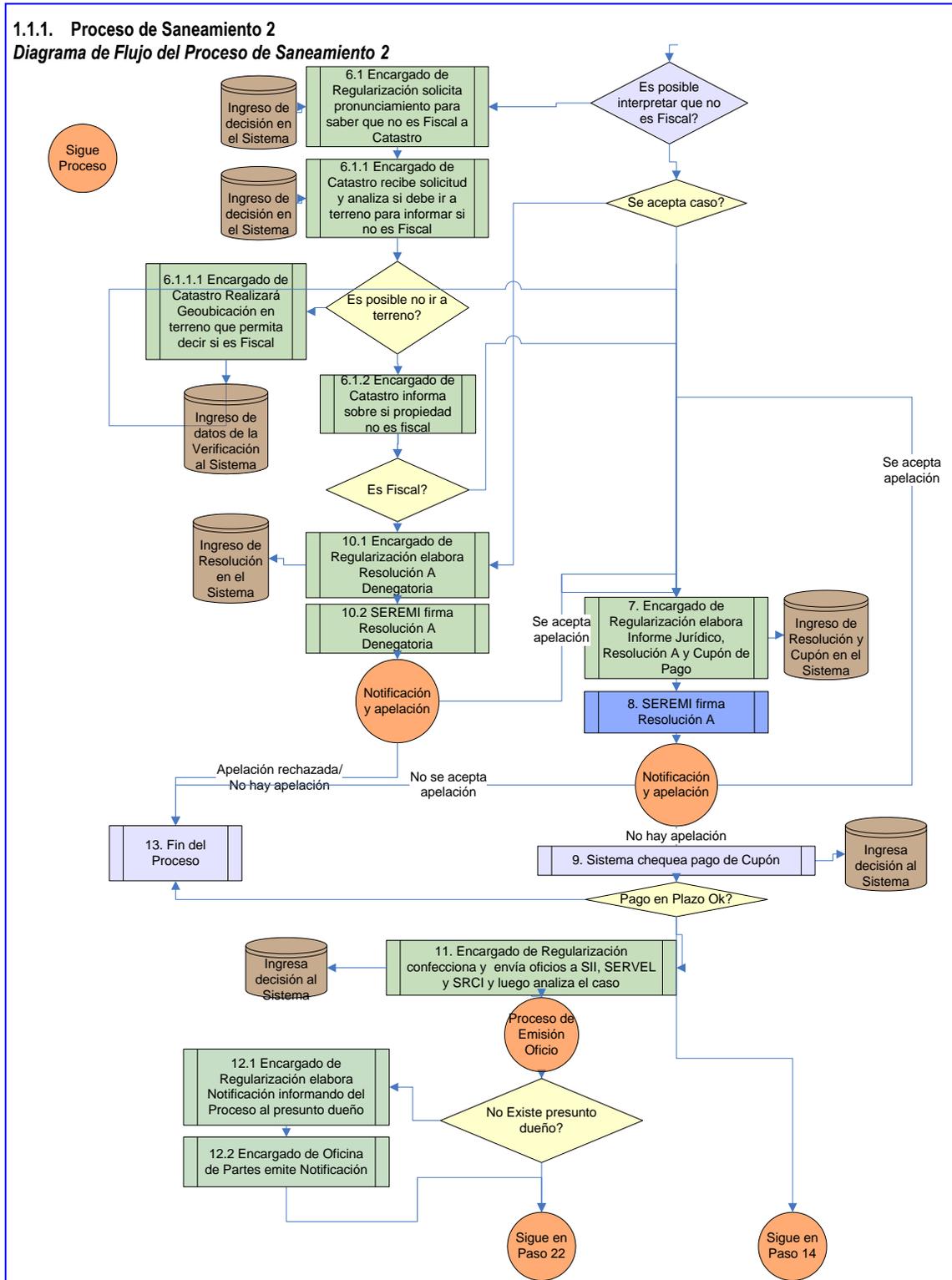


Tabla explicativa del Proceso de Saneamiento 2

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
6.1	Encargado de Regularización solicita pronunciamiento para saber que no es Fiscal a Catastro	Si el Encargado de Regularización solicita pronunciamiento a Catastro para calidad jurídica de la propiedad vía sistema Finalizada esta etapa va a 6.1.1	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
6.1.1	Encargado de Catastro recibe solicitud y analiza antecedentes	Encargado de Catastro recibe solicitud vía Sistema, analiza los antecedentes y decide si es necesario ir a terreno Lo anterior implica que apela al conocimiento específico que puede tener el Encargado de Catastro del territorio en cuestión. Encargado de Catastro debe reflejar en el sistema la decisión de ir o no a terreno. Si no es necesario ir a terreno, entonces va a 6.1.2 Si es necesario ir a terreno, entonces va a 6.1.1.1	Encargado de Catastro	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
6.1.1.1	Encargado de Catastro Realizará Geoubicación en terreno.	Encargado de Catastro Realizará Geoubicación en terreno y deberá registrar en el sistema resultado de este tipo de Geoubicación.(LA REGION EFECTUA GEOUBICACION EN GABINETE Y CON ESTO SE OPTIMIZAN LOS TIEMPOS Finalizada esta etapa va a 7.	Encargado de Catastro	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
6.1.2	Encargado de Catastro informa sobre si propiedad no es fiscal	Encargado de Catastro informa sobre calidad del inmueble y deja registrada esta información en el Sistema. Si el terreno no es Fiscal, SERVIU, MUNICIPAL, COMUNIDAD AGRICOLA. HERENCIA VACANTE, LOTE O BRUJO O NO ESTÁ EN LITIGIO entonces va a 7. Si el terreno es Fiscal, entonces va a 10.1.	Encargado de Catastro	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
7	Encargado de Regularización Regional elabora Resolución A y Cupón de Pago	Encargado de Regularización Regional elabora Informe Jurídico (SOCIECONOMICO) y define fuentes de financiamiento en el Sistema. SE DEBE DISTINGUIR SI EL ANALISIS JURIDICO ES NEGATIVO O POSITIVO, Luego, Encargado de Regularización Regional deberá emitir la Resolución A tipo (POSITIVA O NEGATIVA)en el Sistema que indica que se acoge o rechaza solicitud. El Sistema genera automáticamente el Cupón de pago si A + que señala el monto a cancelar por parte del Usuario. Finalizada esta etapa va a 8.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe Jurídico - Resolución A tipo - Cupón de pago tipo - Conexión al RPI

