

---

**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE  
PROGRAMAS AÑO 2001**

**INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN**

**PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y NORMALIZACIÓN  
DE LA TENENCIA IRREGULAR - N°9 -**

---

# EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

## INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

### PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA IRREGULAR – Nº9 - MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2001: \$ 1.738 millones**

#### **1.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

##### **1.1 Fin**

Contribuir a la superación de la extrema pobreza, posibilitando que familias de escasos recursos puedan regularizar el dominio de la propiedad que poseen y a través de ello se facilite su acceso a diferentes programas sociales y crediticios.

##### **1.2 Propósito**

Beneficiarios pobres, poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin títulos, regularizan jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural.

##### **1.3 Población Objetivo**

El programa estimó en el año 1996<sup>1</sup> una población objetivo de 65.364 potenciales beneficiarios, distribuidos en 35.837 con propiedad urbana, 28.942 con propiedad rural y 585 sin identificación. No obstante, la población objetivo estaría subestimada considerando el total de población beneficiada en el período.

##### **1.4 Población Beneficiaria**

La población beneficiaria del programa asciende a 78.873 en el período 1997-2000, alcanzando los 18.355 beneficiarios en este último año, distribuidos en 7.243 de propiedad urbana y 11.112 de propiedad rural.

##### **1.5 Descripción General del Diseño del Programa**

El Programa es de carácter nacional y es ejecutado por el Ministerio de Bienes Nacionales en forma desconcentrada a través de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales. Se financia a través de fondos sectoriales, aportes del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y del Programa Chile-Barrio.

El programa tiene dos componentes:

##### **Componente 1. Regularización de la propiedad pública y privada: (inscripción de dominio)**

Se regularizan pequeñas propiedades particulares o fiscales, urbanas y rurales, con tenencia irregular. Esto se traduce en un Título de Dominio a nombre del poseedor del inmueble,

---

<sup>1</sup> Informe Final del estudio de Diagnóstico de la Propiedad Irregular (DPI). Tapia Soko, Gonzalo.1996

materializado en un documento legalizado de propiedad, que permite al poseedor acceder a los beneficios de la propiedad y a programas de desarrollo social del Estado.

- Regularización pequeña propiedad privada:

El componente contempla dos etapas de desarrollo:

La primera, de diagnóstico y captación que permite identificar la localización precisa de los inmuebles y los beneficiarios. Existen tres vías de ingreso al Programa: vía directa (SEREMI), vía empresa externa y vía municipio.

La segunda, de ejecución del proceso administrativo de regularización. Este proceso contempla la dictación de las resoluciones para casos aprobados, cumplimiento de publicaciones legales y aprobación administrativa.

El proceso administrativo se realiza a través de ejecución directa o a través de empresas contratistas en el caso de proyectos masivos.

En el primer caso, el procedimiento lo lleva a efecto el Ministerio, y está dirigido a personas de muy escasos recursos que necesitan obtener un título de dominio, o se aplica en regiones donde no hay empresas contratistas trabajando en regularizaciones. El procedimiento y supervisión quedan a cargo del Área de Regularización de las respectivas SEREMI(s), con el apoyo del Área Técnica.

En el segundo caso, se lleva a efecto mediante el llamado a propuestas públicas o privadas de empresas contratistas, sin costo para el solicitante. Las SEREMI(s) realizan las licitaciones, diferenciando los proyectos con fondo sectorial, del FNDR o SERVIU. El procedimiento es realizado por la empresa contratista bajo la supervisión y responsabilidad del Ministerio, a través del Área de Regularización de cada SEREMI y con el apoyo del Área Técnica de la misma. La modalidad de pago para los contratistas es 50% del valor por caso, que se paga a la publicación del mismo, y el otro 50% después de efectuada la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces (CBR).

- Títulos Gratuitos de propiedad fiscal

En el caso de las propiedades fiscales, la entrega de títulos gratuitos es una función exclusiva del Ministerio de Bienes Nacionales.

