

# EVALUACIÓN REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
MINISTERIO DE HACIENDA

Agosto, 2021



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**EVALUACIÓN REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO**

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA

Dirección de Presupuestos – DIPRES © 2021 DIPRES

Directora de Presupuestos: Cristina Torres Delgado  
Jefe de División Control de Gestión Pública: Slaven Razmilic  
Burgos

Equipo a cargo de la publicación: Ernesto González Z., Miguel Brante C., Tania Hernández J. y Daniela Ortega F., bajo la conducción de Rodrigo Díaz M. (jefe del Departamento de Evaluación). La evaluación contó con el apoyo de Fernando Ordóñez P., como colaborador externo. Esta evaluación se desarrolló como parte de la Línea de Evaluación Focalizada del Ámbito (implementación) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N° 323, del 15 de octubre de 2020, del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible intenta usar un lenguaje no discriminatorio ni sexista. No obstante, para no obstaculizar la lectura, en casos que sea pertinente se usa el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Para referenciar emplear el siguiente formato:

DIPRES (2021). Evaluación Regularización de Títulos de Dominio. Informe Final. División de Control de Gestión Pública. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente

ISBN: Pendiente

Diseño y Diagramación: Cristian Salas L



# EVALUACIÓN REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO



# ÍNDICE



## ÍNDICE

<b>I. Introducción</b>	4
<b>II. Objetivos de la evaluación</b>	8
<b>III. Metodología</b>	10
<b>IV. Antecedentes</b>	16
IV.1 Presentación del Ministerio de Bienes Nacionales	17
IV.2 Definición de conceptos claves	18
IV.3 Oferta Programática Identificada	20
IV.4 Procesos relacionados con la Regularización de Títulos de Dominio	22
IV.4.1 Saneamiento (D.L. 2.695)	23
IV.4.2 Títulos Gratuitos DL 1.939	30
IV.5 Antecedentes presupuestarios	31
<b>V. Resultados</b>	38
V.1 Ingreso y Tramitación de Solicitudes de Regularización de Título	39
V.2 Identificación y Análisis de Rezagos	47
V.2.1 Cuantificación del Rezago	47
V.2.2 Caracterización del Rezago por Regiones	52
V.3 Análisis de Productividad por Regiones	60
V.4 Análisis cualitativo sobre producción y rezagos	66
<b>VI. Conclusiones</b>	80
<b>VII. Recomendaciones</b>	85
<b>Anexos</b>	90
Anexo 1: Información metodológica complementaria	91
Anexo 2: Descripción metodológica cálculo del rezago	97
Anexo 3: Factores de actualización	100
Anexo 4: Descripción metodológica cálculo duración etapas	101
Anexo 5: Duración promedio de casos rezagados por etapa y región	103
Anexo 6: Estadística de casos abiertos (en trámite) a nivel nacional y por región.	106
Anexo 7: Distribución de Recursos Humanos según Origen, Región y Año, 2017-2020	108

# I. INTRODUCCIÓN



## I. INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde a la Evaluación Focalizada del Ámbito de Implementación del proceso de Regularización de Títulos de Dominio en el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), que cubre el período 2017 a 2020.

El año 2016, con la finalidad de abordar áreas no cubiertas por los instrumentos y las distintas metodologías de evaluación ex post y también para hacer frente a la ausencia de focalización de los instrumentos de evaluación y la baja cobertura de programas, la Dirección de Presupuestos (Dipres) diseñó una nueva línea de evaluación, denominada Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).

Esta línea analiza programas en ámbitos específicos y se complementa con las otras líneas, al ser un instrumento con una mirada más focalizada en algunos ámbitos que no estaban siendo priorizados; además genera evaluaciones con carácter dinámico, capaces de adaptarse y dar respuesta a las múltiples preguntas requeridas para la toma de decisiones. Los ámbitos en los que profundizan las evaluaciones focalizadas son: Diseño, Implementación y Costos.

Específicamente, esta evaluación corresponde al ámbito de implementación, que se enfoca en evaluar la modalidad de implementación y producción de los servicios entregados por un conjunto de programas e iniciativas públicas del Ministerio de Bienes Nacionales que comparten un proceso en común.

El mandato general del Ministerio de Bienes Nacionales es reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal de todos los chilenos y chilenas, regularizar la pequeña propiedad raíz particular, mantener el catastro gráfico de la propiedad fiscal actualizado y la coordinación con otras entidades del Estado en materias territoriales.

Específicamente, esta evaluación se centra en el proceso de regularización de títulos de propiedad, ya sea de inmuebles particulares y en algunos casos de inmuebles de carácter fiscal. La regularización de títulos es importante porque su finalidad es mejorar la calidad de vida de las personas. Lo anterior, dado que quienes regularizan su propiedad pueden acceder a diversos beneficios sociales entregados por el Estado, tales como pavimentación de calles, casetas sanitarias, subsidios (habitacionales, de agua potable y alcantarillado), entre otros.

La planificación estratégica de la Subsecretaría de Bienes Nacionales más reciente (2019-2022) identifica como un objetivo estratégico “Regularizar la pequeña propiedad raíz particular, con énfasis en tierras con ocupación indígena y las solicitudes de mayor antigüedad, mediante la aplicación de programas de regularización y prevención, la gestión de recursos y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional, de forma tal de prevenir nuevas situaciones de irregularidad”. Este objetivo se relaciona directamente con el producto estratégico “Servicio de Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz y Constitución del Dominio sobre ella (DL 2.695)”, que es uno de los procesos de regularización de títulos de dominio. De hecho, es el más

solicitado en el país como lo veremos en este informe. Por otro lado, los procesos de regularización asociados a inmuebles fiscales se encuentran considerados en el producto estratégico “Servicios de Gestión de los Bienes Fiscales”, el que a la vez está asociado al objetivo estratégico relacionado con promover el mejor uso de la propiedad fiscal. De esta forma, queda en evidencia que la regularización de títulos de dominio se encuentra en una posición destacada dentro de la planificación estratégica de la institución.

En los últimos años, se ha identificado un aumento de solicitudes para regularización de títulos que se encuentran en proceso (casos abiertos), generándose un fenómeno de rezagos sistemáticos, lo cual impacta de manera directa en las oportunidades de las personas de acceder a otros servicios del Estado. Dado esto, a partir del año 2015, la Ley de Presupuestos ha incorporado recursos adicionales, especialmente asignados para la regularización de rezagos de la pequeña propiedad raíz. En adición, la definición técnica de rezago utilizada por la División de Constitución de Propiedad Raíz del Ministerio de Bienes Nacionales ha sufrido modificaciones en el período. En el proceso de formulación presupuestaria 2021, éste se redefinió como aquellas solicitudes que se encuentran en proceso y, para las cuales han transcurrido 24 meses o más desde su fecha de ingreso, junto con entregar recursos adicionales en el presupuesto para disminuir las solicitudes que se encontraran en esta situación.

En este marco, el objetivo general planteado para este estudio corresponde a “Evaluar la modalidad de implementación y producción de los procesos de regularización de títulos de dominio generados en el marco de programas e iniciativas públicas del Ministerio de Bienes Nacionales”.

Los programas e iniciativas involucrados son: Programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz y Regularización de títulos de dominio y gestión de la propiedad fiscal asociada a Pueblos Indígenas.

Para el cumplimiento del objetivo, la evaluación utiliza una metodología mixta, en base a fuentes de información primarias y secundarias. En el caso de la información primaria, se revisaron normativas y procedimientos oficiales de la institución y se desarrollaron entrevistas a actores claves de los procesos, tanto a nivel central como regional, mientras que la información secundaria proviene de bases de datos administrativas entregadas por la institución, información presupuestaria y estudios evaluativos previos. El detalle de esta información se entrega en la sección “Metodología”.

Finalmente, el presente informe está organizado en siete grandes capítulos, incluyendo esta introducción, cada uno de los cuales tiene subcapítulos y apartados según sea necesario. El capítulo dos corresponde a la presentación de los objetivos de la evaluación, con los respectivos apartados de objetivo general y objetivos específicos, y el tercer capítulo, a la metodología de la evaluación.

El cuarto capítulo hace referencia a los antecedentes para la evaluación. Corresponde a este capítulo la información de contexto del Ministerio de Bienes Nacionales, la definición de conceptos claves, la identificación de la oferta pública vigente que fue considerada para la evaluación, la presenta-



ción de los procesos relacionados con ésta y su vinculación con la oferta programática.

El quinto capítulo corresponde a los resultados de la evaluación, donde se identifica, cuantifica y caracteriza las solicitudes de regularización de títulos, así como también, la tramitación de éstas. Luego, se define, cuantifica y caracteriza el rezago en los procesos de regularización de títulos de dominio. A continuación, se analiza el gasto en recursos humanos involucrados en la tramitación de solicitudes de regularización, obteniéndose el costo en recursos humanos de tramitar un expediente para cada región y año. Finalmente, se presentan los hallazgos del levantamiento de información cualitativa, mostrando una descripción de los procesos, cambios por contexto de la pandemia por COVID-19, y la identificación de debilidades y fortalezas de dichos procesos.

El sexto capítulo hace referencia a las conclusiones de la evaluación y, el último capítulo corresponde a recomendaciones para ser consideradas por el Ministerio de Bienes Nacionales, dada la información recogida en la presente evaluación.

## II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN



## II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

En el marco del alcance de las evaluaciones focalizadas del ámbito es que esta evaluación se ha fijado los siguientes objetivos:

### OBJETIVO GENERAL

“Evaluar la modalidad de implementación y producción de los procesos de regularización de títulos de dominio generados en el marco de programas e iniciativas públicas del Ministerio de Bienes Nacionales, durante el periodo 2017-2020”.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir la modalidad de implementación y producción de los procesos de regularización de títulos de dominio, contrastando el proceso teóricamente diseñado y/o normado con la implementación actual, identificando brechas, debilidades y fortalezas.
- Identificar la existencia de rezagos en los procesos de regularización de títulos de dominio. En caso de existir, caracterizar y cuantificar dichos rezagos.
- Describir y comparar procesos de implementación de regularización de títulos de dominio a nivel de programas e iniciativas y regional, identificando diferencias y existencia de rezagos diferenciados e identificando las causas que generan dichos rezagos.

# III. METODOLOGÍA



### III. METODOLOGÍA

Para cumplir con los objetivos de la evaluación se utilizó una metodología mixta. Primero, se analizó y procesó información secundaria, cualitativa y cuantitativa, con la que cuenta la institución y/o programas involucrados en la evaluación. Posteriormente, en una segunda etapa, se realizó un levantamiento de información primaria de carácter cualitativo, de modo de complementar la información secundaria disponible.

La información secundaria analizada correspondió básicamente a cuatro tipos de fuentes de información:

1. Bases de datos disponibles sobre los procesos de regularización de títulos de dominio.
2. Información de asignación y ejecución presupuestaria de los programas relacionados.
3. Estudios evaluativos previos.

Sobre bases de datos disponibles de los procesos de regularización de títulos de dominio, la institución hizo entrega de una serie de bases de datos que fueron analizadas por el equipo responsable de la evaluación.

Específicamente, sobre regularización de títulos de dominio, se contó con las siguientes fuentes de información sobre seguimiento o resultados:

## RECUADRO 1. DESCRIPCIÓN FUENTES DE DATOS PARA EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS PROCESOS

FUENTES DE DATOS	DESCRIPCIÓN PANEL
Nombre: Cálculo tiempo cartera Generación: manual Actualización: mensual	Cálculo tiempo cartera mide, respecto de la cantidad de casos/solicitudes/expedientes que se encuentran en proceso (abiertos) en los sistemas de tramitación, el tiempo que llevan en ese estado, desde el momento que se ingresaron hasta la fecha de corte del reporte. El universo de medición es móvil, entendiendo que todos los meses se ingresan y finalizan casos.
Nombre: Estado de avance FH (Formulario H) <sup>1</sup> Indicador: Porcentaje de solicitudes de Regularización tramitadas respecto del total comprometido en el año t. Generación: semi automatizado Actualización: mensual	El panel muestra el universo comprometido a tramitar durante el periodo y su estado de tramitación: positivo, negativo o enviado a tribunales o en proceso de cumplimiento, respecto del universo comprometido dentro del PMG Ministerial. Este universo contiene los indicadores internos y aquellos expedientes/solicitudes/casos que no estando dentro de las metas, va cumpliendo con las indicaciones anteriormente indicadas.
Nombre: Estado de avance indicador n° 1 Indicador: Solicitudes de regularización tramitadas en el año t, respecto del total en trámite a marzo del año t en etapas previas al envío al CBR y que requieran financiamiento Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra el universo comprometido a tramitar durante el periodo y su estado de tramitación: positivo, negativo o enviado a tribunales o en proceso de cumplimiento.
Nombre: Estado de avance indicador n° 2 Indicador: Porcentaje de solicitudes de regularización finalizadas en los sistemas informáticos en el año t, respecto a las tramitadas en años anteriores que se encuentran en macro etapa 4 al año t-1 Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra el universo comprometido a tramitar durante el periodo y su estado de tramitación: positivo, negativo o enviado a tribunales o en proceso de cumplimiento.
Nombre: Estado de avance indicador n° 3 Indicador: porcentaje de expedientes de saneamiento analizados jurídicamente y con resolución A notificada en 30 o menos días respecto de los casos ingresados entre enero y noviembre del año t. Generación: automático Actualización: diaria	El panel muestra el universo comprometido a finalizar por sistema durante el periodo, respecto de los casos ingresados al Conservador de Bienes Raíces (CBR) al año t-1.
Nombre: Estado de avance programa de rezago Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra el universo comprometido a tramitar durante el periodo y su estado de tramitación: positivo, negativo o enviado a tribunales o en proceso de cumplimiento respecto de los casos ingresados en t-1, con financiamiento sectorial (programa de regularización, subtítulo 24), de saneamiento y título gratuito.
Nombre: Estado ingresados a diciembre 2018/2019/2020 Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra la cantidad de expedientes/solicitudes/casos ingresados en el sistema informático el año 2018/2019/2020 y su estado de avance al mes de corte.
Nombre: Panel de avance ingreso al CBR (Conservador de Bienes Raíces) Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra la cantidad de expedientes/solicitudes/casos, de manera acumulada, que se ingresan al Conservador de Bienes Raíces, permite desagregar la información respecto de los datos que ahí se incluyen.
Nombre: Panel de casos en proceso – FH (Formulario H) Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra todos los expedientes activos y en proceso de tramitación de los últimos dos meses, para revisión y avances generales y comparación de avances por mes, región, comuna, expedientes, entre otros.
Nombre: Panel de casos en proceso por comuna Generación: manual Actualización: mensual	El fin de este panel es mostrar información relevante por comuna, ya sea si mantiene convenio con el ministerio como también el desglose de títulos entregado, por entregar y proyección al fin del año, con información relevante por solicitante (adulto mayor, jefa de hogar, tramo de RSH, % de subsidio, entre otros).
Nombre: Panel de casos en proceso Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra todos los expedientes activos y en proceso de tramitación del mes anterior, para revisión y avances generales y por región, comuna, expedientes, entre otros.
Nombre: Rebaja 58.000 Generación: manual Actualización: mensual	El panel muestra el estado de avance de los casos que a marzo del 2018 se encontraban en proceso/abiertos y su estado de tramitación: positivo, negativo, enviado a tribunales o en proceso de tramitación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

<sup>1</sup> FH corresponde a una plataforma a través de la cual se concuerdan con la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos y el servicio público indicadores de gestión, a los que se les realiza un seguimiento, y que, comparados con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

De todas las bases de datos disponibles se seleccionaron aquellas que entregaban mejor información respecto a las solicitudes ingresadas, solicitudes tramitadas, y de aquellas solicitudes que se encuentran activas y en proceso de tramitación. Cabe relevar que las bases de datos fueron revisadas antes de procesar<sup>2</sup>, permitiendo, finalmente, entregar la descripción, y posterior análisis de la situación a nivel nacional, regional y su caracterización en aquellos casos en que se contó con variables que lo permitieran para a lo menos el período 2018-2020. Estas bases de datos fueron las siguientes:

1. Análisis sobre demanda (ingresos): Estado ingresados a diciembre 2018/2019/2020
2. Análisis de procesos tramitados: Estado de avance FH (Formulario H)
3. Rezagos (cuantificar la cantidad del rezago y medir su duración): Panel de casos en proceso
4. Medición en meses de las macro etapas: Estado de avance FH (Formulario H) y Panel de casos en proceso, con datos mensuales.

En este contexto, es importante señalar que, para el caso de estas bases de datos se hizo un trabajo específico de limpieza de registros que estaban vacíos en las bases de datos (por lo general, 1 registro por base correspondiente a la última fila de esta); limpieza de registros que presentaban un Número de Expediente, pero el resto de los campos vacíos; estandarización del nombre de los campos entre las distintas bases/años y estandarización del contenido de estos campos (en particular, para los campos asociados a fechas, región, servicios, entre otros). En el Anexo 2 se encuentra una descripción metodológica detallada del manejo de bases de datos y cálculo del rezago.

En cuanto a la información primaria, primero se analizó información oficial entregada por la institución, tales como normas y procedimientos documentados. Específicamente; 1) Manuales de procedimientos para todos aquellos procesos de regularización de títulos de dominio, 2) Documentación referida a la historia del proceso, en relación con eventuales reformulaciones o modificaciones y 3) Antecedentes legales que norman los procesos: leyes, reglamentos, decretos, convenios de colaboración, etc.

Posteriormente, se realizaron entrevistas con actores involucrados en el nivel nacional y regional del proceso, en que se recogió información y opiniones evaluativas que permitieran configurar juicios sobre el proceso analizado. Estos niveles consisten en:

- (a) Nivel central, que corresponde a los equipos de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, responsables de los programas e iniciativas que consideran la regularización de títulos de dominio, encargados de su diseño, entrega de orientaciones y realización de seguimiento de los respectivos procesos.

<sup>2</sup> En el Anexo 2 se encuentra una descripción metodológica detallada del manejo de bases de datos.

- b) Nivel regional, que corresponde a los encargados de las Unidades de Regularización a nivel de Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, quienes están involucrados directamente en la implementación de los procesos a nivel local. Más información en el Anexo 1.

La selección de las regiones fue un muestreo intencionado y dada la contingencia por la pandemia de COVID-19 se realizaron de manera virtual. Para ello, se revisaron los datos para el período 2017-2020, seleccionándose aquellas regiones que concentraron el mayor número de casos rezagados, la mayor cantidad de tramitación y solicitudes de regularización de títulos de dominio. Posteriormente, considerando este subgrupo y los datos de todo el período de evaluación, se obtuvo la relación entre la concentración relativa de casos rezagados de la región respecto de la concentración relativa de solicitudes ingresadas en la misma región, seleccionando aquellas regiones que presentaban las relaciones más altas y bajas.





# IV. ANTECEDENTES



## IV. ANTECEDENTES

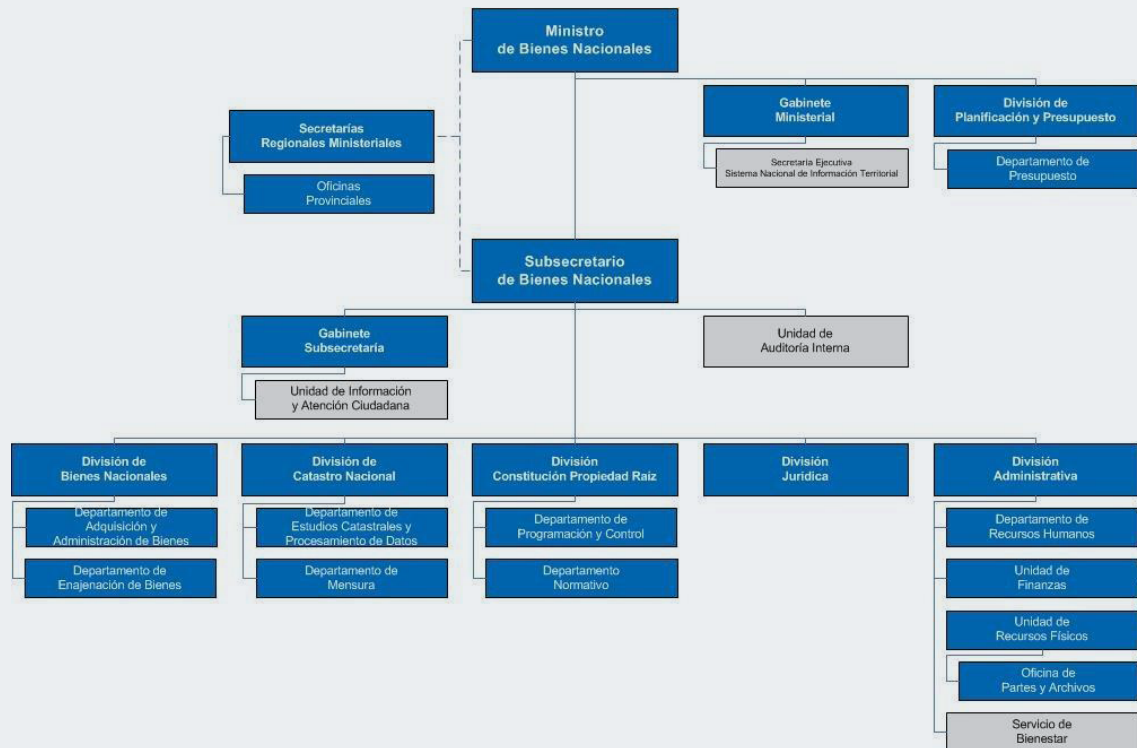
### IV.1. PRESENTACIÓN DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

El Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) y su estructura actual, data del año 1980, cuando se promulga el Decreto Ley N°3.274 que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, que fue, posteriormente, completado por el Reglamento Orgánico Decreto Supremo N°386 de 1981. Ello aun cuando, desde los inicios de la República, el Estado de Chile desempeña una labor fundamental en materias tan preponderantes como la tenencia de la tierra, el dominio de la propiedad y la implementación de políticas e instrumentos tendientes a elevar el desarrollo y conseguir la superación de la pobreza.

El Ministerio de Bienes Nacionales es el organismo del Estado a cargo de asegurar el buen uso y conservación de los bienes fiscales y de constituir el derecho de propiedad raíz de los grupos más vulnerables del país. Para ello, reconoce, catastra, administra y dispone el territorio fiscal al servicio de las necesidades de la ciudadanía y de los requerimientos de otros organismos del Estado, promueve y gestiona la regularización de los títulos de dominio; con el fin de contribuir al bienestar social, a la implementación de las políticas públicas y al desarrollo sustentable del país.

Su estructura organizacional incluye a la Subsecretaría de Bienes Nacionales, la cual tiene 5 divisiones: La División de Bienes Nacionales, la División de Catastro Nacional, la División de Constitución de Propiedad Civil, la División Jurídica y la División Administrativa. La siguiente figura da cuenta de su organigrama.

FIGURA 1: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES



Fuente: Información disponible en sitio web del Ministerio de Bienes Nacionales

Adicionalmente, el Ministerio de Bienes Nacionales cuenta con Secretarías Regionales Ministeriales (en adelante Seremis) en todas las regiones del país.

Es importante señalar que un potencial beneficiario puede ingresar una solicitud o iniciar un trámite de regularización a través de la página web del Ministerio, como de manera presencial en las Oficinas de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, ubicadas en cada capital regional, o bien, en las Oficinas Provinciales de Bienes Nacionales. Estas últimas están presentes en algunas comunas (que no corresponden a capitales regionales) tales como Ovalle, Rapa Nui, Chiloé, La Unión, Osorno y Palena.

## IV.2. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS CLAVES

Para el cumplimiento del objetivo general del presente informe, es necesario acordar primero las definiciones claves que se considerarán para la presente evaluación<sup>3</sup>.

**Regularización de título de dominio:** El Ministerio de Bienes Nacionales tiene por mandato legal la regularización de la posesión material que se

<sup>3</sup> Las siguientes definiciones fueron extraídas de información disponible en la página web del Ministerio de Bienes Nacionales.

ejerce sobre un inmueble de propiedad privada, como también la ocupación irregular de las personas naturales sobre propiedad fiscal. Para esta finalidad, ejerce la aplicación del Decreto Ley N° 2.695/79 en el caso de las propiedades de dominio privado y el Decreto Ley N° 1.939/77 y Ley N° 19.776 en el caso de propiedad de dominio fiscal.

**Títulos de dominio / propiedad:** Producto que da cuenta de la regularización del dominio de una propiedad a quien sea poseedor/a material de un bien raíz. De acuerdo con el Derecho Civil, corresponde al instrumento público, documento o antecedente escrito que da cuenta de que una o varias personas, ya sean naturales o jurídicas, son dueñas de un inmueble urbano o rural, el cual se encuentra inscrito en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente a la ubicación de dicho inmueble, acreditando, según su vigencia, que el dominio le pertenece a la persona descrita en dicho instrumento. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de las personas, ya que quienes regularicen su propiedad podrán acceder a diversos beneficios sociales entregados por el Estado, tales como pavimentación de calles, case-tas sanitarias, subsidios (habitacionales, de agua potable y alcantarillado), entre otros y hacer uso del inmueble, vender, arrendar, etc., luego de la prescripción legal.

**Saneamiento del dominio de la pequeña propiedad:** Procedimiento administrativo normado por el decreto Ley N° 2.695 que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos. El procedimiento de saneamiento de la posesión y constitución del dominio de la pequeña propiedad raíz opera respecto de aquellas personas naturales o jurídicas, previo cumplimiento de las exigencias y demás requisitos que en dicha normativa se consagran, esto es:

- Posesión material pacífica, continua y exclusiva por un tiempo no inferior a 5 años (el poseedor deberá probar su posesión por hechos positivos, tales como: cierres, mejoras, instalación de servicios u otros de igual significación).
- El avalúo del inmueble a regularizar no debe exceder de 380 UTM si es urbano y 800 UTM si es rural.
- No debe existir juicio pendiente sobre el dominio o posesión del inmueble a regularizar.
- El bien raíz debe contar con límites claros y ser aceptados por los vecinos colindantes.

**Bienes o propiedades privadas (inmuebles privados):** Propiedad o inmueble particular, urbano o rural, que es de carácter privado y que puede pertenecer en forma individual o colectiva a uno o varias personas naturales o jurídicas. Para efectos del Ministerio de Bienes Nacionales y, para iniciar un proceso de regularización, corresponde a un inmueble de dominio particular, urbano o rural, cuyo poseedor material carezca de título de dominio inscrito a su nombre o bien cuando éste sea imperfecto.

**Bienes o propiedades fiscales (inmuebles de carácter fiscal):** Corresponde a los que se encuentren inscritos a nombre del Fisco, de los gobiernos

regionales, municipalidades y servicios públicos descentralizados<sup>4</sup>. En una definición más amplia el artículo 590 del Código Civil señala que son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.

**Administración de bienes fiscales:** Acto que puede ser realizado mediante los siguientes procesos: arriendo, concesiones onerosas, destinaciones, afectaciones, desafectaciones, servidumbres y concesiones gratuitas, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Decreto Ley N° 1.939/77.

### IV.3. OFERTA PROGRAMÁTICA IDENTIFICADA

La oferta programática actual del MBN es de carácter no social, de acuerdo con la Clasificación Funcional del Gasto, la cual se centra en el propósito o función para el que se efectúan las transacciones<sup>5</sup>.

De acuerdo con el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales, el MBN tiene identificados en el año 2020, un total de 4 programas y 5 iniciativas<sup>6</sup> vigentes en el período de evaluación. Dos de ellos tienen componentes que consideran procesos de regularización de títulos de dominio. Sin embargo, la Subsecretaría de Bienes Nacionales indica que tramita casos en el marco de los procesos que son objeto de esta evaluación, pero sin que estén necesariamente adscritos a un programa o iniciativa en particular; los cuales serán considerados para efectos del análisis estadístico que se realizará en el capítulo siguiente.

El cuadro que se presenta a continuación entrega detalles del programa e iniciativa, cuyos procesos serán considerados en la presente evaluación. Este cuadro entrega información sobre la dependencia administrativa, descripción del programa o iniciativa, propósito y componentes. Éstos serán considerados y evaluados sólo en lo que respecta a los procesos de regularización de títulos de dominio que son considerados en sus procesos.

