

MINUTA EJECUTIVA

Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)

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

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:
Rosario Bello (Coordinadora)
Mario Gaymer
Gabriela Guevara

AGOSTO 2009

MINUTA EJECUTIVA¹ – N° 13
PROGRAMA SANEAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA
IRREGULAR DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ (RPI)
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005-2008

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$5.827² millones

1. Descripción y Objetivo del Programa

El programa se inicia en 1993. Está a cargo de la División de Constitución Propiedad Raíz (DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) que lo ejecuta en coordinación con la Intendencias, Gobernaciones y Municipios, y con eventual apoyo financiero de éstas a través de convenios. Su propósito es mejorar la situación de la tenencia de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM³ en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

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

La población potencial del programa corresponde a todas las personas del país poseedoras de una propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular. Esta definición engloba a los dos componentes del programa, sin embargo, cada uno tiene una definición distinta de población potencial. No es posible cuantificar la población potencial⁴. No obstante, en el caso del componente 1, de acuerdo al Censo Agropecuario⁵, la irregularidad de tenencia en el sector rural para el año 2007 equivale a 69.249 predios.

El programa de Saneamiento y Normalización consta de 2 componentes:

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

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Este presupuesto incluye la asignación específica al programa, los aportes que forman parte del presupuesto de otras instituciones públicas (FNDR, Chile Solidario, CONADI, INDAP) y los aportes de municipalidades. No incluye el copago por los beneficiarios, ya que estos constituyen entradas generales del Ministerio, no siendo necesariamente destinados a financiar gastos del programa.

³ UTM julio 2009: \$36.682

⁴ Las fuentes de información que la cuantifican no se encuentran validadas. En efecto, en 1996 el Ministerio de Bienes Nacionales realizó un Diagnóstico de Propiedad Irregular (DPI), tomando una muestra, que identifica un universo potencial de 65.000 propiedades irregulares con factibilidad de regularizarse a través de saneamientos (propiedad particular) o entrega de títulos gratuitos (propiedad fiscal). De este universo, 36.000 propiedades serían urbanas y 29.000 corresponderían al sector rural. Sin embargo, de acuerdo con la Evaluación Dipres (2001) y la Evaluación de Asesorías para el Desarrollo (2002, pág 6) el DPI "subestima fuertemente el universo". "Fue realizado sin la exhaustividad requerida por equipos poco preparados, y no consideró la dinámica del proceso de regularización y desregularización."

⁵ Levantado por el INE los años 1997 y 2007 para el sector rural.

La población objetivo del componente 1 está constituida por las solicitudes válidas de regularización ingresadas cada año al Registro de Propiedad Raíz (RPI). Estas pueden corresponder a solicitudes de regularización de propiedades privadas o fiscales, a solicitudes de permisos de ocupación y a solicitudes de títulos gratuitos. La población objetivo del componente equivale en el periodo 2005-2008 a 52.966 solicitudes (o personas solicitantes).

Este componente otorga una resolución de saneamiento que se expresa en tres productos o subcomponentes diferentes:

1.1) Propiedad particular irregular saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695 para propiedad privada). Este subcomponente permite regularizar la posesión material del poseedor irregular que carece de títulos o los tiene imperfectos⁶. El servicio está dirigido a personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras, que posean un inmueble particular (privado), en el sector urbano o rural, que carezcan de título de dominio regular. Este servicio es pagado por el usuario. Sin embargo, existe un subsidio para financiar el costo de este procedimiento que se entrega a personas que califican como vulnerables (un máximo de 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas), cuyo monto es diferenciado y se determina en base al puntaje de la FPS⁷.

El proceso de producción se inicia con el proceso de postulación de los beneficiarios e ingreso de la información al RPI, continúa con el análisis de los antecedentes presentados y la determinación de si se acoge o no la solicitud. En caso de que la solicitud es acogida, se procede al análisis de los antecedentes socioeconómicos para determinar el monto que deberá financiar el beneficiario. Una vez cancelado el costo del trámite, se inicia el proceso de tramitación el que puede ser ejecutado ya sea por el mismo Ministerio, o bien por parte de empresas contratistas que se seleccionan en base a licitación pública. En esta etapa del proceso se realizan análisis técnicos y se elabora un informe jurídico que incorpora los resultados de dichos análisis y es el que indica si procede o no el saneamiento. En caso de proceder, se emite resolución que indica la publicación en el Diario Oficial⁸. De no existir oposición se emite resolución C de individualización⁹ de él o los peticionarios, resolución con la cual se solicita la inscripción del inmueble en el Conservador de Bienes Raíces (CBR), quedando el beneficiario en calidad de “poseedor regular de la propiedad”. Luego de pasado un año de posesión inscrita no interrumpida, contado desde la fecha de inscripción, el interesado se hace dueño del inmueble¹⁰.

⁶ Artículo 2507. El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo, y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno, o imperfecto, cuando debe resolverse al fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición, o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real, como servidumbre, usufructo, etcétera.

⁷ En el sector urbano el subsidio es del 100% para aquellas personas con hasta 8.500 puntos en la FPS, 90% para aquellos con puntaje entre 8.501 y 11.734 puntos, 50% para aquellos con puntaje entre 11.735 y 13.484 y 0% con puntaje mayor a los 13.484. En el sector rural los porcentajes de subsidio para la misma escala de puntajes corresponden al 100%, 95%, 75% y 0%, respectivamente.

⁸ Con el objeto de que las personas dueñas de los terrenos puedan presentar oposición al saneamiento. Dicha publicación se produce en dos oportunidades.

⁹ Ubicación y deslindes del predio, su denominación (si la tiene) y superficie aproximada.

¹⁰ “Lo anterior significa que la Resolución C, otorgada por el Servicio, entrega al solicitante el justo título del cual carecía para poseer el bien raíz, lo que sumado al paso del tiempo (un año, desde la fecha de inscripción) lo hará dueño de ese bien raíz. Esto se relaciona con el hecho de que los terceros que aleguen tener igual o mejor derecho para poseer el inmueble, tienen el mismo plazo de un año para ejercer la acción de dominio en contra del regularizado. Es decir, la sola resolución C no hace dueño al solicitante, sino que la suma de ella más el paso del tiempo de un año de la inscripción

1.2) Actas de radicación¹¹ sobre patrimonio fiscal extendidas (DL 1939). Este subcomponente entrega un permiso de ocupación temporal sobre propiedad fiscal, permitiendo enajenar gratuitamente tierras fiscales a personas que reúnen los requisitos descritos en la norma y principalmente que carezcan de otro bien raíz. El Acta de Radicación faculta al interesado para ocupar inmediatamente el inmueble y efectuar los trabajos e inversiones que correspondiere de acuerdo con la naturaleza del terreno. Está dirigido a personas naturales chilenas, ocupantes de propiedades fiscales, calificados como vulnerables según puntaje establecido en FPS o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales del MBN. Se excluyen aquellos que cumpliendo los requisitos anteriores, sean dueñas, ellas o sus cónyuges, de otro bien raíz. Una vez que el postulante haya dado oportuno y fiel cumplimiento a las obligaciones impuestas, podrá solicitar el otorgamiento del título gratuito de dominio, siempre y cuando la propiedad es declarada prescindible por el MBN. El solicitante del permiso debe pagar los trámites que conlleva la solicitud de un acta (declaración jurada, entre otras), pero el permiso es gratuito.