En este caso se contempla también dos etapas de desarrollo:

La primera de ellas es el diagnóstico – captación, la que permite que los solicitantes acudan directamente a las SEREMI(s) o son contactados a través de éstas o de los Departamentos Sociales de los respectivos municipios.

La segunda etapa es la de ejecución del proceso administrativo, cuyos procedimientos son de mayor complejidad que para la regularización de propiedades particulares. El Área de Regularización, con el apoyo del Área Técnica de cada SEREMI, están a cargo de estos procesos que contemplan las siguientes actividades: verificar que la propiedad en cuestión corresponda a una propiedad fiscal y de que exista la disponibilidad de otorgar el título gratuito, dictar actas de Radicación a beneficiarios e ingreso a Sistema de Control de Expedientes, evaluación socioeconómica y técnica, determinar calidad de terreno, ejecución de Informe Final. Si no hay oposición se emite el Decreto Supremo correspondiente, se envía a Contraloría General de la República para que se dicte Toma de Razón, y se inscribe en el CBR.

**Componente 2.** Beneficiarios con títulos de dominios inscritos y/o potenciales se informan e interesan en ventajas y facilidades para regularizar la propiedad, y de los beneficios de mantener la propiedad regularizada.

Este componente se inicia en 1999 y contempla la elaboración y distribución de material de difusión, realización de reuniones–talleres y capacitación de monitores en materias preventivas.

La campaña está a cargo de la División de Constitución de la Propiedad Raíz, conjuntamente con la Unidad de Comunicación y Atención al Usuario del Ministerio de Bienes Nacionales.

### **1.6 Antecedentes de Gasto**

El gasto<sup>2</sup> del programa aumentó en un 56% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a \$1.685 millones en este último año. El presupuesto para el año 2001 asciende a \$1.738 millones.

## **2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

### **2.1 Diseño**

El diseño del Programa es en general adecuado en función del problema detectado.

Los componentes del programa responden, por una parte, a la necesidad de captación y regularización de la propiedad con títulos en situación de irregularidad, y por otra, a prevenir que títulos regularizados se desregularicen al traspasarse de propiedad.

El carácter descentralizado del Programa, donde las metas anuales son definidas interactivamente entre la División de Propiedad Raíz y los SEREMI(s) de cada Región, permite que este se adecue a los requerimientos particulares de cada Región, tanto en el número total de regularizaciones como en su distribución urbano/rural.

### **2.2 Organización y Gestión**

El Programa presenta una visible fortaleza en el control sobre las actividades de operación, o directamente productivas. Sin embargo, el Programa presenta serias deficiencias de información para la toma de decisiones: se desconoce con precisión el tamaño del problema a resolver y se evidencian dificultades para generar la información de costos y presupuesto del Programa. Estas deficiencias inciden negativamente en la gestión y sobre todo, en la planificación del programa.

### **2.3 Eficacia y Calidad**

El Programa es eficaz en la producción de su principal componente (1): regularización de títulos. En el período en evaluación ha beneficiado aproximadamente a 79.000 familias, regularizando propiedades por un total de casi 300 hectáreas urbanas y 75.000 hectáreas rurales.

Existe una alta probabilidad de que el problema inicial reaparezca. Los índices de desregularización encontrados en los estudios realizados<sup>3</sup> implican tasas de desregularización anual del orden de 1,5

---

<sup>2</sup> Este monto sólo incluye los recursos sectoriales, no se consideran los recursos del FNDR y Chile-Barrio.

<sup>3</sup> “Uso que hacen de la propiedad las/los beneficiarias/os del Programa de Saneamiento de Títulos, desde una perspectiva de género”, estudio conjunto de MBN y SERNAM que abarca una muestra total de 1254 beneficiarias/os del D.L. 2.695, de sectores urbanos y rurales, que inscribieron su título de dominio entre los años 1991 y 1994.

a 2,5%. De continuar esta tendencia implicaría que alrededor de un 50% de las propiedades regularizadas volverían a ser clientes potenciales del Programa en 20 a 30 años más.