4 Respecto de las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado ver Decreto Ley N°1939 de 1977.

5 Ver documento Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010-2019 [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350_doc_pdf.pdf)

6 A diferencia de los programas, las iniciativas poseen un alcance o resultado esperado más acotado, por lo que no requieren identificar y/o cuantificar resultados finales tal como se le exige a un programa. Ver en Antecedentes Evaluación Ex Ante [http://www.dipres.cl/598/articles-111377\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/598/articles-111377_doc_pdf.pdf)

## CUADRO 1: OFERTA PÚBLICA VIGENTE DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES CON PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO

PROGRAMAS E INICIATIVAS	DESCRIPCIÓN	PROPÓSITO	COMPONENTES
Programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz  División de Constitución de Propiedad Raíz	Este programa se inició el año 1979 y tiene como objetivo que las personas que realizan solicitudes de saneamientos (D.L. N° 2.695), títulos gratuitos (D.L. N° 1.939) y nuevos títulos de dominio (Ley N° 19.766) reciban sus títulos de dominio y cuenten con certidumbre jurídica, permitiéndoles la oportuna postulación a beneficios estatales y particulares. Para ello, el programa tramita solicitudes de regularización para la pequeña propiedad particular y fiscal, y ejecuta acciones para educar a la población sobre la prevención de la irregularidad del título de dominio	Que los postulantes de la Ley del Sur (Ley 19.776), Títulos Gratuitos (D.L. 1.939) y Saneamientos (D.L. 2.695) cuenten con certidumbre jurídica, permitiéndoles la oportuna postulación a beneficios estatales y particulares.	Saneamientos Ley del Sur (Ley 19.776). Títulos Gratuitos (D.L. 1.939). Saneamientos (D.L. 2.695). Prevención de la irregularidad del título de dominio (hasta 2018)
Regularización de títulos de dominio y gestión de la propiedad fiscal asociada a pueblos indígenas (Iniciativa)  Unidad de Asuntos Indígenas de la División de Catastro	Esta iniciativa se inició el año 2019 y tiene como objetivo la Tramitación oportuna de solicitudes de pueblos indígenas, tanto en materias asociadas a D.L.1.939/1977 como a D.L. 2.695/79.	Tramitar oportunamente solicitudes de pueblos indígenas, tanto en materias asociadas a D.L.1.939/1977 como a D.L. 2.695/79, contribuyendo al desarrollo de políticas públicas territoriales, evitando o resolviendo conflictos e incumplimientos legales.	Gestión de demanda indígena sobre propiedad fiscal de mayor complejidad. Regularización de pequeña propiedad raíz a beneficiarios de Pueblos Indígenas. Tramitación oportuna de las solicitudes de asignación de inmuebles fiscales para comunidades, organizaciones y personas naturales indígenas.

Fuente: Monitoreo de Programas e Iniciativas Programáticas 2019. Dirección de Presupuestos.

En la Regularización de Títulos de Dominio se identifican la aplicación de la Ley del Sur (Ley 19.776)<sup>7</sup>, Decreto Ley. 1.939 (siendo el caso más conocido Títulos Gratuitos)<sup>8</sup> en el caso de propiedad de dominio fiscal, y Saneamientos (D.L. 2.695)<sup>9</sup> en el caso de las propiedades de dominio privado. En todos ellos se busca entregar, a las personas que postulan, certidumbre jurídica al poseedor irregular de un inmueble. En la Regularización de títulos de dominio y gestión de la propiedad fiscal asociada a pueblos indígenas<sup>10</sup> se aplican Saneamientos (D.L. 2.695), Decreto Ley. 1.939 y Ley del Sur.

De acuerdo con la ficha de seguimiento del programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz, se tramitaron durante el año 2019 un total de 21.914 casos, de los cuales un 98% correspondió a Saneamientos, mientras que un 1,9% correspondió a Títulos Gratuitos, y el 0,1% restante a Ley del Sur. En el caso de Regularización de títulos de dominio y gestión de la propiedad fiscal asociada a pueblos indígenas fueron 962 casos, siendo un 52% a Títulos Gratuitos y 48% a casos de Saneamientos.

#### **IV.4. PROCESOS RELACIONADOS CON LA REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO**

El presente capítulo aborda desde el diseño los procesos correspondientes a la Regularización de Títulos de Dominio. El capítulo está desagregado en dos subapartados. El primero, corresponde al Saneamiento (D.L. 2.695), el cual, como se mencionó anteriormente, corresponde a un proceso que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos. Se describe el proceso correspondiente a las dos formas de implementación: 1) Ejecución a través de MBN y 2) Ejecución a través de un particular, que difieren según quién desarrolla el proceso, ya sea el Ministerio de Bienes Nacionales en el primer caso o una empresa contratista en el segundo.

Aunque no existe un procedimiento levantado por el MBN de la aplicación de Títulos Gratuitos y Ley del Sur, se presenta en el segundo subapartado de este capítulo, una descripción de las etapas que considera la aplicación de Títulos Gratuitos (DL 1.939).

<sup>7</sup> Corresponde a la aplicación de la Ley N° 19.776 que establece un procedimiento de regularización respecto de inmuebles fiscales que estuvieren siendo ocupados en forma efectiva por al menos cinco años y cuyo derecho de ocupación derive de un decreto válido del Ministerio de Bienes Nacionales y al que se encuentren vinculados. Estas personas pueden solicitarle a dicho Ministerio que les otorgue un nuevo título de dominio a pesar de que tengan otro inmueble.

<sup>8</sup> Corresponde a la aplicación del DL 1.939 que es en inmuebles fiscales y permite que el Estado pueda transferir gratuitamente inmuebles de su propiedad, de carácter rústico y urbanos, a personas naturales de nacionalidad chilena que por sus antecedentes económicos lo justifiquen o a personas jurídicas que no persigan fines de lucro y que no sean dueñas de otro bien raíz.

<sup>9</sup> A través de la aplicación de un procedimiento administrativo, la situación del poseedor material de un bien raíz, reconociéndole la calidad de poseedor regular para adquirir el dominio del inmueble. Este servicio se aplica en forma excepcional cuando la regularización resulta difícil u onerosa de obtener por otras leyes, y que la tasación fiscal de dichos inmuebles no sobrepase las 380 u 800 UTM, según se trate de propiedades urbanas o rurales, respectivamente.

<sup>10</sup> La regularización de títulos de dominio a beneficiarios de Pueblos Indígenas es una iniciativa financiada por un convenio de colaboración entre la CONADI y el Ministerio de Bienes Nacionales. Este financiamiento permite la licitación de mensuras para los casos solicitados por personas pertenecientes a los pueblos indígenas, que son priorizados en la tramitación de sus requerimientos de regularización, así como también, la publicación en un diario de circulación regional y la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces. Además de la contratación de personal para apoyar a la unidad de regularización de la Seremi.

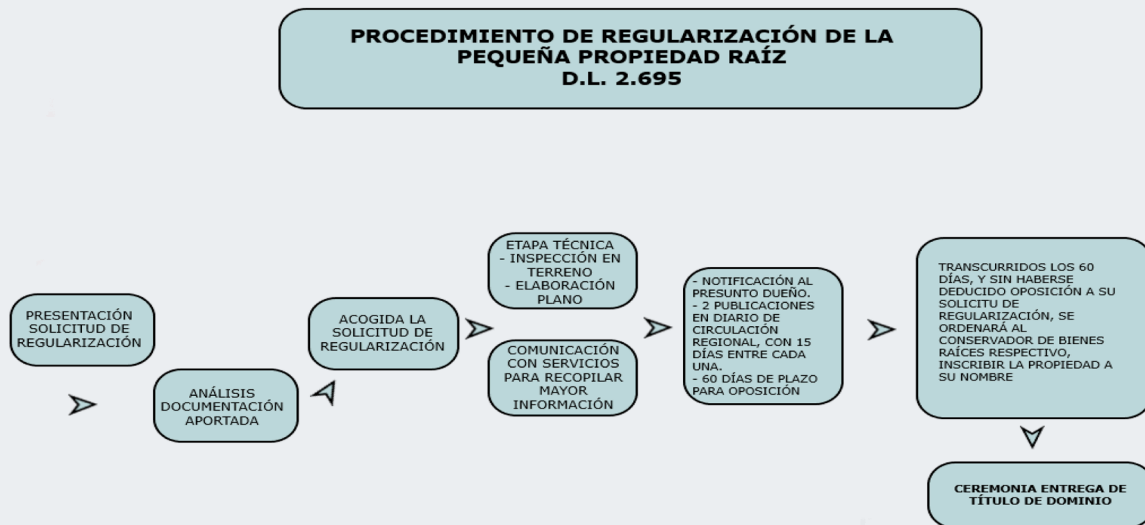


#### IV.4.1 SANEAMIENTO (D.L. 2.695)

El procedimiento contiene una parte jurídica de acreditación de requisitos legales y una parte técnica de comprobación de la situación en terreno, mediante el cual el poseedor material de un bien raíz que carece de título puede llegar a adquirir el dominio de esa propiedad por el transcurso del plazo de dos años después de inscrito en el Conservador de Bienes Raíces, a través del modo de adquirir prescripción adquisitiva. Así, consolidado el dominio, podrá optar a subsidios, programas de mejoramiento, créditos, vender, construir y arrendar.

La figura a continuación da cuenta del flujo del procedimiento en líneas generales.

**FIGURA 2. PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ D.L. 2.695.**



- SI SU SOLICITUD DE REGULARIZACIÓN RESULTA SER RECHAZADA, DURANTE TODO EL PROCEDIMIENTO PODRÁ PRESENTAR NUEVOS ANTECEDENTES O SOLICITAR LA RECONSIDERACIÓN DE AQUELLOS YA ENTREGADOS.

Fuente: División de Constitución de Propiedad Raíz. Ministerio de Bienes Nacionales.

Las acciones, jurídicas y topográficas, que requiere este proceso pueden ser solicitados por las personas interesadas en sanear sus títulos directamente al MBN (ejecución a través de MBN), especialmente a fin de obtener algún subsidio para su financiamiento<sup>11</sup>. Cabe consignar que el MBN puede realizar la etapa técnica (mensura) dentro del proceso, en forma directa, que corresponde a técnicos del Ministerio y, en el caso indirecto, mediante una licitación pública en la que participan empresas contratistas que forman parte del Registro Nacional de Contratistas. Por otra parte, existe la ejecución a través de un particular, en donde el MBN revisa cada etapa del proceso de regularización que realiza la empresa contratista, las que se encuentran autorizadas para efectuar las mismas labores, previo contrato de prestación de servicios con el particular interesado.

Según lo constatado en la evaluación del programa de Regularización de Títulos de Dominio realizada a través de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales durante el 2015, en el procedimiento actual, la única función que se delega a otras instituciones es la etapa técnica (que incorpora los trabajos topográficos), cuando se licita por la región a una empresa contratista y, se les paga mediante remesas previamente revisadas y visadas por el Nivel Central. Los procesos se realizan a través de sistemas de tramitación, actualmente los Saneamientos y Actas de Radicación<sup>12</sup> en Sistema de Gestión Documental (SISTRED) y los Títulos Gratuitos, Ley del Sur y Saneamiento particulares a través del modelo de gestión territorial (MGT).

A continuación, se presenta en detalle el proceso cuando es por ejecución directa y cuando es parcialmente tercerizado.

## A. EJECUCIÓN A TRAVÉS DEL MBN

El proceso puede descomponerse en 4 Etapas, tal como se da cuenta en el cuadro a continuación. Las subetapas son consecutivas, salvo las que están en columnas paralelas, que son simultáneas o alternativas, según se indica. Por otra parte, las celdas sombreadas en gris representan la finalización del procedimiento por distintas causales que se detallan en el cuadro. A su vez, las celdas sombreadas en azul representan acciones realizadas por el solicitante y por el personal del Conservador de Bienes Raíces (CBR).

<sup>11</sup> De acuerdo a lo indicado en la Web Institucional del MBN indica que el costo del Trámite de la Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz Particular varía entre los \$235.683 y los \$841.900, dependiendo si el inmueble a regularizar es rural o urbano, si su extensión es mayor a 70 Hectáreas, y/o si es de difícil acceso. Fuente: [http://www.bienesnacionales.cl/?page\\_id=28789](http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=28789)

<sup>12</sup> El Acta de Radicación es un permiso de ocupación temporal del inmueble sujeto a condición y plazo.

## CUADRO 2. ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO (DL 2.695) DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ<sup>13</sup>

SUBETAPAS <sup>a</sup>		
ETAPA 1 Ingreso de la solicitud y análisis jurídico	Presentación solicitud ante el Sistema de Información y Atención Ciudadana (SIAC) del Ministerio de Bienes Nacionales. <sup>b</sup>	
	Análisis documentación <sup>c</sup>	
	Preparación Informe jurídico 1.	
	Si es positivo, Resolución A Positiva que acepta a tramitación y su notificación.	Si es negativo, Resolución A Negativa, y su notificación (oportunidad de recursos de reposición y jerárquico).
ETAPA 2 Mensura, oficio a organizaciones externas y oficio presunto dueño	Etapa de Oficios solicitando información relativa al presunto dueño: - Servicio de Impuestos Internos (nombre, Rut y domicilio) - Servicio Electoral (último domicilio) - Servicio de Registro Civil e Identificación (último domicilio o fallecimiento)	Etapa Técnica: Visita al inmueble dejando constancia en Carabineros y elaboración de: Plano - Informe Técnico - Declaración de Hecho - Minuta de deslindes
	Notificación al Presunto Dueño transcurridos 15 días administrativos hábiles desde el envío de los oficios, y habiendo o no recibido respuesta de los servicios.	
	Elaboración de Informe de Verificación de la Posesión Material	
	Preparación Informe Jurídico 2.	
	Si es positivo, Resolución B que acepta el trámite y ordena publicaciones, los días 1° y 15, o en el día hábil inmediatamente.	Si es Negativo, Resolución B Negativa y su notificación (oportunidad de recursos de reposición y jerárquico)
ETAPA 3 Publicaciones y generación de la Resolución final	Preparación de Extracto (el que será publicado en un diario de mayor circulación regional)	
	Publicación 1 en diario de mayor circulación regional	
	Publicación 2 en diario de mayor circulación regional, 15 días después de Publicación 1.	Carteles en lugares públicos pertinentes (Seremi, Of. Provinciales y/o CBR)
	Se podrá presentar oposición por cualquiera que compruebe tener iguales o mejores derechos que el solicitante hasta 60 días administrativos hábiles después de la segunda publicación.	
	Si no se presenta oposición: Certificado de No Oposición	Si se presenta oposición, el Ministerio se abstendrá de continuar la tramitación y remitirá el expediente completo al Tribunal competente para su tramitación jurisdiccional.
	Resolución C que ordena al Conservador de Bienes Raíces inscribir y su notificación.	Resolución C Negativa si se determina que no se cumplen los requisitos que establece la ley.
ETAPA 4 Envío al Conservador de Bienes Raíces y entrega del Título de Dominio	Ingreso al Conservador de Bienes Raíces (CBR)	
	Inscripción del Título de Dominio a favor del solicitante con sus respectivas prohibiciones. Aquí pueden existir reparos de los CBR a la resolución que ordena la inscripción.	
	Recepción del título por el Ministerio	
	Ceremonia de Entrega del Título	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Subsecretaría de Bienes Nacionales.

Notas: a Las subetapas son consecutivas, salvo las que están en columnas paralelas, que son simultáneas o alternativas, según se muestra en el cuadro.

b La vía de ingreso del trámite puede ser on line con Clave Única en el portal de postulaciones del Ministerio de Bienes Nacionales, o de manera presencial en las oficinas de regionales o provinciales del Ministerio de Bienes Nacionales.

c La documentación solicitada corresponde al llenado de formularios que están en el sitio web del Ministerio de Bienes Nacionales, distintos certificados emitidos por el Conservador de Bienes Raíces, la municipalidad, el Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, Junta de Vecinos y otros documentos dependiendo de la calidad jurídica del solicitante.

13 Procedimiento Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz Particular. Código: DCPR-SA-P1; Versión: 9; Fecha: 01.10.2019.

Los distintos actos administrativos del proceso se pueden definir como sigue:

- Resolución A: Acto administrativo, que se pronuncia sobre la admisibilidad de la tramitación de la solicitud, una vez analizados los antecedentes documentales presentados por el solicitante.
- Resolución B: Acto administrativo, que se pronuncia sobre la procedencia o no, de la solicitud de regularización una vez despachados los oficios a las entidades externas y verificada la posesión material sobre el inmueble.
- Resolución C: Acto administrativo, que confiere al solicitante la calidad de Poseedor Regular, constituyendo un Justo Título y ordenando la Inscripción del inmueble objeto de la regularización en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces correspondiente.

Cabe observar que, en caso de que las resoluciones A, B o C sean negativas, existe un procedimiento documentado que norma los recursos ante estos actos administrativos<sup>14</sup>.

Cuando el MBN realiza el saneamiento las actividades se implementan como sigue<sup>15</sup>.

- Etapa 1: El Sistema de Información y Atención Ciudadana (SIAC) de la SEREMI recibe los antecedentes del solicitante, los digitaliza, y envía el Expediente Físico al Encargado de la Unidad de Regularización (EUR) de la SEREMI. Un Analista Abogado de la Unidad de Regularización (UR) revisa entonces la completitud de los antecedentes, requiere más información del Solicitante cuando es necesario, elabora el informe jurídico 1 y Resolución A (positivos o negativos) y notificación al usuario, para su posterior revisión y visación por parte del EUR y firma del Seremi. También tramita el eventual recurso ante una Resolución A negativa. Existen dos instancias en la Etapa 1 en que el Analista debe consultar al EUR si existen los recursos para la tramitación del expediente: luego del análisis de la documentación, y luego de la elaboración del Informe Jurídico 1. De no contar con recursos, se deberá mantener el caso en stock en el sistema<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> El solicitante podrá recurrir dentro del plazo de 5 días hábiles desde la notificación de la Resolución pertinente, con recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó dicha Resolución, y en subsidio, de recurso jerárquico ante el superior jerárquico de la misma autoridad que dictó el acto administrativo que se pretende impugnar, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 59 incisos 1° y 2° de la Ley 19.880/2003.

<sup>15</sup> En base a Procedimiento Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz Particular versión 9, del 01.10.2019, Ministerio de Bienes Nacionales.

<sup>16</sup> Según lo informado por el programa, para gestionar el stock, se priorizan los casos financiados por convenios de colaboración (recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional o CONADI). Los casos restantes se priorizan según la antigüedad y recientemente se agregaron criterios de priorización relacionados con solicitantes adultos mayores y mujeres jefas de hogar.

- ETAPA 2: Cuenta con dos subetapas. La primera es la Etapa Oficios, en donde el Analista de Regularización elabora los oficios y notificación al presunto dueño correspondientes a esta etapa, para su revisión y firma por parte del SEREMI. Y la segunda, corresponde a la Etapa Técnica, en donde el EUR deriva el expediente al Encargado de la Unidad de Catastro (EUC), quien lo deriva a su vez a un Técnico de su unidad, quien realiza las actividades consideradas en esta etapa, cuyos productos son revisados por el EUC. Una vez finalizadas ambas etapas, el Analista de Regularización completa el Informe de Verificación de la Posesión Material, elabora el Informe Jurídico 2 y Resolución B, que es revisada y visada por el EUR y enviada a firma al SEREMI. La UR tramita un eventual recurso ante una Resolución B negativa.
- Etapa 3: Un Analista Administrativo de la UR se encarga de las publicaciones y carteles de esta etapa, los cuales son revisados por el EUR. En caso de oposición, un analista abogado de la UR prepara la documentación y la envía a Tribunales. Si no hay oposición, el Abogado elabora la Resolución C y notificación, que es revisada y visada por el EUR y enviada a firma al SEREMI. La UR tramita un eventual recurso ante una Resolución C negativa.
- Etapa 4: Un Analista de Regularización (Abogado o Administrativo) entrega presencialmente la documentación a CBR y hace el seguimiento mensual. Un Analista Abogado analiza los eventuales reparos de la CBR y ratifica eventualmente la Resolución C. Un Analista Administrativo de la UR informa al solicitante y registra la entrega del Título.

La Oficina de Partes de la SEREMI se encarga de la recepción de recursos, oposiciones y envío de documentos para todas las etapas.

## B. EJECUCIÓN A TRAVÉS DE UN PARTICULAR

Existe el procedimiento de Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz Particular por el Contratista, que corresponde a una de las empresas que conforman el Registro Nacional de Contratistas del MBN, y contempla las actividades necesarias desde que se recibe la solicitud por el Contratista hasta que se entrega el Título de Dominio al solicitante. Cabe consignar que, bajo esta modalidad, el MBN revisa cada etapa del proceso de regularización que realiza la empresa contratista.

El Ministerio de Bienes Nacionales mantiene un Registro Nacional de Contratistas de trabajos jurídicos y/o topográficos necesarios para la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz de conformidad al D.L. N°2.695, de 1979. Este registro está normado por el D.S N° 127, de 2005, y es de carácter público y permanente.

En el cuadro a continuación se presentan las etapas más relevantes de este procedimiento. Las celdas sombreadas en azul representan acciones realizadas por el solicitante y por el personal del Conservador de Bienes Raíces (CBR).

### CUADRO 3. ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ POR EL CONTRATISTA<sup>17</sup>

SUBETAPAS <sup>a</sup>		
ETAPA 1 Ingreso de la solicitud y análisis jurídico.	Presentación solicitud ante el contratista.	
	Recepción de antecedentes e ingreso de los datos requeridos en el sistema SISTRED.	
	Envío de la carpeta física con toda la documentación a la SEREMI.	
	Preparación Informe jurídico 1 por el contratista en el sistema SISTRED.	
	Visación del Informe jurídico 1 por el Encargado/a de Unidad de Regularización.	
	Si el inmueble no es fiscal, se genera Cupón de Pago en el sistema, a nombre del solicitante y Notificación de Aviso para Pago al/la Contratista vía sistema.	Si el inmueble es fiscal, Resolución A Denegatoria y su notificación. (oportunidad de recursos de reposición y jerárquico).
ETAPA 2 Mensura, oficio a organizaciones externas y oficio a presunto dueño	Elaboración por contratista de Oficios solicitando información relativa al presunto dueño: - Servicio de Impuestos Internos (nombre, Rut y domicilio) - Servicio Electoral (último domicilio) - Servicio de Registro Civil e Identificación (último domicilio o fallecimiento)	Etapa Técnica: Visita del contratista al inmueble dejando constancia en Carabineros y elaboración de: - Plano - Informe Técnico - Declaración de Hecho - Minuta de deslindes
	Visación de oficios por el Encargado/a de Unidad de Regularización, y posterior firma del SEREMI.	
	Elaboración por contratista de Notificación al Presunto Dueño transcurridos 15 días administrativos hábiles desde el envío de los oficios, y habiendo o no recibida respuesta de los servicios.	Visación de etapa técnica por el Encargado/a de Unidad de Catastro.
	Visación de Notificación por el Encargado/a de Unidad de Regularización, y posterior firma del SEREMI.	
	Elaboración de Informe de Verificación de la Posesión Material por el Encargado/a de Unidad de Regularización.	
ETAPA 3 Publicaciones y generación de la Resolución final	Preparación Informe Jurídico 2 por el contratista.	
	Visación de Informe Jurídico 2 por el Encargado/a de Unidad de Regularización.	
	Si es positivo, Resolución B que acepta el trámite y ordena publicaciones, los días 1° y 15, o en el día hábil inmediatamente.	Si es Negativo, Resolución B Negativa y su notificación. (oportunidad de recursos de reposición y jerárquico).
	Preparación por el contratista de dos publicaciones para los diarios de mayor circulación regional.	
	Visación de extractos de publicación por el Encargado/a de Unidad de Regularización.	
	Publicación 1 en diario de circulación regional por parte del contratista.	Carteles en lugares públicos pertinentes (Seremi, Of. Provinciales y/o CBR) a cargo del contratista.
	Publicación 2 en diario de circulación regional, 15 días después de Publicación 1, por parte del contratista.	
	Se podrá presentar oposición por cualquiera que compruebe poseer mejores derechos que el solicitante hasta 60 días hábiles después de la segunda publicación.	
	Si no se presenta oposición: contratista elabora Certificado de No Oposición.	Si se presenta oposición, la unidad regional de regularización se abstendrá de continuar la tramitación y remitirá el expediente completo al juez de letras en lo civil para su análisis.
	Visación de Certificado de No Oposición por el Encargado/a de Unidad de Regularización.	Resolución C Negativa si se determina que no se cumplen los requisitos que establece la ley, elaborada por el contratista y visada por el Encargado/a de Unidad de Regularización.
ETAPA 4 Envío al Conservador de Bienes Raíces y entrega del Título de Dominio	Ingreso al Conservador de Bienes Raíces (CBR) por parte del contratista.	
	Inscripción del Título de Dominio a favor del solicitante con sus respectivas prohibiciones. Aquí pueden existir reparos de los CBR a la resolución que ordena la inscripción.	
	Revisión del contratista de la correcta inscripción en el CBR, e informa al/la solicitante que su proceso ha finalizado exitosamente.	
	Ceremonia de Entrega del Título efectuada por el contratista.	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Subsecretaría de Bienes Nacionales.

Notas: a Las subetapas son consecutivas, salvo las que están en columnas paralelas, que son simultáneas o alternativas, según se muestra en el cuadro.

<sup>17</sup> Procedimiento Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz Particular por el Contratista. Código: DCPR-SA-P3; Versión: 0; Fecha: 23.12.2016. Se deja constancia que procedimiento está basado en una tramitación de las empresas contratistas en SISTRED, situación que no ocurre en la actualidad, por cuanto el procedimiento de Saneamiento Contratista aún se encuentra alojado en el sistema de MGT, que es solo de Registro.

La participación específica de cada actor se detalla como sigue<sup>18</sup>:

- Etapa 1: El solicitante se acerca a la oficina del Contratista, que receptiona, revisa y digitaliza los antecedentes, deriva el Expediente físico a la SEREMI respectiva y elabora el Informe Jurídico 1. El Encargado de la Unidad de Regularización (EUR) de la SEREMI revisa y visa el Informe Jurídico 1 y la Resolución A, que es visada por el SEREMI, y elabora la notificación al solicitante. Para poder dar paso a una Resolución A positiva, es necesario un informe jurídico 1 positivo y el pago del respectivo Cupón de Pago que genera el EUR. El EUR también es responsable de dar respuesta a los recursos presentados por los solicitantes que reciben una resolución A negativa.
- ETAPA 2: Cuenta con dos subetapas. La primera es la Etapa Oficios, en donde el Contratista confecciona los oficios y elabora la notificación al presunto dueño. El EUR revisa y tramita su firma por parte del SEREMI. Además, recibe las eventuales respuestas a los Oficios y comparte una copia al Contratista. La segunda es la Etapa Técnica, en donde el Contratista debe visitar el inmueble y realizar las actividades consideradas en esta etapa. El Encargado de Catastro de la Seremi revisa estos productos y visa dichos documentos. Una vez finalizadas ambas etapas, el EUR elabora el Informe de Verificación de la Posesión Material, en base a los productos anteriores. Si éste evalúa jurídicamente los antecedentes de forma negativa, él mismo elabora el respectivo informe jurídico 2 negativo, Resolución B negativa y notificación. Si lo evalúa de forma positiva, se le encarga al Contratista la elaboración del informe jurídico 2 y Resolución B positivos, y notificación, que posteriormente son revisados y tramitados por el EUR. Adicionalmente, éste da respuesta a los eventuales recursos.
- Etapa 3: El Contratista confecciona el extracto y, luego de su revisión por el EUR, realiza las dos publicaciones respectivas y fija los carteles. En caso de que se presenten oposiciones dentro del plazo establecido, el EUR debe enviar los antecedentes al Juez de Letras correspondiente y notificar de ello al solicitante y oponente. Si no se presenten oposiciones, el Contratista debe elaborar el Certificado de no oposición, el cual es revisado y visado por el EUR. Luego el Contratista debe elaborar la Resolución C positiva o negativa y su respectiva notificación, para la revisión y visación del EUR y firma del SEREMI. La EUR debe dar respuesta a eventuales recursos presentados por los solicitantes ante una resolución C negativa.
- Etapa 4: El Contratista elabora y envía el oficio al Conservador de Bienes Raíces, adjuntando la Resolución C positiva. El EUR se hace cargo de eventuales reparos que tenga el CBR. Una vez inscrita la propiedad, el Contratista digitaliza la inscripción, notifica al solicitante y le entrega el título de dominio.

Los actos administrativos del proceso son los mismos que en el caso de la Ejecución a través de MBN.

<sup>18</sup> En Base a Procedimiento Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz Particular por el Contratista, del 23.12.2016, Ministerio de Bienes Nacionales.