1.3) Títulos Gratuitos sobre patrimonio fiscal otorgados (DL 1939). Este subcomponente consiste en el otorgamiento de un título gratuito que se inscribe en el conservador de bienes raíces por disposición de el/la Presidente de la República. Para su entrega se requiere del cumplimiento de condiciones impuestas en el acta de radicación. Sólo puede otorgarse título gratuito de dominio a las personas en cuyo favor se hubiere extendido previamente una Acta de Radicación y que carezcan de una propiedad raíz. El subcomponente está dirigido a todas aquellas personas naturales o jurídicas chilenas solicitantes del permiso. En el caso de personas naturales corresponden personas con un puntaje máximo de 13.484 puntos en FPS, que han ocupado y vivido permanentemente en un terreno fiscal por un período igual o superior a 5 años, acreditado si es posible, por documentos que establezcan la legitimidad de la ocupación del inmueble fiscal (Actas de Radicación u otros) y que no son dueños, ni el solicitante ni su cónyuge, de otra propiedad raíz en ninguna parte del territorio nacional. En el caso de las personas jurídicas son todas aquellas solicitantes que no persigan fines de lucro a fin de satisfacer en esta forma una necesidad de bien público.

Componente 2. Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida.

La población objetivo del componente 2 corresponde a todas las personas con pequeña propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular del país.

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

vigente e ininterrumpida lo hará propietario.” (Aclaración realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales en carta al Panel con fecha Santiago, 6 de agosto de 2009).

¹¹ Se refiere a permiso de uso de un terreno fiscal. Autoriza al Presidente de la República para que a través del Ministerio transfiera gratuitamente inmuebles fiscales rústicos o urbanos a personas naturales chilenas, siempre que por sus antecedentes socio-económicos se justifique o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales de este Ministerio. Este subcomponente aplica por ejemplo en aquellos casos de campamentos que ocupan ilegalmente terrenos fiscales, así como también familias particulares que ocupan ilegalmente terrenos de parques nacionales, etc.

2.1) Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio. Este subcomponente se orienta a educar y difundir el programa a la ciudadanía¹² mediante acciones de prevención del problema de irregularidad de tenencia identificado, impartiendo cursos o talleres desarrollados por personal del Ministerio de Bienes Nacionales, y orientados a informar a los usuarios sobre los beneficios del programa y el registro de propiedad irregular. Estas actividades también se realizan en las Seremis del Ministerio, en los municipios o con los programas con los cuales el MBN posee convenios tales como Chile Solidario, Fondo de Tierras de la CONADI, INDAP, entre otros.

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

2. Resultados de la evaluación

Diseño

La evaluación señala que el problema que justifica la existencia del programa, la irregularidad de la tenencia, se mantiene¹³, aún cuando no existe información confiable que permita conocer la magnitud de la problemática abordada. Tampoco es posible extrapolar los datos del Censo Agropecuario para estimar el universo potencial de beneficiarios en el sector urbano¹⁴.

El problema abordado por el programa no se encuentra basado en un análisis actualizado, por lo que no considera otros aspectos que condicionan hoy el problema de la irregularidad y que se vinculan con soluciones más funcionales, como por ejemplo la seguridad de la tenencia¹⁵, con la articulación con programas de fomento y de protección social para asegurar la sostenibilidad de la misma, y con una estrategia sistemática de prevención para reducir el riesgo de la desregulación e incrementar la efectividad del programa.

El propósito no está correctamente definido, dado que debe expresar directamente el resultado de la condición de regularización o saneamiento y de las acciones de prevención.

¹² El subcomponente está dirigido a todos los ciudadanos con una propiedad privada o fiscal regular o irregular y asociaciones de personas de diversa índole, por ejemplo, junta de vecinos, o mesas rurales, mesas indígenas, colegios. Además, se suman todas las instituciones del Estado que desconocen los beneficios de las acciones de regularización del Ministerio y el marco legal y procedimientos de tramitación sobre transferencia de bienes raíces.

¹³ Ello se justifica por la existencia de demanda por regularización, y porque al 2007, de acuerdo a los datos del Censo Agropecuario, existe un 13,4% de títulos irregulares en el sector rural.

¹⁴ Varias son las razones metodológicas que no permiten extrapolar los datos del sector rural al sector urbano: a) porque las magnitudes no son equivalentes; b) porque no se dispone de medidas de campo respecto a la situación actual urbana; c) porque no se cuenta con antecedentes suficientes para tomar en cuenta de manera apropiada diferencias importantes entre ambos sectores y entre regiones lo que lleva a propagar los sesgos; d) porque la extrapolación es válida cuando se sabe que la técnica de aproximación tiene un error que es predecible, y en este caso no se conoce.

¹⁵ Definida ésta como la garantía explícita por parte del Ministerio de que el usuario cuente con un título de dominio inscrito en Conservador de Bienes Raíces y la protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.

La evaluación considera que a nivel de diseño el primer componente tiene una relación de causalidad directa con el objetivo de mejorar la tenencia. Aunque el proceso de producción del componente 1.1 no permite establecer con certeza cuántos títulos de dominio se otorgaron. Básicamente porque culmina antes que el/la beneficiario/a sea propietario del bien raíz, y no realiza seguimiento a este proceso al cabo de un año para contabilizar el número de “dueños efectivos”.

El componente 2 de prevención en su línea de información y difusión, no permite mejorar la tenencia, ya que no está diseñado para minimizar riesgos, sino que se ha centrado en informar sobre los beneficios del programa, careciendo de una definición estratégica y sistematicidad requerida para lograr el propósito del programa, que contemple acciones integrales, además de informar y educar, estableciendo mecanismos de articulación con otros programas y beneficios del Estado con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de la inversión en regularización emprendida por el programa.