En este componente se ha generado cambios positivos en los beneficiarios, según se señala en uno de los estudios antes citados (SERNAM). El estudio mide el grado de cumplimiento de los proyectos que tenían los beneficiarios al momento de obtener su Título de Dominio, tales como: tener casa propia, vivir tranquilo, construir casa definitiva, etc. De los proyectos mencionados un 25% de los beneficiarios señala haberlos cumplido en un 100% y un 56% menciona haber logrado concretarlos en un 75% a un 50%.

Se ha presentado una adecuada focalización hacia sectores pobres, a pesar de que un porcentaje significativo (20%) de propiedades no son ocupadas por sus beneficiarios, lo que podría estar sugiriendo imperfecciones en la misma.

El segundo componente, que dice relación con las actividades de divulgación y prevención, existe sólo desde el año 2000, cumpliéndose las actividades previstas, sin embargo la única evaluación disponible<sup>4</sup> (sobre una muestra no representativa) indica un impacto (recordación de mensajes) casi nulo.

## **2.4 Economía (desempeño financiero) Eficiencia**

### **Economía**

La ejecución presupuestaria se ha mantenido constante, presentando en promedio un 93% durante el período 1998<sup>5</sup>-2000.

### **Eficiencia**

El costo del programa por beneficiario (incluyendo financiamiento FNDR y Chile Barrio) ha presentado variaciones en el período 98-2000, mostrando su valor más alto el año 1999 alcanzando los \$138,7 miles y su valor más bajo el año 2000, alcanzando los \$125 miles, mostrando una tendencia a la baja. Este costo parece razonable considerando las tareas y pagos externos tales como las publicaciones y la inscripción en el CBR.

Respecto a los costos por componente, se puede señalar que el costo del componente 1 se mantiene relativamente constante en el período, alcanzando a \$1.138 miles en el año 2000. respecto del componente 2 no se dispone de datos de costo.

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

---

"Seguimiento de Acciones de Beneficiarios de Programas de Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Propiedad". Consultora ALTERPLAN - Planificación Alternativa.

<sup>4</sup> Estudio realizado en la VIII región para medir impacto de actividades del componente. Evaluación realizada por el M. Bienes Nacionales y contratada a Consultora Andares Ltda. Año 2001. Encuesta realizada a beneficiarios, dirigentes sociales y funcionarios municipales.

<sup>5</sup> En esta síntesis se realiza el análisis financiero y de costos considerando el período 1998-2000, ya que en 1997 el programa presentaba un importante arrastre del programa de crédito del Banco Mundial.

## **2.5 Principales Recomendaciones (\*)**

### **2.5.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales**

1. Se recomienda que la continuidad del programa vaya acompañada de una fuerte reorientación hacia las actividades de prevención, no sólo relativa a los que han sido beneficiarios del Programa, sino también a predios que nunca han sido regularizados por el Programa pero que pueden igualmente desregularizarse y cumplen con las condiciones para ser eventuales beneficiarios de éste. Estas actividades de prevención deben considerar en forma muy particular los casos de transmisión de propiedad por fallecimiento del titular, que es donde se presentan mayores tasa de desregularización.
2. Reformar la estructura organizacional del Programa hacia una estructura más descentralizada y en la cual no exista dualidad de mando, como ocurre en la actual estructura. Adicionalmente establecer al interior de la DCPR una unidad centrada en la generación y administración de información sobre los productos del Programa, o reforzar y reformular en esa dirección a la actual Unidad de Información y Seguimiento de la misma División de Constitución y propiedad Raíz.
3. Determinar en forma precisa los costos administrativos del Programa. De confirmarse las altas cifras obtenidas con la información actualmente disponible, se recomienda reasignar parte de estos recursos a tareas orientadas hacia la generación y administración de información agregada.
4. Continuar implementando las modificaciones legales actualmente propuestas por la DCPR. Entre las más importantes se encuentra la simplificación de los trámites de posesión efectiva, que permitiría disminuir la demanda por el Programa al bajar la probabilidad de desregularización de la propiedad.
5. Realizar un catastro de los posibles beneficiarios del programa identificación de la población objetivo), incorporándolo como una actividad adicional del primer componente.
6. Realizar una evaluación de impacto del componente de prevención y en función de sus resultados fortalecerlo para transformarlo paulatinamente en el componente principal del Programa.