#### IV.4.2 TÍTULOS GRATUITOS DL 1.939

En el caso de Títulos Gratuitos DL 1.939 no se cuenta con levantamiento del procedimiento administrativo por parte del MBN. Sin embargo, la aplicación de esta ley cuenta de dos etapas<sup>19</sup>: 1) obtención de la Acta de Radicación; y 2) tramitación del Título Gratuito, que comienza una vez cumplido el plazo establecido por el Acta de Radicación.

##### ETAPA 1

El Acta de Radicación es un trámite previo, e independiente de la obtención del título gratuito. Ésta certifica que la persona natural chilena que solicita el Título Gratuito cumpla con las obligaciones que el Estado le impone al autorizar esa radicación, o sea, es un permiso de ocupación temporal del inmueble sujeto a condición y plazo. Su obtención consta de las siguientes subetapas:

1. Ingreso de una solicitud a la SEREMI correspondiente a la ubicación del inmueble.
2. Si la SEREMI lo estima necesario, se visita el terreno, para determinar si el inmueble es o no Fiscal y si se encuentra o no disponible para estos efectos.
3. El comité consultivo<sup>20</sup> y el SEREMI tomarán la decisión de otorgar o no el Acta de Radicación.
4. En el caso de ser concedida, el Acta de Radicación se otorgará a través de una resolución administrativa del SEREMI en la cual se establecerá el plazo de la autorización de ocupación del inmueble, así como las obligaciones que se imponen al beneficiario. La facultad de tramitación y otorgación del acta de radicación se encuentra en los SEREMIS y jefes de las Oficinas Provinciales de Bienes Nacionales.
5. Una vez cumplido el plazo y las obligaciones consagradas en el Acta de Radicación, el ocupante queda habilitado para solicitar al Ministerio de Bienes Nacionales el otorgamiento de un Título Gratuito de dominio con relación al inmueble en cuestión; o solicitar la renovación del acta por un nuevo periodo; o hacer abandono de la propiedad.

La segunda etapa de este procedimiento corresponde a la tramitación del Título Gratuito y comienza una vez cumplido el plazo establecido por el Acta de Radicación. Consta de las siguientes subetapas:

1. El interesado podrá solicitar a la SEREMI respectiva el otorgamiento de un Título Gratuito de dominio sobre la misma, en miras a transformarse

<sup>19</sup> Fuente: Informe Final de Evaluación Programa de Regularización de Títulos de Dominio 2015, Dirección de Presupuestos.

<sup>20</sup> Comité Consultivo Regional o el ente que cumpla dicha función: Instancia integrada por el Secretario Regional Ministerial, el Encargado de la Unidad de Bienes Nacionales y el Encargado de Catastro. En el que se evalúan antecedentes del caso que corresponda.



en dueño del inmueble. La solicitud deberá estar acompañada de una declaración jurada de que no se es dueño, ni el solicitante, ni su cónyuge, de otro bien raíz, y otra de soltería cuando correspondiere.

2. Se efectúa una evaluación socioeconómica del solicitante<sup>21</sup>, para establecer si es o no merecedor de financiamiento estatal del trámite y el monto a pagar.
3. Si es que el solicitante no se encontrare en situación de vulnerabilidad que amerite el otorgamiento de financiamiento estatal, los antecedentes pasarán a la máxima autoridad ministerial para evaluar otros antecedentes socioeconómicos que puedan justificar el otorgamiento del Título Gratuito de dominio.

#### ETAPA 2

1. La solicitud será entonces evaluada por el SEREMI a luz de la disponibilidad del inmueble fiscal para ser transferido y avaluado.

#### ETAPA 3

1. Si la autoridad regional estima que el inmueble es susceptible de ser entregado al solicitante, y si el valor del avalúo fiscal es inferior a 500 UTM será el SEREMI quien dicte resolución respectiva, siempre que el solicitante cumpla con todos los requisitos legales para poder acceder a este beneficio.
2. En caso de que el inmueble tuviese un avalúo fiscal superior a 500 UTM, el expediente de tramitación pasará a la máxima autoridad ministerial para que dicte el Decreto correspondiente.
3. Una vez dictada la resolución, ésta se notifica al solicitante, quien deberá suscribir un Acta de Aceptación.

#### ETAPA 4

1. Luego de lo anterior, el referido acto administrativo se inscribe en el Conservador de Bienes Raíces respectivo a su nombre.

### IV. 5 ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS

A continuación, se presenta información de presupuesto y ejecución referentes a la Regularización de Títulos de Dominio. Primero, se analiza el programa presupuestario Regularización de la Propiedad Raíz del MBN, cuyos antecedentes presupuestarios están consignados en la Ley de Pre-

<sup>21</sup> Esta evaluación socioeconómica se realiza en función del Registro Social de Hogares, estableciéndose subsidios a los que se pueden optar según el tramo de vulnerabilidad del postulante.

supuestos de cada año, y cuya ejecución presupuestaria es reportada mensualmente por el MBN a la Dirección de Presupuestos. Este análisis se complementa con la información de presupuesto y gasto a nivel de programa público, del Programa Público Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz y de la Iniciativa Regularización de Títulos de Dominio y Gestión de la Propiedad Fiscal Asociada a Pueblos Indígenas. La información correspondiente es auto reportada por el ministerio a Dipres anualmente durante el proceso de monitoreo realizado por la División de Control de Gestión a la oferta programática no social del gobierno.

Los recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuestos para financiar el proceso de regularización de títulos se consigan en el programa presupuestario 03 Regularización de la Propiedad Raíz, del Capítulo 01 Subsecretaría de Bienes Nacionales, de la Partida 14 Ministerio de Bienes Nacionales.

El Cuadro 4<sup>22</sup> muestra la evolución del presupuesto inicial de este programa presupuestario en el período evaluado, el que alcanza un total de cerca de \$4.348 millones de pesos en el año 2020, lo que corresponde a un incremento en términos reales de 41,6% respecto del 2017. Este incremento se produjo principalmente entre los años 2017 y 2018, en que el programa presupuestario experimentó un incremento de \$987 millones, un 32,2% en términos reales. El programa presupuestario experimentó alzas graduales en los años subsiguientes, pero de menor magnitud.

Al revisar los tres subtítulos más importantes, que explican a lo menos el 95% del presupuesto, se observa que más del 75% del presupuesto el año 2020 consiste, en partes prácticamente iguales, en Gastos en Personal y Transferencias Corrientes. Estas transferencias al sector privado financian todo tipo de gastos, incluyendo convenios con externos y la contratación de honorarios<sup>23</sup>, para las actividades asociadas al proceso de regularización de títulos de dominio, pero de aquellas solicitudes que el MBN identifica como rezagados. Por su parte, los Bienes y Servicios de Consumo en dicho año corresponden al 20,5% del presupuesto inicial. Este último subtítulo es el que más se incrementó en el período, con un 73%; le sigue el subtítulo de Transferencias Corrientes con 57% y el de Personal, que se incrementa en un 10,4% en términos reales. Finalmente, el que más aumenta en términos absolutos es el de transferencias corrientes con \$593 millones de pesos.

22 Las cifras de la presente sección están expresadas en M\$ del año 2021, para lo cual se utilizaron los factores de actualización establecidos en el Anexo 3.

23 El límite máximo de personas y gasto correspondiente a estos convenios de honorarios está fijado anualmente en la glosa 05 del programa presupuestario.

#### CUADRO 4. PRESUPUESTO INICIAL DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RAÍZ. 2017 -2020 (M\$ 2021)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	VARIACIÓN % 2017 - 2020
Gastos en Personal	1.507.088	1.599.514	1.647.307	1.664.074	10,4%
Bienes y Servicios de Consumo	515.541	1.275.628	1.039.672	891.915	73,0%
Transferencias Corrientes	1.040.526	1.016.111	1.363.842	1.633.495	57,0%
Otros Gastos	7.596	166.786	166.688	158.203	1982,8%
Total Presupuesto Inicial	3.070.750	4.058.039	4.217.509	4.347.687	41,6%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuestos de cada año.

El Cuadro 5 muestra la evolución del presupuesto inicial y vigente, así como también, la ejecución en el período evaluado del programa presupuestario analizado. Se observa que el año 2017 se incrementó el presupuesto inicial en un 7% durante el transcurso del año. De acuerdo a lo informado por el servicio, ello se debió a modificaciones propias de su operación<sup>24</sup>. En los años siguientes, ocurrió el fenómeno contrario, en que se realizaron ajustes a la baja al presupuesto inicial, de 15% al año 2018, 10% el año 2019 y 21% el año 2020. Al analizar los decretos de modificación presupuestaria de estos años, se observa que las reducciones de presupuesto se concentraron en el subtítulo de Bienes y Servicios de Consumo y el de Transferencias Corrientes. El detalle del presupuesto vigente de estos subtítulos y las razones de estas rebajas se analizarán más adelante.

Respecto del gasto devengado total del programa presupuestario, se constata un incremento de 18%, en el período 2017 a 2019, y luego una baja el año 2020, de 8,4%. El servicio informa que la situación sociosanitaria influyó negativamente en la ejecución, en términos de una disminución del ingreso de solicitudes y la ralentización del procedimiento administrativo, especialmente por la realización de las labores técnicas en terreno<sup>25</sup>.

El índice de ejecución del presupuesto respecto al presupuesto inicial es de 102,5% el año 2017 y luego disminuye a 84,6% el año 2018 y alcanza solamente 78,8% el año 2020. Sin embargo, al analizar la ejecución con respecto al presupuesto vigente, los índices de ejecución mejoran, y se mantienen alrededor del 98% en el período 2018 a 2020, lo que sugiere que los bajos índices de ejecución inicial responden a las reducciones presupuestarias que afectaron al programa.

<sup>24</sup> Deuda Flotante, Incremento por Desempeño Institucional, Reajuste de Remuneraciones y reasignaciones internas para Devoluciones.

<sup>25</sup> Ficha de Monitoreo y Seguimiento de Programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz.

### CUADRO 5. PRESUPUESTO INICIAL, VIGENTE Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RAÍZ. 2017-2020 (M\$ 2021)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020
Presupuesto Inicial	3.070.750	4.058.039	4.217.509	4.347.687
Presupuesto Vigente	3.295.372	3.434.247	3.791.315	3.427.056
Ejecución Presupuesto	3.147.707	3.349.562	3.694.345	3.364.475
Ppto.Vigente c/r Ppto. Inicial	107,3%	84,6%	89,9%	78,8%
Ejecución c/r Ppto. Inicial	102,5%	82,5%	87,6%	77,4%
Ejecución c/r Ppto. Vigente	95,5%	97,5%	97,4%	98,2%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuestos de cada año.

El Cuadro 6 consigna información detallada de presupuesto vigente y ejecución presupuestaria para los subtítulos de Bienes y Servicios de Consumo y Transferencias Corrientes, que fueron los que experimentaron las principales variaciones en términos de presupuesto vigente. Al comparar con las cifras de presupuesto inicial en el Cuadro 4, se observa que el presupuesto del subtítulo de Bienes y Servicios de Consumo experimentó rebajas en todos los años de evaluación, cuyos montos en el período 2018-2020 fueron bastante significativos, variando entre \$473 y \$790 millones de reducción. Por su parte, el presupuesto del subtítulo de Transferencias Corrientes sólo experimentó una rebaja importante el año 2020, por \$443 millones. El servicio informa que las reducciones al Subtítulo de Bienes y Servicios de Consumo, entre 2017 y 2019, corresponden a reasignaciones asociadas a la Ley Caletas, ajustes fiscales, instalación de la institucionalidad en la región de Ñuble, entre otros. Por su parte, las rebajas correspondientes al año 2020 están asociadas a un ajuste fiscal general por priorización del presupuesto para hacer frente a la pandemia del COVID-19.

Al revisar los índices de ejecución por subtítulo, respecto del presupuesto final, se observan índices satisfactorios, que superan el 95%, con excepción del subtítulo de transferencias corrientes el año 2017.

### CUADRO 6: PRESUPUESTO VIGENTE Y EJECUCIÓN POR SUBTÍTULO DE BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RAÍZ. 2017-2020 (M\$ 2021)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020
Ppto. Vigente Subtítulo Bienes y Servicios	493.445	484.973	566.036	401.580
% Ejecución Subt. Bs y Ss c/r Ppto. Vigente	97,2%	100,0%	95,8%	98,1%
Ppto. Vigente Subtítulo Transferencias corrientes	962.833	1.002.034	1.315.829	1.167.353
% Ejecución Subt. TC c/r Ppto. Vigente	93,6%	98,6%	96,5%	98,1%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuestos de cada año.

En base a las cifras reportadas por el Ministerio de Bienes Nacionales durante los procesos anuales de monitoreo que realiza la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos a su oferta programática, es posible realizar un análisis presupuestario a nivel de oferta programática involucrada en los procesos de regularización de títulos de dominio. Tal como se explicaba en el apartado IV.3, ello considera el programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz y la iniciativa Regularización de Títulos de Dominio y Gestión de la Propiedad Fiscal Asociada a Pueblos Indígenas. Esta última sólo cuenta con dos años de reporte, debido a su reciente creación. En el Cuadro 7 se muestra el comportamiento del programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz.

### CUADRO 7. PRESUPUESTO INICIAL, VIGENTE, EJECUCIÓN Y RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS DEL PROGRAMA PÚBLICO REGULARIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ. 2017-2020 (M\$ 2021)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	VARIACIÓN % 2017 - 2020
Presupuesto Inicial	3.075.044	4.065.940	4.207.483	4.345.562	41%
Presupuesto Vigente	3.299.980	3.440.934	3.782.301	3.425.381	4%
Recursos extrapresupuestarios*	4.457.000	4.175.177	6.048.788	7.655.882	72%
Total (Presupuestario + Extrapresupuestario)	7.532.044	8.241.117	10.256.271	12.001.444	59%
Ejecución Presupuesto	3.152.109	3.356.084	3.685.563	3.362.831	7%
Ppto. Vigente c/r Ppto. Inicial	107%	85%	90%	79%	
% Ejecución c/r Ppto. Inicial	103%	83%	88%	77%	
Recursos extrapresupuestarios c/r Ppto. Inicial	145%	103%	144%	176%	

Fuente: Ficha de Monitoreo y Seguimiento del Programa Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz, año 2020.

Nota: \* Detalla si el programa obtuvo recursos adicionales a los entregados por la Ley de Presupuestos.

Se aprecia del cuadro que las cifras de presupuesto y ejecución son prácticamente las mismas que las correspondientes al programa presupuestario completo, siendo por lo tanto aplicable el mismo análisis relativos a los cuadros 5 y 6. El informe de monitoreo y seguimiento del año 2020 incluye también un reporte de recursos extrapresupuestarios que financian el programa, los cuales superan en monto los recursos considerados en el presupuesto, y su importancia relativa ha aumentado en los dos últimos años. Éstos experimentaron un incremento de 72% entre los años 2017 y 2020, llegando a \$7.656 millones el año 2021, monto que es un 176% mayor al presupuesto inicial y más que duplica los recursos presupuestarios ejecutados en dicho año.

Finalmente, en el Cuadro 8 se analiza el comportamiento de la iniciativa Regularización de Títulos de Dominio y Gestión de la Propiedad Fiscal Asociada a Pueblos Indígenas.

#### **CUADRO 8. PRESUPUESTO INICIAL, VIGENTE Y EJECUCIÓN DE INICIATIVA REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO Y GESTIÓN DE LA PROPIEDAD FISCAL ASOCIADA A PUEBLOS INDÍGENAS. 2017 –2020 (M\$ 2021)**

CONCEPTO	2019	2020	VARIACIÓN % 2020 – 2019
Presupuesto Inicial	613.000	613.000	0%
Presupuesto Vigente	613.000	594.000	-3%
Ejecución Presupuesto	578.472	446.325	-23%
Ppto. Vigente c/r Ppto. Inicial	100%	97%	
% Ejecución c/r Ppto. Inicial	94%	73%	

Fuente: Ficha de Monitoreo y Seguimiento de la Iniciativa Regularización de Títulos de Dominio y Gestión de la Propiedad Fiscal Asociada a Pueblos Indígenas, año 2020.

En términos de montos absolutos, esta iniciativa tiene un presupuesto significativamente inferior al programa anterior. El año 2020 al igual que en el caso anterior, se realiza una rebaja en el presupuesto vigente respecto del inicial, pero en un porcentaje significativamente menor, de sólo 3%. En dicho año la iniciativa también presenta una subejecución importante, de 27%, que, de acuerdo con el informe de monitoreo de la iniciativa, se debe a que durante el auge de la pandemia (marzo-julio) del año 2020 no se pudo realizar las actividades planificadas para la ejecución de los tres componentes del convenio y no existió dentro de este tiempo gran número de tramitaciones debido a las cuarentenas sanitarias, lo que provocó una merma considerable de solicitudes.



# V. RESULTADOS





## V. RESULTADOS

### V.1. INGRESO Y TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULO

Tal como se ha descrito, cada proceso se inicia con la presentación de una solicitud en el Servicio de Información y Atención Ciudadana (SIAC). Esta unidad es la encargada de revisar la información acerca del inmueble, determinar si éste es de propiedad fiscal, cotejar los documentos e informar en caso de que existan errores o documentos ausentes. Luego, se digitalizan los documentos e ingresa la solicitud al sistema informático bajo el cual se realizan los seguimientos, pudiendo ser el SISTRED o Modelo de Gestión Territorial<sup>26</sup>. Dado que las bases de datos registran el ingreso de las solicitudes al sistema informático, en el marco de esta evaluación, se considera la suma de estos ingresos como el proxy de la demanda por servicios de regularización que enfrenta el MBN.

Por otro lado, se analizan las solicitudes tramitadas, las que pueden tener una tramitación positiva si ingresan al Conservador de Bienes Raíces; una tramitación negativa si son rechazadas por incumplimiento de la normativa; o ser enviadas a Tribunales si se presenta una oposición a la solicitud y se debe determinar quién tiene los derechos de propiedad. Las solicitudes tramitadas, ya sea con resultado positivo o negativo, consideran el cierre de la tramitación de un proceso de regularización por parte del MBN, por lo cual, en el marco de esta evaluación, las solicitudes tramitadas se consideran como proxy de la capacidad del servicio para hacerse cargo de las solicitudes que tienen en proceso.

A continuación, se presenta el cuadro con los datos totales de Ingreso de Solicitudes y Solicitudes Tramitadas al finalizar cada año.

**CUADRO 9. NÚMERO DE SOLICITUDES INGRESADAS Y SOLICITUDES TRAMITADAS CON RESULTADO POSITIVO O NEGATIVO POR AÑO Y TIPO DE TRÁMITE SOLICITADO. 2017-2020**

ESTADO DE LAS SOLICITUDES		2017	2018	2019	2020
Ingreso de Solicitudes		n.d.	13.348	18.252	13.655
Solicitudes Tramitadas		17.981	16.936	22.374	22.398
Distribución Solicitudes Tramitadas	Saneamiento	90,4%	90,9%	94,4%	96,5%
	Saneamiento Contratista	5,7%	6,8%	3,6%	1,6%
	Títulos Gratuitos	3,7%	2,2%	1,9%	1,6%
	Ley del Sur	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%

n.d.: No hay datos disponibles.

Fuente: Elaboración propia en base a datos anuales de Estado ingresados a diciembre y Estado de avance FH de cada año, proporcionadas por el Ministerio de Bienes Nacionales.

<sup>26</sup> Corresponden a sistemas informáticos que actúan como sistema de gestión de causas a nivel operativo y como sistema de monitoreo de gestión a nivel central.

El ingreso presenta un 2% más de solicitudes el 2020 que el 2018, aunque el peak de la demanda anual corresponde al 2019 con más de 18 mil solicitudes, lo que representa un aumento de 37% respecto al año anterior. Respecto a las solicitudes tramitadas, se observa un aumento significativo en los años 2019 y 2020 en comparación a los años anteriores, con más 22.300 casos tramitados, un 25% más que lo tramitado en 2017.

Al observar la distribución de casos tramitados según el tipo de trámite se aprecia que son mayoritariamente solicitudes de Saneamiento, representando sobre el 90% de los casos y al alza en el período estudiado. Le sigue el trámite Saneamiento Contratista, que experimenta una notable disminución en el periodo estudiado. En el año 2017 alcanza los 1.024 casos tramitados, en 2018 1.148 casos, pasando a 813 expedientes en 2019 y tan solo 366 en 2020. Esto se explicaría, en parte, porque en los últimos años casi no hay nuevos ingresos por esta vía (0,003% del total de trámites ingresados en 2019 y 0,015% en 2020). Luego se encuentra Títulos Gratuitos, que también evidencia un descenso en cantidad de expedientes tramitados, llegando a representar un 1,6% de los casos del 2020. Por último, en cuanto a la tramitación de casos por Ley del Sur, resultan ser marginales en el período evaluado, sin superar el 0,2% en todo el período.

En el Cuadro 10 se presenta la distribución regional de solicitudes ingresadas y tramitadas durante el periodo evaluado, constatándose una importante heterogeneidad entre regiones en ambos indicadores. Esta heterogeneidad responde a los tamaños de las regiones, así como también, a variaciones importantes en una misma región entre años.

**CUADRO 10. NÚMERO DE SOLICITUDES INGRESADAS Y TRAMITADAS POR REGIÓN. 2017-2020**

REGIÓN	2017		2018		2019		2020	
	INGRESADAS	TRAMITADAS	INGRESADAS	TRAMITADAS	INGRESADAS	TRAMITADAS	INGRESADAS	TRAMITADAS
Arica y Parinacota	n.d	221	123	137	97	275	69	89
Tarapacá	n.d	136	109	155	155	130	193	159
Antofagasta	n.d	247	115	176	139	150	43	108
Atacama	n.d	368	80	109	208	68	75	210
Coquimbo	n.d	1.367	1.151	1.694	955	1.488	777	1.088
Valparaíso	n.d	958	1.014	1.139	1.281	1.322	980	1.482
Metropolitana	n.d	839	833	1.913	1.774	2.453	1.492	2.473
O'Higgins	n.d	821	764	1.267	1.674	1.104	1.069	1.385
Maule	n.d	2.893	1.534	2.517	1.826	2.733	1.288	2.645
Ñuble*	n.d		213	770	1.615	583	1.033	1.113
Biobío	n.d	4.275	1.718	2.199	1.580	3.515	1.736	1.873
La Araucanía	n.d	2.657	2.552	2.231	3.642	4.401	2.506	5.857
Los Ríos	n.d	1.388	1.439	996	1.364	1.765	900	2.125
Los Lagos	n.d	1.447	1.374	1.348	1.537	1.989	1.302	1.464
Aysén	n.d	143	93	136	193	120	102	173
Magallanes	n.d	221	236	149	212	278	90	154
Total general	n.d	17.981	13.348	16.936	18.252	22.374	13.655	22.398

n.d.: No hay datos disponibles.

\* Considerar que la Región del Ñuble fue creada el año 2017.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Existen siete regiones que concentran el 76% del total de solicitudes ingresadas en el 2020. En primer lugar, la región de La Araucanía (18%) con una disminución de 2% entre el 2018 y el 2020, luego la región del Biobío (13%) con una variación de 1% para igual período y, en tercer lugar, la región Metropolitana (11%) con un importante incremento de 79% entre el 2018 y el 2020. A continuación, vienen la región de Los Lagos (10%), región del Maule (9%) y las regiones de O'Higgins y Ñuble (ambas con 8%).

En relación con las solicitudes tramitadas, seis regiones concentran el 73% de los casos en el año 2020. La Araucanía lidera con un 26% del total de solicitudes tramitadas, con una importante variación de 120% entre el 2017 y el 2020. Luego, la región del Maule con 12%, y una disminución de 9% para igual período y, en tercer lugar, la región Metropolitana (11%) con una variación de 195% entre el 2017 y el 2020. Las otras tres regiones que destacan son Los Ríos (10%), Biobío (8%) y Los Lagos (7%).

La comparación entre el ingreso de solicitudes y las solicitudes tramitadas da una referencia de cómo cambia el stock de casos en el tiempo. Los resultados agregados muestran que las solicitudes tramitadas anualmente son mayores que los ingresos de nuevas solicitudes, lo cual se evalúa positivamente. Sin embargo, en este análisis también se observa heterogeneidad

entre regiones. Por ejemplo, en La Araucanía y Los Ríos el año 2018 o Ñuble y O'Higgins el año 2019, los ingresos anuales superan el número de solicitudes tramitadas.

El Cuadro 11 muestra que la mayor parte de los casos tramitados son positivos para los años 2017 (67%), 2019 (55%) y 2020 (56%) con un promedio de 12 mil casos; sin embargo, en el 2018 solo alcanza a 6 mil casos (35%). Respecto a los tramitados negativamente, éstos promedian los 9.700 casos para el período 2018-2020, mientras que en el 2017 llegan a 6.500 casos. Aquellos casos que se envían a Tribunales no sobrepasan los 800 casos en cada año, representando no más del 3% del total de casos tramitados por año.

### CUADRO 11. NÚMERO DE SOLICITUDES TRAMITADAS SEGÚN ESTADO Y AÑO. 2017-2020

ESTADO DEL TRÁMITE	2017	2018	2019	2020
Enviado a Tribunales	340	208	600	740
Tramitado Negativo	6.458	10.721	9.374	9.110
Tramitado Positivo	11.183	6.007	12.400	12.548
Total general	17.981	16.936	22.374	22.398

Fuente: Elaboración propia en base a datos anuales de Estado de avance FH.

Con el fin de revisar la duración del proceso de regularización, se hizo uso de las bases de datos denominadas "Panel de casos en proceso" de cada mes para el período 2017-2020, y con ello, se calculó la duración promedio de cada una de las 4 etapas identificadas en el apartado IV.4, así como también, el tiempo promedio que permanece un expediente cuando es enviado a Tribunales y cuando pasa por el subproceso de notificación y apelación. En el Anexo 4 se puede encontrar mayor detalle respecto al proceso realizado para elaborar esta estimación.

Los resultados de la estimación se presentan en el cuadro 12., donde se observa que en promedio un expediente que transita por las 4 etapas demora 25 meses. Las etapas tienen distinta duración promedio, siendo la Etapa 4 la de mayor duración, con cerca de 8 meses, seguida de la Etapa 1, con cerca de 6 meses de duración promedio. Adicionalmente, se reporta el tiempo promedio de procesos que son externos, como la permanencia de la solicitud en Tribunales, que tiene una significativa duración de 16 meses, y el subproceso de notificación y apelación (5 meses)<sup>27</sup>.

Las últimas dos columnas del cuadro 12 muestran la duración de los dos trámites con mayor cantidad de casos. El análisis muestra que el trámite realizado por saneamiento contratista no es más rápido que vía Bienes

<sup>27</sup> El análisis de duración de Etapas consideró todas las actividades que las conforman. Adicionalmente, se implementó un análisis de sensibilidad para estudiar el efecto de la exclusión del cálculo de duración de la actividad denominada "enviar documentación a CBR", que es propia de la Etapa 4 y queda fuera del dominio de Bienes Nacionales. En este escenario, la duración de la Etapa 4 pasa de 8 meses a 5,4 meses.

Nacionales. Un análisis exploratorio señala que la duración del trámite por Saneamiento Contratista excede en 6 meses el trámite vía Saneamiento, con una duración total promedio de 31 meses<sup>28</sup>.

## CUADRO 12. DURACIÓN PROMEDIO POR ETAPA A NIVEL NACIONAL. 2017-2020 (EN MESES)

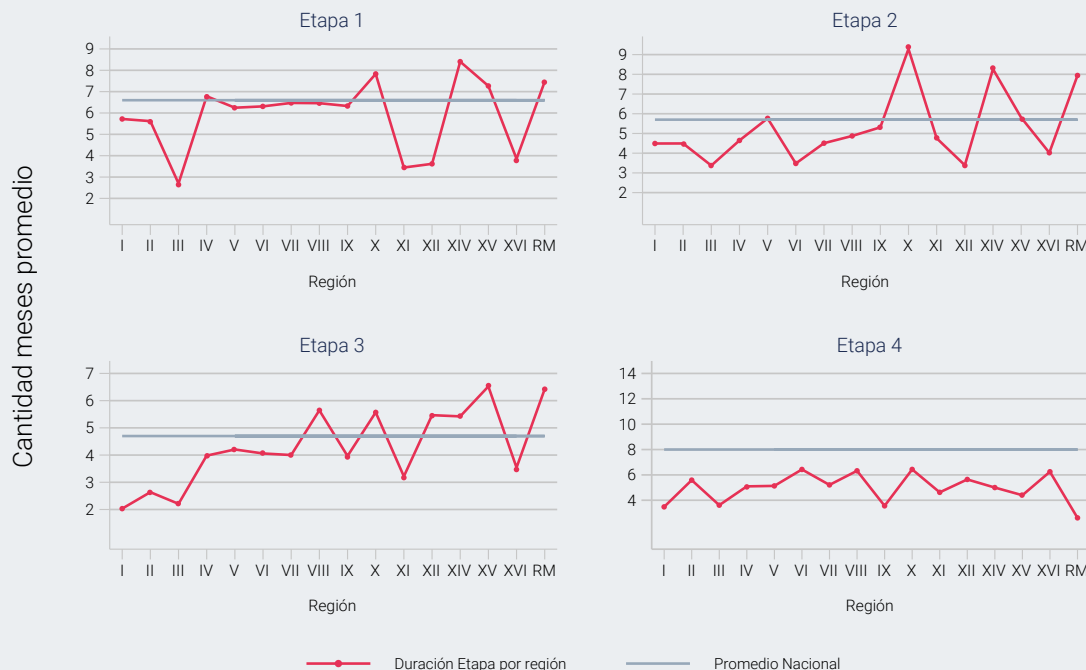
ETAPAS	DURACIÓN: TODOS LOS TRÁMITES	DURACIÓN: SANEAMIENTO	DURACIÓN: SANEAMIENTO CONTRATISTA
Total Etapas 1 a 4	25,0	24,8	31,4
Etapa 1	6,6	6,3	8,5
Etapa 2	5,7	5,5	10,3
Etapa 3	4,7	4,5	7,6
Etapa 4	8,0	8,5	4,9
Tribunales	16,1	16,4	10,7
Notificación y Apelación	4,5	4,5	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

A continuación, se presenta el gráfico 1 con la duración promedio de cada una de las 4 etapas en cada una de las regiones y a nivel nacional.