Organización y Gestión

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

Entre estas dificultades destacan los problemas asociados a la gerencia del programa, no existiendo una línea de trabajo estratégica que comande y unifique todos los procesos y acciones que se realizan en el programa tanto a nivel central como a nivel regional. El programa no posee procesos operativos estandarizados para la producción del componente 2. No existe una estrategia de prevención, como tampoco metas de cobertura y un plan de trabajo que defina las líneas de prevención a implementar, los contenidos mínimos de las actividades, materiales a utilizar, o metodologías de evaluación. Tampoco existe un sistema de monitoreo de contenidos ni de la calidad de las actividades ejecutadas, lo que incide negativamente en su resultado y en un uso poco eficiente de los recursos en esta materia.

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre la DCPR con otras divisiones del Ministerio, particularmente con la División de Planificación y Presupuesto, éstos son deficitarios, no existiendo instancias sistemáticas de retroalimentación en torno a los procesos de gestión del programa. Existen dificultades de acceso y flujo de la información entre todas las partes¹⁶ (Divisiones del Ministerio y SEREMIs) así como de registro de la información¹⁷, lo que impacta negativamente en el soporte administrativo y en el control de gestión que realizan los dos departamentos de la DCPR¹⁸ sobre los procesos que son de su responsabilidad y en la toma de decisiones en las SEREMIs.

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

¹⁶ Los sistemas de información utilizados por los departamentos no conversan entre sí.

¹⁷ La evaluación constató la desaparición de algunos datos respecto de regularizaciones.

¹⁸ Departamento de Programación y Control y Departamento Normativo.

La rendición de recursos provenientes de las transferencias efectuadas por otras instituciones¹⁹ a través de convenios contraídos con las SEREMIs, es realizada por la propia SEREMI, de acuerdo a los términos establecidos por las partes. Sin embargo, no existe control por parte del nivel central sobre dichos convenios, lo que afecta directamente la posibilidad de conocer adecuadamente el presupuesto que maneja cada región.

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

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

El proceso de tramitación de las solicitudes demora entre 12 y 27 meses, lo que se considera excesivo. De acuerdo a un estudio realizado por la consultora Soluziona²², es posible reducir el tiempo de las etapas del flujo de procesos de regularización y evaluación socioeconómica en 10 meses a través de la digitalización de las solicitudes²³.

Eficacia y Calidad

En cuanto a la evolución de los niveles de producción, el componente 1 de regularización presenta un crecimiento del 607% en el periodo 2005-2008 del número total de casos que ordenan la inscripción en el CBR, con 15.917 casos en 2008²⁴. Esta variación se explica en parte por el incremento del 132% de los casos que ordenan su inscripción en el CBR el 2008 respecto del año 2007, debido a la meta presidencial de atender 30.000 casos antes

¹⁹ FNDR, CONADI, SERNAM, otras.

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

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

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

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

²⁴ La información respecto de niveles de producción del componente 1 corresponde sólo a los subcomponentes 1.1 Regularización de propiedad privada y 1.3 Títulos gratuitos. En el caso del Acta de Radicación (subcomponente 1.2) corresponde sólo a un permiso de ocupación temporal del inmueble, el que eventualmente se podría transformar en un trámite de otorgamiento de Título Gratuito y culminar con el ingreso al Conservador de Bienes Raíces. No hay datos sobre estos permisos, por lo que el análisis de eficacia no los incorpora.

del 2010²⁵, para lo cual el programa tuvo un incremento de recursos a mediados del 2008 así como también del número de profesionales.

Con el fin de cumplir la meta presidencial de atender 30.000 casos al año 2010, la DCPR proyectó en conjunto con regiones regularizar 15.421 inmuebles al 31 de diciembre del 2008, lo que se cumplió en un 103% ese año.

Por su parte, la demanda de regularización, expresada como el total de solicitudes validadas, aumentó desde 11.499 solicitudes el 2005 a 18.708 el 2008 lo que implica una variación de 63% en el periodo evaluado. Del total de solicitudes registradas en el periodo, el 59% se encuentra regularizada.

En cuanto a la información sobre la cantidad de personas subsidiadas, los antecedentes proporcionados por la DCPR sólo están disponibles para los años 2007 y 2008²⁶. Durante dichos años se otorgaron respectivamente 9.292 y 12.553 subsidios a personas que postularon al Registro de Propiedad Irregular (RPI) que cumplían los requisitos de vulnerabilidad, acreditada mediante el puntaje de la FPS.

Del total de subsidios entregados en 2007, el 17% fue financiado mediante fondos de otras instituciones del Estado, y el 83% financiado con recursos sectoriales. Esto significó que el 74% de los beneficiarios de ese año resultara beneficiado con subsidio estatal. Para el año 2008 el 80% de los beneficiarios recibió subsidio estatal, 23% con fondos de otras instituciones y 77% financiado con recursos sectoriales. La evaluación constató el uso de la FPS como instrumento para focalizar la entrega del subsidio, sin embargo, no contó con información (bases de datos) que le permitiera verificar la correcta aplicación de este instrumento.

Respecto del componente 2, sólo existe información para el subcomponente 2.1 de difusión e información, registrándose un incremento de 104% en el número de actividades²⁷ entre 2007 y 2008, con un total de 249 actividades en 2008. Sin embargo, dado que no existen metas nacionales para este subcomponente y que cada SEREMI define su propio plan de trabajo, este aumento es dispar entre las distintas regiones.

Es así como, al hacer el análisis a nivel de regiones, no existe una correlación entre el número de beneficiarios de las acciones de prevención (talleres, encuentros, charlas) y el número de solicitudes validadas en el cuatrienio.

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

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

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

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

²⁸ Corresponde a la demanda de las solicitudes validadas.

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

Por otra parte, el análisis de los datos del censo agropecuario indica que la tasa de irregularidad se redujo en un 7% en el sector rural en el decenio 1997-2007 (de 20% a 13%²⁹), alcanzando un total de 69.249 títulos irregulares en 2007. Considerando que la irregularidad es un fenómeno dinámico, este resultado no es enteramente atribuible al programa.

Uso de Recursos

El presupuesto se ha incrementado en un 102% en el periodo 2005-2009, alcanzando \$5.827 millones el último año, representando en el 2009 un 36% del presupuesto total del Ministerio.

El Programa obtiene aportes de instituciones y programas públicos como el FNDR, CONADI, SERNAM, INDAP, Chile Solidario y otros, con los cuales posee convenios. Tomando el total del cuatrienio, el 77% del gasto ha sido financiado por el MBN, y el resto por fuentes externas al Ministerio.

Respecto del gasto total, éste ha crecido en un 91% en el periodo alcanzando en el año 2008 un total de \$5.946 millones. El crecimiento del gasto efectivo financiado por el MNB se explica principalmente por el crecimiento de los bienes y servicios de consumo (301%), en tanto el gasto en inversión³⁰ y el gasto en personal crecen menos que el total del gasto (60% y 38%, respectivamente). El gasto en bienes y servicios de consumo, que en 2005 representaba poco más del 29% del gasto en personal, en 2008 corresponde al 84% del gasto en personal. No es posible conocer cómo se descompone el gasto entre bienes y servicios de consumo del que es directamente productivo (contratistas y gastos asociados).