### **2.5.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales**

1. Se recomienda realizar un estudio de seguimiento de los beneficiarios, centrado en la identificación de las causas de las desregularizaciones, la evaluación y el cumplimiento del criterio complementario de focalización (hacia aquellos beneficiarios potenciales con alta probabilidad de que accedan a otros programas, complementarios al evaluado aquí, destinados al combate de la pobreza), y la identificación de la proporción de beneficiarios que logran efectivamente salir de la situación de pobreza después de haber pasado por el Programa; esto, entre otra información descriptiva y evaluativa valiosa para orientar el Programa
2. Se recomienda reforzar la participación de otras instituciones (incluyendo la profundización de la búsqueda de fuentes de financiamiento adicionales al presupuesto sectorial), así como generar información sobre la coordinación con éstas y los logros obtenidos

---

(\*) La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN  
RESPONSABLE

JUNIO 2001

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES  
DIVISION CONSTITUCION DE LA  
PROPIEDAD RAIZ

-----  
LEG/SEC/mmd

OF. DCPR N° 000-397 - 2001

ANT: Informe final preparado por Panel de Evaluación del Programa Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz.

Nota Sra. Jefa División Control de Gestión Ministerio de Hacienda, de 25/06/2001.

MAT: Adjunta informe de comentarios finales a resultados de la evaluación de Programa.

SANTIAGO, 09 JUL 2001

DE : JEFA DIVISION CONSTITUCION PROPIEDAD RAIZ  
A : SRA. MARCELA GUZMAN SALAZAR  
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION  
DIRECCION DE PRESUPUESTO - MINISTERIO DE HACIENDA

Junto con acusar recibo de su atenta nota adjuntando el Informe Final preparado por el Panel de Evaluación encargado de evaluar el Programa "Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz", vengo en expresar a Ud. los comentarios finales a los resultados de dicha evaluación:

**COMENTARIOS:**

- \* En cuanto a la **descripción del Programa** el Panel ha descrito y asimilado en forma muy objetiva la cobertura que ha tenido el Programa, su producto y los servicios entregados.
- \* En cuanto al **diseño del Programa** el Panel ha señalado que el problema está bien identificado desde el punto de vista conceptual, con una definición clara en cuanto a su existencia, amplitud y relevancia en las políticas de gobierno para la eliminación de la pobreza. Es decir, ha ratificado que la problemática de la irregularidad de los títulos de dominio de la pequeña propiedad raíz urbana y rural, es un problema socio-jurídico cultural que requiere la preocupación del Estado para la seguridad jurídica a los poseedores materiales de estos inmuebles, posibilitándoles con el título de dominio regularizado, el acceso a otros subsidios y programas de desarrollo sociales del sector público y la incorporación al mercado formal de los bienes raíces y créditos en el sector privado.

Se concuerda con el Panel, en el sentido que respecto de los beneficiarios potenciales, los diagnósticos efectuados no han sido lo suficientemente confiables y sobre la superficie no normalizada se carece de información ya que ello requeriría de un programa de prospección muy oneroso, habiéndose privilegiado la realización de programas de regularización.

- \* En lo referente a la Organización y Gestión del Programa, el Panel señala que ha operado exitosamente, a pesar de una estructura organizacional de carácter matricial, agregando que ha logrado el Programa buenas evaluaciones por los usuarios y ha superado las metas cuantitativas establecidas. En este aspecto cabe señalar que el Panel al mencionar el carácter matricial de la organización del Programa, expresa que ello implica la existencia de dualidad de mando por la separación que introduce entre la dependencia jerárquica y la funcional. Ello no es tan marcado, ya que se han logrado equilibrios significativos, conjugándose los intereses institucionales con los requerimientos de las regiones.