<sup>28</sup> Este análisis es exploratorio debido a que la cantidad de casos de Saneamiento contratista es bastante menor que los analizados para el trámite Saneamiento. Este análisis solo considera los casos para los que se conoce fecha de inicio y fin de la etapa, por lo que consiste en una cota mínima tal como se enunció para el análisis de duración de etapa de todos los casos independiente del tipo de trámite.

**GRÁFICO 1. DURACIÓN PROMEDIO POR ETAPA Y REGIÓN. 2017-2020 (EN MESES)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

Lo primero que se desprende del gráfico anterior es que las duraciones de las etapas en regiones, resulta heterogéneo y difiere respecto de la duración promedio nacional. En particular se observa que:

Existen regiones que destacan por una baja duración del proceso completo y de algunas de sus etapas. Es el caso de la III región de Atacama (15 meses total), la I región de Tarapacá (16 meses) y la XI región de Aysén (16 meses). Atacama presenta los niveles más bajos de duración para las etapas 1, 2 y 3, al igual que Tarapacá, en las etapas 3 y 4 y Aysén, en las etapas 1 y 4. Por su parte, la VI región del Libertador General Bernardo O’Higgins presenta una baja duración relativa en su etapa 2 (3 meses), pero una duración total cercana al promedio (23 meses).

También hay regiones que destacan por presentar duraciones significativamente más altas que el promedio en el total del proceso. La XIV región de Los Ríos presenta una duración total de 36 meses, con valores máximos a nivel nacional en las etapas 1, 2 y 4. La situación es similar en las regiones XV de Arica y Parinacota y X de Los Lagos, para las cuales el proceso dura 33 y 31 meses, respectivamente.

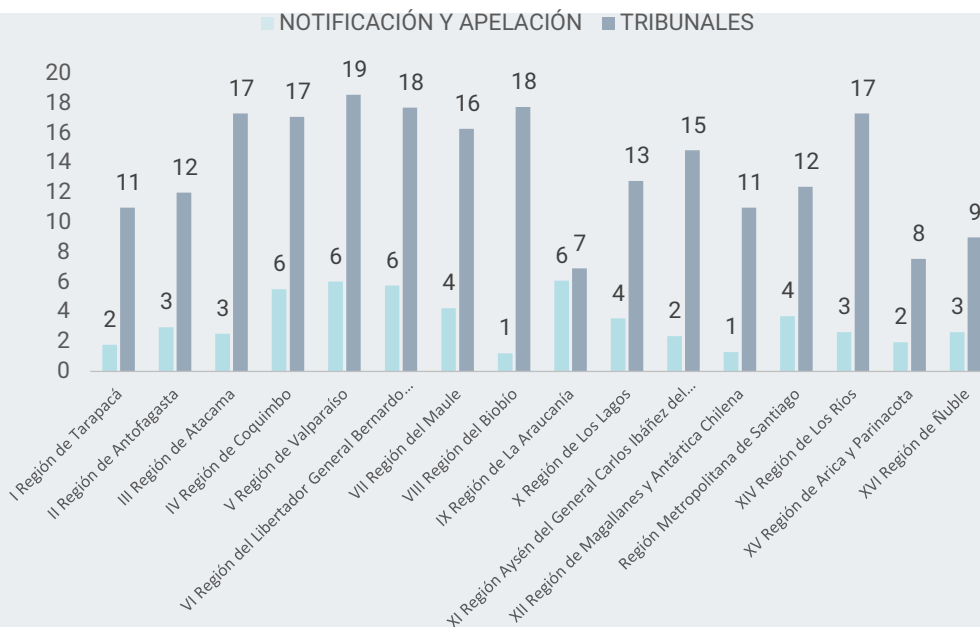
Finalmente, hay regiones que presentan una duración más alta que el promedio en una o más etapas, pero sin afectar de manera tan importante la duración total del proceso. Es el caso de la VIII región del Biobío, que tiene una duración agregada para las 4 etapas de 27 meses, en que las etapas 3 y

4 presentan valores superiores al promedio (6 y 10 meses). En la X región de Los Lagos duración total es de 31 meses, destacándose largas duraciones en las etapas 1 y 2 (8 y 9 meses).

La región Metropolitana presenta una duración total de 26 meses, pero con etapas 2 y 3 de duración más larga que las demás regiones (8 y 6 meses, respectivamente). Finalmente, en la XVI región de Ñuble la duración total de las 4 etapas es de 22 meses y en la etapa 4 alcanza el tercer valor más alto de duración (10 meses).

Por su parte, la duración de la etapa denominada Tribunales también presenta heterogeneidad entre regiones, con valores que van entre 7 y 19 meses, aunque dada la baja cantidad de observaciones no se pudo realizar una prueba de medias para asegurar que las diferencias sean estadísticamente significativas (salvo el caso de la V región de Valparaíso cuya duración es de 19 meses). En lo que respecta a la Notificación y Apelación, también el comportamiento es heterogéneo en las regiones, y para todas existe significancia estadística en la prueba de medias. Los valores mínimos de duración (1 mes) ocurren en las regiones VIII del Biobío y XII de Magallanes; mientras que la duración máxima de 6 meses se da en varias regiones. Para un mayor detalle ver el Gráfico 2.

## GRÁFICO 2. DURACIÓN PROMEDIO DE DURACIÓN EN TRIBUNALES Y NOTIFICACIÓN Y APELACIÓN POR REGIÓN. 2017-2020 (MESES)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

La variabilidad de los datos muestra que los tiempos de ejecución de cada etapa pueden ser significativamente menores, siendo técnicamente factible completar el proceso en 15 meses, como ocurre en la III región de Atacama. Para una propuesta de cómo reducir los tiempos de procesamiento se requeriría conocer con más detalle los procesos en cada etapa, recursos para realizar estos procesos y los tiempos involucrados, lo que no es posible en el marco de este estudio. Sin embargo, como ejercicio exploratorio, se estudia cómo mejora la duración total del proceso de regularización de títulos de dominio al aumentar la capacidad de procesamiento. Para ello, se considera las cuatro etapas como un proceso de servidores en serie y que es factible duplicar la capacidad de alguno de estos servidores. Estimando un sistema de procesos secuenciales, sin considerar el subproceso de notificación y apelación y la etapa de Tribunales, la tasa de procesamiento del sistema es igual al mínimo entre la menor tasa de servicio de las etapas y la tasa de llegada (número promedio de solicitudes que acceden al proceso de regularización por unidad de tiempo).

En el cuadro 13 se muestra el efecto de duplicar la capacidad en cada etapa, y cómo ello afecta a la duración total del proceso. En la columna final, se puede apreciar la optimización de distribuir una unidad adicional de capacidad entre las 4 etapas, minimizando la duración total del proceso. En particular, se puede observar que la etapa que más demora en procesar solicitudes es la Etapa 4, llegando a procesar un 12% de solicitud por mes. Dado que se concibe el proceso completo como cuatro procesos secuenciales, entonces la tasa de salida del proceso (suponiendo que la tasa de llegada es mayor a 0,12 solicitudes por mes o hay suficientes solicitudes rezagadas) es igual a esta menor tasa de servicio.

**CUADRO 13. DURACIÓN PROMEDIO POR ETAPA A NIVEL NACIONAL. 2017-2020 (MESES)**

ETAPA	TASA [SOL/MES]	MEDIA [MES]	ETAPA 1+1		ETAPA 2+1		ETAPA 3+1		ETAPA 4+1		OPTIMIZ.	
			SOL	MEDIA [MES]	SOL	MEDIA [MES]	SOL	MEDIA [MES]	SOL	MEDIA [MES]	SOL	MEDIA [MES]
ETAPA 1	0,15	6,6	2	3,3	1	6,6	1	6,6	1	6,6	1,3	5,1
ETAPA 2	0,18	5,7	1	5,7	2	2,8	1	5,7	1	5,7	1,2	4,7
ETAPA 3	0,21	4,7	1	4,7	1	4,7	2	2,4	1	4,7	1,1	4,3
ETAPA 4	0,12	8,0	1	8,0	1	8,0	1	8,0	2	4,0	1,4	5,6
		25,0		21,7		22,2		22,6		21,0		19,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Nota: Tasa. Corresponde al porcentaje de tramitación de una solicitud al mes (1/media).

Sol. Se refiere al servidor asociado a cada etapa, el que se duplica en cada ejercicio, y con ello, afecta la duración total del proceso.

Media. Corresponde al promedio de tiempo que transcurre para que una solicitud culmine una etapa de proceso.

En las columnas del cuadro anterior, se muestran los tiempos de procesamiento al duplicar la capacidad de procesamiento en alguna etapa (por ejemplo, en columna "ETAPA 1 + 1" se duplica la capacidad de procesamiento en



Etapa 1). Se observa que ETAPA 4 + 1 es la ampliación de capacidad que reduce más el tiempo de procesamiento, llegando a 21 meses, donde la duración de la etapa se reduce a la mitad<sup>29</sup>. En la última columna se presenta una ampliación optimizada de una unidad de capacidad de procesamiento repartida entre las cuatro etapas, por ejemplo, en la Etapa 4 se incrementa la capacidad en un 40%, lo que se traduce que su duración pasa a ser de 5,6 meses en comparación a los 8 meses iniciales. Esta solución optimizada reduce el tiempo total a 19,8 meses versus los 25 meses iniciales.

Este mismo análisis exploratorio sugiere que, excluyendo la Etapa 4, la cual consiste en procesos que se producen mayoritariamente fuera del MNB, la Etapa 1 es la de mayor duración y en la cual el agregar “servidores adicionales” tendría un mayor efecto en términos de reducción del tiempo total de procesamiento de solicitudes.

## V.2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE REZAGOS

### V.2.1 CUANTIFICACIÓN DEL REZAGO

De acuerdo con la información disponible en la base de datos denominada panel de casos en proceso, la que muestra mensualmente todos los expedientes activos y en proceso de tramitación del mes anterior, se observa una importante cantidad acumulada de casos abiertos. Considerando el mes de diciembre de cada año, había un total de 60.596 casos para el 2017, 50.275 en el 2018, 51.724 casos en 2019 y 49.786 en 2020, lo que representa una disminución de un 18% en el período. Estas cifras son resultado de procesos que se han ido acumulando producto de solicitudes que demoran más tiempo de lo deseado.

Identificar y cuantificar adecuadamente el rezago en los procesos de regularización de títulos, entendiéndolo como el número de solicitudes que demoran más de un tiempo aceptable sin cerrar, es fundamental para definir estrategias que permitan abordarlo y disminuir así el número acumulado de solicitudes que demoran mucho tiempo sin encontrar una solución. No obstante, de acuerdo con la documentación revisada y lo indicado por las contrapartes del ministerio, el proceso de regularización de títulos no cuenta con una estimación del tiempo aceptable que debiera demorar una tramitación considerando su diseño teórico y la normativa vigente. Es decir, no hay un periodo esperado que debiera transcurrir entre el ingreso de una solicitud al sistema informático hasta su tramitación.

Lo anterior representa una dificultad para la institución ya que no permite cuantificar, ni menos caracterizar adecuadamente las solicitudes rezagadas. A la fecha se ha definido el rezago para un año  $t$ , arbitrariamente, como todos aquellos expedientes activos (o en proceso) ingresados antes del 31 de diciembre del año  $t-1$ . Con esta medición, el ministerio ha identificado un aumento de las solicitudes que al cierre de cada año aún se encuentran en proceso (casos abiertos), y, por lo tanto, se consideran como rezago. No

<sup>29</sup> Hay que recordar que este es un ejercicio teórico ya que, en el cálculo de la duración de las etapas, se ha sensibilizado la Etapa 4, detectando que las actividades que son de responsabilidad del ministerio demoran en promedio 5,4 meses.

obstante, esta aproximación del rezago resulta inadecuada, ya que en la práctica los procesos demoran más de un año. En efecto, las contrapartes informan que una tramitación positiva de una solicitud de regularización tiene una duración de entre 18 y 24 meses, y los datos presentados en la sección anterior muestran una duración promedio de 25 meses.

Considerando lo anterior, y para tener una estimación más adecuada de la real magnitud del rezago y los recursos necesarios para disminuirlo<sup>30</sup>, en el marco de la formulación presupuestaria del año 2021 se solicitó considerar como rezago aquellas solicitudes que se encontraran en proceso y, para las cuales hubieran transcurrido 24 meses o más desde su fecha de ingreso.

Si bien, considerar el plazo de 24 meses es una aproximación más adecuada de las solicitudes rezagadas, se estima que aún es una definición insuficiente. Al cruzar las distintas bases de datos se observa que existe un total de 53 mil casos que en el período 2017-2020, por un lado, son declarados como tramitados en un año, y por el otro, se mantienen a diciembre del mismo año como un caso abierto. Es decir, casos que siguen abiertos, a pesar de que ya fueron tramitados (por ejemplo, porque ya fueron enviados al CBR). Por otra parte, los tiempos en algunos estados de tramitación no dependen de las gestiones que haga el ministerio, como es el caso de la revisión de los antecedentes del inmueble, y posterior inscripción, que realiza el Conservador de Bienes Raíces durante la Etapa 4. Aunque se invirtieran mayores recursos, tampoco se lograría cerrarlos definitivamente. En otras palabras, esto puede ocurrir en general, en los servicios que procesan solicitudes de alta complejidad, generando en algún grado la acumulación de solicitudes abiertas.

En términos concretos, en el marco de esta evaluación se propone excluir del rezago aquellos casos en que los tiempos de tramitación ya no dependen de las gestiones del ministerio. Los casos excluidos consideran:

- 1) Aquellos que se reportan como abiertos y consignados en la etapa denominada "Tribunales" en la base de datos, y cuyo expediente se reporta como tramitado por haber sido enviado a Tribunales en la base de datos de casos tramitados. Lo anterior, porque cuando se presenta una oposición, el ministerio debe abstenerse de continuar la tramitación y enviar los antecedentes a Tribunales.
- 2) Aquellas solicitudes que en la base de datos de casos abiertos se encuentran en la última etapa (Etapa 4) y que han sido declarados con tramitación positiva en la base de datos de solicitudes tramitadas, ya que significa que el expediente correspondiente ha sido enviado para la inscripción en el CBR, y a juicio de las contrapartes de la división responsable de la tramitación, no implican requerimientos de recursos relevantes para finalizar el trámite.

El Gráfico 3 consigna la cuantificación de los 3 rezagos discutidos previamente: rezago1 definido como aquellos expedientes activos al 31 de diciembre del año anterior; rezago2 definido como aquellas solicitudes que

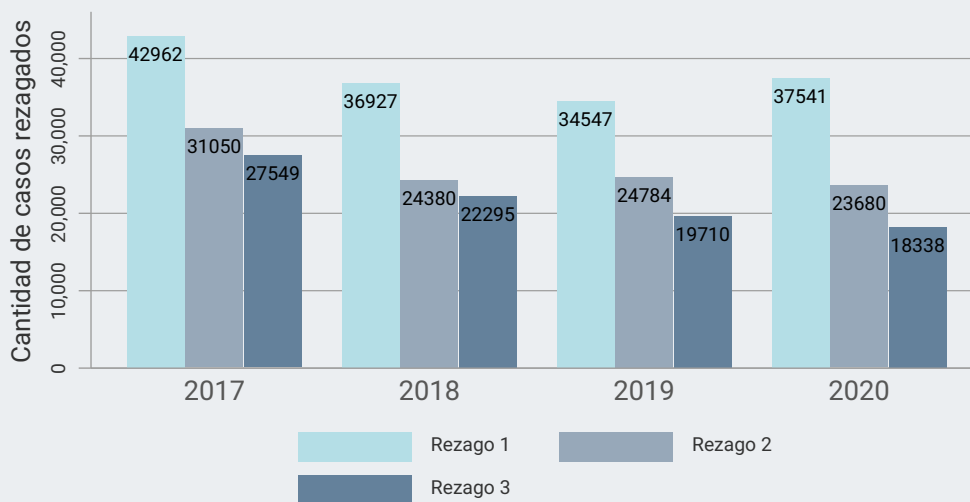
<sup>30</sup> Estos recursos pueden ser financieros, normativos y/o de gestión que permitan mejorar los tiempos de tramitación por parte del MBN, o por parte de otros organismos que forman parte del proceso de regularización de títulos de dominio.

llevan 24 meses o más y siguen abiertas; y rezago3, como aquellas solicitudes que llevan 24 meses o más y siguen abiertas, pero descontando aquellas que están en Tribunales o con tramitación positiva en proceso de inscripción en el CBR<sup>31</sup>.

Se puede apreciar que con la definición de rezago1, la trayectoria del rezago en términos absolutos disminuye desde 42.962 casos en el 2017 a 34.547 casos en el 2019, para luego elevarse a 37.541 casos en el 2020. Esto representa una disminución de 13% durante el período, lo cual es positivo, pero menor a la tasa de disminución del número de casos abiertos en el mismo período, de 18%. El porcentaje de casos rezagados según la definición rezago 1 respecto de solicitudes abiertas llega a 75% en el 2020, 4 puntos porcentuales más alto que en el 2017. Es decir, si bien el ministerio logra reducir la cantidad de casos abiertos, el rezago disminuye en menor proporción, cobrando cada vez mayor importancia respecto del total de casos en proceso de tramitación. Lo anterior podría deberse a la sobrestimación de los casos rezagados.

En efecto, la situación cambia al considerar las definiciones de rezago2 y rezago3, ya que en ambos casos la variación porcentual para el período evaluado es de una reducción de un 24% y 33% respectivamente, y su importancia relativa respecto del total de casos abiertos en cada año pasa de 51% (2017) a 48% (2020) para el rezago2 y, de 46% (2017) a 37% (2020) para la definición de rezago3.

### GRÁFICO 3. NÚMERO DE CASOS REZAGADOS SEGÚN DEFINICIÓN DE REZAGO. 2017-2020

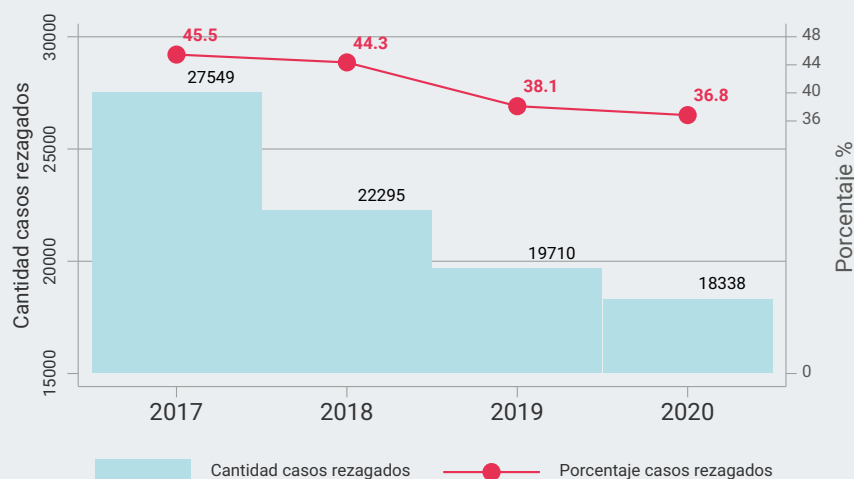


Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

31 Para un mayor detalle de las estimaciones del rezago1 y rezago2 ver Anexo 2.

El Gráfico 4 presenta el detalle de la evolución del rezago<sup>3</sup> en el período evaluado.

**GRÁFICO 4. NÚMERO Y PORCENTAJE DE CASOS REZAGADOS. 2017-2020**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

Para el periodo 2017-2020, el análisis del rezago para los dos principales tipos de trámite muestra que el saneamiento contratista acumula mayor proporción de casos abiertos rezagados que el saneamiento implementado por Bienes Nacionales. El saneamiento contratista presenta 68,7% de casos rezagados en 2017, 69,1% en 2018, 68,5% en 2019 y 71,7% en 2020. En tanto, el trámite saneamiento ejecutado por Bienes Nacionales reporta un 38,5% de rezago en 2017, 37,7% en 2018, 32,2% en 2019 y 31,9% en 2020. Este mayor nivel de rezago es consistente con la mayor duración promedio observada en el saneamiento contratista en el Cuadro 12<sup>32</sup>.

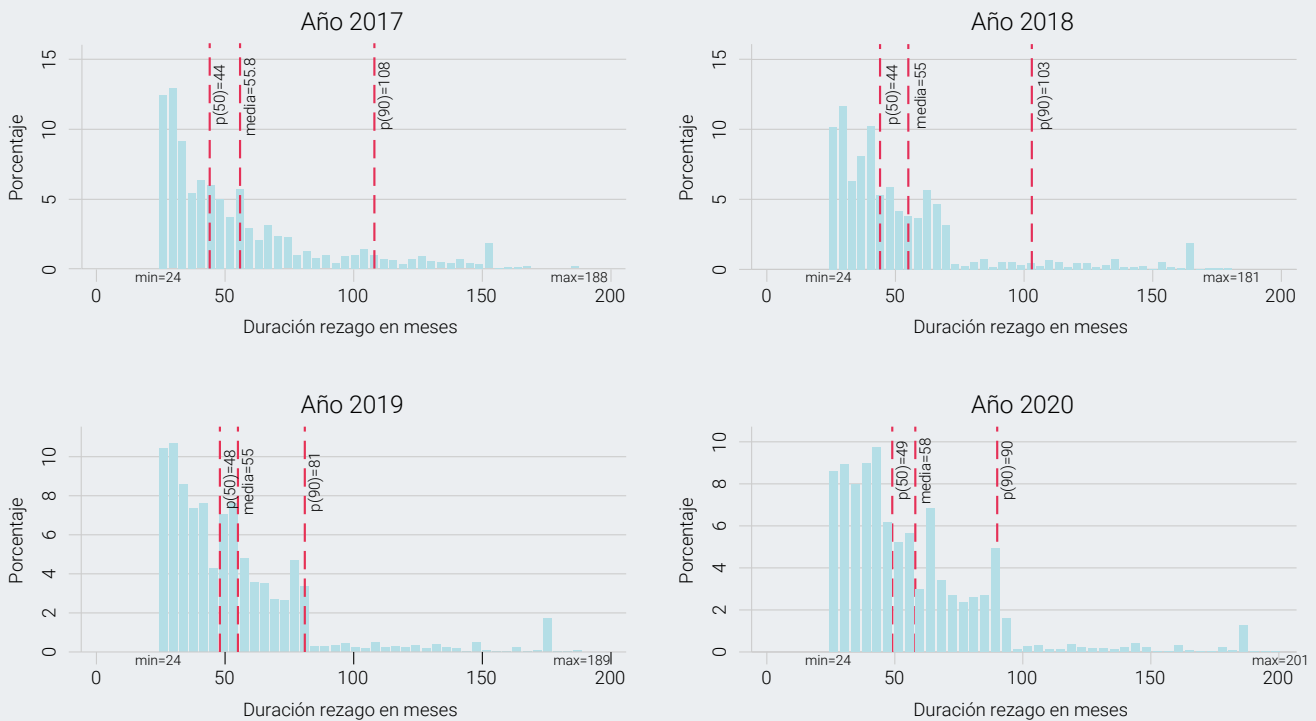
El Gráfico 5 presenta la distribución de la duración del rezago en el período de evaluación. La duración fue determinada para cada expediente como el tiempo transcurrido entre la fecha de ingreso a sistema y diciembre del año respectivo. Debido a que la distribución presentada es para los casos rezagados, el mínimo tiempo observado es de 24 meses (t-2), condición para que los trámites sean considerados parte del rezago.

El principal hallazgo evidenciado al observar la gráfica es que a lo largo de los años la distribución se ha aplanado, concentrando mayor cantidad de casos en torno a una ventana de meses menor. Esto se constata en la re-

<sup>32</sup> Los análisis presentados previamente evidencian que el saneamiento contratista ha visto disminuida la cantidad de casos ingresados y tramitados, además de mostrar (en análisis exploratorio) que su duración en meses es mayor al saneamiento ejecutado directamente por Bienes Nacionales. Sin embargo, con los datos provistos por el servicio no se pudo esclarecer la razón por la cual la cantidad de casos abiertos de saneamiento contratista ha disminuido abruptamente en el periodo (desde 9.537 casos en 2017 a 3.872 en 2020). Esta disminución no es consistente con la cantidad de casos tramitados de saneamiento contratista en el periodo. La mayoría de los casos saneamiento contratista que salen de las bases de trámite abierto cada año, no aparecen como casos tramitados en las bases correspondientes.

ducción del percentil 90, que pasa de 108 meses en 2017 a 90 meses en 2020. Esto indica que, con el paso de los años, los casos de mayor duración en meses han ido desapareciendo de la muestra, lo que sugeriría que el servicio ha focalizado sus esfuerzos en priorizar la resolución de estos expedientes. También se observa que el percentil 50 aumenta desde los 44 meses en 2017 a 49 meses en 2020. Esto sugiere que se han acumulado y eventualmente postergado los casos que sobrepasan los 24 meses, pero están por debajo de los 50 meses.

### GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DE LA DURACIÓN DE REZAGO. 2017-2020 (MESES)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

En términos de su caracterización, el rezago 3 mantiene la misma senda que el total de casos abiertos respecto al tipo de inmueble, donde predomina, de manera creciente, el inmueble rural por sobre el urbano. Así, mientras que en el año 2017 el 58% de los casos abiertos<sup>33</sup> y el 52% de los casos clasificados como rezago3 eran rurales, para el 2020 los porcentajes son de 69% y 68% respectivamente.

Respecto al tipo de trámite, se aprecia que en el 2020 el Saneamiento concentra el 88% de las solicitudes abiertas, mientras que en el rezago3 representan el 76%, en este último caso corresponde a un incremento de 10 puntos porcentuales más respecto al 2017; le sigue el Saneamiento Contratista con un 8% de los casos abiertos y 15% para el rezago3; Títulos Gratuitos, incluidas las Actas de Radicación, y Ley del Sur representan el 3% y 1% de los casos abiertos del 2020, mientras que respecto del rezago3 son el 6% y 1% respectivamente. Estas cifras muestran que la mayor duración del proceso de Saneamiento Contratista genera que este tipo de trámite contribuya en una mayor proporción de casos rezagados, y sugiere que en Títulos Gratuitos ocurre de igual forma.

La fuente de financiamiento de los casos que forman parte del rezago3 muestran que en el 2020 la principal fuente corresponde a convenios, con 36%, muy por sobre el 13% que tenía en el 2018, mientras que en los casos abiertos la situación es de 42% y 16% respectivamente; le sigue particular y 100% pagado por el solicitante que juntos representan el 27%, un poco mayor al 25% del 2018 en el caso del rezago3, situación muy similar en las solicitudes abiertas con 27% y 26% correspondientemente. Continúa el financiamiento sectorial que alcanza el 24% de los casos rezagados en el 2020, pero en los casos abiertos es de solo 16% para el mismo año; mientras que el rezago3 sin financiamiento representa un 13% en el 2020, muy por debajo de la situación en el 2018 donde eran un 58%, la misma tendencia describen las solicitudes abiertas que representan un 15% y 49% respectivamente. Estos datos muestran que el financiamiento proveniente de convenios contribuye en menor proporción en los casos rezagados y viceversa para el financiamiento sectorial.