El gasto por beneficiario³¹ del componente 1 presenta una evolución decreciente en el periodo, disminuyendo un 73% entre 2005 y 2008, con un costo de \$316 mil por beneficiario para el último año. Dicha disminución se explica por un mayor aumento del número de beneficiarios respecto del aumento del gasto, lo que se debe en parte a la atención de beneficiarios rezagados³².

Los gastos de administración del programa están dentro del límite aceptable, siendo éstos en promedio de 14% en el periodo 2005-2008.

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

³⁰ Que se refiere a compra de equipos computacionales, muebles y otros equipamientos.

³¹ Bajo el supuesto de que en el periodo cada beneficiario no realiza más de una regularización, entonces un beneficiario corresponde a una unidad de producto (1 beneficiario= 1 regularización).

³² Usuarios que ingresaron al programa en años anteriores.

Respecto del gasto devengado en relación al presupuesto vigente, el programa presenta porcentajes de ejecución presupuestaria en torno al 100% para los dos últimos años de evaluación.

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

Justificación de la continuidad

La evaluación considera que el programa no ha podido entregar una respuesta eficaz a la problemática que originó el programa. La información que se dispuso para la evaluación y los resultados son insuficientes para establecer si el programa logrará su propósito ya que se desconoce si los niveles de producción del componente 1 y 2 tienen algún efecto sobre la reducción de las tasas de irregularidad. En cuanto al componente 1 se desconoce el grado de cobertura respecto de la población potencial urbana y respecto del componente 2 se desconoce si existe causalidad entre los niveles de producción y el objetivo del programa. Sin embargo, el problema que le dio origen continúa existiendo, por lo que se justifica su continuidad aunque no en su forma de ejecución actual.

3. Principales Recomendaciones

1. Cuantificar la población potencial del programa (pequeña propiedad raíz). Para ello se sugiere realizar las gestiones ante los organismos pertinentes (INE, Mideplan) para incluir la pregunta en el Censo de Población y en la CASEN. Se debería coordinar con INE para incluir la pregunta sobre títulos regularizados e irregulares en relación a la propiedad raíz tanto urbana como rural. La pregunta debiera incluirse de la misma manera en que se incorpora en el Censo Agropecuario.
2. Redefinir el propósito del programa con el objeto de otorgar certeza jurídica a los beneficiarios del programa respecto del dominio de la propiedad raíz. Ello implica adecuar el proceso de producción del componente 1 de regularización introduciendo las modificaciones pertinentes para realizar el seguimiento y contabilización real de los títulos de dominio otorgados por el programa.
3. Rediseñar la estrategia de prevención asociada al componente 2. En primer lugar, las acciones de prevención se deben sustentar en un conocimiento actualizado del problema y las condiciones de contexto que lo afectan, así como las características específicas de la población potencial. En este ámbito se debe realizar un estudio que identifique los riesgos que debe enfrentar el programa con las acciones de prevención, particularmente se debe identificar las causas o factores que inciden en: a) que una persona no acceda al programa; b) que una persona habiendo accedido no continúa el trámite, c) que una persona que habiendo recibido su notificación de inscripción no inscribe la propiedad en el CBR; y d) que aquellos títulos ya regularizados posteriormente se desregularicen. En función de este estudio se debe rediseñar la estrategia de prevención, homogeneizando los procesos de producción de manera que todas las regiones operen bajo los mismos conceptos y modalidades (lo que no significa dejar de lado las particularidades territoriales y regionales, sino que deben considerarse pero en función de estrategias que le den

coherencia y un plan de acción consensuado). Asimismo, se requiere realizar actividades de capacitación sistemáticas (cursos y talleres de capacitación y asistencia técnica de corta duración a los equipos técnicos) dirigidas a los organismos participantes y coejecutores del Programa (Seremis y contratistas).

4. Realizar cambios al modelo de gestión, rediseñando los procesos del programa a partir de la definición de un modelo y enfoque consistente de control de gestión asociado a resultados de los procesos. Específicamente, se considera urgente agilizar el trámite de regularización fijando plazos máximos para las regularizaciones, diseñar una estrategia homogénea de ejecución, definir metas para todos los componentes y diseñar e implementar un sistema de evaluación estándar orientado a medir resultados.

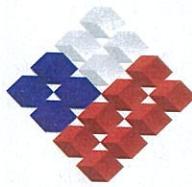
5. Articular y coordinar formalmente y de forma programada el programa con otros programas de fomento y seguridad social para asegurar la sostenibilidad de la regularización y de esta forma incrementar el impacto sobre los usuarios. Ello debe contemplar la generación de convenios o algún otro mecanismo que permita oficiar como un puente para que el usuario que ha regularizado su título se incorpore a otros programas o acceda a otros beneficios.

6. Definir metas anuales de cobertura de población objetivo para el componente 1, que considere a la población potencial en los criterios de asignación de recursos y criterios de focalización en población vulnerable, por regiones, género y sector urbano y rural.

7. Separar la contabilidad del programa de la contabilidad del Ministerio, creando el correspondiente centro de costos y llevando en él la información contable con las desagregaciones que se consideren necesarias a fin de simplificar la evaluación de sus gastos y la medición de la eficiencia con que actúa en cada uno de sus componentes. Asimismo, se debe separar el pago a contratistas del resto del gasto en bienes y servicios de consumo.

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

AGOSTO 2009



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

OF. GABS. N°: 000368 /



ANT.: Su carta C-230 de 03 de Agosto de 2009.

MAT.: Comunica respuesta institucional a Informe final de Panel de Evaluación. Programa de Regularización de Títulos de Dominio

Santiago, **18 AGO. 2009**

DE: SR. AUGUSTO PRADO SÁNCHEZ
SUBSECRETARIO DE BIENES NACIONALES

A: SRA. HEIDI BERNER H.
JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO

En atención al Informe Final remitido mediante carta del Ant. correspondiente a la evaluación del "Programa de Regularización de Título de Dominio", en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, adjunto se proporciona Informe con comentarios y observaciones generales del Ministerio de Bienes Nacionales, respecto de las conclusiones y de las recomendaciones de dicho informe.