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
8	SEREMI firma Resolución A	<p>SEREMI recibe vía Sistema Resolución A del caso y la firma digitalmente.” Finalizada esta etapa pasa a subproceso de Notificación y Apelación? (DEPARTAMENTO JURIDICO DCPR DEBE PRONUNCIARSE CUAL ES EL RECURSO QUE PROCEDE EN ESTE CASO, SI APELACIÓN CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ART 13 DEL D.L. 2695/79 O LA REPOSICION CON JERARQUICO EN SUBSIDIO ESTABLECIDO EN LEY 19.880 , ACTUALMENTE LAS NOTIFICACIONES QUE EMITE EL SISTEMA SEÑALAN QUE EL INTERESADO PUEDE REPONER CON JERERQUICO EN SUBSIDIO, ES DECIR HACE REFERENCIA A RECURSOS ESTABLECIDOS EN LEY 19880 Y NO AL 2.695/79.</p> <p>Si no hay reposición, entonces va a 9. Si hay reposición y se acepta, entonces va a 7. Si hay reposición y no se acepta, el seremi informa el caso y lo remite al Gabinete del Subsecretario, (Recurso Jerárquico) Se va a flujo Apelación.</p>	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Con la Firma Electrónica se generarían dos registros en oficina de partes respecto a actos administrativos fuera y dentro del rediseño. Se sugiere utilizar folios centralizados tipo SII, el sistema los asigna y procede la firma electrónica. - Auditoria se debe pronunciar sobre el uso de un folio nacional único, e informático (Numeración oficina partes) - oficial de partes otorga numero y fecha a la resolución , en forma manual, solo cuando la resolución “a” cuenta con firma numero y fecha se puede generar notificación, toda vez que esta hace referencia al resolución “a
9	Sistema chequea pago de Cupón	<p>El Usuario deberá cancelar el valor del Cupón en el Banco Estado para lo cual tendrá 30 días CORRIDOS CONTADOS DESDE DICHA NOTIFICACION Sistema deberá conectarse con el Sistema de Finanzas para chequear pagos de Cupón.</p> <p>Si cupón fue cancelado dentro del plazo, entonces flujo va paralelamente a pasos 11 y 14.</p> <p>Si cupón aún no ha sido cancelado, y plazo final aun no ha finalizado, entonces se repite este paso el día siguiente. (Sistema deberá conectarse con Sistema de Finanzas diariamente).</p> <p>Si, finalizado el plazo PARA PAGAR CUPONERA Y EN EL EVENTO QUE NO EXISTA RECURSO PENDIENTE entonces se archiva el caso y se da por finalizado el proceso.</p> <p>En caso de Reponer por cobro, se emite nueva resolución A y cuponera, quedando sujeto al proceso anterior.</p>	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Conexión con Sistema de Finanzas - Ver resolución de Cobro (Monsalve). - Sistema de Finanzas debe avisar pago de Cupones - Crear reporte de recaudación

11	Encargado de Regularización Regional confecciona y envía oficios a SII, SERVEL y RCI	<p>El Encargado de Regularización Regional debe revisar Oficios generados por el Sistema para ser enviados a los distintos servicios a través de sub-proceso de Emisión de Oficios.</p> <p>EVENTUALMENTE CUANDO EN EL ANALISIS JURIDICO SE DETECTA QUE EL INMUBLE OBJETO DE POSTULACION CORRESPONDIÓ A UN CAUSANTE SIN DESCENDENCIA Y QUE POR TANTO CORRESPONDERÍA A UNA TRAMITACION DE HERENCIA VACANTE SE solicitará a SRCI la red familiar.</p> <p>Una vez finalizado sub-proceso de Emisión de Oficios, Encargado de Regularización Regional deberá analizar la información recibida e ingresarla al Sistema.</p> <p>Lo que se debe tratar de dilucidar en esta etapa es la existencia de un presunto dueño, el que debe ser notificado del proceso si es que así fuera. Ambos casos los debe reflejar en el Sistema.</p> <p>Si existe presunto dueño, entonces va a paso 12.1.</p> <p>De lo contrario sigue en paso 22.</p>	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Oficios tipo para los distintos servicios
N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
12.1	Encargado de Regularización Regional elabora Notificación informando del proceso al presunto dueño	<p>El Encargado de Regularización Regional deberá notificar al presunto dueño que haya sido informado a través de la respuesta de los oficios enviados a los Servicios.</p> <p>La Notificación deberá señalar que se está realizando un proceso de saneamiento. Sin embargo el presunto dueño solo podrá oponerse dentro del plazo de 30 días HABLES después de la segunda publicación Finalizada esta etapa va a 12.2.</p>	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Listado de Proveedores disponibles - El sistema genere 2 notificaciones una ok (distintas personas). Y otra pida “se sugiere traer titulo anterior” si la persona es la misma.
12.2	Encargado de Oficina de Partes emite Notificación	Encargado de Oficina de Parte envía Notificación a presunto dueño. Hecho esto, proceso sigue en paso 22.	Encargado de Oficina de Partes Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Multifuncional - Relación con 12.1 en notificación
10.1	Encargado de Regularización elabora Resolución A Denegatoria	<p>Encargado de Regularización, recibe informe de catastro diciendo que inmueble es fiscal vía Sistema.</p> <p>Encargado de Regularización Regional deberá emitir la Resolución A Denegatoria tipo en el Sistema, que indica que no se acoge a trámite la solicitud.</p> <p>Sigue en paso 10.2.</p>	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Resolución A denegatoria tipo
10.2	SEREMI firma Resolución A Denegatoria	<p>SEREMI recibe vía Sistema Resolución A Denegatoria del caso y la firma digitalmente. LUEGO OFICIAL DE PARTES NUMERA Y ESTAMPA FECHA</p> <p>Finalizada esta etapa pasa a subproceso de Notificación y Apelación. Si no hay reposición, el SEREMI archiva el caso y se finaliza el proceso y va a 14.</p> <p>Si hay Reposición y se acepta, entonces va a 7.</p> <p>Si hay Reposición y no se acepta, se remiten antecedentes al Subsecretario con antecedentes para que conozca y resuelva el recurso jerárquico</p>	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema

1.1.1. Proceso de Saneamiento 3
 Diagrama de Flujo del Proceso de Saneamiento 3

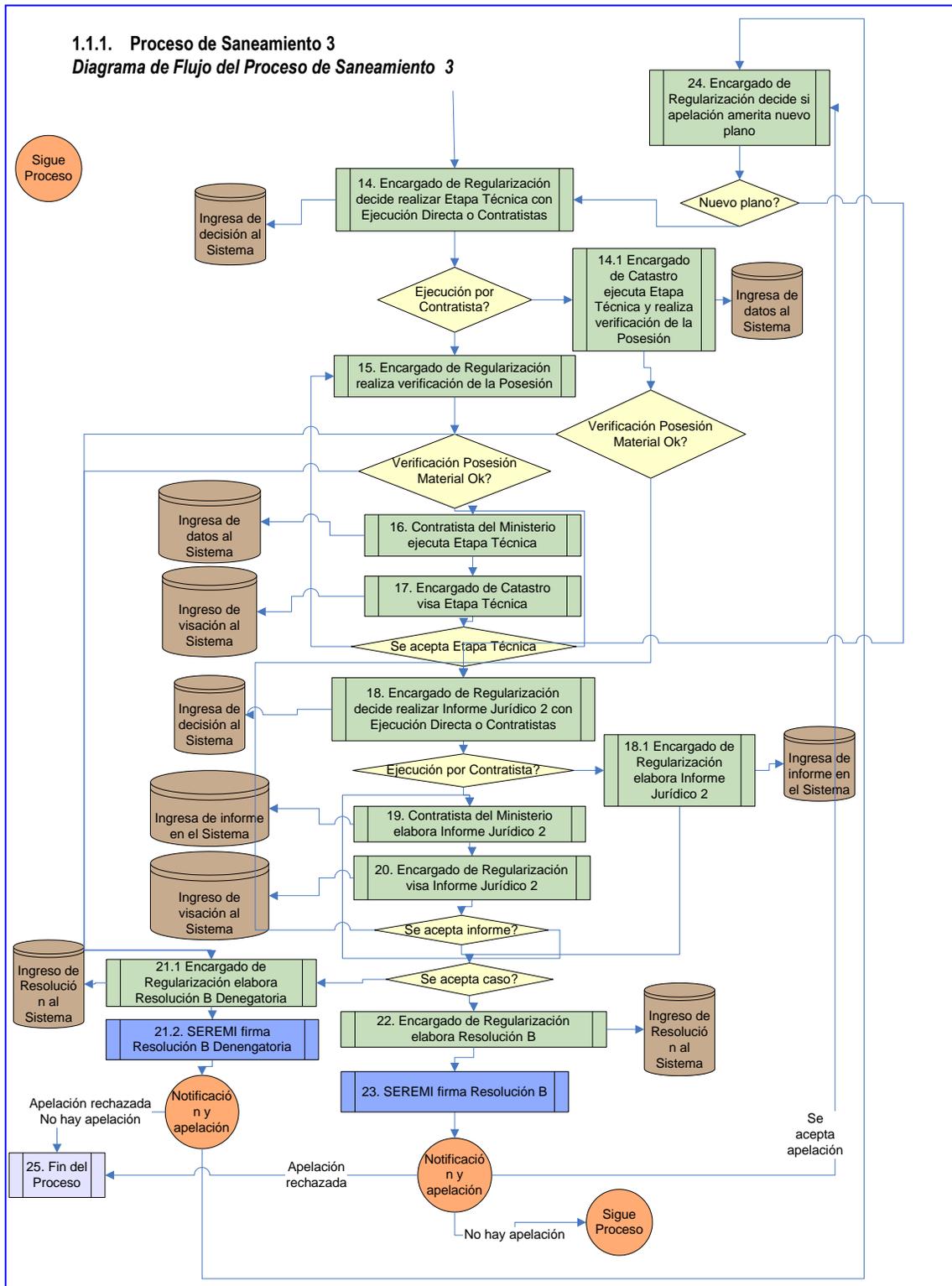


Tabla explicativa del Proceso de Saneamiento 3

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
14	Encargado de Regularización Regional decide realizar etapa técnica con Ejecución Directa o Contratistas	El Encargado de Regularización Regional debe decidir, conforme el modelo de licitación y la realidad regional (la Empresa debe entregar plano digital y plano escaneado), si la elaboración de la etapa técnica será realizada por Ejecución Directa o Contratistas. La decisión que el Encargado de Regularización Regional tome deberá quedar reflejada en el Sistema. Si etapa técnica será realizada por Ejecución directa, entonces va a 14.1. Si será realizada por Contratista, entonces va a paso 15.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Listado de Proveedores disponibles
14.1	Encargado de Catastro ejecuta etapa técnica "El tema de la verificación debemos resolverlo con Catastro y con las jefaturas, ver reunión 20 mayo"	Encargado de Catastro recibe solicitud vía mail con los antecedentes del caso. Debe realizar el trabajo de terreno y gabinete, obtener plano y minuta de deslinde. Analiza la documentación del caso y realiza el Informe Técnico tipo en el Sistema. UNA VEZ QUE SE CUENTE CON PLANO SE SOLICITA ENROLAMIENTO DEL INMUEBLE OBJETO DE POSTULACION ANTE EL SII Encargado debe realizar la Verificación de la Propiedad, ingresar el resultado de la Verificación en el Sistema y adjuntar a la carpeta digital la "Constancia realizada en Carabineros" de visita a terreno. Si Verificación de la posesión es favorable, entonces va a 18. Si Verificación de la posesión no es favorable, entonces va a 21.1 para posterior elaboración de Resolución B Denegatoria y Notificación respectiva.	Encargado de Catastro Regional	pc acceso a sistema informe técnico tipo falta viatico y vehículo en la practica esta es una de las etapas mas complejas que al parecer la consultora no considero, ya que el enrolamiento demora entre 20 a 30 días por parte de sii, se sugiere suscribir convenio con dicho servicio, es necesario destacar que los cbr, no inscriben sin rol de avaluo))
15	Encargado de Regularización realiza verificación de la posesión "El tema de la verificación debemos resolverlo con Catastro y con las jefaturas, ver reunión 20 mayo"	El Encargado de Regularización recibe caso vía Sistema y verifica en terreno la posesión material. A su regreso ingresa resultado en el Sistema y adjunta a la carpeta digital la "Constancia realizada en Carabineros". Si Verificación de la posesión material es favorable, entonces va a 16. Si Verificación de la posesión material no es favorable, entonces va a 21.1 para posterior elaboración de Resolución B Denegatoria y Notificación respectiva.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Viático y Vehículo
16	Contratista del Ministerio ejecuta etapa técnica	Contratista recibe solicitud vía mail e ingresa al Sistema para visualizar antecedentes. Analiza la documentación del caso y realiza el Informe Técnico tipo en el Sistema. Debe realizar el trabajo de terreno y gabinete, obtener plano y minuta de deslinde y adjuntar ambos documentos al sistema. Y ENROLAMIENTO (NUEVAMENTE NO SE CONSIDERA POR CONSULTORA) Si el Contratista excede el tiempo estándar de la etapa, el Sistema automáticamente envía información al registro de Contratista. Finalizada esta etapa, sea porque el Contratista excedió tiempo estándar o envió el Informe técnico, PLANO MINUTA DE DESLINDE Y ROL para ser visado, va a 17.	Contratista	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe Técnico tipo