## V.2.2 CARACTERIZACIÓN DEL REZAGO POR REGIONES

Para describir la distribución de rezago3 entre las distintas regiones y su evolución en el período evaluado, se presenta un gráfico para aquellas regiones que concentran más de 600 solicitudes en dicha condición en alguno de los años del período de evaluación, y luego otro gráfico con el resto de las regiones que tienen menos casos anuales en situación de rezago (gráficos 6 y 7 respectivamente).

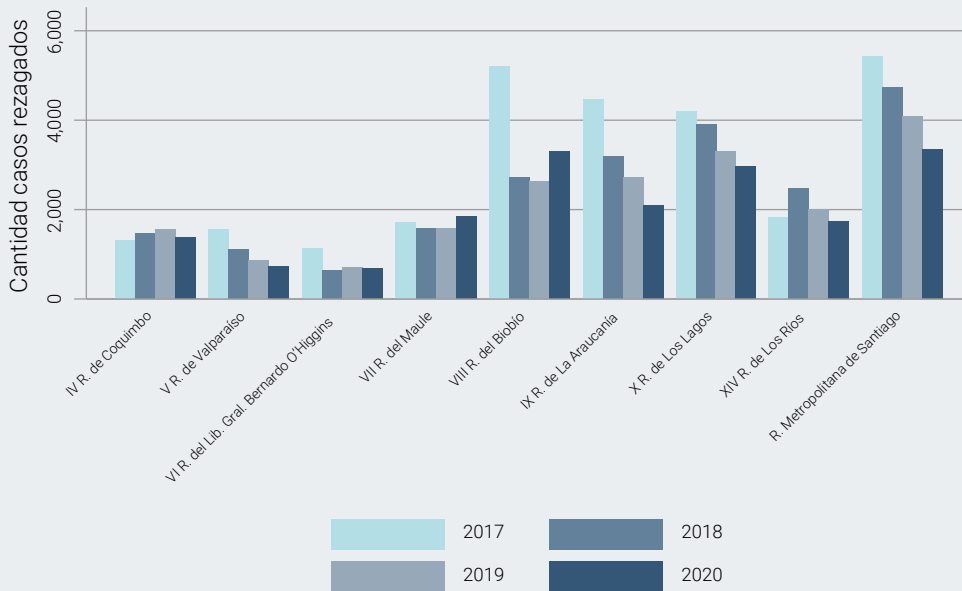
Las 9 regiones del Gráfico 6 representan el 98% del total de rezago3 en el 2020. Las regiones Metropolitana y del Biobío lideran con un 18% del total de rezagados cada una, le siguen la región de los Lagos (16%) y la Araucanía (11%). La tendencia a la baja del rezago3 en el período 2017 a 2020 a nivel nacional se refleja a nivel regional, con importantes disminuciones en

<sup>33</sup> El detalle de las estadísticas de casos abiertos a nivel nacional se encuentra en el anexo 6.

estas regiones (Región Metropolitana en 38%, Biobío en 37%, Los Lagos en 30% y La Araucanía en 53%). Sin embargo, hay excepciones como la región de Coquimbo y el Maule, en que el rezago<sup>3</sup> se incrementa en el período.

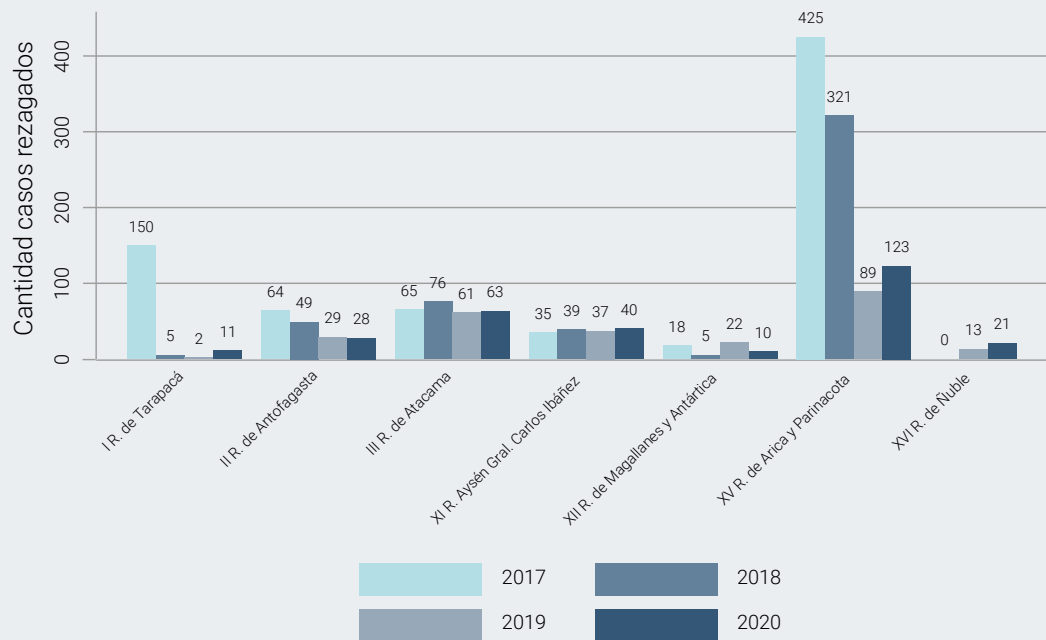
En el Gráfico 7 se presenta la situación de aquellas regiones que tienen menos de 600 casos rezagados anuales en el período evaluado. En términos de número de casos rezagados el 2020, destaca el caso de la XV región de Arica y Parinacota con 123 casos, le sigue la III región de Atacama con 63 casos y la XI región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo con 40 casos. El resto de las regiones no supera los 30 casos. En la región de Arica y Parinacota se observa una importante caída del 71% respecto del 2017, lo cual también se observa en la región de Tarapacá. Las restantes regiones tienen un comportamiento más estable en términos de número de casos rezagados.

**GRÁFICO 6. NÚMERO DE CASOS REZAGADOS POR REGIÓN CON MAYOR VOLUMEN DE CASOS. 2017-2020**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

**GRÁFICO 7. NÚMERO DE CASOS REZAGADOS POR REGIÓN CON MENOR NÚMERO DE CASOS. 2017-2020**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

Para el período 2017-2020 se observa que son 6 regiones las que concentran el 83% de los casos en rezago<sup>3</sup>, las cuales, a su vez, dan cuenta del 73% de la capacidad de tramitación del ministerio y enfrentan el 67% de la demanda por tramitaciones de regularización. Estas regiones son El Maule, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Metropolitana y Los Ríos (cuadro 14).



## CUADRO 14. DISTRIBUCIÓN DE CASOS REZAGADOS, TRAMITADOS, E INGRESADOS POR REGIÓN. 2017-2020

REGIONES	CASOS REZAGADOS	CASOS TRAMITADOS	CASOS INGRESADOS
I Región de Tarapacá	0,2%	0,7%	1,0%
II Región de Antofagasta	0,2%	0,9%	0,7%
III Región de Atacama	0,3%	0,9%	0,8%
IV Región de Coquimbo	6,5%	7,1%	6,4%
V Región de Valparaíso	4,8%	6,2%	7,2%
VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	3,6%	5,7%	7,7%
VII Región del Maule	7,6%	13,5%	10,3%
VIII Región del Biobío	15,7%	14,9%	11,1%
IX Región de La Araucanía	14,2%	19,0%	19,2%
X Región de Los Lagos	16,3%	7,8%	9,3%
XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,2%	0,7%	0,9%
XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	0,1%	1,0%	1,2%
Región Metropolitana de Santiago	20,0%	9,6%	9,1%
XIV Región de Los Ríos	9,1%	7,9%	8,2%
XV Región de Arica y Parinacota	1,1%	0,9%	0,6%
XVI Región de Ñuble	0,0%	3,1%	6,3%
Total general	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Los resultados del análisis de la duración promedio de cada etapa para los casos en situación de rezago se encuentran en el Anexo 5. Estos resultados son preliminares puesto que existe un número importante de regiones en que el número de solicitudes rezagadas es bajo para calcular promedios. Dadas estas incertidumbres, y al hecho que se presenta una heterogeneidad de los rezagos entre regiones, esta información no se incluye en el cuerpo del informe.

### CARACTERIZACIÓN DE REGIONES QUE CONCENTRAN EL REZAGO

En el presente apartado realiza una caracterización de los casos rezagados, según la definición de rezago<sup>3</sup>, en las 6 regiones que concentran el mayor número de casos en esta situación: el Maule, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Metropolitana y Los Ríos.

El tipo de inmueble en casos rezagados es mayoritariamente rural siendo coincidente con la distribución de los casos abiertos en el agregado, así como el comportamiento por región (ver Anexo 6), destacándose la región del Maule con 83% y La Araucanía con 69%. La única excepción es la región Metropolitana que presenta un porcentaje de 52% que son urbanos.

### CUADRO 15. TIPO DE INMUEBLE DE LAS SOLICITUDES REZAGADAS POR REGIÓN. 2017-2020

REGIONES	RURAL	URBANO	SIN INFORMACIÓN	TOTAL GENERAL
VII Región del Maule	83%	12%	5%	100%
VIII Región del Biobío	58%	34%	9%	100%
IX Región de La Araucanía	69%	28%	3%	100%
X Región de Los Lagos	65%	18%	17%	100%
Región Metropolitana de Santiago	46%	52%	2%	100%
XIV Región de Los Ríos	68%	30%	2%	100%
Total general	62%	32%	7%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Respecto al tipo de trámite solicitado para los casos rezagados, en estas 6 regiones predomina el trámite de Saneamiento (72%) y Saneamiento Contratista (16%), sin embargo, en los casos abiertos los porcentajes son 83% y 10%, respectivamente. Lo anterior ratifica que la mayor duración promedio del Saneamiento Contratista respecto a Saneamiento conlleva que su representación en el rezago sea mayor. Las regiones Metropolitana y del Maule alcanzan el 99% de los casos rezagados sumando ambos trámites, le sigue la región de La Araucanía con 98%. Por otra parte, destaca la región de Los Lagos en que un 29% de los casos rezagados corresponde al trámite de Título Gratuito, incluida el Acta de Radicación y un 36% a Saneamiento Contratista, en ambos casos los valores más altos del grupo. En todas las regiones, y a nivel nacional, el porcentaje de casos rezagados en el trámite de Título Gratuito es superior a su proporción en los casos abiertos, denotando su mayor duración de tramitación (Cuadro 16 y Anexo 6).

### CUADRO 16. TIPO DE TRÁMITE DE SOLICITUDES REZAGADAS POR REGIÓN, 2017-2020

REGIONES	SANEAMIENTO	SANEAMIENTO CONTRATISTA	TÍTULO GRATUITO	LEY DEL SUR	TOTAL GENERAL
VII Región del Maule	85%	14%	1%	0%	100%
VIII Región del Biobío	86%	5%	10%	0%	100%
IX Región de La Araucanía	92%	6%	2%	0%	100%
X Región de Los Lagos	21%	36%	29%	14%	100%
Región Metropolitana de Santiago	86%	13%	1%	0%	100%
XIV Región de Los Ríos	70%	24%	6%	0%	100%
Total general	72%	16%	9%	3%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

De este grupo de 6 regiones llama la atención que, entre los años 2019 y 2020, un cuarto de las solicitudes rezagadas no contaba con financiamiento para su tramitación, mientras que en los casos abiertos esta proporción solo corresponde al 15%. Se destaca que el mayor valor lo alcance la región de Los Lagos con un 34% de los rezagados sin financiamiento, aunque dicha característica solo alcance un 26% de los casos abiertos en la misma región. Lo anterior, da cuenta que la ausencia de financiamiento sería una característica que incrementaría el tiempo de procesamiento y por lo tanto los rezagos. Algo similar ocurre con los casos con financiamiento sectorial, que en las solicitudes rezagadas se encuentran sobrerrepresentados (13%) al compararlo con los casos abiertos (8%). Por el contrario, en el caso de solicitudes con financiamiento particular o 100% pagados por el solicitante existe un 32% de solicitudes en rezago, valor inferior al encontrado en los casos abiertos (40%). Lo mismo ocurre con el financiamiento a través de convenios con el 31% de los casos rezagados versus 36% de los casos abiertos (Cuadro 17).

### CUADRO 17. FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE SOLICITUDES REZAGADAS POR REGIÓN. 2019-2020

REGIONES	PARTICULAR	CONVENIOS	SECTORIAL	SIN FINANCIAMIENTO	TOTAL GENERAL
VII Región del Maule	41%	24%	17%	18%	100%
VIII Región del Biobío	20%	38%	17%	25%	100%
IX Región de La Araucanía	40%	17%	19%	25%	100%
X Región de Los Lagos	38%	25%	3%	34%	100%
Región Metropolitana de Santiago	19%	47%	14%	20%	100%
XIV Región de Los Ríos	50%	18%	10%	22%	100%
Total general	32%	31%	13%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

A continuación, para las 6 regiones mencionadas, se realiza un análisis de flujo de casos, comparando el número de casos ingresados, tramitados y rezagados; y relevando también aspectos señalados en las entrevistas realizadas a los encargados regionales.

#### A. REGION DEL MAULE

La región del Maule muestra para los últimos tres años que los casos rezagados, van al alza con un peak de 1.846 casos en 2020, y un promedio de 1.670. Por otra parte, la tramitación también va al alza, con un promedio de 2.632 casos tramitados y 2.645 el 2020, enfrentando un ingreso de solicitudes promedio de 1.549 casos, con un peak de 1.826 en el 2019. En las entrevistas realizadas al encargado regional se exploraron las causales que explican el aumento de los rezagados a pesar de que, en promedio, han sido capaces de tramitar alrededor de mil casos más de los ingresados (cuadro 18).

### CUADRO 18. COMPORTAMIENTO DE LA REGIÓN DEL MAULE. 2018 -2020

TIPO DE CASOS	2018	2019	2020
Rezagados	1.580	1.583	1.846
Tramitados	2.517	2.733	2.645
Ingresados	1.534	1.826	1.288

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

### B. REGIÓN DEL BIOBÍO

En el caso de la región del Biobío, para los últimos 3 años, presenta un aumento en la cantidad de rezagados llegando a 3.292 en el 2020, siendo que su promedio es de 2.879. Ambas cifras son superiores a su capacidad promedio de tramitación de 2.529, la cual va a la baja con 1.873 solicitudes tramitadas al 2020. Este valor es levemente mayor a la demanda promedio que enfrenta en los últimos 3 años de 1.678 solicitudes, lo que implica que, con la capacidad de tramitación en 2020, la región difícilmente podrá disminuir los casos rezagados (Cuadro 19).

### CUADRO 19. COMPORTAMIENTO DE LA REGIÓN DEL BIOBÍO. 2018 -2020

TIPO DE CASOS	2018	2019	2020
Rezagados	2.709	2.636	3.292
Tramitados	2.199	3.515	1.873
Ingresados	1.718	1.580	1.736

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

### C. REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Caso distinto es la región de La Araucanía donde se observa que la tramitación llega a 5.857 en el 2020 con un promedio de 4.163, enfrentando un ingreso de solicitudes promedio de 2.900, con un peak de 3.642 en el 2019. Dado esto, la situación de los rezagados es alentadora ya que muestra una disminución sostenida en los últimos 3 años, llegando a 2.092 casos el 2020, ello significa una disminución de un poco más de 1.100 casos respecto de 2017. Esta región es un caso interesante de abordar para analizar las causas de su incremento en la capacidad de tramitación de solicitudes y de cómo han abordado el proceso de regularización en los últimos años (Cuadro 20).

## CUADRO 20. COMPORTAMIENTO DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA. 2018 -2020

TIPO DE CASOS	2018	2019	2020
Rezagados	3.198	2.714	2.092
Tramitados	2.231	4.401	5.857
Ingresados	2.552	3.642	2.506

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

### D. REGIÓN DE LOS LAGOS

La región de Los Lagos también muestra una disminución de los casos rezagados, siendo de 2.958 para el 2020, en comparación de un promedio de 3.385 para los últimos tres años. Al contrastar esta cifra con su capacidad promedio de tramitación de 1.600, y que cae a 1.464 tramitaciones para el 2020, y una demanda promedio de 1.400 solicitudes, se concluye que al igual que en la región de Biobío fue necesario ahondar en entrevistas cualitativas, pues con la capacidad de tramitación de 2020 y la demanda que enfrenta, difícilmente exista un espacio para continuar disminuyendo su stock de casos rezagados (Cuadro 21).

## CUADRO 21. COMPORTAMIENTO DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS. 2018 -2020

TIPO DE CASOS	2018	2019	2020
Rezagados	3.905	3.291	2.958
Tramitados	1.348	1.989	1.464
Ingresados	1.374	1.537	1.302

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

### E. REGIÓN METROPOLITANA

Los casos rezagados que se observan en los últimos 3 años en la región Metropolitana promedian unos 4.053 casos, y muestran una tendencia a la baja entre 2018 y 2020, año en que termina con 3.342 casos rezagados. Por otra parte, su capacidad de tramitar casos mejora entre 2018 y 2020, promediando las 2.280 solicitudes tramitadas, y alcanzando los 2.473 casos en el 2020, con una demanda promedio de 1.366 casos, y un peak de 1.774 solicitudes el 2019. Se realizó una revisión de esta región para entender cómo ha aumentado su capacidad de tramitación y si la trayectoria descendente del rezago se puede mantener en el tiempo (Cuadro 22).

## CUADRO 22. COMPORTAMIENTO DE LA REGIÓN METROPOLITANA. 2018 -2020

TIPO DE CASOS	2018	2019	2020
Rezagados	4.724	4.093	3.342
Tramitados	1.913	2.453	2.473
Ingresados	833	1.774	1.492

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

## F. REGIÓN DE LOS RÍOS

Finalmente, la región de Los Ríos también presenta una tramitación en alza llegando a las 2.125 tramitaciones al 2020, con un promedio de 1.629, y una demanda a la baja, de 900 solicitudes el 2020, en comparación a un promedio de 1.234. La cantidad de rezagados disminuye con un total de 1.734 para el 2020, en comparación que en promedio alcanzan los 2.071 casos rezagados.

## CUADRO 23. COMPORTAMIENTO DE LA REGIÓN DE LOS RÍOS. 2018 -2020

TIPO DE CASOS	2018	2019	2020
Rezagados	2.477	2.001	1.734
Tramitados	996	1.765	2.125
Ingresados	1.439	1.364	900

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

## V.3. ANÁLISIS DE PRODUCTIVIDAD POR REGIONES

La presente sección presenta un análisis exploratorio de la productividad de las regiones a lo largo de los años. Para esto, se construye una estimación del costo de tramitar un expediente para cada región y año.

### METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL COSTO DE TRÁMITE DE EXPEDIENTE

Para la elaboración de la estimación del costo de producción se cuenta con dos fuentes de información. La primera corresponde a bases de datos provistas por el Ministerio de Bienes Nacionales que consisten en registros de recursos humanos (RRHH) entre los años 2017-2020 de funcionarios en

calidad de Planta, Contrata y Honorarios<sup>34</sup> financiados por el Programa Presupuestario Regularización de la Propiedad Raíz, además de la información agregada relativa a Honorarios contratados con cargo a fondos de terceros (convenios). La otra fuente de datos corresponde a datos obtenidos directamente del portal de transparencia activa del Ministerio de Bienes Nacionales, los cuales consideran empleados bajo modalidad Planta, Contrata y Honorarios (mas no considera los empleados por honorarios con cargo a fondos de terceros).

Entre estas fuentes de información, la de mayor relevancia en magnitud de recursos declarados es la de honorarios de fondos de terceros. Esta fuente de información es un resumen por región y año, y no una nómina de empleados como el resto de los archivos. Este archivo informa la cantidad de personas a honorarios que prestaron servicios, independiente de la cantidad de meses en que lo hicieron. Dado que la cantidad de contratados no sería una métrica comparable, para el análisis de productividad se utiliza gasto anual en RRHH.

De esta forma se calcularon dos montos anuales totales de gasto en RRHH. La primera versión suma los montos de las tres fuentes informadas por el Ministerio de Bienes Nacionales (Honorarios fondos terceros, honorarios y Planta-Contrata). Esta versión se entiende como la línea base. La segunda versión toma como base la primera, pero adiciona registros de la base de datos de Transparencia Activa del ministerio, que en su descripción de cargo contienen la palabra “regularización” o “constitución propiedad raíz”. Estos registros solo se adicionan si la combinación Año-Región-Nombre-apellidos de la persona (registro) no aparece, al realizar el cruce en la base provista por el ministerio (línea base). Adicionalmente, unos pocos casos fueron adicionados cuando el campo Cargo no aparece en la línea base<sup>35</sup>. En otras palabras, solo se adicionó el delta relevante de casos no identificados por la nómina entregada por el ministerio.

Una inspección rápida de ambas versiones muestra que no hay grandes diferencias de magnitud entre ellas. Esto no es sorprendente porque la fuente más grande de recursos son los Honorarios de fondos de terceros y estos no cambian en cada versión debido a que la metodología basada en identificar registros faltantes (versión 2) no trabaja con esta base de datos que corresponde a un resumen anual por región y no una nómina de empleados.

El cuadro siguiente presenta la distribución de los recursos según su origen, ya sea RRHH regular (Planta, Contrata, Honorarios ministeriales informados por la institución o adicionados desde los datos de Transparencia) u Honorarios de fondos de terceros. Los datos muestran que los recursos de Honorarios de fondos de terceros representan cada año la mitad o más de

<sup>34</sup> Según el Estatuto Administrativo del Estado, un cargo de planta corresponde al “conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el artículo 5º”. Cabe mencionar que el artículo 5º señala que “Para los efectos de la carrera funcionaria, cada institución sólo podrá tener las siguientes plantas de personal: de Directivos, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares”. Por otra parte, el cargo a contrata “Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución”. Por último, también se señala que “se podrá contratar sobre la base de Art. 10. honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales” (Decreto con Fuerza de Ley 29, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley nº 18.834, sobre Estatuto Administrativo, 2005 Ministerio de Hacienda).

<sup>35</sup> Esta adición de registros se basó en el cruce de las bases de datos. Sin embargo, una verificación mediante observación manual también fue implementada para no repetir personas y cargos de forma errónea.

los recursos totales. En el anexo 7 se encuentra una tabla con el detalle de esta distribución de recursos desglosado por región.

#### CUADRO 24. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS RRHH SEGÚN ORIGEN. 2017-2020 (\$ DE 2021)

AÑO	MONTO TOTAL ANUAL		PORCENTAJE DEL TOTAL ANUAL	
	RRHH REGULAR	HONORARIOS FONDOS 3EROS	RRHH REGULAR	HONORARIOS FONDOS 3EROS
2017	1.848.693.348	2.189.921.251	46%	54%
2018	1.992.056.056	1.959.347.167	50%	50%
2019	2.425.451.096	2.834.423.609	46%	54%
2020	2.159.317.036	3.643.112.990	37%	63%
Total	8.425.517.535	10.626.805.018	44%	56%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales y Transparencia.

Además de los montos anuales totales de gasto en RRHH, se cuenta con datos de producción anual regional de las bases de datos del Formulario H provista por el servicio. Estos datos consisten en todos los expedientes tramitados cada año. Con este set de datos se construye una estimación del costo (en RRHH) por expediente tramitado, equivalente a la ratio Costo anual total en RRHH / Cantidad de casos tramitados anual para cada región.

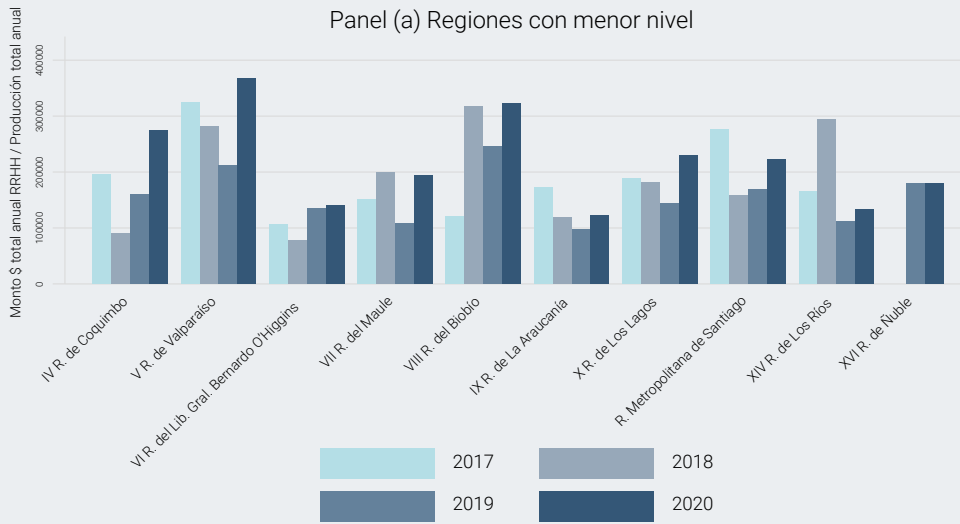
#### ANÁLISIS DE PRODUCTIVIDAD POR REGIÓN

A continuación, se presentan las estimaciones de costo por expediente tramitado, para cada Región y año. Se presenta la estimación considerando los casos adicionados desde Transparencia (versión 2) ya que es una aproximación más completa de los RRHH involucrados en los procesos de regularización. En cualquier caso, y como ya fue señalado, ambas versiones son bastante similares en magnitud. Cabe consignar que este costo subestima el costo real de producción por expediente tramitado, ya que no considera el gasto en subtítulos tales como Bienes y Servicios de Consumo, los cuales, de acuerdo con el apartado IV.5, no tienen una participación mayoritaria en el financiamiento del programa presupuestario.

Con el propósito de facilitar el análisis, las regiones se dividieron en dos grupos según el orden de magnitud del costo por trámite. La primera gráfica presenta las regiones de menor nivel, con costos máximos en RRHH inferiores a \$400.000 por caso tramitado. En tanto la segunda presenta las regiones con mayor nivel de costo.

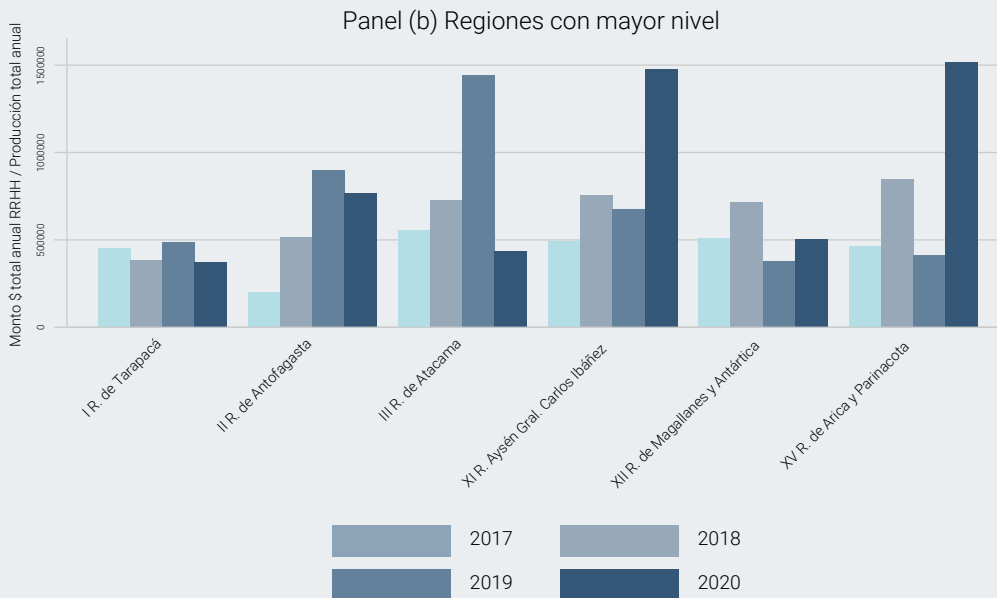


### GRÁFICO 8. COSTO POR EXPEDIENTE TRAMITADO POR REGIÓN. 2017-2020 (\$ DE 2021)



Nota: Todos los montos están en pesos del año 2021  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales y datos de transparencia

### GRÁFICO 9. COSTO POR EXPEDIENTE TRAMITADO POR REGIÓN. 2017-2020 (\$ DE 2021)



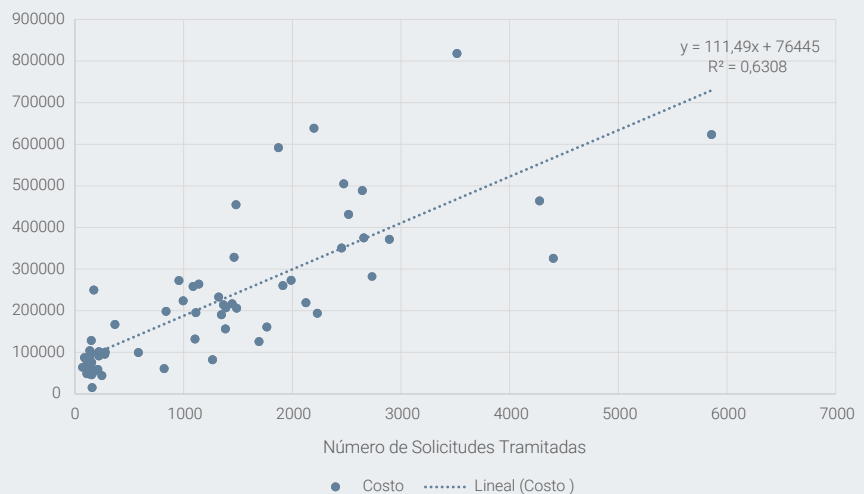
Nota: Todos los montos están en pesos del año 2021  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales y datos de transparencia

Del análisis de las gráficas es posible observar que:

- Hay importantes grados de heterogeneidad en los niveles de costos, tanto entre regiones como dentro de las regiones a lo largo de los años.
- Las regiones que pertenecen al mayor nivel de costo corresponden a las 6 de menor tamaño (medido como demanda y producción). En contraste, algunas (pero no todas) de las regiones con mayor tamaño presentan los menores costos por expediente tramitado. Esto apuntaría a un efecto de escala que afecta a las regiones, principalmente al menor desempeño relativo de las regiones de menor tamaño.
- Existe una variabilidad intrarregional importante. No obstante, para casi todas las regiones el año 2020 se presenta como un momento de alto costo por trámite.