El Panel destaca la fortaleza y gran conocimiento en el control sobre las actividades de operación, o directamente productivas que presenta el Programa .

Sin embargo, señala el Panel que hay una deficiencia en la información sobre el tamaño preciso del problema a resolver (población objetivo) y falta mayor información económica en el nivel central sobre los Programas Regionales, lo que incide negativamente en la planificación y desarrollo del Programa.

Cabe sobre esto expresar que actualmente se está trabajando en corregir esta deficiencia, para disponer de toda la información agregada.

- \* Sobre la **eficacia y calidad**, el Panel expresa que la información que se desprende del análisis de los indicadores planteados en la matriz, **da cuenta que el Programa es eficaz** en el cumplimiento de su primer y principal componente "beneficiarios con títulos de dominio inscritos". Este componente exhibe un cumplimiento alto (100,71%) con relación a las metas propuestas y sobre el segundo componente, que dice relación con actividades de difusión y prevención, que existe sólo desde el año 2000, se cumplió holgadamente sus metas cuantitativas de actividades, sin embargo, la única evaluación disponible, indicó que sus efectos fue muy limitado.

Efectivamente, dicha situación está siendo abordada mediante un Programa de Prevención en marcha a partir del presente año para reforzar la Prevención y Difusión

- \* **Eficiencia y Economía:**

El componente 1 o de Saneamiento de Títulos, del Programa a juicio del Panel, se ha generado de forma apropiada y en general con eficacia adecuada, haciendo algunas salvedades relacionada con los costos administrativos.

Estima el Panel que los costos por caso promedio, de poco más de M\$102,7 parece razonable considerando las tareas y pagos externos.

- \* El análisis sobre el **logro del fin del Programa**, el Panel señala que contribuye efectivamente a su fin, ya que otorga acceso a la propiedad raíz a sectores en situación de pobreza, **lo que es valioso en sí mismo** ya que aumenta la riqueza de los beneficiarios, **creando las condiciones para facilitar el que inviertan en su propiedad**, además de permitir el **acceso a otros programas sociales** y crediticios, todo esto ayuda a las familias a dejar la condición de extrema pobreza.

- \* El Panel se refiere a la **justificación de la continuidad del Programa**, ya que el problema que le da origen continúa vigente, con un número indeterminado pero importante de beneficiarios potenciales, ya sea de regularizaciones nuevas o de propiedades desregularizadas, especialmente por venta irregular y fallecimiento de los titulares. Esto último, agrega el Panel acertadamente, implica la necesidad de enfatizar los aspectos preventivos del Programa.

Cabe hacer presente que la continuidad del Programa a partir de las políticas y énfasis Ministeriales del presente año, tiene la finalidad de obtener un ordenamiento territorial, constituyéndose la regularización de los títulos de dominio en una verdadera intervención del territorio para lograr en forma efectiva un desarrollo más integral y equilibrado

- \* Sobre la **sostenibilidad del Programa**, el Panel expresa que es sostenible en el tiempo con las actuales capacidades y recursos, que le han permitido los importantes niveles de logro ya indicados.

Los resultados de la evaluación del Programa realizado por el Panel, son muy positivos para este Ministerio y División, ya que junto a las Unidades Ejecutoras que son las Secretarías Regionales Ministeriales y Oficinas Provinciales, es un estímulo en seguir avanzando y perfeccionándose en esta materia, por cuanto se reconoce la importancia en el desarrollo del país y de su gente más pobre, constituyéndose en un aporte efectivo en las **Políticas Sociales para erradicar la extrema pobreza.**

Es cuanto corresponde informar a Ud. como **comentario final** a los resultados de esta evaluación.

Saluda atentamente a Ud.,

  
  
**ERIKA ESCALONA GONZALEZ**  
**ABOGADA**  
**JEFE DIVISION CONSTITUCION PROPIEDAD RAIZ**

**C.C.:**

- Dto. Programación y Control
- Archivo División