17	Encargado de Catastro visa etapa técnica	Encargado de Catastro recibe vía Sistema los productos de la etapa técnica (Informe Técnico, plano y minuta de deslindes) realizado por el Contratista, el cual debe visar en gabinete. Si el Encargado de Catastro acepta el informe técnico, el plano y la minuta de deslinde, entonces va a 18. Si el Encargado de Catastro no acepta el informe técnico o el plano o la minuta de deslinde, entonces va a 16 y deberá ingresar observaciones en el Sistema y automáticamente enviarlas a Contratista. Debe visar el 100% en gabinete y un 10% o más en terreno. Si el Encargado de Catastro no acepta el informe técnico o el plano o la minuta de deslinde, y si el caso lo requiere, sistema debe permitir a Encargado de Catastro devolver el flujo a paso 14.	Encargado de Catastro	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
18	Encargado de Regularización Regional decide realizar Informe Jurídico 2 con Ejecución Directa o Contratistas	El Encargado de Regularización Regional debe decidir, conforme el modelo de licitación y la realidad regional, si la elaboración del informe jurídico 2 será realizada por Ejecución Directa o Contratistas. La decisión que el Encargado de Regularización Regional tome deberá quedar reflejada en el Sistema. Si decide realizar etapa Técnica con contratista, entonces va a 19. Si decide realizarla con ejecución directa entonces va a 18.1.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Listado de Proveedores disponibles
18.1	Encargado de Regularización elabora Informe Jurídico 2	Encargado de Regularización recibe solicitud vía mail y analiza antecedentes. Realiza el Informe Jurídico 2 tipo en el Sistema, explicitando si se acoge o no a trámite de Saneamiento. Finalizada esta etapa y si se acoge a trámite va a 22. Si no se acoge a trámite va a 21.1.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe Jurídico tipo
19	Contratista del Ministerio elabora Informe Jurídico 2	Contratista recibe solicitud vía mail e ingresa al Sistema para visualizar antecedentes. Analiza la documentación del caso y realiza el Informe Jurídico 2 tipo en el Sistema, explicitando si se acoge o no a trámite de Saneamiento. Si el Contratista excede el tiempo estándar de la etapa, el Sistema automáticamente envía información al registro de Contratista. Finalizada esta etapa, sea porque el Contratista excedió tiempo estándar o envió el Informe Jurídico para ser visado, va a 20.	Contratista	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe Jurídico tipo

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
20	Encargado de Regularización Regional visa Informe Jurídico 2	Encargado de Regularización Regional recibe vía Sistema el Informe Jurídico 2 realizado por el Contratista, el cual debe visar en gabinete. Si el Encargado de Regularización acepta el informe y acepta caso, entonces va 22. Si el Encargado de Regularización acepta el informe y no acepta caso, entonces va 21.1. Si el Encargado de Regularización no acepta el informe, el Encargado de Regularización deberá ingresar observaciones en el Sistema y automáticamente enviarlas a Contratista, entonces va 19 o 18 si el caso así lo requiere.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
22	Encargado de Regularización Regional elabora Resolución B	Encargado de Regularización Regional recibe Informe Jurídico 2 vía Sistema. Encargado de Regularización Regional deberá emitir la Resolución B tipo en el Sistema que indica que se ordena publicar. Finalizada esta etapa va a 23.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Resolución B tipo
23	SEREMI firma Resolución B	SEREMI recibe vía Sistema Resolución B del caso y la firma digitalmente. LUEGO OFICIAL DE PARTES ESTAMPA NUMERO Y FECHA Finalizada esta etapa pasa a subproceso de Notificación y EVENTUAL RECURSO. Si no hay Recurso entonces va a 26. Si hay Reposición y se acepta, entonces va a 24. Si hay Reposición y no se acepta, el SEREMI archiva el caso y se finaliza el proceso y va a 25.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema

24	Encargado de Regularización decide si apelación amerita nuevo plano, SUPERFICIE DESLINDE, ETC..	Encargado de Regularización recibe vía sistema recurso del usuario que fue aceptada. Encargado de Regularización debe pronunciarse sobre la procedencia de la reposición. Si recurso amerita nuevo plano, o nuevo antecedente técnico, entonces va a 14. Si apelación no amerita nuevo plano, entonces SE RESUELVE RECURSO y se va a 18.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
21.1	Encargado de Regularización Regional elabora Resolución B Denegatoria	Encargado de Regularización Regional recibe Informe Jurídico 2 vía Sistema. Encargado de Regularización Regional deberá emitir la Resolución B denegatoria tipo en el Sistema que indica que no se ordena publicar. Finalizada esta etapa, va a 21.2.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Resolución B denegatoria tipo
21.2	SEREMI firma Resolución B Denegatoria	SEREMI recibe vía Sistema Resolución B DENEGATORIA del caso y la firma digitalmente. Finalizada esta etapa pasa a subproceso de Notificación y EVENTUAL RECURSO Si no hay reposición, entonces SEREMI archiva el caso y se finaliza, va a 25. (fin de proceso) Si hay reposición y se acepta, entonces va a 24Si hay reposición y no se acepta, el SEREMI adjunta los antecedentes y envía al Subsecretario para que resuelva el recurso Jerárquico.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Para efectos de notificación hacer convenio con DIDECO