Un análisis complementario es la relación entre los costos (totales y por solicitud) con el número de solicitudes. En el siguiente gráfico se presenta el costo total anual en RRHH y el número de solicitudes tramitadas cada año por cada región. El gráfico tiene cuatro puntos por región, correspondiente a la información de cada uno de los años, excepto para Ñuble que tiene solo dos años de datos completos (total de 62 datos). En el gráfico se observa que, en general, regiones que tramitan más solicitudes tienen costos anuales en recursos humanos superiores. Al calcular una regresión lineal, la cual describe razonablemente el crecimiento en costo total como función del número de solicitudes realizadas (con un  $R^2 = 0,6308$ ). La estimación genera una línea de tendencia que muestra que cada solicitud tramitada adicional representa un costo anual de \$111.490 partiendo de un costo base (con 0 solicitudes) de \$76.445.000 por año.

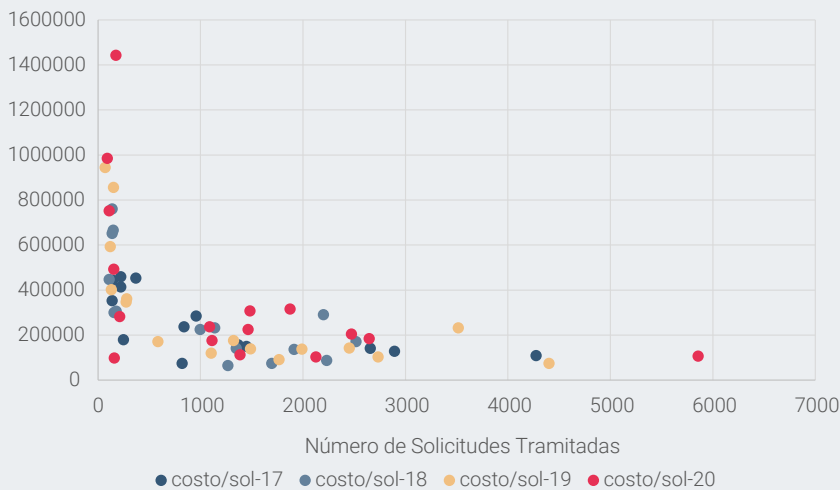
**GRÁFICO 10. COSTO TOTAL EN RRHH Y SOLICITUDES TRAMITADAS POR REGIÓN. 2017-2020 (M\$ DE 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Sin embargo, para determinar si existen regiones más eficientes que otras se requiere analizar el costo por solicitud. En el siguiente gráfico, considerando los mismos datos del ejercicio anterior, se muestra la relación entre el costo por solicitud tramitada y las solicitudes tramitadas en cada año y región. En él se distinguen con distintos colores los datos de cada año, y se observa, en general, una relación decreciente entre el costo anual por solicitud y el número de solicitudes tramitadas. Sin embargo, esto se debe principalmente a que el rendimiento de regiones con pocas solicitudes (aquellas con hasta 368 solicitudes anuales) tienen costos por solicitud tramitada muy variables, que van desde los \$97.754 por solicitud hasta \$1.443.202 por solicitud y, por otro lado, las regiones con un mayor número de solicitudes (aquellas con más de 583 solicitudes tramitadas anuales) tienen costos inferiores a \$316.098 por solicitud tramitada.

### GRÁFICO 11. COSTO ANUAL EN RRHH POR SOLICITUD TRAMITADA Y SOLICITUDES TRAMITADAS POR REGIÓN. 2017-2020 (\$ DE 2021)

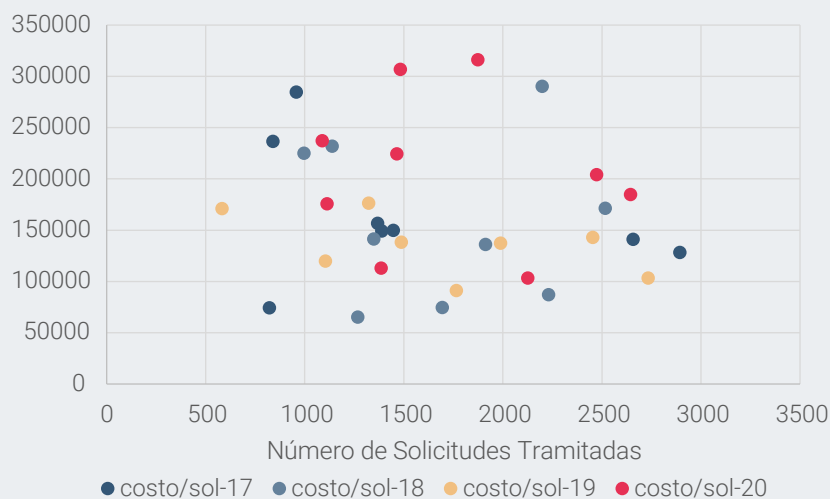


Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Tal como se observaba en el gráfico anterior, se presentan valores extremos en términos cantidad de solicitudes tramitadas. Por un lado, existen 24 datos con pocas solicitudes (menos de 368 solicitudes tramitadas anuales) que corresponden a 6 regiones: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén y Magallanes; en el otro extremo, existen cuatro datos que tienen una gran cantidad de solicitudes (más de 3.515 solicitudes tramitadas) con un costo por solicitud en promedio más bajo. Este es el caso de La Araucanía en el 2020 y 2019, y Biobío en el 2019 y 2017.

En el gráfico siguiente de dispersión se eliminan los datos con muy pocas solicitudes (24 datos), así como también, los datos con muchas solicitudes (4 datos). El resultado es que no se observan tendencias claras en estos datos, tales como la existencia de economías de escala.

**GRÁFICO 12. COSTO POR SOLICITUD ANUAL EN RRHH Y SOLICITUDES TRAMITADO POR REGIÓN, EXCLUYENDO VALORES EXTREMOS. 2017-2020 (\$ DE 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

Estos datos sugieren que se debe analizar en más detalle los motivos por que existe tanta variabilidad en productividad en las regiones en las que hay pocas solicitudes (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén y Magallanes). Adicionalmente, es necesario analizar también por qué se logran las reducciones en costos por solicitud tramitada para las regiones con gran número de solicitudes.

#### V.4. ANÁLISIS CUALITATIVO SOBRE PRODUCCIÓN Y REZAGOS

A continuación, se presentan los principales hallazgos del levantamiento de información cualitativa realizada en el marco de este estudio, a partir de entrevistas a los actores involucrados. Los detalles metodológicos pueden ser revisados en el Anexo 1 de este informe.

Los resultados están organizados en cuatro grandes apartados. El primero hace referencia a los roles y subprocesos del proceso de regularización de títulos de dominio, el cual incluye un subapartado de profesionales, unidades e instituciones públicas y privadas involucradas en la regularización de títulos y un segundo subapartado sobre el efecto del Estallido social y la pandemia en la implementación del proceso, a juicio de los/as entrevistados/as. El segundo apartado hace referencia al comportamiento regional de solicitudes ingresadas, tramitadas y rezagadas para el periodo 2017-2020, con especial foco en el rezago y posibles soluciones que señalan los/as entrevistados y los criterios de priorización aplicados a nivel regional. El tercer apartado da cuenta de las debilidades y fortalezas que, a juicio de

los/as entrevistados, tiene el proceso en la actualidad. Y finalmente, el cuarto apartado corresponde a los cambios y mejoras que, desde la experiencia regional, los/as entrevistados/as incorporarían al proceso como directriz del nivel central.

Cabe mencionar que todos los análisis derivados de las entrevistas respetaron las percepciones y opiniones expresadas por los/as entrevistados. Ante lo cual, éstas son de su exclusiva responsabilidad. Información complementaria sobre estas percepciones y opiniones entregada por el Ministerio de Bienes Nacionales ha sido incorporada como nota al pie en los casos que corresponda, con la finalidad de respetar las opiniones expresadas por los/as entrevistados/as.

## **A. SOBRE ROLES Y PROCESO DEL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO**

Los/as entrevistados/as<sup>36</sup> coinciden en las definiciones de sus funciones y en el rol que cumplen dentro del proceso de regularización de títulos, destacándose:

1. Coordinar los procesos, que incluyen el de regularización, saneamiento, títulos gratuitos y leyes especiales y que terminan cuando ingresan al Conservador de Bienes Raíces (en adelante CBR), velando por el cumplimiento de normas vigentes.
2. Ingresar las solicitudes recibidas y hacerles seguimiento, lo cual implica la derivación a abogados/as, revisar resoluciones y expedientes y visar publicaciones en los medios de comunicación.
3. Hacer seguimiento al presupuesto y ser responsable de su ejecución.
4. Hacer seguimiento y asegurar el cumplimiento de las metas de tramitación
5. Coordinar con actores internos al Ministerio (tanto del nivel central como de la propia Seremi) y con actores externos, tales como Municipios, Servicios de Impuestos Internos (en adelante SII), Registro Civil, Servicio Nacional Electoral (en adelante Servel) y Servicios de Vivienda y Urbanización (en adelante Serviu), entre otros.

De manera más marginal, algunos/as entrevistados/as destacaron dentro de sus funciones la gestión de solicitudes de Ley de Lobby y control de convenios con terceros.

Cabe mencionar que, en el caso de regiones con oficinas provinciales, en las funciones de el/la Encargado también se incluye la coordinación y el resguardo de los procesos de estas oficinas, así como también del ingreso de solicitudes a este nivel.

<sup>36</sup> Todos los/as entrevistados/as corresponden a Encargados/as de Unidades de Regularización de las Secretarías Regionales Ministeriales (en adelante Seremis) de Bienes Nacionales y en algunos casos, fueron acompañados/as por profesionales de las Unidades o de las Unidades de Presupuesto de las Seremis.

En cuanto al proceso, los/as entrevistados/as coinciden en destacar 5 grandes etapas:

1. Ingreso
2. Revisión jurídica de antecedentes en donde se decide si se rechaza o acoge a tramitación -> En caso de que se acoja se genera la Resolución A.
3. Revisión técnica (mensura) -> en caso de que esté en norma, se emite Resolución B.
4. Publicación en medios de comunicación (diarios regionales) para asegurar que no exista oposición de la regularización -> en caso de existir oposición, se va a Tribunales, en caso de que no exista se emite la Resolución C.
5. Envío a CBR y entrega de título

La subetapa de revisión técnica puede ser desarrollada por la propia unidad, por la unidad de catastro de la Seremi o externalizada, vía licitación.

### **PROFESIONALES, UNIDADES E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS**

Organizacionalmente, las 5 Seremis entrevistadas cuentan con una Unidad de Regularización, que algunos/as entrevistados/as llaman “núcleo sectorial”. Coinciden en que en esta Unidad desempeñan funciones, generalmente, abogados/as con personal administrativo y técnico.

Si bien las Unidades de Regularización cuentan con diferentes dotaciones profesionales, en regiones diferentes a la Región Metropolitana, existe coincidencia respecto a que el número de funcionarios contratados directamente por el Ministerio de Bienes Nacionales es una proporción significativamente menor respecto al total de profesionales que componen las Unidades. Salvo en el caso de la Región Metropolitana, en el resto de las regiones la mayoría de los profesionales son contratados vía convenios a terceros, los cuales, según los/as entrevistados/as, pueden ser financiados por programas específicos implementados por el Ministerio y/u otros Ministerios o servicios públicos, Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (en adelante FNDR) y/o convenios con Municipios.

El cuadro que se presenta a continuación corresponde a una referencia aproximada del número de profesionales que componen una Unidad de regularización, diferenciadas por la forma de contratación, en base a la información reportada, al momento de la entrevista, por los/as entrevistados/as.

## CUADRO 25. DOTACIÓN DE PROFESIONALES DE LA UNIDAD DE REGULARIZACIÓN SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO AÑO 2021

REGIÓN	NÚMERO DE PROFESIONALES CONTRATADOS POR EL MINISTERIO	NÚMERO DE PROFESIONALES CONTRATADOS POR CONVENIOS
Maule	4	22
Biobío	s.i.	27
Araucanía	6	35
Los Lagos	s.i.	s.i.
Metropolitana	13	4

S.i.: Sin información

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por los/as entrevistados/as

A nivel de Seremis, los/as entrevistados/as coinciden que las principales unidades de las Seremis con las cuales se relacionan son:

- Oficinas Provinciales (en caso de que corresponda): Estas corresponden a unidades que se ubican en diferentes provincias de una región y en donde se pueden ingresar solicitudes y realizar el proceso. Según los/as entrevistados/as, estas oficinas cuentan con facultades delegadas para llevar a cabo el proceso de regularización de títulos de dominio.
- Unidad de catastro: Apoyo en el proceso de revisión técnica, específicamente, en la mensura, cuando ésta se desarrolla internamente a nivel de Seremi.
- Unidad de Bienes: Específicamente, en los casos que estas Unidades implementen procesos de Títulos gratuitos y Actas de radicación.
- Unidad Jurídica: Apoya en temas jurídicos y requerimientos relacionados.
- Unidad de administración (encargada de licitaciones): Si la solicitud de regularización se hace con empresas contratistas, esta unidad debe llevar a cabo el proceso de licitación y contratación del servicio.
- Oficina de partes: Encargada del ingreso de tramitaciones.
- Oficina de atención al público: Es el nexo para resolver dudas y consultas de la ciudadanía sobre el proceso.

Por cierto, señalan que se relacionan con el nivel central del MBN, en temas de metas, presupuesto y directrices generales. Cabe mencionar que, según señalaron los/as entrevistados/as de la Región Metropolitana, el nivel central no tiene función de tramitación. Sin embargo, en los últimos dos años han celebrado convenios desde el nivel central (con municipios rurales y gobernación), lo cual ha permitido tramitar casos a este nivel<sup>37</sup>.

En cuanto a los actores externos a Bienes Nacionales, los/as entrevistados mencionan que se relacionan con Municipalidades (en, al menos, 2 de las 5 Seremis consultadas, los/as entrevistados recalcaron la importancia del trabajo con ellas, ya sea para agilizar y facilitar el proceso, como en la contratación de personal, mediante convenios) y específicamente, Oficinas de Vivienda de los Municipios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU), específicamente los Serviu, Gobiernos Regionales, SII, Registro Civil, Serval, CBR y en menor medida, con el Servicio Agrícola Ganadero (en adelante SAG).

### **IMPACTO DEL ESTALLIDO SOCIAL Y LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO**

Los/as entrevistados/as han coincidido en que ambos hechos han tenido un impacto significativo en la implementación del proceso y en el quehacer regular de sus respectivas unidades, aunque el impacto no ha sido el mismo a nivel regional.

Respecto al estallido social, los/as entrevistados/as coinciden en que su principal impacto fue la lentitud de los procesos y una disminución considerable de la capacidad de atención y tramitación, aunque no afectó a todas las Seremis de igual manera. La mayor parte de las Seremis se ubican geográficamente frente a Plazas de Armas, por ende, fueron testigos de disturbios, lo cual afectaba la duración de las jornadas laborales (la mayoría podía trabajar hasta el mediodía), como las posibilidades que personas ingresaran tramitaciones a sus oficinas de partes, disminuyendo el número de ingresos. El caso más extremo es el de la Región de Biobío, que sufrió un incendio de sus instalaciones, sobrellevando la pérdida de infraestructura y computadores y obligándoles a habilitar una nueva oficina de partes.

Los/as actores/as entrevistados/as señalaron, de manera más marginal, que el estallido social impactó también en otros ámbitos, tales como la generación de un contexto de incertidumbre y preocupación, no solo en cuanto a sus jornadas de trabajo, sino que también los traslados desde sus hogares a las oficinas, las limitaciones en las posibilidades de hacer trabajo en terreno relacionado a mensuras (lo cual fue especialmente crítico en

<sup>37</sup> Según información entregada por el Ministerio de Bienes Nacionales, para el caso de la Región Metropolitana se modificaron las funciones delegadas; "Debido a la gran cantidad de casos rezagados de la Región Metropolitana como de otras regiones del país, la Subsecretaría de Bienes Nacionales estimó delegar las funciones de la regularización del dominio al Jefe de División Constitución Propiedad Raíz, mediante las resoluciones exentas N° 6, 7 y 302, todas de 2019 y del Ministerio de Bienes Nacionales a fin de constituirse como una nueva unidad de regularización con competencia para conocer y tramitar cualquier solicitud de regularización del país. Esta delegación de facultades se agregó a las 16 delegaciones ya efectuadas en los SEREMI de Bienes Nacionales del país, y ha permitido reducir los tiempos de tramitación de la cartera de saneamiento y avanzar en dar certeza jurídica a los miles de solicitudes que se encontraban rezagadas". (Información compartida por la institución en el marco de la presente evaluación).



regiones en donde por razones climáticas esta etapa se hace en primavera-verano, considerando que el estallido social fue el último trimestre del año) y cambios en las rutinas de trabajo, generando un sistema de turnos y acomodo con obligaciones familiares.

Pese a este escenario, todos/as los entrevistados/as coincidieron que el estallido les permitió probar un sistema de trabajo que sería crucial para enfrentar la pandemia y que la disminución de ingresos les permitió avanzar en el rezago de casos que tenían en ese momento.

Específicamente, respecto a la pandemia, los/as entrevistados/as coincidieron que el periodo de marzo a septiembre del año 2020 fue el más crítico. Al igual que con el estallido social, disminuyeron las solicitudes ingresadas y las salidas a terreno para la mensura. Pero a diferencia del estallido social, en este caso todas las regiones debieron implementar el teletrabajo, lo cual implicó una readecuación importante de las labores del equipo, generando un sistema de turnos y dependiendo aún más del Sistema de tramitación de solicitudes (en adelante SISTRED), lo cual, como se verá en los apartados que siguen, tiene valoraciones tanto positivas como negativas por parte de los/as entrevistados/as.

Los/as entrevistados señalaron que hubo que generar, también, readecuaciones en los contratos con empresas externas, dado que debido a los plazos exigidos en cada contrato no podrían ser cumplidos en contexto de cuarentenas obligatorias. Respecto a la ciudadanía, no han podido generar instancias de difusión (como talleres con juntas de vecinos y/o espacios de capacitación), los cuales son considerados, por algunos/as entrevistados/as, como clave para el proceso.

Es importante mencionar que, para el caso de la Región del Maule, sumado al estallido social y la pandemia, ellos/as partieron el periodo de evaluación con los incendios forestales de Santa Olga, lo cual les repercutió de manera directa, dado que muchas personas perdieron las escrituras de sus terrenos y para poder avanzar en la reconstrucción, la Seremi cumplió un rol central, logrando tramitar procesos en un récord de 6 meses.

## **B. SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE SOLICITUDES INGRESADAS, TRAMITADAS Y REZAGADAS POR REGIÓN**

En general, los/as entrevistados -al revisar el comportamiento regional en torno a las solicitudes ingresadas, tramitadas y rezagadas- entregan diferentes argumentos, entre los cuales destacan los siguientes temas a nivel de acuerdos:

- a) Causas relacionadas con estallido social y pandemia: Esto en dos sentidos; 1) Disminuyeron las solicitudes ingresadas y esto permitió que los equipos aumentaran su productividad respecto a casos rezagados y 2) En el sentido inverso, la pandemia en algunas regiones implicó una caída en la productividad (debido a organización de turnos y posibilidades del teletrabajo), lo cual generó un aumento del rezago.

- b) Implementación de programas y/o convenios con terceros: Específicamente, en cuanto al aumento de las solicitudes tramitadas, los/as entrevistados/as señalaron que se debe a la implementación de un programa y convenios. Por ejemplo, señalan programa Chile Propietario que financió más casos a regularizar, como convenios con Municipios que permiten contratar más personal.
- c) Diferencias con documentación y procesos de los Conservadores de Bienes Raíces: Algunos/as entrevistados señalaron que, en algunas oportunidades, la documentación solicitada por el CBR excede la solicitada y/o manejada por MBN. En otros casos, esto supone un costo que los/as solicitantes no pueden cubrir y en otros hay diferencias en las interpretaciones y criterios, sobre los cuales se hace muy complejo avanzar. Lo anterior explica en parte el rezago, como se verá a continuación.

De manera más marginal, los/as entrevistados/as señalaron los siguientes argumentos:

- a) Complejidades de las solicitudes: Cuando se trataba de comportamientos asociados a aumentos de rezagos o tendencia estable de rezagos, algunos/as entrevistados/as señalaron que se debía a las complejidades de las solicitudes, especialmente vinculado a loteos irregulares, zonas rurales y de difícil acceso (en algunos casos, por situaciones climáticas, solo se puede acceder a la evaluación técnica en terreno durante los meses de primavera-verano), entre otros.
- b) Problemas asociados a los solicitantes: También asociado al rezago, algunos/as entrevistados/as señalaron razones vinculadas a los solicitantes. Por ejemplo, en el caso del saneamiento mediante contratista, la velocidad de la tramitación depende del pago de las etapas por parte del solicitante y, por tanto, su demora en salir tramitado no depende de la Seremi, dado que ellos/as solo supervisan el proceso. Por otro lado, hay casos en que los solicitantes no pueden ser ubicados, generando una pausa en el proceso.
- c) Diferencias relacionadas con el tipo de tramitación (Saneamiento, Títulos Gratuitos y Ley del Sur): Por ejemplo, el caso de Título Gratuito, el proceso en sí es largo, en el mejor de los casos sin errores ni contratiempos demora 15 meses, y puede durar hasta 10 años, por lo que se han ido dejando de lado esas solicitudes. En cambio, saneamiento demora entre 7 y 24 meses. Esto explicaría que el avance de las regiones no sea igual para los diferentes trámites.

Específicamente en la región del Biobío, la baja de las solicitudes ingresadas se debe a la creación de la región de Ñuble, la cual representaba el 50% de los casos en tramitación. El/la entrevistado/a señaló que todo lo ingresado al 5 de diciembre del año 2018 que contaba con financiamiento asignado debía seguir siendo tramitado por Biobío. El resto de los casos fue asignado a la nueva región.

## REZAGO Y POSIBILIDADES DE RESOLUCIÓN

Se les preguntó a los/as entrevistados/as específicamente sobre el rezago, quienes coincidieron señalando que las principales causas que lo explican son:

- a) Escaso personal: Pese a que los entrevistados coinciden en que los convenios a terceros les permiten contratar más dotación y tramitar más solicitudes, destacan que el personal es muy poco respecto al que requerirían para resolver el rezago. Esta situación se haría especialmente crítica en la etapa de mensura, en donde en la mayoría de los casos, dependen de licitaciones y/o de capacidades de la Unidad de catastro, debido a que muy pocas unidades cuentan con técnicos con dedicación exclusiva.

En este sentido, un/a entrevistado/a señala que, si bien los convenios con terceros permiten contratar más personal, éste es contratado en modalidad honorarios, generando roces dentro del equipo respecto a bonos, cumplimiento de metas y especialmente, a la responsabilidad administrativa que conlleva a modalidad honorarios respecto de la modalidad a contrata.

- b) Vacíos legales y diferencias con los criterios de los CBR: Algunos/as entrevistados/as señalaron que, por ejemplo, el proceso que lleva la Seremi no solicita todos los títulos y/o documentación que sí pide el CBR, lo cual genera un vacío que retrasa el proceso, además, de señalar problemas específicos con algunos CBR o ausencia de éstos en algunos territorios.
- c) Pandemia: Los/as entrevistados/as lo señalaron básicamente por retrasos en los procesos, posibilidades de teletrabajo, problemas con SISTRED y retrasos en la mensura.
- d) Dificultades para notificar a los/as solicitantes: Esto es especialmente crítico en solicitudes de usuarios de sectores rurales, donde, por ejemplo, Correos de Chile no hace despachos y cuando las mensuras salen rechazadas y los/as solicitantes deben resolver objeciones.

De manera más marginal, los/as entrevistados/as señalan que el rezago también se explica por el tipo de trámite que se desarrolla, el clima (especialmente en las regiones del sur del país, donde las mensuras solo se pueden hacer en primavera-verano) y que, en algunos casos, no se han podido entregar los títulos finales porque éstos se entregan en ceremonias masivas, las cuales están prohibidas en contexto de pandemia.

Es importante señalar, que los/as entrevistados destacaron que la última parte del periodo han existido incentivos, desde el nivel central, para terminar con el rezago, como han sido los cambios en las metas de gestión.

Finalmente, sobre las posibilidades de resolver el rezago; los/as entrevistados/as coinciden en que es posible disminuirlo, aun cuando por la naturaleza del proceso, este siempre existirá. Sin embargo, se manifestaron comprometidos para disminuirlo y consideran que es la directriz que también se ha enviado del nivel central.

Sin embargo, señalan que para que ello suceda es crucial aumentar las capacidades y que para ello se requiere mayor financiamiento que permita la contratación de recursos humanos. Prueba de ello, señalan, es que las regiones que han mejorado sus tiempos de tramitación lo han hecho sobre la base de convenios con terceros.

A su vez, los entrevistados reconocen que la instrucción institucional de eliminar el rezago también ha sido crucial en avanzar hacia ello, toda vez que permite que orientar todos los esfuerzos hacia una meta común.

Consultados sobre la posibilidad de hacer contrataciones vía licitación pública para resolver este rezago, los/as entrevistados, en su mayoría, señalaron que no era la solución, básicamente, por los siguientes motivos:

- a) La relación con contratistas está marcada por una lógica de mercado, en donde, a juicio de los/as entrevistados/as, por temas contractuales pueden ser más rápidos, pero eso no es sinónimo de una buena calidad. Asimismo, señalan que esto es un acuerdo entre privados, pero que hay casos en que la empresa no entrega la solución y las personas quedan sin poder realizar el proceso y en eso, la Seremi no tiene potestad de resolver. Asimismo, la calidad de las empresas no es igual, habiendo, en algunos casos, diferencias muy significativas entre ellas.
- b) El programa de regulación express es considerado más exitoso que la contratación externa. Para los/as entrevistados/as, este ha sido un buen ejemplo en cómo aumentado las capacidades, las Seremis pueden dar respuesta.
- c) El costo de contratación directa de un profesional es menor que la contratación vía licitación. Según la experiencia de los/as entrevistados, el costo del servicio externalizado es superior a la contratación de un profesional. Adicionalmente, el hecho que el/la profesional esté trabajando dentro de la Seremi, permitiría disminuir costos asociados a errores.

## **PRIORIZACIÓN DE SOLICITUDES**

En cuanto a cómo se priorizan las solicitudes que ingresan al proceso, los/as entrevistados/as coinciden en 2 criterios, los cuales son entregados por el nivel central:

- Antigüedad de la solicitud: Se da prioridad a las más antiguas y rezagadas.
- Nivel de vulnerabilidad social: Los/as entrevistados/as señalan que se prioriza en 1. Adultos mayores, 2. Mujeres jefas de hogar, 3. Población indígena, y 4. Población del 40% más vulnerable.