Junto con valorar el informe, este ministerio observa y reconoce que este tipo de evaluaciones reflejan tanto aciertos en la gestión del programa como debilidades y dificultades en la ejecución del mismo, lo que aporta una valiosa opinión externa, la cual permite al Servicio realizar un amplio análisis interno en la perspectiva institucional de aportar fortalezas al programa evaluado y contribuir activamente, en función de políticas públicas eficaces y eficientes, a la puesta en aplicación de un mejor modelo de gestión para el mismo

Finalmente, quien suscribe agradece a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda su permanente disposición al trabajo conjunto con el Ministerio de Bienes Nacionales, y manifiesta su voluntad para continuar con las etapas siguientes, para la definición de los compromisos que se asumirán a partir de los resultados del Estudio.

Saluda atentamente a usted,



AUGUSTO PRADO SÁNCHEZ
Subsecretario de Bienes Nacionales

GRG
GRG/LEG/JMVA
DISTRIBUCIÓN:

- Destinataria
- Sra. María Teresa Hamuy P. Jefa Depto. Evaluación, Ministerio de Hacienda.
- Sr. Oscar Manquilef Jefe Gabinete de Sr. Subsecretario de Bienes Nacionales
- Sra. Gladys Román G. Jefa División de Planificación y Presupuesto Bienes Nacionales
- Sra. Lorena Escalona G. Jefa División de Constitución de la Propiedad Raíz Bienes Nacionales

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE EVALUACION RELATIVO AL PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y NORMALIZACION DE LA TENENCIA IRREGULAR DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAIZ.

El Ministerio de Bienes Nacionales ha recibido el informe final de evaluación relativo al Programa de saneamiento de la irregularidad en el dominio de la pequeña propiedad raíz, efectuado por el Panel de evaluación contratado por la Dirección de Presupuestos. Participaron, además, en este proceso evaluativo funcionarios del Departamento de Evaluación de la DIPRES, las jefaturas y profesionales de las Divisiones de Constitución de la Propiedad Raíz y de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Bienes Nacionales. El informe entrega resultados de la evaluación para el período 2005-2008.

El Ministerio valora y agradece el trabajo llevado a cabo por el panel de evaluación, agradecimientos que hace extensivos a los funcionarios del Departamento de Evaluación de la Dirección de Presupuestos, especialmente por sus valiosos trabajos de coordinación desarrollados a lo largo de esta evaluación.

Independientemente de la existencia de ciertas diferencias de análisis sobre el programa evaluado, este ministerio observa y reconoce que el informe final refleja tanto aciertos en la gestión del programa como debilidades y dificultades en la ejecución del mismo. El informe final del panel de evaluación aporta una valiosa opinión externa, la cual permite a este ministerio, más allá de contar con esa visión calificada de expertos, realizar un amplio análisis interno en la perspectiva institucional de aportar fortalezas al programa evaluado y contribuir activamente, en función de políticas públicas eficaces y eficientes, a la puesta en aplicación de un mejor modelo de gestión para el mismo.

Este Ministerio, a través de oficio N°568 del 26 de junio de 2009, presentó a la DIPRES algunos comentarios y observaciones al informe del panel de evaluación, principalmente en lo que decía relación con consideraciones o afirmaciones que se expresaban en el cuerpo del documento. Hemos observado que esas observaciones han sido recogidas por el panel de evaluación e integradas al documento. No obstante, queremos señalar que en lo que respecta a la Meta presidencial la tarea ha sido asumida reforzando la estructura existente de la División de Constitución de la Propiedad Raíz, tanto en sus departamentos de Programación y Control como Normativo, y de las Secretarías regionales ministeriales.

Ahora, al entregar la respuesta institucional respecto del informe final de evaluación, nos referiremos, especialmente, a aquellos contenidos de las conclusiones y recomendaciones, dando, de esta manera, estricto cumplimiento a lo establecido en la línea de Evaluación de programas gubernamentales.

1. Comentarios y alcances a las principales conclusiones del Panel

- i. Esta Secretaría de Estado concuerda con el Panel de evaluación en el sentido que el problema que justifica al programa se mantiene. El problema de la irregularidad es un fenómeno dinámico, casi permanente en el tiempo, que hará muy difícil su desaparición.

Respecto a la falta de antecedentes que permitan estimar la magnitud de la irregularidad en el país, este Ministerio considera absolutamente necesario que el programa llegue a determinar, en forma seria y lo más cercano a la realidad, la población potencial del programa de saneamiento. Para ello, tal como se propone en las recomendaciones, este Ministerio establecerá contactos con la Dirección de Presupuestos, INE y MIDEPLAN, con el objeto de poder incluir en los cuestionarios del próximo Censo de Población y Vivienda y en la encuesta CASEN la pregunta que permita la medición de la población potencial del programa de la pequeña propiedad raíz.

Es útil mencionar que la División de Constitución de la Propiedad Raíz ha generado, en el presente año, un grupo de proyectos que se vinculan con análisis de estimación de la población potencial de la irregularidad, con la posición del país en términos del entendimiento y resolución del problema de la irregularidad a nivel internacional y, en último término, con el análisis, mediante la creación de un laboratorio social de la irregularidad, que permita medir y evaluar en forma permanente la calidad, la efectividad y eficiencia de las acciones que se realizan.¹

- ii. Respecto a la elaboración de soluciones integrales y complementarias orientadas a informar y sensibilizar a la población respecto al problema de la irregularidad, el Ministerio recoge las observaciones realizadas en el sentido de que la prevención ha estado carente de soportes presupuestarios significativos y que sus acciones, por lo mismo, no han tenido la fortaleza para influir positivamente en el problema de la irregularidad. Esto implica que nunca ha estado realmente ponderado el impacto de la acción de prevención, y que siempre ha primado la racionalidad cuantitativa de lo que se hace y en el tiempo que se hace.

Por otro lado, es claro que a la prevención no le han sido definidas metas en forma explícita. Sin embargo, el conocimiento de la población respecto del programa y, en especial, de las demandas históricas de casos a regularizar, corresponden únicamente al resultado del componente de prevención en la parte que se refiere a la difusión, la que, a través de la acción para obtener postulaciones, ha sido cuantificada y presupuestada financiera y físicamente. Esto ha sido exitoso si consideramos los retornos de casos versus la inversión efectuada, y que ha generado una respuesta clara y potente a la composición por género, etnia, tipo de inmueble en la regularización. Es evidente y necesario que se requiere reforzar la prevención, no sólo con iniciativas de inversión sino, además, con herramientas de gestión que faciliten la tarea y con la simplificación de reformas legales que hagan posible el acceso a la regularización por parte de toda la ciudadanía que lo requiera.

¹ Oficio 723 del 9 de abril 2009 relacionado con Casen, Mideplan. Oficio 227 del 9 de julio 2009, sobre necesidades informáticas para el año 2010, adjuntando ideas de proyectos relacionados con estudio para extender el proceso de regularización por integración de nuevos servicios a los ciudadanos; generación de una red de video conferencias; sistema de calificación y evaluación técnica en terreno on-line; proyecto para generar una base de datos de conocimientos que sirva de apoyo al Siac; iniciativa de generación de red de valor agregado para las Secretarías regionales ministeriales de Bienes Nacionales y Conservadores de Bienes Raíces.

Es así como a lo largo de 2009, con continuidad en 2010, se está desarrollando un programa de prevención y difusión, con pertinencia regional, optimizando los logros de campañas anteriores. La prevención se presenta como un conjunto de acciones, actividades y metas vinculadas estrechamente al problema que fundamenta la existencia del programa de saneamiento, o dicho de otro modo, ataca las causas estructurales de la irregularidad.²

- iii. En cuanto a la incorporación del enfoque de género y la necesidad de integrar esa perspectiva en las políticas y programas públicos, el ministerio toma el compromiso, más allá de contar con los datos de títulos desagregados por sexo, de efectuar en los meses próximos la evaluación de resultados con perspectiva de género, intensificando los procesos de planificación de género en los asuntos de regularización de la propiedad.

El programa de saneamiento ha incorporado el enfoque de género en ambos componentes, tal como lo expresa el propio Panel de evaluación en el capítulo de Conclusiones.

- iv. El Ministerio no coincide con lo que afirma el Panel, especialmente en donde sostiene que el criterio de fin establecido (“contribuye a mejorar la calidad de vida incrementando el patrimonio legal de las personas vulnerables y consecuentemente la accesibilidad a otros beneficios del Estado para éstas”) no tiene correlación causal con la situación de tenencia irregular. Este Ministerio afirma justamente lo contrario, en cuanto la regularización del dominio irregular puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del programa. En este sentido, el enunciado del objetivo de la Matriz de marco lógico puede quedar de la siguiente manera: “Contribuir a la regularización de la pequeña propiedad raíz, eficiente y accesible, transformando la propiedad de un valor de uso a un valor de activo, de manera de transparentar el mercado de tierras, apoyar el ordenamiento del territorio, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de las personas beneficiarias”.

En cuanto al concepto de propósito, el Ministerio coincide en la apreciación de que es necesario concentrarse en el concepto de certeza o seguridad jurídica de la tenencia a nivel de propósito. En este sentido, el rediseño de procesos contempla la inclusión del ciclo completo en el proceso de control del programa de regularización.

- v. El Ministerio coincide en que resulta necesaria la definición de metas anuales de cobertura de población objetivo para los componentes 1 y 2, así como metas de focalización en población vulnerable, por regiones, género y sectores urbano y rural. En este sentido las metas anuales deben exceder el criterio cuantitativo asociado a la cobertura, sino orientado a productos integrados donde la regularización es uno de sus componentes.

² El programa de prevención para 2010, como se señala en el presupuesto exploratorio 2010, define un conjunto de acciones estratégicas de prevención, determinando los principales resultados esperados, fijando las metas de cobertura y los indicadores de gestión, enfoque de género y focalización en la población y regiones en que desarrollará sus actividades, preocupándose del material de difusión, de los presupuestos regionales, del control de cronograma, del seguimiento de las acciones acordadas y de la evaluación.

- vi. En cuanto a la gestión del programa, y la afirmación que realiza el Panel respecto a que “el problema central de gestión es la ausencia de una estrategia de gestión unificada en cuanto a la producción del programa” no queda claro a este ministerio a que se refiere esta afirmación, más aún con el ejemplo citado en el texto. En efecto, en reuniones y en algunas respuestas que se ha dado al Panel en este proceso, el MBN ha manifestado que el rezago obedece a que el proceso, producto de la fase de postulación y tramitación marcadamente separados en virtud de la aplicación de la ley 19.880, dura alrededor de dos años, por lo que es lógico que se vaya acumulando stock de casos. Por otro lado, tenemos una restricción presupuestaria de resolución de casos, pues la DIPRES, durante los años 2005 a 2007, financió un total de 4.000 casos anuales, lo que origina un stock acumulado. Para resolver este problema, este ministerio presentó el proyecto a la DIPRES en el año 2007 definiendo un programa con acciones y financiamiento por 4 años. El objetivo de esto era identificar recursos asociados a un universo de casos predefinidos de 40.000 aproximadamente; esta proyección se realizó en base a un análisis de comportamiento histórico de la demanda, eso reconocía las dificultades que se nos habían presentado al tener incorporado en el presupuesto general del Ministerio los recursos asociados a este programa, lo que restringe el uso de los recursos, ya que se confunde con el presupuesto corriente. Esta situación tampoco permite proyectar el programa en el tiempo o por un período presupuestario mayor a un año.

Las aseveraciones que en el informe de evaluación se plantean tienen sentido, en alguna medida, al abordar la parte del programa que es financiado con recursos sectoriales, es decir con la asignación que la ley de presupuesto define para esta línea de negocio de Bienes Nacionales. Esta asignación considera la aplicación de lo que en este informe se define como el componente 1, aplicación pura y simple de la norma jurídica, tal como si fuese un órgano jurisdiccional. Sin embargo, estas observaciones pierden su validez o, a lo menos, deben ser reconsideradas en la acción de regularización que se concibe, consagra y financia a través de los convenios suscritos con otros ministerios o instituciones. En este ámbito, las acciones abarcan no sólo el componente de regularización sino el componente de prevención y todo ello acompañado de una intersectorialidad que permite un diseño consensuado de cara a la pertinencia y obtención de resultados y metas relevantes para la ciudadanía, a la cual se debe y se orienta cada uno de los servicios contratantes (CONADI y mundo indígena, INDAP y mundo campesino, Chile Solidario-MIDEPLAN y mundo de la vulnerabilidad social). Permite, asimismo, una mejora continua en la implementación del programa, flexibilidad y capacidad de respuesta y ejecución en la eventualidad de fallas en las condiciones establecidas en el contrato original (ausencia de requisitos legales, casos no abordables por el ministerio, casos que se abandonan).

Lo anterior muestra que el Ministerio de Bienes Nacionales no puede concebir una estrategia única dada las actuales condiciones y competencias que están consagradas en su normativa. Se requiere una mirada reformista que permita permear la acción sectorial, la que en virtud del principio de inexcusabilidad no puede dejar de atender con la dinámica de diseño, implementación y evaluación que está implícita en la lógica de la acción que da lugar a la suscripción de

convenios intersectoriales o ministeriales, los que se encuentran administrados con criterios comunes, tanto de gestión como de seguimiento y ejecución presupuestaria y que están gerenciados desde la unidad de convenios.

Por lo antes dicho es que, sin perjuicio de la orgánica que emana de la ley institucional, como se ha dicho, se ha debido crear una unidad administradora de convenios donde se promueve una gestión integrada.

- vii. Tal como este Ministerio lo ha expresado anteriormente, la demora en la ejecución del trámite de regularización y satisfacción de la demanda tiene una relación directa con el diseño mismo del proceso, que incide negativamente en los tiempos de respuesta. En ese sentido, con una mirada estratégica y articulada a mejorar y agilizar los procesos, se ha realizado el estudio de rediseño de procesos que permite incluir modificaciones y efectuar reformas a etapas del proceso que provocan demoras y que impiden responder en menor tiempo a la demanda de los ciudadanos
- viii. La División de Constitución de la Propiedad Raíz ha previsto la incorporación de mecanismos formales y sistemáticos para la participación de usuarios, específicamente a través de talleres de trabajo tendientes a mejorar la caracterización de la demanda. En lo que respecta a las actividades formales de control social tendientes a permitir al usuario fiscalizar la acción del programa y realizar propuestas de mejoramiento, reiteramos lo expresado precedentemente en el sentido de que el programa considera necesaria su incorporación, incluyendo el sistema de reclamos y denuncias de usuarios. Todo ello, sin perjuicio y considerando la aplicación, en construcción día a día, de la Ley de Transparencia.

Referente a lo relacionado con el establecimiento de protocolos de atención al usuario, el Ministerio informa que tales procedimientos forman parte del rediseño realizado, actualmente en implementación. En el ámbito de las comunicaciones y respecto a la mejor y más expedita relación con los ciudadanos se han generado dos iniciativas fundamentales bajo el enfoque de CRM (Customer relation management), B2C (Business to consumer). La primera de ellas con el rediseño completo de las plataformas de interacción con la población, vía Internet y medios asociados sitio Web ministerial. En segundo término, ha sido redefinida completamente la función de SIAC en el proceso de regularización, dando énfasis en simplificar la vida y los trámites a que históricamente se vieron enfrentados los ciudadanos.

- ix. El Ministerio cuenta, actualmente, con un sistema de información que permite realizar el seguimiento del proceso completo de regularización para tres instrumentos (DL 2.695, DL 1.939, 19.776, en sus modalidades directa, indirecta, contratista). Adicional a este sistema, y como producto de la meta presidencial, se construyó un panel de control de gestión, especialmente diseñado para procesar el incremento y establecer un sistema de control y seguimiento ad-hoc. Existe disponibilidad permanente de la información y flujo de casos desde el ingreso de un expediente hasta el término de trámite, lo que incluye, dependiendo de la modalidad del proceso, del orden de 20 actividades distintas. Esta información es de uso permanente del Ministerio, no sólo en sus

instalaciones centrales sino que, especialmente, en regiones. Respecto de la información histórica, la DCPR se encuentra realizando un relevamiento físico desde 2005 para atrás, de forma de integrar la información del sistema de control de expedientes y sistema RPI.

- x. En materia de vulnerabilidad, el Programa tiene una acción preferente, completamente focalizada a través de dos mecanismos. El primero es el convenio Chile Solidario, actualmente vigente, y que se ha estado desarrollando de manera perfeccionada en sus productos y cobertura. En la actualidad, nos encontramos en la cuarta versión proveniente de dos convenios suscritos, cada uno de ellos con una adenda incorporada. Lo segundo, a través del reglamento de subsidios proveniente de la ley 19.930, que establece expresamente un tramo para la indigencia en términos generales y para los beneficiarios de Chile Solidario en particular, ambos con gratuidad total.

En materia de focalización, la intersectorialidad ha sido clave para lograr este objetivo, haciendo uso de la potestad convencional del ministerio y que se ha traducido en la existencia de aproximadamente 20 convenios a lo largo del país, que permiten la atención directa a sectores campesinos, indígenas, Chile Solidario, asociando al producto de regularización las oportunidades, beneficios, créditos, garantías, que la institución especializada ofrece a su público objetivo. Además, los convenios originales, a los cuales se les ha incorporado derechamente el componente de prevención, han servido de semilla para la ampliación de cobertura y productos, iniciando interministerialmente un diálogo creativo que permita allegar ofertas análogas que sumen al producto ofrecido en nuestro convenio original (ej. El convenio INDAP-MBN está analizando la incorporación del INDAP-CONADI para sus destinatarios Prodesal Indígenas) y ampliación de cobertura a las Comunidades agrícolas tradicionales regidas por el DFL 5/67 en las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana.

- xi. En lo que concierne a criterios objetivos, definidos y socializados relativos a la asignación de recursos, el Ministerio comparte lo expresado por el Panel en el sentido de que los recursos presupuestarios deben estar asociados a resultados más que en función de metas de número de casos. Tal como ya ha sido informado al panel, la DCPR analizará este tema con la División de Planificación y Presupuesto y estudiará la conveniencia de un presupuesto asociado a resultados, asimilando la lógica empleada en la ejecución de los convenios.
- xii. Respecto del nivel de logro del componente 1, no se entiende cómo se obtiene el grado de cobertura de la población objetivo, por lo que es necesario aclararlo para validar o refutar los porcentajes planteados. Por otro lado, no se comparte la afirmación respecto a las metas negativas. Las metas de cobertura de regularizaciones son metas que han estado comprometidas en la formulación presupuestaria, y en todos los años han sido cumplidas por el MBN. Es necesario aclarar e insistir, que las metas de casos a resolver durante el año se realizan en la formulación presupuestaria, donde Dipres entrega una determinada cantidad de financiamiento de casos para un determinado año, que para el trienio 2005-2007 fue menor a la demanda de casos.

Este Ministerio precisa que la información a la cual se refiere el panel corresponde a los contenidos del sistema “RPI”, el cual entra en operación formal el año 2004. Es decir, en dicha oportunidad coexistían dos sistemas de información, el denominado “Sistema Control de Expedientes” y el sistema “RPI”. La información contenida el año 2005 en el RPI no es el total, produciendo una varianza como la descrita, la que en apariencia sustenta la conclusión. Lo anterior es de conocimiento amplio y fue comunicado al Panel en su oportunidad. Si se analizan los datos desde 2006 en adelante las conclusiones son diferentes a las expresadas.

Respecto de la composición de casos resueltos el 2008, sólo revela que durante ese año se procesó un rezago de varios años, elemento que es real y responde, entre otros elementos, a restricciones de orden presupuestario, que implicaron la acumulación de casos por exceso de demanda sobre oferta de regularización.

En cuanto al cumplimiento de metas, las regiones han cumplido con las estimaciones de casos a procesar, lo que ha permitido, tal como había sido planificado, regularizar 15.907 casos, valor levemente superior a la mitad de la meta presidencial. Desde mediados de 2008, la DCPR cuenta con herramientas de gestión especialmente diseñadas para programar y controlar el proceso de casos a nivel regional y nacional. En este sentido, en el presupuesto exploratorio 2010 se ha incorporado el uso de herramientas destinadas a mejorar la eficacia y eficiencia.

2. Comentarios y alcances relativos a las principales recomendaciones del Panel

1. En lo que concierne a la cuantificación de la población potencial del programa de la pequeña propiedad raíz, el Ministerio considera absolutamente necesario que el programa llegue a determinar, en forma seria y lo más cercano a la realidad, la población potencial del programa de saneamiento. Para ello, establecerá los contactos necesarios con la Dirección de Presupuestos, INE y MIDEPLAN, con el objeto de poder incluir en los cuestionarios del próximo Censo de Población y Vivienda y encuesta CASEN la pregunta que permita la medición de la población potencial del programa de la pequeña propiedad raíz.
2. En cuanto al concepto de propósito, se comparte la apreciación de que es necesario concentrarse en el concepto de otorgar certeza o seguridad jurídica a los beneficiarios del programa respecto del dominio de la propiedad raíz. En este sentido, el rediseño de procesos contempla la inclusión del ciclo completo en el proceso de control del programa de regularización.

El programa de saneamiento debe estar estrechamente vinculado a la prevención de la irregularidad, como una misma acción integrada, la que debe tener como objetivo el implementar las acciones pertinentes y adecuadas que prevengan la ocurrencia de la irregularidad, disminuyendo las causas estructurales que la provocan. En ese sentido, reiteramos que el componente de prevención debe tener objetivos claros, metas de cobertura, indicadores, resultados esperados y focalización en la población y regiones en que desarrollará sus actividades.

En cuanto a la sugerencia de realizar un estudio que identifique los riesgos que debe enfrentar el programa con las acciones de prevención, identificando las causas o factores que inciden en que una persona no acceda al programa o que habiendo accedido no continúe el trámite y que aquellos títulos ya regularizados se desregularicen posteriormente³, este Ministerio estudiará la factibilidad de llevarlos a cabo, atendiendo, como es natural, a los recursos presupuestarios disponibles.⁴

3. Tomando en consideración las recomendaciones del panel, específicamente los cambios en el modelo de gestión, que requieren un rediseño de los procesos del programa, es interesante considerar los planes y acciones de corto, mediano y largo plazo que se encuentran en ejecución por parte del ministerio e impulsados por la DCPR en el último tiempo.

El Ministerio de Bienes Nacionales se encuentra desde hace dos años en un proceso de rediseño de sus macro procesos relevantes, siendo de especial importancia lo que concierne a la División de Constitución de la Propiedad Raíz. En primer lugar, ha sido fuente de análisis y de trabajo la revisión del entorno legal y de las herramientas existentes para trabajar la irregularidad; en segundo término, se ha definido una estrategia de desarrollo organizacional con un enfoque de control centralizado y operación distribuida, para lo cual se ha procedido a dotar a la División de una organización que sigue a esta estrategia, conformada por 3 sectorialitas que, en definitiva, son gerentes de procesos verticales, y por 3 supervisores normativos, encargados de velar por la calidad de los trabajos; ambos grupos bajo la tutela integrada de los enfoques de control y de naturaleza legal de los Departamentos de Programación y Control y Departamento Normativo, bajo la dirección de la División.

Anexo a lo anterior, se ha potenciado la capacidad de control y de gestión con personal, con las capacidades necesarias, generándose en el período herramientas potentes de administración de los procesos, herramientas que hoy en día han sido distribuidas dentro de la organización para su uso, favoreciendo la estrategia de operación descrita. Se cuenta en este momento con información relevante, oportuna y consistente respecto de los procesos del negocio.

En términos de la operación, se ha realizado una reingeniería completa a los procesos de trabajo, paso a paso con empresas especialistas en el tema, procediendo a generar un nuevo Workflow optimizado, que prontamente será implementado en plataformas especialmente adquiridas por el Ministerio para estos efectos, las que incluyen elementos de administración de flujos de trabajo y de gestión documental. Paralelo a lo anterior, se está fortaleciendo, siendo parte de los planes 2010, la constitución de una bodega de información exclusiva para gestión.

³ El panel señala en su recomendación para realizar el estudio el identificar la causa o factores que inciden en “que una persona que habiendo recibido su notificación de inscripción no inscribe la propiedad en el CBR”. A este respecto, el MBN señala que las personas no concurren al Conservador de Bienes Raíces a inscribir, el ingreso al CBR es de responsabilidad del Ministerio de Bienes Nacionales.

⁴ A este respecto, cabe señalar que la Universidad Alberto Hurtado, a solicitud de este Ministerio, ha realizado el estudio de diagnóstico de las variables que inciden en los resultados del proceso de regularización de títulos de dominio en muestras de las regiones de Tarapacá, Coquimbo, Maule, Bío Bío, Los Lagos y Metropolitana.

Los temas descritos se encuentran en diversos grados de implementación y trabajándose en regiones pilotos, bajo estricta programación del ministerio y empresas prestadoras de servicios.

4. En lo que dice relación con articular y coordinar el programa con otros programas de fomento para asegurar la sostenibilidad de la regularización e incrementar el impacto sobre los usuarios, la DCPR está trabajando por la vía convencional la sinergia con otras políticas públicas sociales no excluyentes y la potenciación de un observatorio social. La oferta integrada, a través de otros actores, tanto públicos como privados, contribuye a crear entramados diversos (productivos, urbanización, vivienda, financiamiento, subsidios, asesorías) que permiten fortalecer la base material de sustentabilidad de las personas y del territorio, y contribuyen a una mejor calidad de vida, a la cohesión e inclusión social de las familias beneficiarias de las regularizaciones
5. En cuanto a la definición de metas de cobertura de población objetivo, así como metas de focalización en población vulnerable, este Ministerio informa que la División de Constitución de la Propiedad Raíz ha efectuado mejoras significativas al Registro de la propiedad irregular, las que permiten definir metas anuales de cobertura de población objetivo y focalización en población vulnerable, por regiones, género y espacios urbano y rural.
6. Finalmente, en cuanto a separar presupuestariamente el accionar del Programa del movimiento general del Ministerio, creando el correspondiente centro de costos, a fin de simplificar la evaluación de sus gastos y la medición de la eficiencia con que actúa, esta Secretaría de Estado considera la recomendación como razonable. Sin embargo, las Divisiones de Constitución de la Propiedad Raíz y Planificación y Presupuesto realizarán los análisis pertinentes y el estudio de impacto de la eventual acción emprendida, en forma previa a una correcta toma de decisión.