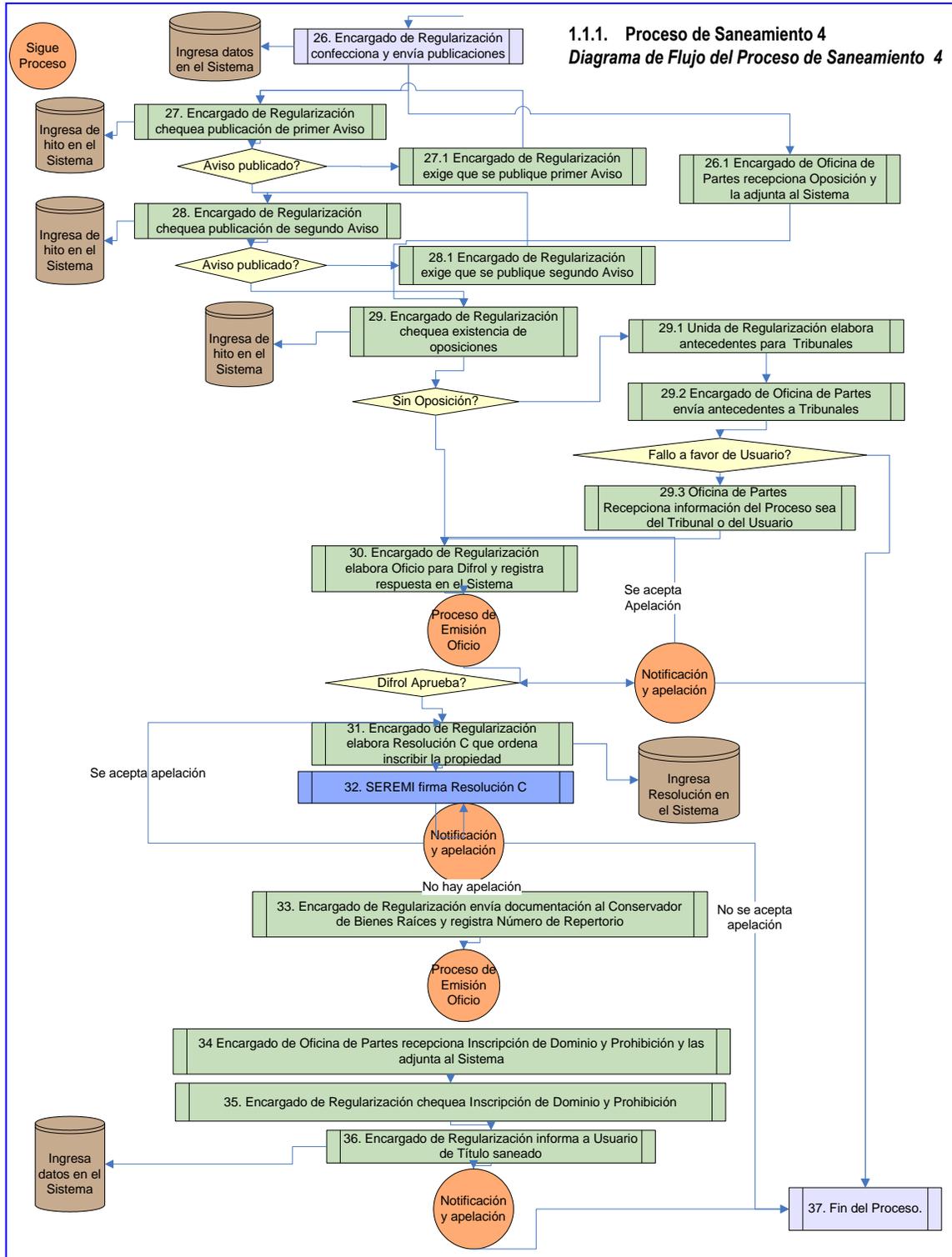


Tabla explicativa del Proceso de Saneamiento 4

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
26	Encargado de Regularización Regional confecciona y envía publicaciones	Encargado de Regularización Regional recibe vía sistema Resolución B que le ordena publicar. Sistema genera 2 avisos y Encargado de Regularización Regional debe chequearlos y enviar a publicarlos según convenio por envío automático del Sistema. Entre la publicación del primer y segundo aviso deben existir 15 días de desfase y las fechas de publicación son los primeros o quince de cada mes. Finalizada esta etapa va a 26.1, 27 y 28 en paralelo.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Formato avisos
26.1	Encargado de Oficina de Partes recepciona Oposición	Encargado de oficina de partes deberá recepcionar y adjuntar al Sistema las Oposiciones que se registren Y RECIBAN durante ambos periodos de Publicación.	Encargado de Oficina de Partes Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Multifuncional
27	Encargado de Regularización Regional chequea publicación de primer aviso	Encargado de Regularización Regional deberá chequear en Diario de convenio la publicación del primer aviso. Si el aviso fue publicado, entonces va a 28. De lo contrario va a paso 27.1.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Diario de convenio
27.1	Encargado de Regularización Regional exige que se publique primer aviso	Encargado de Regularización Regional deberá hacer un reclamo formal al convenio de publicación por no realizarlo y exigir que se publique en el periodo siguiente. Vuelve a paso 27. Para ambos casos, Encargado de Regularización deberá adjuntar hoja del Diario que contenga Publicación del aviso al sistema.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Marco del convenio de publicación
28	Encargado de Regularización Regional chequea publicación de segundo aviso	Encargado de Regularización Regional deberá chequear en Diario de convenio la publicación efectiva del segundo aviso. Si el aviso fue publicado, entonces va a 29. De lo contrario va a paso 28.1. Para ambos casos, Encargado de Regularización deberá adjuntar hoja del Diario que contenga Publicación del aviso al sistema.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Diario de convenio
28.1	Encargado de Regularización Regional exige que se publique segundo aviso	Encargado de Regularización Regional deberá hacer un reclamo formal al convenio de publicación por no realizarlo y exigir que se publique en el periodo siguiente. Vuelve a paso 28.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Marco del convenio de publicación
29	Encargado de Regularización Regional chequea existencia de oposiciones	El Encargado de Regularización Regional deberá registrar en el Sistema, la existencia de oposiciones y su envío posterior a tribunales. EN ESTE CASO PASAR AL PUNTO 29.1 En caso que no se registren oposiciones el encargado de regularización extiende un Certificado de No oposición tipo propuesto por el sistema.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Formato para registrar oposiciones - Certificado de No Oposición Tipo

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
29.1	Unidad de Regularización elabora antecedentes a Tribunales	Encargado de Regularización Regional deberá elaborar antecedentes a tribunales, UNA VEZ transcurrido el plazo de 30 días hábiles después de la segunda publicación en caso de que haya habido oposición. En este caso además deberá notificar a las partes involucradas. Sigue en paso 29.2	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Registro de oposiciones - Carpeta del caso
29.2	Encargado de Oficina de Partes envía Antecedentes a Tribunales	Encargado de Oficina de Partes envía Antecedentes a Tribunales y Espera respuesta.	Encargado de Oficina de Partes Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema Multifuncional - EN LA PRACTICA LOS EXPEDIENTES REGRESAN TRANSCURRIDO COMO MINIMO UN AÑO YA QUE EL ASUNTO AL TRANSFORMARSE EN CONTENCIOSO SE TRAMITA CONFOME A PROCEDIMIENTO DE JUICIO SUMARIO, POR OTRA PARTE EXISTEN EXPEDIENTES QUE NO REGRESAN TODA VEZ QUE NUNCA SE NOTIFICAN JUDICIALMENTE (NO SE TRABA LA LITIS) Y QUEDAN ARCHIVADOS EN TRIBUNALES.
29.3	Oficina de Partes recepciona información del Proceso sea del Tribunal o del Usuario	Una vez que el tribunal falla, solo si es favorable a quien solicitó el saneamiento, ya sea porque avise el tribunal o el mismo interesado, se sigue con el proceso, entonces va a paso 30, para aquellos casos que correspondan a zona fronteriza, y los demás casos van a paso 31. Oficina de Partes debe adjuntar dicha notificación al Sistema.	Encargado de Oficina de Partes Regional / Tribunales / Usuario	<ul style="list-style-type: none"> - Información de parte del Usuario o Tribunal de fallo positivo al Usuario - PC - Acceso a Sistema Multifuncional
30	Encargado de Regularización elabora Oficio para Difrol y registra respuesta en el Sistema	Encargado de Regularización elabora Oficio para Difrol y lo envía a través de sub-proceso de Emisión de Oficios. Una vez tenga la respuesta de Difrol, deberá ingresarla al Sistema. Si Difrol aprueba, entonces va a paso 31. Si Difrol no aprueba, entonces se inicia proceso de Notificación. Si existe reposición y se acepta, repite paso 30. Si no hay reposición o se rechaza, entonces se archiva el caso y se cierra el proceso.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Oficio a Difrol
31	Encargado de Regularización Regional elabora Resolución C que ordena inscribir la Propiedad	Encargado de Regularización Regional deberá emitir la Resolución C tipo en el Sistema que ordena inscribir la propiedad. Finalizada esta etapa, va a 32	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Resolución C

32	SEREMI firma Resolución C	SEREMI recibe vía Sistema Resolución C del caso y la firma digitalmente. OFICIAL E PARTES ESTAMPA FECHA Y NUMERO A RESOLUCION Finalizada esta etapa pasa a subproceso de Notificación y eventual recurso. Si no hay recurso entonces va a 33. Si hay reposición y se acepta, entonces va a 31. Si hay reposición y no se acepta, el SEREMI elabora Informe y remite Ant, para que sea resuelto el Recurso Jerárquico por el S. Subsecretario.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Poner en oficio Notificación C que la inscripción definitiva depende del CBR.
33	Encargado de Regularización Regional envía documentación al Conservador de Bienes Raíces	Encargado de Regularización Regional envía documentación al CBR, a través de sub-proceso de Emisión de Oficios, para el certificado de inscripción de dominio vigente y de prohibición. Encargado de Regularización deberá registrar el Número de Repertorio en el Sistema.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema Multifuncional - Formato de oficio a CBR para solicitar certificado de inscripción de dominio vigente y de prohibición
34	Encargado de Oficina de Partes recepciona inscripción de dominio vigente y de prohibición	Encargado de Oficina de Partes recepciona de parte del CBR el certificado de inscripción de dominio vigente y de prohibición y los adjunta a la carpeta digital	Encargado de Oficina de Partes Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema Multifuncional
35	Encargado de Regularización chequea inscripción de dominio vigente y de prohibición	Encargado de Regularización chequea el certificado de inscripción de dominio vigente y de prohibición	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
36	Encargado de Regularización Regional informa a usuario de Título saneado	Encargado de Regularización Regional con el certificado de inscripción de dominio vigente y de prohibición, informa a Usuario, a través de proceso de Notificación, que su proceso ha finalizado exitosamente y que hasta que no se realice la ceremonia se le puede otorgar una fotocopia del documento oficial. Esto debe quedar reflejado en el Sistema. Adicionalmente el SIAC preparará todo lo relativo a la ceremonia de entrega de títulos.	Encargado de Regularización Regional	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema Multifuncional - Notificación Tipo - Informar listados de Beneficiados a la Municipalidad para dar conocimiento

Notificación y apelación

1.1.1. Proceso de Notificación y Apelación Diagrama de Flujo del Proceso de Notificación y Apelación

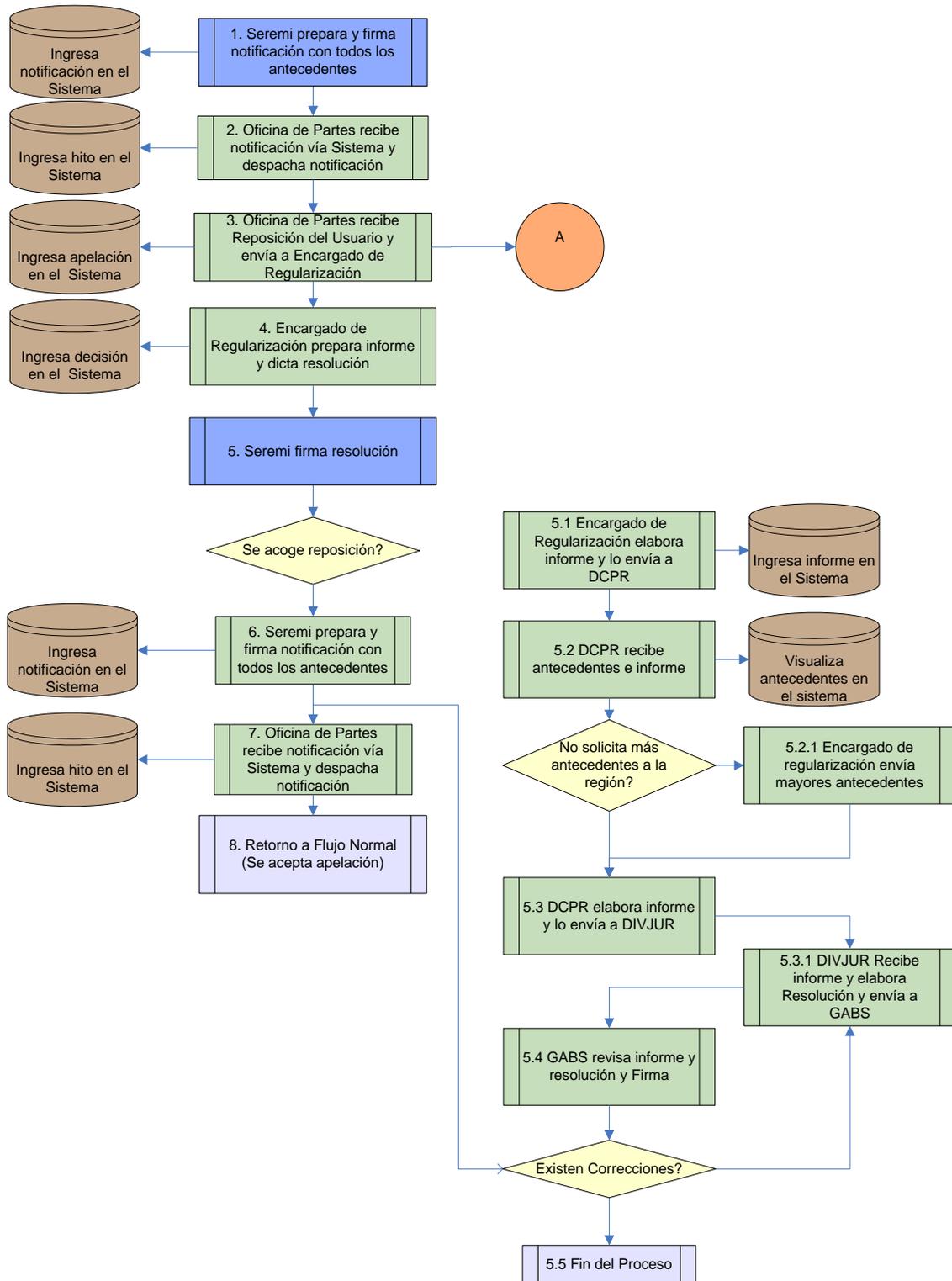


Tabla explicativa del Proceso de Notificación Recursos (Reposición/Jerárquico en subsidio)

N°	Función	Descripción	Responsable	Soporte
1	Seremi prepara y firma notificación con todos los antecedentes	Seremi recibe notificación de resolución, vía sistema que puede modificar si es necesario. Seremi debe firmar la notificación al beneficiario. Finalizada esta etapa va a 2.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Notificación tipo
2	Oficina de Partes recibe notificación vía Sistema y despacha notificación	Oficina de Partes recibe notificación vía Sistema, y junto imprime y despacha notificación. junto a la Resolución A, B, o C , termino anticipado u otra. Finalizada esta etapa va a 3.	Oficina de Partes	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
3	Oficina de Partes recibe Reposición del Usuario y envía a Encargado de Regularización	Oficina de Partes recibe recurso de reposición del Usuario que debe ingresar al sistema, que automáticamente despacha a encargado de regularización. Finalizada esta etapa va a 4.	Oficina de Partes	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - El recurso de Reposición puede ser presentado vía internet con antecedentes anexos. La info. es recibida por SIAC y derivada a regularización - El sistema Informático, debe dejar abierta la posibilidad de indicar que no fue posible notificar mediante carta certificada, dejando posibilidad de indicar otra forma y fecha de notificación (Ej. Notificación personal).e iniciar los plazos legales. - Agregar información en formulario opción de indicar domicilio postal, dirección donde realmente recibe correspondencia y que debe quedar reflejado en el sistema.
4	Encargado de regularización prepara informe propone resolución	Encargado de regularización recibe recurso de reposición vía sistema. Desde Of. De Partes o SIAC Prepara informe jurídico o técnico y propone resolución en el sistema enviándolo automáticamente al Seremi. Hacer link con flujo 2 n° 7, siempre y cuando se trate de la Resolución A de rechazo, o bien resolución positiva por monto excesivo del solicitante.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe tipo - Resolución tipo
5	Seremi firma resolución	Seremi recibe vía sistema informe y propuesta de resolución. Analiza sus resultados y decide sobre la resolución, firmándola. Si acoge el recurso de reposición, entonces va a 6. Si no se acepta el recurso de reposición y existe recurso jerárquico entonces va a 5.1.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema

6	Seremi prepara y firma notificación con todos los antecedentes	Seremi prepara en el sistema la notificación, que debe emitir y posteriormente firmar. Finalizada esta etapa va a 7.	SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Notificación tipo
7	Oficina de Partes recibe notificación vía Sistema y despacha notificación	Oficina de Partes recibe notificación vía Sistema y despacha notificación y resolución al Usuario. Oficina de Partes debe registrar el envío de la notificación. Finalizada esta etapa sigue flujo de proceso normal.	Oficina de Partes	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
5.1	Encargado de regularización elabora informe y lo envía a DCPR	Encargado de regularización elabora informe tipo para ser enviado posteriormente a la DCPR solicitando su pronunciamiento en el caso. El envío del informe debe ser a través del sistema.pasa a 5.2.	Encargado de Regularización	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe tipo
5.2	DCPR recibe antecedentes e informe	Mediante el sistema la DCPR recibe informe y antecedentes del caso. Si requiere de mayores antecedentes de la región, entonces va a 5.2.1. Si no requiere más antecedentes de la región, entonces va a 5.3.	DCPR	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema
5.3	DCPR elabora informe y remite antecedentes a Div. Jurídica.	DCPR elabora informe con los antecedentes y elabora informe tipo remitiéndolo a Div. Jurídica para elaboración de resolución.	DCPR	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - Informe tipo - Resolución tipo - El sistema pasado 30 días debe avisar a quien corresponda. Si se ha excedido dicho plazo sumado 5.1, y 5.3 (Artículo 59.Inciso 5.). - El sistema debe mantener registro de estas transacciones.
5.3.1	División Jurídica recibe informe DCPR y elabora resolución que remite a GABINETE Subsecretario..	División Jurídica recibe informe DCPR con antecedentes, elabora resolución que remite a Gabinete de Subsecretario vía sistema. Pasa a 5.4.		<ul style="list-style-type: none"> -

5.4	GABS revisa informe y resolución	El gabinete del subsecretario recibe informe y resolución desde jurídica vía sistema y lo revisa. Si necesita modificarlo lo puede hacer. Posteriormente Subsecretario firma resolución, la remite a región para notificar a usuario. Región Notifica y Si acoge el recurso continua flujo Si se rechaza termina tramite y se archiva	GABS	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema - El sistema debe ser riguroso en el termino de actividad.
5.2.1	Encargado de regularización envía mayores antecedentes	En la eventualidad que la DCPR solicite mayores antecedentes a la región, ésta deberá enviárselos preferentemente vía sistema y solo si fuera necesario por mano. una vez recepcionado vuelve al 5.3	Encargado de regularización	<ul style="list-style-type: none"> - PC - Acceso a Sistema

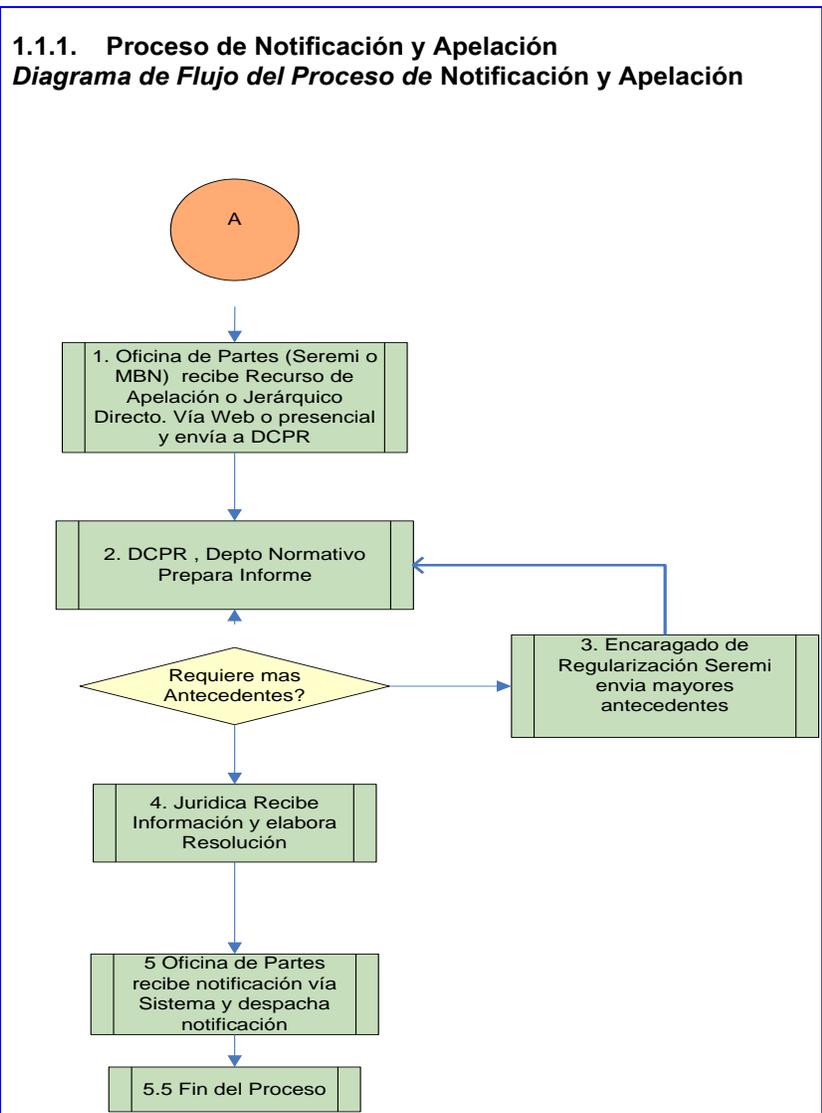


Tabla explicativa del Proceso Recurso Jerárquico directo (Ante Subsecretario) y apelación

1.	Oficina Partes del MBN o de la Seremi o vía web de una u otra recibe recurso	Oficina Partes recibe recurso del usuario que debe ser ingresado al sistema quien lo despacha a la DCPR del MBN o de la Seremi o vía web de una u otra recibe recurso	Oficina de Partes Regional o Central	
2	DCPR prepara informe	Departamento Normativo, recibe via sistema recurso y prepara informe. Pudiendo pedir medidas para mejor resolver a la región; pasa a .3.	DCPR	
3	Encargado de regularización envía mayores antecedentes	En la eventualidad que la DCPR solicite mayores antecedentes a la región, ésta deberá enviárselos preferentemente vía sistema y solo si fuera necesario por mano. una vez recepcionado pasa a 4.	Encargado de Regularización	
4	Propiedad Raíz recibe antecedentes y elabora informe.	Departamento Normativo elabora informe y remite antecedentes a la Div. Jurídica	DCPR	
5	División Jurídica recibe informe y elabora resolución	División Jurídica recibe informe y elabora resolución y la envía a Gabinete del Subsecretario, quien puede hacer modificaciones. Si estas no existen firma y remite antecedentes a región y solicitud ingresa al sistema en la etapa pertinente	DIVISION JURIDICA	Debe aclararse quien notifica :Nivel Central directamente O región