De manera más marginal, algunos/as entrevistados/as mencionan:

- Convenios con otras instituciones: Que financian cierto número de tramitaciones y ponen el acento en qué solicitudes priorizar.
- Metas de gestión: Que ponen mínimos a ser tramitados. De hecho, algunos/as entrevistados/as señalan que existe una nueva meta, desde el 2021, asociada a su convenio colectivo, en que se les obliga a culminar la 1° etapa (admisibilidad) en 30 días máximo.

### **C. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL PROCESO**

Consultados/as sobre las debilidades del proceso, los/as entrevistados coincidieron en los siguientes aspectos:

- a) Falta de recursos financieros y humanos. Según los/as entrevistados/as, ello no solo se relaciona con la dotación, sino que también con recursos para viáticos y con las posibilidades de supervisión del trabajo que es externalizado. Señalan, por ejemplo, que se entregan recursos para licitar la mensura, sin embargo, no se entregan recursos para supervisar el trabajo que realizan estas empresas contratistas.
- b) Baja oferta de Conservadores de Bienes Raíces. Algunos/as entrevistados/as señalaron que no hay CBR en todas las comunas y eso genera que el proceso que se lleva a cabo con estos sea lento. Además, algunos CBR tienen una alta demanda de trámites y responden con más lentitud.
- c) SISTRED: Si bien, la mayoría de los/as entrevistados destacaron mejoras importantes en el sistema, consideran que éste debe ser mejorado, especialmente a nivel de servidores, para evitar que el sistema presente interrupciones y/o intermitencias.
- d) Relaciones con instituciones externas al Ministerio de Bienes Nacionales: Algunos/as entrevistados señalaron que, para solicitar información, se debe oficiar a otras instituciones y eso es un proceso lento y complejo. Agregan que muchas veces las respuestas que se reciben no son oportunas y se encuentran fuera de plazo. En cambio, otros/as entrevistados/as señalaron que este factor lo han resuelto gracias a un trabajo personal que han hecho con estas instituciones y que eso ha mejorado sustancialmente esta debilidad.

Los/as entrevistados también señalaron algunas debilidades de carácter más marginal, entre las que destacan:

- a) Costos para los solicitantes: Señalaron que el proceso de regularización conlleva costos que deben ser asumidos por los/as usuarios/as, específicamente, respecto a documentos exigidos al momento de ingresar una solicitud y de trámites en los CBR<sup>38</sup>. Lo anterior en muchos casos es complejo para las personas más vulnerables, especialmente, cuando las instituciones no están en su comuna, por lo que se debe sumar el costo de desplazamiento.
- b) Falta de información y dificultades de acceso a la información respecto del proceso. Sobre este punto, algunos/as entrevistados señalaron que muchas veces se llevan a cabo procesos de regularización sin que las personas que habitan las propiedades estén al tanto de esto y que el acceso a la información por parte de ellos es muy bajo.
- c) Expedientes mal armados: Algunos/as entrevistados/as señalaron que algunos/as solicitantes presentan expedientes con errores y que eso obliga a retroceder en el proceso a etapas anteriores.
- d) Comunicación del marco presupuestario desde el nivel central: Señalaron que el nivel central solo entrega el monto asignado por presupuesto pero que esto no viene acompañado de directrices.

Respecto a las fortalezas, los/as entrevistados/as coincidieron que la más importante es el equipo de profesionales que componen las Unidades de regularización. Entre varios aspectos, coincidieron en que estos equipos:

- a) Conocen a cabalidad el proceso y se han especializado en las materias que les competen, lo cual permite tener estabilidad dentro de la unidad, traspasar capacidades a nuevas contrataciones y/o a contrataciones en calidad de honorarios en caso de convenios con terceros.
- b) Están comprometidos con solucionar los problemas y cercanía con la gente. Entrevistados/as coinciden que los equipos profesionales están orientados a resolver las tramitaciones de los/as usuarios/as porque saben que esto generará mejoras en la calidad de vida de estos/as y que eso permite orientar el trabajo hacia un fin común.

En segundo lugar, los/as entrevistados/as señalaron otras fortalezas, pero de carácter más marginal. Entre estas destacan:

- a) Resultado del proceso: Algunos/as entrevistados/as señalaron que es importante que, gracias a este proceso, los/as usuarios/as acceden a su título de dominio y eso les permite acceder a otros beneficios del Estado que mejoren su calidad de vida.

<sup>38</sup> Según información entregada por la institución, "se refiere al costo adicional que implica para los solicitantes obtener los documentos exigidos al momento de ingresar una solicitud de regularización, en la especie el Certificado de Litigios y el de Dominio Vigente, que de acuerdo a lo dispuesto en la Circular N° 1 de 2019, son documentos obligatorios y necesarios, respectivamente". En adición, la institución indica, "en este caso los Conservadores de Bienes Raíces incumplen el mandato legal contenido en el artículo 14 del Decreto Ley N° 2.695/79, norma imperativa que ordena a los CBR a inscribir la resolución del Ministerio". (Información compartida por la institución en el marco de la presente evaluación).

- b) Publicación en el diario: Esto subsana la falta de acceso de información por parte de quienes habitan en lugares que están siendo regularizados y evitar problemas, una vez que ya se ha entregado el título de dominio.
- c) SISTRED: Pese a que también lo señalan como una debilidad, algunos/as entrevistados/as señalan que ha experimentado mejoras y que ha sido fundamental en contextos de estallido social y pandemia.

#### **D. MEJORAS Y CAMBIOS AL PROCESO SUGERIDOS DESDE EL NIVEL REGIONAL**

El último aspecto abordado con los/as entrevistados/as se relaciona con las mejoras o cambios que, desde su experiencia regional, aplicarían al proceso desde el nivel central. En general, los entrevistados coincidieron en las siguientes sugerencias, las cuales se vinculan con las debilidades señaladas anteriormente.

A juicio de los/as entrevistados/as, hay tres cambios sobre los cuales coinciden. El primero es mejorar la dotación de personal. Este punto lo vinculan mayoritariamente para resolver temas de rezago, pero también de manera más general, de modo que permita hacer más expeditos los procesos de las solicitudes que ingresan, poder contratar técnicos de terrenos propios (y no tener que contratar externamente o solicitar apoyo a las Unidades de catastro), poder supervisar los servicios externalizados y también, poder contratar profesionales del área presupuestaria que haga seguimiento a estos temas.

El segundo cambio en el cual coinciden es mejorar la coordinación con otras entidades públicas. En este sentido, los/as entrevistados/as mencionaron diferentes ámbitos en los cuales esta relación puede mejorar, entre los que destacan; 1) eliminación de las solicitudes escritas (vía oficio) y que la información se encuentre en línea, de modo de no perder tiempo en este trámite y 2) formalización de los tiempos de respuesta, de modo que las metas de la Unidad no queden supeditadas a los tiempos de otros agentes externos a la institución.

Finalmente, el tercer cambio en el cual coinciden es mejorar SISTRED. Como se ha mencionado anteriormente, si bien los/as entrevistados/as señalan que el sistema ha experimentado importantes mejoras, consideran que este tiene intermitencias e interrupciones, lo cual dificulta el proceso, especialmente en contexto de pandemia.

En un modo más marginal, aparecen 4 propuestas de cambios y/o mejoras:

- a) Implementación bianual: Algunos/as entrevistados/as señalaron que una opción para optimizar el proceso es que los planes y programas, junto con la ejecución del presupuesto sea de tipo bianual, dado que esto les permitiría mejorar procesos internos.
- b) Ajustes en las metas: Algunos/as entrevistados/as señalaron que la nueva meta en el convenio colectivo es resolver en 30 días la etapa 1. A su juicio, esto implica aumentar el universo de solicitudes que se pueden

elegir, teniendo más certeza de si se puede licitar su mensura y con ello poder priorizar mejor. Por esta razón, sugieren que se vinculen otras metas del mismo modo, de forma de generar sinergias.

- c) Aumentar la publicidad del proceso: Esto orientado a la creación de un foro o portal en que se pueda consultar si existe una regularización en la propiedad que se está habitando o sobre la cual se tienen intereses. Junto con esto, destacan que esto podría ayudar a mejorar la notificación de los presuntos/as dueños/as.
- d) Descentralización: Dado que a juicio de los/as entrevistados/as las regiones tienen problemas distintos, sugieren que las regiones puedan tomar decisiones acordes a sus realidades y que la implementación no sea centralizada en un proceso único. Incluso, señalan que esto también debiese aplicarse a nivel de metas y escalas salariales y distribución de grados.





# VI. CONCLUSIONES



## VI. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se resumen los principales hallazgos identificados en esta evaluación:

### PROCESAMIENTO DE SOLICITUDES

- A nivel nacional la capacidad de procesamiento de solicitudes es mayor que el ingreso de nuevas solicitudes, observándose una diferencia de poco más de 3 mil casos en los años 2018 y 2019, y llegando a casi 9 mil en el 2020, año en que se procesaron casi 22 mil expedientes. Del total de casos tramitados, el 90% corresponden al trámite de Saneamiento, llegando a representar el 96,5% de los casos en el 2020. Sin embargo, se constata que el comportamiento de la capacidad de procesamiento e ingreso de solicitudes resulta muy heterogéneo entre regiones.
- La cantidad de expedientes activos que se encuentran en proceso de tramitación muestra una tendencia a la baja en el período 2017 – 2020, llegando a 49.786 casos activos en 2020. Si bien es positiva la reducción de casos activos, la cantidad todavía resulta muy alta considerando que equivale aproximadamente a 3,7 veces la cantidad de solicitudes ingresadas a nivel nacional el 2020. Sin embargo, no todos los casos activos se encuentran atrasados, y muchos están dentro de los plazos aceptados por la institución o se encuentran en situaciones específicas, como en Tribunales o ingresadas en el Conservador de Bienes Raíces.
- Por su parte, el levantamiento de información cualitativa indica que el estallido social permitió probar un sistema de teletrabajo que se convertiría en la forma de enfrentar la pandemia, y que, en algunas regiones, se produjo una disminución del ingreso de solicitudes bajo este contexto, lo cual permitió que los equipos se concentraran en aquellos casos abiertos que se encontraban más atrasados. De igual forma, según los/as entrevistados/as, la explicación del aumento de las solicitudes tramitadas se debió a los convenios firmados con terceros y a la implementación de un programa denominado Chile Propietario, lo que otorgó un mayor financiamiento de solicitudes de regularización.

### DURACIÓN DEL PROCESO

- El tiempo que toma una solicitud de saneamiento para transitar por las 4 etapas del proceso es en promedio de 25 meses a nivel nacional; en el caso de saneamiento vía contratista llega a 31 meses. La duración promedio por cada etapa es de 7 meses para la primera, 6 meses para la segunda, 5 meses para la tercera y 8 meses para la cuarta y última etapa. También se calculó el tiempo promedio que permanece una solicitud en Tribunales, siendo de 16 meses, y la duración de 5 meses promedio del subproceso de notificación y apelación.

- No obstante, el comportamiento de la duración promedio por etapas en cada región también resulta variable. De hecho, el tiempo promedio menor es de 3 meses para la etapa 1 (Atacama y Aysén), 4 meses para la etapa 2 (Tarapacá, Antofagasta, y Ñuble), 3 meses para la etapa 3 (Antofagasta y Aysén), y 5 meses para la etapa 4 (Araucanía y Metropolitana). Lo anterior da cuenta de que existirían importantes espacios de mejora de eficiencia en el proceso. Examinando los mínimos regionales por etapa sería técnicamente factible procesar las solicitudes en un promedio de 15 meses. En adición, considerando las medias nacionales de duración de cada etapa y, realizando un ejercicio de optimización teórico al agregar una unidad de capacidad de procesamiento adicional, la que se distribuye entre las 4 macro etapas, el tiempo total de tramitación se reduce un 20%, disminuyendo a 20 meses.

### **GASTO EN RECURSOS HUMANOS**

- En cuanto a la productividad por regiones, se analiza la evolución en el período 2017-2020 del gasto en recursos humanos dedicados al proceso de regularización de títulos de dominio y la cantidad de tramitaciones realizadas en cada año. Los resultados muestran una importante heterogeneidad en los niveles promedio de costos por solicitud tramitada, tanto entre regiones como dentro de las regiones a lo largo de los años.
- Las regiones con mayor cantidad de solicitudes tramitadas (más de 583 anuales) presentan costos promedio por caso tramitado inferiores a los \$316.000; en oposición, las regiones de menor demanda por solicitudes de regularización (menor o igual a 368 solicitudes anuales) tienen costos muy variables, que oscilan entre los \$98.000 y \$1.440.000 por solicitud tramitada.
- Si bien las economías de escala podrían ser un factor determinante de los menores costos en regiones con mayor cantidad de solicitudes, es necesario revisar con más detalle los motivos por los cuales existiría tanta variabilidad en la productividad. Al realizar el análisis sin las regiones con comportamientos extremos en términos de solicitudes tramitadas, no es posible visualizar una tendencia clara entre el costo promedio por solicitud tramitada y la cantidad de casos tramitados.

### **DEFINICIÓN Y ESTIMACIÓN DEL REZAGO**

- El MBN no dispone de una definición del tiempo óptimo de demora teórica, ni de estimaciones de una demora aceptable en el proceso normado para cada uno de los trámites. Dado lo anterior, en el marco de este estudio se estableció una definición de rezago como aquellas solicitudes que se encontraran en proceso para las cuales hubieran transcurrido 24 meses o más desde su fecha de ingreso, excluyéndose, por una parte, los casos que se reportan como abiertos y consignados en la etapa denominada "Tribunales", y cuyo expediente se reporta como tramitado, y

por otra parte aquellas solicitudes abiertas que se encuentran en la última etapa (Etapa 4) y que han sido declaradas con tramitación positiva.

- El comportamiento de este rezago muestra una disminución en su trayectoria en términos absolutos, llegando a 18.338 expedientes en el 2020 con una disminución de 33% respecto del 2017. Su importancia relativa respecto del total de casos abiertos en cada año pasa de 46% (2017) a 37% (2020).
- Sin embargo, se constata una alta concentración de los casos rezagados. En particular, para el período 2017-2020 se observa que existen 6 regiones (Maule, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Metropolitana y Los Ríos) que concentran el 83% de los casos rezagados. Estas mismas regiones dan cuenta del 73% de la capacidad de tramitación de todo el ministerio y reciben el 67% de las solicitudes de regularización. Al mismo tiempo, las regiones que bordean el 0% de rezago son Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Ñuble, Aysén y Magallanes; estas 6 regiones tramitaron el 7% y recibieron el 11% de las solicitudes en todo el período evaluado.
- Asimismo, las regiones que concentran el rezago en el período 2017-2020 muestran que el 62% de los casos corresponde a un inmueble rural, siendo coincidente con la distribución de los casos abiertos en el agregado, destacándose el caso de Maule con 83%, mientras que la única región que supera el 50% de casos urbanos es la Región Metropolitana (52%). Respecto al tipo de trámite solicitado en los casos rezagados, en estas 6 regiones predomina el trámite de Saneamiento (72%) y Saneamiento Contratista (16%). Sin embargo, en los casos abiertos los porcentajes son 83% y 10%, respectivamente. Lo anterior ratifica que la mayor duración promedio del Saneamiento Contratista respecto a Saneamiento conlleva que su representación en el rezago sea mayor. Cabe destacar que, en todas las regiones, y a nivel nacional, el porcentaje de casos rezagados en el trámite de Título Gratuito es superior a su proporción en los casos abiertos, denotando su mayor duración de tramitación, y que es la región de Los Lagos la que presenta la mayor proporción de este tipo de trámite en sus rezagos (29%).
- Finalmente, en estas regiones el tiempo promedio de tramitación de un expediente es bastante heterogéneo, existiendo regiones que están bajo la media nacional (25 meses), como son La Araucanía (21) y Maule (23), y otras por sobre la media nacional como la Región Metropolitana (26), Biobío (27), Los Lagos (31) y Los Ríos (36).
- En cuanto a las causas del rezago los entrevistados de las regiones que lo concentran señalaron que, si bien los convenios a terceros les permite contratar más dotación y poder tramitar más solicitudes, destacan que el personal es muy poco respecto al que requerirían para resolver el rezago, lo cual se vuelve especialmente crítica en la etapa de mensura, en donde en la mayoría de los casos, dependen de licitaciones y/o de capacidades de la Unidad de catastro, debido a que muy pocas unidades cuentan con técnicos con dedicación exclusiva. También, manifiestan la dificultad para notificar a los solicitantes, especialmente, si éstos residen en zonas rurales donde tomar contacto con ellos es aún más difícil.

## FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO SEGÚN LOS ENTREVISTADOS

- Los entrevistados señalaron que, respecto del proceso de regularización de títulos de dominio, su mayor fortaleza es el equipo de profesionales que componen las Unidades de regularización, ya que conocen a cabalidad el proceso y se han especializado en las materias que les competen, lo cual permite tener estabilidad dentro de la unidad, traspasar capacidades a nuevas contrataciones y/o a contrataciones en calidad de honorarios en caso de convenios con terceros, así como también, la cercanía con los/as usuarios/as y que están comprometidos con solucionar los problemas.
- Los entrevistados coincidieron que las principales debilidades se centran en la falta de recursos financieros y humanos, ello no solo es atingente a los recursos para contratación de más personal para la supervisión de trabajos externalizados, sino también a los viáticos necesarios. En adición, indican que el sistema informático (SISTRED) adolece, aunque se reconoce que ha tenido mejoras, de estabilidad, dado que presenta interrupciones y/o intermitencias. Por último, ellos destacan que las relaciones con instituciones externas al Ministerio de Bienes Nacionales, las que son requeridas en el proceso, resultan ser lentas y complejas, recibiendo a veces las respuestas fuera de plazo. A lo anterior, se suma que la Seremi no solicita todos los títulos y/o documentación que sí pide el CBR<sup>39</sup>, lo cual retrasa el proceso y se agudiza en territorios en donde hay una ausencia de CBR.

<sup>39</sup> Según información entregada por la institución, "en este caso los Conservadores de Bienes Raíces incumplen el mandato legal contenido en el artículo 14 del Decreto Ley N° 2.695/79, norma imperativa que ordena a los CBR a inscribir la resolución del Ministerio". (Información compartida por la institución en el marco de la presente evaluación).



# VII. RECOMENDACIONES





## VII. RECOMENDACIONES

1. Realizar levantamiento de información en dos ámbitos:
  - a. Proceso idealizado (modelo óptimo) de los trámites de regularización de títulos de dominio de forma que se pueda calcular un tiempo de demora óptimo teórico. En particular, se recomienda:
    - i. Completar la descripción de los procesos de aquellos trámites que no cuentan con dicho levantamiento (Ley del Sur (Ley N° 19.776) y Títulos Gratuitos (Decreto Ley N° 1.939)).
    - ii. Calcular la tasa de atención de todas las etapas del proceso de regularización de títulos de dominio. Esto quiere decir, cuántas solicitudes son resueltas en cada etapa del proceso en un periodo determinado de tiempo (por ejemplo, por semana). Esto incluye las etapas del subproceso notificación y apelación, así como también, cuando una solicitud se envía a Tribunales. En el caso de la Etapa 4, desagregar en 3 subetapas: i) hasta el ingreso al CBR; ii) gestión del CBR y; iii) desde recepción de la respuesta del CBR hasta la entrega del título de dominio.
    - iii. Calcular el número de “servidores”. Esto es, cuántas personas están procesando solicitudes en cada etapa, o similarmente, cuantas solicitudes pueden estar siendo procesadas en paralelo. En este caso se requiere desagregar en función de la fuente de financiamiento de los recursos humanos (financiados por el programa presupuestario vía Ley de Presupuestos o por convenios de fondos con terceros), ello para conocer y comparar las productividades intra-regiones e inter-regiones, y porque el financiamiento vía convenios no es permanente.
    - iv. Estimar el porcentaje de solicitudes tramitadas que reaparecen en el proceso producto de una apelación o resolución judicial.
    - v. Construir un modelo de sistema de colas que muestre el trade-off entre capacidad de procesamiento y rezago de solicitudes. Dicho modelo debe ser simulado y optimizado para determinar la permanencia óptima teórica que puede ser usada como punto de comparación (meta a alcanzar) para todas las regiones.
  - b. Revisar y explicar en detalle los motivos por los cuales existe tanta variabilidad en productividad en las regiones en las que hay pocas solicitudes (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén y Magallanes). Adicionalmente, analizar por qué existen las reducciones en el costo promedio en recursos humanos por solicitud para las regiones con gran número de solicitudes (La Araucanía y Biobío).

2. Sistematizar periódicamente información de los convenios de fondos con terceros firmados y vigentes, explicitando los montos definidos en éstos, los montos entregados en el período y la población definida que será atendida.
3. Sistematizar e informar a Dipres el costo promedio por solicitud de regularización, desagregada en función de la fuente de financiamiento de los recursos humanos (programa presupuestario vía Ley de Presupuestos o convenios de fondos con terceros).
4. Mejorar mecanismos de coordinación y acceso de información con instituciones públicas y privadas relacionadas al proceso.



# ANEXOS



## ANEXOS

### ANEXO 1: INFORMACIÓN METODOLÓGICA COMPLEMENTARIA

Este anexo corresponde a información complementaria sobre el levantamiento de información primaria que se desarrolló en esta evaluación.

#### A. METODOLOGÍA Y ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

En primer lugar, este levantamiento corresponde a metodología cualitativa, toda vez que ésta nos permite configurar juicios de los procesos analizados con mayor profundidad. Se utilizó, de manera específica, la estrategia de entrevista en profundidad a actores claves, de nivel regional, de la implementación del proceso de regularización de títulos de dominio. Cabe mencionar que se decidió por esta estrategia dado que permite explorar, detallar y analizar las percepciones, análisis y evaluaciones que estos actores tienen del proceso, profundizando en los aspectos que consideran relevantes dentro de su propia experiencia.

#### B. UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis ha sido definida como actores claves de la implementación del proceso de regularización de títulos de dominio, a nivel regional. Específicamente, corresponde a los/as Encargados/as regionales de Regularización de las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) del Ministerio de Bienes Nacionales.

#### C. MUESTREO Y SELECCIÓN DE LA MUESTRA

La muestra es de carácter no probabilístico. Corresponde a un muestreo intencionado, por etapas; el modo de la selección y los criterios de selección de la muestra son los siguientes:

1. Primero, se dividió el porcentaje de solicitudes rezagadas que concentra cada Seremi respecto del total de solicitudes rezagadas del país en el período 2017-2020, por el porcentaje de solicitudes ingresadas que concentra la Seremi en el mismo período. El índice que se obtiene da cuenta del desempeño de la región en términos del procesamiento de solicitudes, en que un índice superior a 1 implica que la región concentra un porcentaje de solicitudes rezagadas superior al que se podría explicar simplemente por las solicitudes que ingresan en el período.
2. Posteriormente, del subconjunto de 6 Seremis que concentran el mayor porcentaje de las solicitudes rezagadas del período, se seleccionaron las 3 que tenían un desempeño más bajo, medido de acuerdo con el indicador expuesto anteriormente (valores mayores a uno y altos), y las 2 que tenían desempeño más alto.

3. Finalmente, del conjunto de regiones anterior, se verificó que tuvieran encargados/as regionales de regularización que, ejerciendo el cargo en la actualidad, además, se habían mantenido en él durante los años 2019 y 2020. En caso contrario, se dio la posibilidad de que la División de Constitución Propiedad Raíz definiera el profesional idóneo para la entrevista.

De este modo, del total de Seremis que cumplían con los criterios mencionados, se seleccionaron las siguientes 5 regiones:

SEREMIS SELECCIONADAS
Región Metropolitana
Región del Biobío
Región de La Araucanía
Región del Maule
Región de Los Lagos

Fuente: Elaboración propia

## D. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Cada entrevista en profundidad siguió la misma pauta, la cual es de tipo semi-estructurada, por lo que el orden de las preguntas pudo haber variado acorde a cómo se desarrolló la entrevista.

La operacionalización de los temas a tratar y la construcción de las preguntas de los grupos focales es la siguiente.

**TABLA A.1.1: OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES CENTRALES**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN	VARIABLES CENTRALES (GRANDES TEMAS DE LA PAUTA)
Describir y comparar procesos de implementación de regularización de títulos a nivel regional, identificando diferencias y existencias de rezagos diferenciados e identificando las causas que generan dichos rezagos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modalidades de implementación o posibles adaptaciones a nivel regional.</li> <li>- Necesidades de los equipos regionales en la implementación.</li> <li>- Rezago a nivel regional.</li> <li>- Percepción de las causas que explican el rezago a nivel regional.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que para situar mejor al/la entrevistado en la información sobre procesos de ingreso, tramitación y rezago, previo a la entrevista, cada uno recibió un documento con los principales resultados de la evaluación en estos ítems, de modo de poder obtener información en mayor profundidad sobre sus percepciones y visión sobre el rezago.

## E. PAUTA DE ENTREVISTAS

A continuación, se presenta la pauta general de entrevistas utilizada:

### **PAUTA ENTREVISTA ENCARGADOS/AS REGIONALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES**

Encuadre:

“¡Buenas Tardes! Muchas gracias por haber aceptado participar en esta entrevista en el marco de la evaluación focalizada del ámbito (EFA) que la Dirección de Presupuestos está desarrollando a los procesos de implementación de la regularización de títulos de dominio del Ministerio de Bienes Nacionales.

El objetivo de la presente entrevista es tener una comprensión más amplia del proceso de implementación del proceso, desde una mirada regional y de los/as encargados/as regionales del proceso como actores claves, de modo que sus percepciones y experiencias son de gran importancia para la evaluación, por ello se le envió una solicitud de entrevista vía correo electrónico ¿accedió usted al documento adjunto a la invitación a la entrevista?

Esta entrevista tiene una duración aproximada 50 a 60 minutos. Es absolutamente voluntaria y usted puede decidir contestar o no las preguntas, así como darla por terminada en el momento que desee. La información que compartamos en este espacio es absolutamente confidencial y sólo será manejada por el equipo evaluador.

TEMÁTICAS	PREGUNTAS CENTRALES	PREGUNTAS AUXILIARES
Identificación de el/la entrevistado/a	Por favor, cuénteme -resumidamente- ¿cuál es su rol dentro del proceso de regularización de títulos de dominio y cuáles son sus funciones o actividades en este marco?	
Descripción del proceso en general	Por favor, nos puede relatar, brevemente, las etapas del proceso de regularización de títulos de dominio. ¿Quiénes son los profesionales / unidades involucradas en el proceso a nivel de Seremi? Desde su experiencia, ¿cómo ha impactado el contexto de estallido social y la Pandemia en el proceso de implementación del proceso?	¿Cómo se sitúa organizacionalmente el proceso en la labor de la Seremi? ¿En el marco del proceso de regularización, cómo se relaciona su unidad con otras áreas de la Seremi?
Percepción sobre la tramitación y el rezago	¿Cuáles serían las razones que explican el comportamiento de la cantidad de solicitudes tramitadas anualmente en su región en el período 2017-2020? ¿Cómo se priorizan las solicitudes de regularización de título de dominio a tramitar? ¿Cuál es la explicación del comportamiento del rezago anual en su región para el periodo 2017-2020? ¿Es posible resolver el actual rezago en su región? ¿qué se necesita, a su juicio, para ello?	¿De qué depende la capacidad para tramitar solicitudes de regularización de títulos de dominio en su Seremi? ¿Es considerado el retraso como variable para la priorización? ¿Cuáles son las razones o causas que llevan a que una solicitud que se encuentra en proceso forme parte del rezago? El que se retrase una solicitud que se está tramitando ¿depende del tipo de trámite (saneamiento, Ley del Sur, y Título Gratuito) o de la macro etapa en que se encuentra? ¿Es el saneamiento con contratista una alternativa para avanzar en la eliminación del rezago?
Percepción sobre debilidades y fortalezas del proceso	En términos generales, ¿Cuáles considera usted que son las debilidades del proceso? ¿Cuáles considera usted que son las principales fortalezas para la implementación del programa?	¿Explican estas el rezago? ¿Se pueden potenciar para avanzar en la eliminación del rezago?
Percepción sobre cambios / ajustes	¿Desde su rol, que cambios realizaría al proceso?	¿En qué nivel se deben hacer estos cambios?

Fuente: Elaboración propia

## F. RECOLECCIÓN DE DATOS

Las entrevistas fueron realizadas entre el 10 y el 14 de mayo de 2021, por profesionales del Departamento de Evaluación de la Dipres. El procedimiento incluyó el contacto telefónico o vía correo electrónico con los actores relevantes identificados, cuyo contacto fue entregado por el Ministerio de Bienes Nacionales. Se invitó a participar y se acordó fecha y hora para la realización de la entrevista; previo a la entrevista, fue enviado mediante Google Forms el consentimiento informado y socializado previo a la entrevista de manera personal (más información sobre este tema en el siguiente punto).

Se realizaron en total 5 entrevistas, todas en formato individual y por videoconferencia a través de Teams.



## G. ASPECTOS ÉTICOS

Las entrevistas contaron con un consentimiento informado, el cual fue enviado a cada entrevistad/a previo a la entrevista. El documento se presenta a continuación.

### DOCUMENTO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO ENTREVISTA INDIVIDUAL PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO Y CONSENTIMIENTO

El propósito de esta información es ayudarle a tomar la decisión de participar o no, en una entrevista que forma parte de una evaluación que actualmente desarrolla la Dipres al proceso de regularización de títulos de dominio del Ministerio de Bienes Nacionales.

El objetivo de la evaluación es "Evaluar la modalidad de implementación y producción del proceso de regularización de títulos de dominio generados en el marco de programas e iniciativas públicas del Ministerio de Bienes Nacionales, durante el periodo 2017-2020". Por tanto, considerando su rol lo invitamos a que comparta sus percepciones, experiencias y valoraciones sobre la implementación de dicho proceso.

Si usted acepta participar, deberá ser parte de una entrevista online la que le tomará aproximadamente 50 a 60 minutos. Con este sistema online se realizará una entrevista en que se tratarán temas relacionados a las percepciones sobre distintos aspectos del proceso, incluyendo elementos relativos a su implementación, rezagos y barreras y facilitadores en el proceso.

Su participación en este estudio no contempla beneficios personales directos ni riesgos asociados a ésta y es completamente voluntaria. Usted puede dejar de responder, o abandonar la video conferencia en cualquier momento.

Las entrevistas serán grabadas, se resumirán sus contenidos y luego serán analizadas por profesionales del Departamento de la Evaluación de Dipres. Toda su información será tratada con la máxima protección y confidencialidad y será usada exclusivamente para los propósitos de este estudio.

Los resultados obtenidos serán publicados en la página web de la Dipres.

Si usted tiene preguntas sobre este documento de consentimiento o sobre el estudio, por favor contactar al jefe del Departamento de Evaluación de Dipres, Sr. Rodrigo Díaz Mery al teléfono (56-2) 2826 2666 - 2826 2669 o al correo electrónico; rdiazm@dipres.cl

A continuación, indique su interés en participar o no en este estudio.

SÍ, acepto participar \_\_\_\_\_

NO, no acepto participar \_\_\_\_\_

## **H. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

Todas las entrevistas fueron grabadas, tabuladas y analizadas por profesionales del Departamento de Evaluación de la Dipres. Su análisis es parte del Informe Final de la evaluación.

## ANEXO 2: DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA CÁLCULO DEL REZAGO

### CÁLCULO DEL REZAGO

El proceso de cálculo del rezago se realiza en líneas generales siguiendo el siguiente procedimiento:

- Las bases de datos empleadas corresponden a las denominadas "PANEL DE CASOS EN PROCESO A DICIEMBRE X", donde X corresponde a alguno de los años evaluados (2017, 2018, 2019 y 2020).
- Los casos rezagados son definidos para cada año evaluado, según la fecha de ingreso a sistema de cada registro. Se elaboran 3 definiciones de rezago:
  1. Rezago 1 considera como rezagados para el año t los casos con fecha de ingreso al sistema en t-1. Por ejemplo, para el año 2017 se considera como rezagado todo caso con fecha de ingreso 31/12/2016 o previa<sup>40</sup>.
  2. Rezago 2 considera como rezagados para el año t los casos con fecha de ingreso a sistema en t-2. Por ejemplo, para el año 2017 se considera como rezagado todo caso con fecha de ingreso 31/12/2015 o previa.
  3. Rezago 3, que es la definición empleada a lo largo de este informe, también considera como rezagados para el año t los casos con fecha de ingreso a sistema en t-2. Sin embargo, se restaron de esta definición (es decir, se consideran no rezagados) aquellos casos que aparecen en el año t-1 tanto en la base de "CASO EN PROCESO" como en la base "TRAMITADOS FH" y, además, en esta última base se encuentran como MACROETAPA 4 o MACROETAPA TRIBUNALES. Los casos que aparecen tramitados y MACROETAPA 4 no son considerados rezagados debido a que están virtualmente tramitados, mientras que los tramitados en MACROETAPA TRIBUNALES no lo son por estar fuera del dominio de Bienes Nacionales.

<sup>40</sup> Dado que el corte para cada año siempre es al 31 de diciembre, el criterio (t-2) años es equivalente a (t-24) meses.

## DETALLE DEL CÁLCULO DEL REZAGO

El proceso de cálculo del rezago en detalle se realizó de la siguiente manera:

### 1. Limpieza de bases de datos y estandarización de campos (PANEL DE CASOS EN PROCESO A DICIEMBRE X")

Esta etapa inicial consiste en eliminar de las bases aquellos registros que no contienen información en ninguno de los campos (unos pocos registros al final de cada base de datos) o aquellos registros que contienen información en el campo identificador NUMERO\_EXPEDIENTE, pero vienen vacíos en todas las variables restantes. Esto último solo se evidencia en la base de datos 2018 para la cual 483 registros cumplen esta condición y consecuentemente son eliminados.

Se estandarizaron los nombres de aquellas variables con distintas denominaciones para cada año. Este es el caso de los campos NUMERO\_EXPEDIENTE (EXPEDIENTE, NRO\_EXPEDIENTE), REGION\_INMUEBLE (INMUEBLE1\_REGION), ADULTO (adulto) y FECHA\_INGRESO\_SISTEMA (FECHA\_INGRESO\_CASO).

Adicionalmente, el contenido de las variables fue ajustado para establecer una estructura común a lo largo de los años. Este es el caso del campo FECHA\_INGRESO\_SISTEMA, variable cuyo contenido fue acomodado en cada año para que siguiera la estructura dd/mm/aaaa. Las variables REGION\_INMUEBLE y SERVICIO también fueron ajustadas con este propósito.

### 2. Construcción del rezago y su duración

Para la construcción de las variables de rezago se generó la variable AÑO\_INGRESO, que corresponde al valor del año de la FECHA\_INGRESO\_SISTEMA, además de la variable AÑO que corresponde al año de la fecha de corte de la base de datos. Se establecen las siguientes condiciones para que un registro califique como rezagado:

1. Un caso es considerado rezagado según el Rezago 1, si  $AÑO\_INGRESO < AÑO$
2. Un caso es considerado rezagado según el Rezago 2 si  $AÑO\_INGRESO < AÑO - 1$
3. Un caso es considerado rezagado según el Rezago 3 si  $(AÑO\_INGRESO < AÑO - 1)$  y no cumple lo siguiente: para cada año  $j$  aparece simultáneamente en las bases "PANEL DE CASOS EN PROCESO A DICIEMBRE  $j$ " y "TRAMITADOS FH  $j$ " y su MACROETAPA corresponde a MACROETAPA 4 o TRIBUNALES.

La duración de cada rezago se construye como la cantidad de meses cumplidos sobre los cuales la duración del proceso excede el corte definido. Para el caso del rezago 1, corresponde a la cantidad de meses cumplidos sobre los cuales la duración del trámite excede los 12 meses. Por ejemplo, si se observa la base de casos En Proceso 2017 (corte al 31 de diciembre de 2017), un caso con FECHA\_INGRESO\_SISTEMA 20/10/2016 sería considerado rezagado ( $2016 < 2017$ ) y la duración del rezago corresponde a 2 meses (Noviembre y Diciembre, Octubre no es considerado por no ser un mes completo o cumplido al ingresar el día 20). Para el rezago 2 y 3 el procedimiento es análogo, pero considerando un corte definido de 24 meses.

### ANEXO 3: FACTORES DE ACTUALIZACIÓN

En este estudio se presentan cifras de recursos en diversas secciones y de diferentes años, dado que el estudio abarca el período 2017 -2020. Con el fin de hacer comparables los montos entre los años, éstos se expresaron en pesos chilenos (\$) del 2021, utilizando los factores de actualización de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) maneja. Dichos factores se presentan a continuación:

#### FACTORES DE ACTUALIZACIÓN

AÑO	FACTOR
2017	1,0975
2018	1,0741
2019	1,0486
2020	1,026
2021	1

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

## ANEXO 4: DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA CÁLCULO DURACIÓN ETAPAS

Las bases de datos mensuales de casos en proceso FH corresponden a 48 archivos, correspondientes a todos los meses entre 2017 y 2020. De la agregación de estas bases, se cuenta con un universo total de aproximadamente 2.600.000 registros únicos con la llave NUMERO\_EXPEDIENTE-MES-AÑO-MACROETAPA. El objetivo de estructurar una base consolidada (donde cada registro es un expediente en el correspondiente mes y año) es observar la MACROETAPA en curso de ese registro. Esto permite obtener una estimación de la duración en meses de las MACROETAPA al contabilizar la cantidad de veces que un NUMERO\_EXPEDIENTE aparece registrado para cada MACROETAPA.

El tratamiento a las bases de datos mensuales de los casos en proceso FH consistió en una primera parte en estandarizar los nombres y contenidos de los campos relevantes para el análisis. Estas son las variables de NÚMERO\_EXPEDIENTE, REGION\_INMUEBLE y FECHA\_INGRESO.

Luego, se procedió a verificar la existencia de dato MACROETAPA para todos los registros en todas las bases de datos mensuales. Se observó que todas las bases de 2017 menos la de diciembre no presentaban valor en el campo MACROETAPA, mientras que para 2018 3 de las 12 bases no presentaban valor en el campo. Con el propósito de solucionar esta ausencia de datos, se imputó el valor de MACROETAPA según el campo ACTIVIDAD (variable que si estaba presente en las bases de datos donde MACROETAPA no lo estaba). Para el año 2017, se imputó a todas las bases el valor observado en diciembre 2017. Para el año 2018, se utilizaron todos los datos disponibles de los 9 meses que si contenían dato de MACROETAPA. Este ejercicio de imputación únicamente consideró las ACTIVIDADES que en las bases de datos disponibles no aparecían asociadas a más de una MACROETAPA.

Como resultado de la imputación de MACROETAPA, solo 120 casos del año 2017 no recuperan información para el campo (de un total de 728.798 registros iniciales con MACROETAPA vacía). Para 2018, los casos que no recuperan información son 256 de un total inicial de 177.861 registros con MACROETAPA vacía.

Finalmente, antes de calcular la duración promedio de cada MACROETAPA se impusieron algunas restricciones a la muestra para reducir el sesgo en la estimación. Estas restricciones tienen como propósito solamente considerar los casos donde se observa el inicio y el fin de una etapa a lo largo del periodo analizado, de manera de no subestimar la duración.

La primera restricción se impone sobre aquellos registros donde no se conoce el inicio de la MACROETAPA para ese expediente. Localizando aquellos expedientes con fecha de ingreso previa a 2017, se identificó la primera MACROETAPA (en orden cronológico) observada en la base de datos y se eliminaron todos los registros asociados a esa combinación NUMERO\_EXPEDIENTE-MACROETAPA. La lógica es que al no contar con información previa a 2017 de la cantidad de meses que estuvo en curso esa MACROETAPA para esos expedientes, su inclusión sesga la estimación. Es impor-

tante advertir que esta restricción elimina esa combinación NUMERO\_EXPEDIENTE-MACROETAPA, pero no el resto de las MACROETAPAS para ese mismo expediente las que si se consideran válidas.

La segunda restricción se impone sobre los registros donde no se conoce el fin de la MACROETAPA. Esto es, todos los casos de MACROETAPAS vigentes a diciembre de 2020, que en el caso de este ejercicio corresponden a MACROETAPAS observadas en la base de diciembre 2020. Nuevamente, se eliminan las combinaciones NUMERO\_EXPEDIENTE-MACROETAPA que cumplen esta condición, pero se mantienen las MACROETAPAS distintas para esos expedientes. Al aplicar ambas restricciones los datos disponibles corresponden a cerca de 1.300.000 registros.



## ANEXO 5: DURACIÓN PROMEDIO DE CASOS REZAGADOS POR ETAPA Y REGIÓN

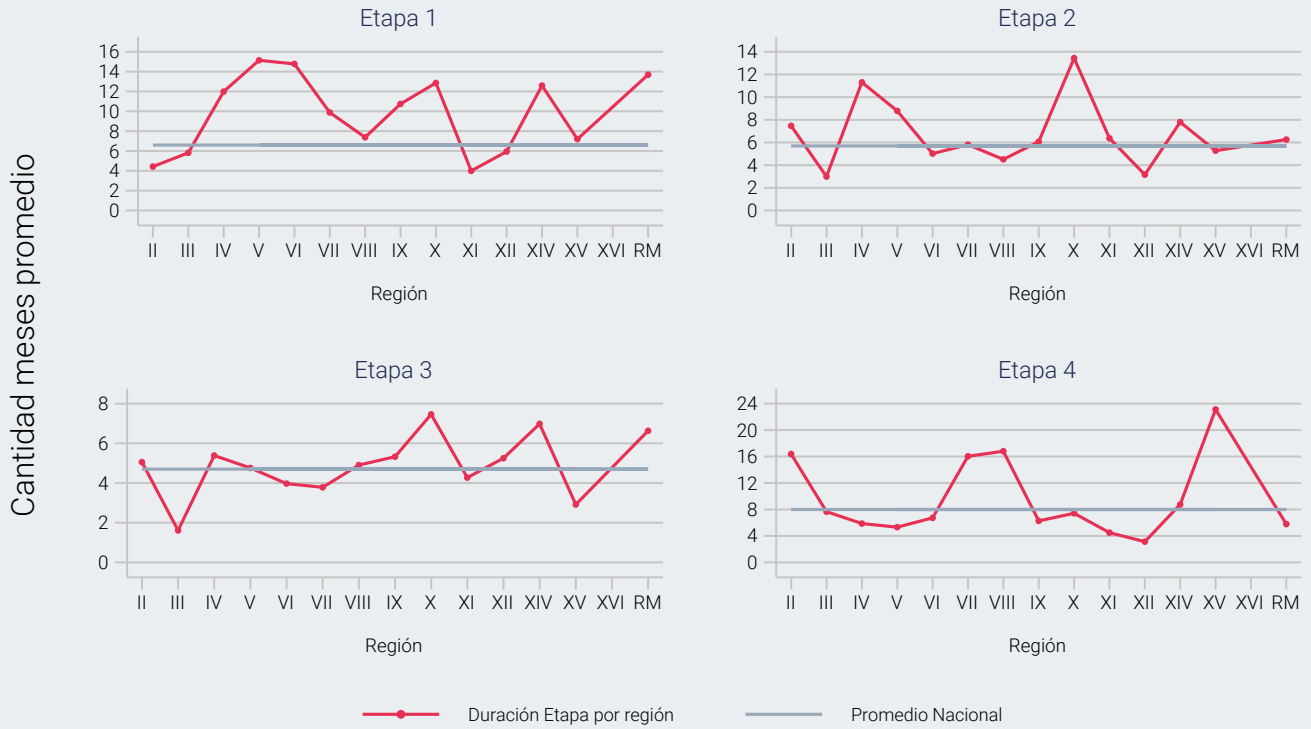
Para un análisis del rezago por etapas y regiones, el Gráfico a continuación, muestra la duración promedio en meses por etapa y región, para el periodo 2017-2019<sup>41</sup>. La línea azul corresponde a la duración promedio de la etapa para los casos identificados como rezagados a diciembre de 2019, mientras que la línea roja es adicionada con el objetivo de establecer una comparación y corresponde al promedio a nivel nacional para todos los casos, independiente de su categorización de rezago, para el periodo 2017-2020.

El análisis sobre los casos rezagados debe considerar que posiblemente la estimación corresponde a un cálculo conservador de la duración de las etapas, considerando que la ventana de tiempo analizada pasó de 48 a 36 meses, eliminando de la muestra cualquier etapa que no tenga inicio y término dentro de este marco. Este análisis, al observar un horizonte temporal limitado deja precisamente fuera los casos que tienen una duración de etapa más prolongada. De existir un sesgo en la estimación de la duración de etapa presentada, lo más probable es que este corresponda a una subestimación del parámetro real.

<sup>41</sup> Se restringió la muestra a este periodo para evitar distorsiones en el análisis a raíz de la aparición del covid-19 en 2020.

### GRÁFICO A.5.1. DURACIÓN PROMEDIO DE CASOS REZAGADOS POR ETAPA Y REGIÓN, 2017-2019 (MESES)

Estadística para casos identificados como rezagados a diciembre 2019



Nota: La línea roja representa el promedio de duración de la macroetapa a nivel nacional para todos los casos entre 2017-2020 sin importar su clasificación de rezago. Para la 1era región no existen casos rezagados en la muestra evaluada.  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bs. Nacionales

Para la Etapa 1 la mayoría de las regiones presenta una duración por encima del promedio nacional total, resaltando los casos de las IV, V, VI, IX, X, XIV y RM, todas por encima de los 10 meses de duración promedio. La región con duración máxima para esta etapa corresponde a la V, con una duración promedio cercana a los 15 meses. Solo las regiones II, III, XI y XII presentan una duración de la etapa inferior al promedio nacional total, con una duración en torno a los 4 y 6 meses promedio. El hecho de que varias de las regiones estén por sobre el promedio nacional total refleja que la duración de esta etapa en los casos rezagados tendría una incidencia importante en el rezago.

Respecto a la Etapa 2 la mayoría de las regiones se encuentra cercana al promedio nacional total, el cual es de 6 meses. Solo las regiones IV, V y X se encuentran sobre los 8 meses de duración promedio, siendo la última la de mayor duración con un promedio cercano a los 14 meses. Por el contrario, las regiones III y XII presentan los valores más bajos, con duraciones cercanas a los 3 meses.

En cuanto a la Etapa 3, también la mayoría de las regiones se encuentran en un rango cercano al promedio nacional total de 5 meses. Las regiones X, XIV y RM son las únicas que superan los 6 meses de duración promedio, siendo la de mayor duración la X con un promedio cercano a los 8 meses.

Finalmente, las estadísticas de la Etapa 4 muestran que un grupo de regiones presentan una duración promedio muy superior al promedio nacional total de 8 meses. Estas son las regiones II, VII, VIII y XV, las 3 primeras con una duración en torno a los 16 meses y la última con una duración que alcanza los 24 meses. El resto de las regiones exhiben valores promedios cercanos al promedio nacional total, siendo las regiones XI y XII las de menor duración con un valor en torno a los 4 meses.

En conclusión, existe heterogeneidad en la duración de la etapa de casos rezagados respecto al promedio nacional, para cada una de las regiones. En otras palabras, no necesariamente una región que tiene una duración promedio mayor en una etapa, lo tendrá también en la etapa siguiente. Las regiones que presentan en al menos 2 etapas una duración que excede de forma relevante la duración promedio nacional, son las regiones IV de Coquimbo, V de Valparaíso, X de Los Lagos, XIV de Los Ríos y región Metropolitana.

## ANEXO 6: ESTADÍSTICA DE CASOS ABIERTOS (EN TRÁMITE) A NIVEL NACIONAL Y POR REGIÓN

### CUADRO A.6.1: TIPO DE INMUEBLE DE CASOS ABIERTOS. 2017-2020

AÑO	RURAL	URBANO	SIN INFORMACIÓN	TOTAL GENERAL
2017	58%	30%	11%	100%
2018	66%	32%	2%	100%
2019	68%	30%	2%	100%
2020	69%	31%	0%	100%
Total general	65%	31%	4%	100%

Nota: Casos abiertos corresponden a solicitudes abiertas al cierre de cada año. Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

### CUADRO A.6.2: TIPO DE INMUEBLE DE CASOS ABIERTOS POR REGIÓN. 2017-2020

REGIONES	RURAL	URBANO	SIN INFORMACIÓN	TOTAL GENERAL
VII Región del Maule	86%	12%	2%	100%
VIII Región del Biobío	63%	32%	5%	100%
IX Región de La Araucanía	76%	23%	1%	100%
X Región de Los Lagos	66%	21%	13%	100%
Región Metropolitana de Santiago	47%	50%	3%	100%
XIV Región de Los Ríos	71%	27%	2%	100%
Total general	68%	28%	4%	100%

Nota: Casos abiertos corresponden a solicitudes abiertas al cierre de cada año. Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

### CUADRO A.6.3: TIPO DE TRÁMITE DE CASOS ABIERTOS. 2017-2020

AÑO	SANEAMIENTO	SANEAMIENTO CONTRATISTA	TÍTULO GRATUITO	LEY DEL SUR	ACTA DE RADICACIÓN	TOTAL GENERAL
2017	78%	16%	4%	1%	2%	100%
2018	80%	13%	4%	1%	2%	100%
2019	84%	10%	3%	1%	2%	100%
2020	88%	8%	3%	1%	0%	100%
Total general	82%	12%	3%	1%	1%	100%

Nota: Casos abiertos corresponden a solicitudes abiertas al cierre de cada año. Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

#### CUADRO A.6.4: TIPO DE TRÁMITE DE CASOS ABIERTOS POR REGIÓN. 2017-2020

REGIONES	SANEAMIENTO	SANEAMIENTO CONTRATISTA	TÍTULO GRATUITO	LEY DEL SUR	ACTA DE RADICACIÓN	TOTAL GENERAL
VII Región del Maule	95%	5%	0%	0%	0%	100%
VIII Región del Biobío	89%	5%	4%	0%	2%	100%
IX Región de La Araucanía	96%	3%	1%	0%	1%	100%
X Región de Los Lagos	45%	28%	13%	8%	5%	100%
Región Metropolitana de Santiago	88%	10%	0%	0%	1%	100%
XIV Región de Los Ríos	83%	13%	4%	0%	0%	100%
Total general	83%	10%	4%	1%	2%	100%

Nota: Casos abiertos corresponden a solicitudes abiertas al cierre de cada año. Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

#### CUADRO A.6.5: FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE CASOS ABIERTOS. 2018 - 2020

AÑOS	PARTICULAR	CONVENIOS	SECTORIAL	SIN FINANCIAMIENTO	TOTAL GENERAL
2018	26%	16%	9%	49%	100%
2019	62%	22%	1%	15%	100%
2020	27%	42%	16%	15%	100%
Total general	39%	26%	9%	26%	100%

Nota: Casos abiertos corresponden a solicitudes abiertas al cierre de cada año. Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

#### CUADRO A.6.6: FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE CASOS ABIERTOS. 2019-2020

REGIONES	PARTICULAR	CONVENIOS	SECTORIAL	SIN FINANCIAMIENTO	TOTAL GENERAL
VII Región del Maule	40%	46%	7%	7%	100%
VIII Región del Biobío	30%	44%	11%	14%	100%
IX Región de La Araucanía	46%	33%	9%	12%	100%
X Región de Los Lagos	48%	23%	4%	26%	100%
Región Metropolitana de Santiago	28%	46%	11%	16%	100%
XIV Región de Los Ríos	53%	24%	8%	15%	100%
Total general	40%	36%	8%	15%	100%

Nota: Casos abiertos corresponden a solicitudes abiertas al cierre de cada año. Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Ministerio de Bienes Nacionales.

## ANEXO 7: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

**CUADRO A.7.1: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS SEGÚN ORIGEN, REGIÓN Y AÑO. 2017-2020 (\$ DE 2021)**

AÑO	REGIÓN	MONTO ANUAL RRHH REGULAR	MONTO ANUAL HONORARIOS FONDOS ZEROS	PORCENTAJE RRHH REGULAR	PORCENTAJE HONORARIOS FONDOS ZEROS
2017	I Región de Tarapacá	29.442.786	32.039.200	48%	52%
2018	I Región de Tarapacá	58.139.023	1.658.194	97%	3%
2019	I Región de Tarapacá	62.943.135	0	100%	0%
2020	I Región de Tarapacá	59.446.113	0	100%	0%
2017	II Región de Antofagasta	49.033.101	0	100%	0%
2018	II Región de Antofagasta	64.558.196	25.987.920	71%	29%
2019	II Región de Antofagasta	51.229.712	83.885.703	38%	62%
2020	II Región de Antofagasta	47.371.746	35.677.841	57%	43%
2017	III Región de Atacama	77.911.678	126.953.730	38%	62%
2018	III Región de Atacama	79.015.233	0	100%	0%
2019	III Región de Atacama	98.250.200	0	100%	0%
2020	III Región de Atacama	91.399.141	0	100%	0%
2017	IV Región de Coquimbo	114.589.441	153.417.696	43%	57%
2018	IV Región de Coquimbo	129.460.146	24.761.282	84%	16%
2019	IV Región de Coquimbo	156.279.593	81.242.544	66%	34%
2020	IV Región de Coquimbo	140.717.953	156.936.703	47%	53%
2017	IX Región de La Araucanía	135.136.951	322.418.253	30%	70%
2018	IX Región de La Araucanía	108.286.243	157.126.055	41%	59%
2019	IX Región de La Araucanía	183.527.890	241.308.384	43%	57%
2020	IX Región de La Araucanía	169.146.941	551.371.583	23%	77%
2017	Nivel Central	471.793.458	157.128.001	75%	25%
2018	Nivel Central	382.731.926	133.872.559	74%	26%
2019	Nivel Central	640.915.719	767.324.937	46%	54%
2020	Nivel Central	367.731.564	493.857.429	43%	57%
2017	Región Metropolitana de Santiago	168.360.694	64.111.620	72%	28%
2018	Región Metropolitana de Santiago	236.239.044	67.092.998	78%	22%
2019	Región Metropolitana de Santiago	305.936.120	106.470.213	74%	26%
2020	Región Metropolitana de Santiago	329.872.600	218.439.358	60%	40%
2017	V Región de Valparaíso	145.916.648	165.747.531	47%	53%
2018	V Región de Valparaíso	185.551.350	134.234.786	58%	42%
2019	V Región de Valparaíso	168.547.432	111.533.447	60%	40%
2020	V Región de Valparaíso	188.313.742	356.429.672	35%	65%
2017	VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	71.949.115	14.730.665	83%	17%

AÑO	REGIÓN	MONTO ANUAL RRHH REGULAR	MONTO ANUAL HONORARIOS FONDOS CEROS	PORCENTAJE RRHH REGULAR	PORCENTAJE HONORARIOS FONDOS CEROS
2018	VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	83.173.296	14.739.488	85%	15%
2019	VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	97.993.165	50.479.536	66%	34%
2020	VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	113.985.278	79.204.114	59%	41%
2017	VII Región del Maule	97.465.871	340.874.563	22%	78%
2018	VII Región del Maule	75.980.761	427.052.558	15%	85%
2019	VII Región del Maule	86.908.847	210.140.292	29%	71%
2020	VII Región del Maule	94.837.992	416.671.986	19%	81%
2017	VIII Región del Biobío	99.932.938	412.798.983	19%	81%
2018	VIII Región del Biobío	105.002.182	591.721.462	15%	85%
2019	VIII Región del Biobío	122.828.012	743.226.240	14%	86%
2020	VIII Región del Biobío	97.732.195	507.936.283	16%	84%
2017	X Región de Los Lagos	142.342.014	130.221.610	52%	48%
2018	X Región de Los Lagos	147.376.596	98.101.910	60%	40%
2019	X Región de Los Lagos	167.800.190	119.640.847	58%	42%
2020	X Región de Los Lagos	146.146.111	190.026.271	43%	57%
2017	XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	70.147.751	0	100%	0%
2018	XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	102.525.118	0	100%	0%
2019	XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	81.331.097	0	100%	0%
2020	XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	71.890.294	183.526.200	28%	72%
2017	XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	36.539.417	75.656.704	33%	67%
2018	XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	37.059.585	69.886.800	35%	65%
2019	XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	37.554.815	68.143.680	36%	64%
2020	XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	37.056.370	40.510.800	48%	52%
2017	XIV Región de Los Ríos	86.459.251	142.486.318	38%	62%
2018	XIV Región de Los Ríos	111.683.584	182.111.231	38%	62%
2019	XIV Región de Los Ríos	82.652.498	114.295.249	42%	58%
2020	XIV Región de Los Ríos	91.560.153	189.674.430	33%	67%
2017	XV Región de Arica y Parinacota	51.672.232	51.336.376	50%	50%
2018	XV Región de Arica y Parinacota	85.273.774	30.999.925	73%	27%
2019	XV Región de Arica y Parinacota	48.275.595	64.382.457	43%	57%
2020	XV Región de Arica y Parinacota	76.918.568	57.901.800	57%	43%
2019	XVI Región de Ñuble	32.477.076	72.350.080	31%	69%
2020	XVI Región de Ñuble	35.190.277	164.948.520	18%	82%



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS