



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA  
SANEAMIENTO Y  
NORMALIZACIÓN  
TENENCIA IRREGULAR  
(PSN)**

**MINISTERIO DE BIENES  
NACIONALES**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA SANEAMIENTO Y  
NORMALIZACIÓN TENENCIA IRREGULAR  
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE  
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 09-  
PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA IRREGULAR  
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, 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:

---

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

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 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.

---

<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.

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

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.

## **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

<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.

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.

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
PROGRAMA SANEAMIENTO Y  
NORMALIZACIÓN TENENCIA IRREGULAR

PANELISTAS:  
MARIO GAYMER (COORDINADOR)  
CARMEN BARRIGA  
MAURICIO CULAGOVSKI

JUNIO 2001

## RESUMEN EJECUTIVO

**NOMBRE PROGRAMA:** Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz  
**AÑO DE INICIO:** 1997 - 2000  
**MINISTERIO RESPONSABLE:** Ministerio de Bienes Nacionales  
**SERVICIO RESPONSABLE:** Ministerio de Bienes nacionales

### 1. Descripción del Programa

El Programa "Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz", llevado a cabo por la División de Constitución de la Propiedad Raíz (DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), es un Programa de cobertura nacional focalizado hacia sectores de escasos recursos tanto del ámbito urbano como rural. En una primera etapa (1993-1996 y parcialmente en 1997) se implementó con fondos del Banco Mundial y, desde 1997 a la fecha, con fondos sectoriales del Presupuesto de la Nación más el aporte de fondos regionales del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros. Se aplica en todas las regiones del país, con énfasis en aquellas donde el grado de irregularidad de la propiedad es mayor; esto es desde la IV a la X Región, incluyendo a la Región Metropolitana.

Su principal producto es el "Título de Dominio a nombre del poseedor del inmueble", 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. Este producto establece la diferenciación principal con otros programas que atienden a la misma o similar población. Por lo demás, estos programas y/o instituciones (Chile Barrio, PRORURAL, INDAP, FNDR) sólo actúan con relación al Programa aquí evaluado como "captadores" y, en algunos casos, co-financiadores.

Sus componentes o servicios entregados son dos: (1) Regularización de la propiedad (inscripción de dominio) de pequeñas propiedades particulares o fiscales, urbanas y rurales, con tenencia irregular y (2) Informar y motivar a los beneficiarios potenciales del Programa sobre las ventajas de, y las facilidades para, la regularización de títulos, y la conveniencia de la mantención de la regularización de estos cuando cambia la tenencia.

## 2. Resultados de la Evaluación

### 2.1. Diseño

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 extrema.

Los indicadores y medios de verificación del logro de los objetivos son los adecuados al nivel actual de información disponible. Surge, sin embargo, un problema en la evaluación de un número de ellos, por la dificultad en obtener información sobre los denominadores apropiados (población objetivo, beneficiarios potenciales, superficie no normalizada, etc.). No es conocida la población objetivo en su número, distribución espacial y otras características, lo que dificulta seriamente la planificación (aunque no la operación misma) del Programa. Se realizó una prospección de los potenciales beneficiarios que, a pesar de haber constituido un esfuerzo relevante, no fue suficientemente confiable, de tal forma que las regularizaciones ya efectuadas por el Programa superan el tamaño total de la población objetivo detectada por la prospección, sin que el problema que dio origen al Programa esté aún completamente resuelto.

### 2.2. Organización y Gestión

El Programa ha operado exitosamente, a pesar de una estructura organizacional de carácter matricial, la que implica la existencia de dualidad de mando por la separación que introduce entre la dependencia jerárquica y la funcional. Ha logrado buenas evaluaciones por los usuarios y ha superado las metas cuantitativas establecidas.

El Programa presenta visible fortaleza y gran conocimiento en el control sobre las actividades de operación, o directamente productivas. Presenta, sin embargo, serias deficiencias de información para la toma de decisiones: se desconoce el tamaño preciso del problema a resolver (población objetivo), en el nivel central se dispone de información económica sólo parcial sobre el Programa en regiones y se encontraron inconsistencias en la información, no resultando todas ellas resueltas durante el proceso de evaluación, lo que es indicativo de debilidades en la generación y manejo de la información agregada. Estas deficiencias inciden negativamente en la gestión y, sobre todo, en la planificación y desarrollo del Programa.

### 2.3. Eficacia y Calidad

La información que se desprende del análisis de los indicadores planteados en la Matriz, da cuenta de que el Programa es eficaz en el cumplimiento de su primer y principal componente: "beneficiarios con títulos de dominio inscritos".

Este primer componente, que tiene que ver con las actividades de regularización, concentra la mayor parte de los esfuerzos y exhibe un cumplimiento alto (100,71%) con relación a las metas propuestas, habiendo regularizado en el cuatrienio 78.873 predios, con un total de casi tres millones de metros cuadrados de predios urbanos, y 75.000 hás. de predios rurales.

El segundo componente, que dice relación con las actividades de difusión y prevención, existe sólo desde el año 2000, en que cumplió holgadamente sus metas cuantitativas de actividades; sin embargo la única evaluación disponible, consistente en un estudio exploratorio a partir del cual no es posible inferir sobre el universo, indica que el efecto de estas actividades fue muy limitado.

El alto porcentaje de desregularización y/o propiedades que no son ocupadas (directa o indirectamente) por los beneficiarios titulares, que según los estudios de seguimiento realizados sería entre un 1,5% y 2,5% por cada año desde la fecha de regularización, requiere ser considerado con mayor profundidad para reforzar la focalización del Programa y el componente de prevención, debido a que atenta contra la sustentabilidad en el tiempo de las realizaciones del Programa.

### 2.4. Eficiencia y Economía

El componente 1 del Programa se aprecia generado de forma apropiada y en general con una eficiencia adecuada, con la salvedad que se hace más adelante sobre los costos administrativos. El componente 2, respecto del cual no se pudo disponer de información de costos, se aprecia de todas maneras ineficiente por su efecto casi nulo. Debe sin embargo observarse que este componente se ha producido sólo durante el año 2000, y que la única evaluación existente, limitada a recordación de mensajes, fue realizada sobre una muestra no representativa.

A pesar de no existir bases adecuadas de comparación (con otros programas cuyo producto sea similar), y de lo incompleta de la información existente, se aprecia en general un grado adecuado de eficiencia, con las siguientes observaciones:

a.- No se dispuso de una estimación confiable de los costos administrativos del Programa. La información existente no ofrece garantías de precisión ya que consideró como costos de administración a todo el gasto del Nivel Central, el que incluye costos que no corresponden al Programa en evaluación e ignora los costos administrativos incurridos en regiones; por ello, el Panel no emite un juicio evaluativo y hace una recomendación al respecto.

b.- El costo medio por regularización, de poco más de M\$ 102,7 (M\$ 59,2 considerando sólo los costos regionales sin incluir FNDR y Chile-Barrio), parece razonable considerando las tareas y pagos externos (como las publicaciones y la inscripción en el CBR) que se requiere realizar. Se destaca también en este costo una tendencia a la baja.

## 2.5. Análisis sobre el logro del Fin

El Programa 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 a la vez 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 dejar la condición de extrema pobreza.

## 2.6. Justificación de la Continuidad

El Panel considera que la continuidad del Programa está justificada ya que el problema que le da origen continúa vigente, con un número no determinado 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 implica la necesidad de enfatizar los aspectos preventivos del Programa.

En cuanto a su ejecución, el Panel no percibe alternativas de ejecución más eficientes en las actuales circunstancias, salvo en lo que dice relación a la necesidad de enfatizar las campañas preventivas, destinadas a evitar que los títulos regularizados por el Programa vuelvan a desregularizarse, lo que principalmente ocurre en los casos de transmisión de propiedad por fallecimiento del titular.

## 2.7. Sostenibilidad del Programa

El Programa es sostenible en el tiempo con las actuales capacidades y recursos, que le han permitido los importantes niveles de logro indicados en el punto 2.3

## 2.8. Aspectos innovadores

No hay aspectos innovadores en el Programa salvo algunas iniciativas de cambio en la legislación, que deberían mejorar su operación y disminuir la demanda por el Programa.

## 2.9. Principales Recomendaciones

Se presentan a continuación las principales recomendaciones, en orden de prioridad. Aquellas que requieren recursos adicionales están señaladas con un asterisco (\*).

1°.- Se recomienda mantener la asignación de recursos al Programa, garantizando su continuidad.

2°.- (\*) Respecto de las actividades de prevención (que corresponden al producto principal del segundo componente), se recomienda evaluar su impacto, reformular el componente a la luz del conocimiento obtenido y profundizarlo en el sentido de transformarlo paulatinamente en el principal componente del Programa. Esta recomendación requeriría recursos inicialmente, y ahorraría en el futuro en tanto sea exitosa al prevenir la desregularización.

3°.- Se recomienda 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 que es de tipo matricial, y adicionalmente estableciendo al interior de la DCPR una unidad centrada en la generación y administración de información sobre los productos del Programa (o bien reforzar y reformular en esa dirección a la actual unidad de Información y Seguimiento de la misma DCPR).

4°.- Se recomienda determinar en forma precisa los costos administrativos del Programa, con vistas a la eventual disminución de su importancia relativa dentro de éste, y reorientar estos costos administrativos hacia la generación y administración de información agregada.

5°.- (\*) Se recomienda realizar un análisis costo – beneficio del Programa, lo que requiere previamente de un estudio de valorización de sus beneficios; este tipo de estudio, utilizado en conjunto con un análisis de los efectos distributivos y otros efectos del Programa, es un importante elemento para una evaluación más profunda de éste.

6°.- (\*) Se recomienda realizar un estudio de seguimiento de los beneficiarios, que arroje información sobre las causas de las desregularizaciones y sobre los principales impactos del Programa en los beneficiarios. Esto ayudaría a una evaluación más profunda y, sobre todo, a orientar la operación y reformular las actividades de prevención.

7°.- (\*) Se recomienda realizar un catastro de los posibles beneficiarios del programa (identificación de la población objetivo), incorporándolo como una actividad adicional del primer componente.

8°.- Se recomienda continuar implementando las modificaciones legales actualmente propuestas por la DCPR, de las cuales se visualiza como la más importante la que simplifica los trámites de posesión efectiva, pues permitirá disminuir la demanda por el Programa al bajar la probabilidad de desregularización de la propiedad.

9°.- Se recomienda reforzar la participación de otras instituciones, tanto de aquellas con las que el programa interactúa actualmente como de otras similares; esta participación incluye la profundización de la búsqueda de fuentes de financiamiento adicionales al presupuesto sectorial. Adicionalmente, se recomienda generar información sobre la coordinación con estas instituciones y los logros obtenidos.

10°.- Respecto del criterio complementario de focalización (presentado en la sección 1.7), de priorizar a aquellos candidatos que tengan una mayor probabilidad de acceder adicionalmente a otros programas de apoyo que incidan positivamente en su calidad de vida, se recomienda cuidar de sólo priorizar a estos beneficiarios, sin carácter de exclusividad sino manteniendo la posibilidad de que otros posibles beneficiarios accedan al Programa, ya que la regularización es valiosa en si misma.

## INFORME FINAL

**NOMBRE PROGRAMA:** Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz  
**AÑO DE INICIO:** 1997 - 2000  
**MINISTERIO RESPONSABLE:** Ministerio de Bienes Nacionales  
**SERVICIO RESPONSABLE:** Ministerio de Bienes nacionales

### I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

#### 1.1 Descripción del programa

El Programa "Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz", llevado a cabo por la División de Constitución de la Propiedad Raíz (DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), es un Programa de cobertura nacional focalizado hacia sectores de escasos recursos tanto del ámbito urbano como rural. En una primera etapa (1993-1996 y parcialmente en 1997) se implementó con fondos del Banco Mundial (como parte del Proyecto de Servicios al Pequeño Agricultor, préstamo 3473-Ch, del cual el grueso estaba dedicado a actividades de extensión por parte de INDAP y un 4,3 % al MBN, para este Programa y en menor grado para desarrollo institucional) y, desde 1997 a la fecha con fondos sectoriales del Presupuesto de la Nación más el aporte de fondos regionales del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros. Se aplica en todas las regiones del país, con énfasis en aquellas donde el grado de irregularidad de la propiedad es mayor; esto es desde la IV a la X Región, incluyendo a la Región Metropolitana.

Su principal producto es el "Título de Dominio a nombre del poseedor del inmueble", 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. Este producto establece la diferenciación principal con otros programas que, en forma implícita o explícita, incluyen la regularización de títulos de propiedad entre sus objetivos. Por lo demás, estos programas y/o instituciones (Chile Barrio, PRORURAL, INDAP, FNDR) sólo actúan como "captadores" para el Programa aquí evaluado.

Sus componentes o servicios entregados son dos: (1) Regularización de la propiedad (inscripción de dominio) de pequeñas propiedades particulares o fiscales, urbanas y rurales, con tenencia irregular y (2) Informar y motivar a los beneficiarios potenciales del Programa sobre sus ventajas y facilidades para la regularización de títulos y de la mantención de la regularización de estos cuando cambia la tenencia.

## 1.2 Justificación del programa

El Programa se justifica por la situación de tenencia irregular de la propiedad que afecta las posibilidades de desarrollo y bienestar de vastos sectores pobres del país, por cuánto su existencia dificulta e impide el acceso de éstos al sistema económico y a los programas de desarrollo social del Estado.

En el caso de las propiedades particulares, esta problemática responde mayormente a causas de índole socioeconómica, afectando en mayor proporción a familias de menores ingresos, las cuales poseen escasas posibilidades de regularizar su propiedad en forma particular. La tenencia y transferencia imperfecta desde el punto de vista jurídico de las propiedades, se debe también al desconocimiento y desinformación respecto de los procedimientos correctos.

Además de esta problemática, existen terrenos fiscales que durante años han sido ocupados por familias de escasos recursos las cuales, en su condición de ocupantes ilegales, no logran un buen uso productivo de las mismas y tampoco acceden a beneficios sociales ni crediticios, perpetuando su situación de pobreza y haciendo un uso ineficiente de los recursos del Estado. Por ello, en casos calificados, esta situación puede normalizarse a través de la entrega de títulos gratuitos de dichos terrenos.

En la evaluación que da origen al Programa, con fondos del Banco Mundial, se consigna un total de 100.000 propiedades rurales y 42.000 urbanas en situación irregular "cuya regularización no puede ser financiada por los beneficiarios".

Para la segunda etapa del Proyecto, con fondos asignados en el Presupuesto de la Nación, se cuenta con la siguiente información: el Diagnóstico de la Propiedad Irregular (DPI)<sup>(1)</sup>, realizado por el Ministerio de Bienes Nacionales, identifica un universo de 65.000 propiedades irregulares con factibilidad de regularizarse a través de saneamientos (propiedad particular) o entrega de títulos gratuitos (propiedad fiscal), de las cuales 36.000 serían urbanas y 29.000 corresponderían a propiedades rurales. Sin embargo, la persistencia de casos irregulares después del plan masivo<sup>(2)</sup>, indica que tal cifra subestimaría fuertemente el universo, o bien que existiría un altísimo índice de desregularización. En el año 1997 el VI Censo Agropecuario levantado por el INE, señalaba que había 57.377 propiedades rurales sin título, incluyendo a comunidades tanto indígenas como agrícolas, lo cual permite entender en parte la diferencia en las cifras.

(1) Diagnóstico de la Propiedad Irregular, 1996 - 1998. El DPI efectuó Operaciones Diagnóstico Municipio (Barrido) en todas las regiones del país, teniendo como criterio de priorización a comunas pobres y la densidad o concentración de casos potenciales.

(2) Plan masivo que se realiza desde 1997, con una capacidad de gestión del MBN cercana a las 20.000 regularizaciones por año

### 1.3 Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

A nivel de FIN, el Programa busca 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.

El PROPOSITO del Programa es que beneficiarios pobres\* (poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin títulos) regularicen jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural.

\*\*Beneficiarios pobres, según la definición del Programa, son los que se encuentran bajo la línea de pobreza, definida como dos veces el costo de la canasta básica de alimentos.

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

El Programa está inserto dentro de las políticas gubernamentales que tienden a contribuir a la superación de la extrema pobreza y a la sustentación de la paz social, a través del cumplimiento de una de las principales tareas del Ministerio de Bienes Nacionales, cual es la regularización de la pequeña propiedad urbana o rural. El cumplimiento de esta tarea tiene un positivo impacto en el desarrollo económico y social, pues facilita la inversión, el acceso a programas sociales y genera conductas positivas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de aquellos sectores menos favorecidos. Los beneficiarios del Programa, convertidos en propietarios, pueden acceder a otros programas complementarios – tanto sociales como crediticios - de la política de desarrollo social del gobierno, además de obtener el reconocimiento del valor económico inherente a la propiedad en sí.

La regularización de títulos de dominio y entrega de títulos gratuitos, constituyen un elemento importante para las políticas públicas focalizadas hacia los sectores de menores ingresos.

Los instrumentos legales aplicables, en los aspectos bajo evaluación por este Panel, son el D.L. N°1.939/77 y el D.L. N°2.695/79 y sus respectivos reglamentos.

**1.5 Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.**

El Programa tiene los siguientes componentes:

**COMPONENTE 1:**

Beneficiario con título de dominio inscrito.

1.1 Regularización de la posesión material de propiedad particular (D.L. 2695)

1.2 Normalización de la tenencia de la propiedad fiscal (D.L. 1939)

**COMPONENTE 2:**

Beneficiario con título de dominio inscritos potenciales se informan e interesan en ventajas y facilidades para regularizar la propiedad, y de los beneficios de mantener la propiedad regularizada

A continuación se presenta, en los cuadros 1 a 5, la información recabada con relación a los servicios entregados por el componente 1 del Programa, entre 1997 y 2000, los que se comparan con las metas correspondientes.

**CUADRO 1: RESUMEN REGULARIZACIONES Y SANEAMIENTOS REALIZADOS ENTRE 1997 Y 2000**

Producto: Regularización de la posesión material de propiedad particular (D.L. 2695):		1997	1998	1999	2000	TOTAL
Número de saneamientos	Urbano	5.606	9.102	9.688	6.752	31.148
	Rural	10.164	10.496	10.479	10.465	41.607
	Total	15.770	19.598	20.167	17.217	72.752
Superficie	Urbano(m <sup>2</sup> )	2.377.371	5.110.661	7.577.872	2.763.505	17.829.409
	Rural (Hás.)	60.512,69	58.180,89	52.576,85	34.866,08	206.136,51
Producto: Normalización de tenencia de propiedad fiscal (D.L. 1939):		1997	1998	1999	2000	TOTAL
Número de títulos gratuitos	Urbano	1.375	725	783	491	3.374
	Rural	392	631	1.077	647	2.747
	Total	1.767	1.356	1.860	1.138	6.121
Superficie	Urbano(m <sup>2</sup> )	320.252	148.409	228.828	160.865	858.354
	Rural (Hás.)	10.491,48	11.134,65	32.200,02	10.233,95	64.060,10
TOTAL SANEAMIENTOS D.L. 2695 y D.L. 1939		17.537	20.954	22.027	18.355	78.873

FUENTE: Información entregada por el MBN al Panel y validada por éste.

Definición de Metas:

#### COMPONENTE 1:

Las metas anuales se definen en coordinación entre el Nivel Central y las Secretarías Regionales, de acuerdo a las demandas de ellas y según el presupuesto que aprueba el Ministerio de Hacienda. Se determina un número de casos para la propiedad particular y otro para la propiedad fiscal, quedando a criterio de las regiones, como unidades ejecutoras definir, de acuerdo a las necesidades de cada región, cuántos casos se harán en el área urbana y cuántos en el área rural. No se establecen metas de superficie.

Esta determinación se realiza utilizando la información básica captada mediante el Diagnóstico de la Propiedad Irregular y se complementa con solicitudes de SERNAM, INDAP, CONAF, Programa Chile Barrio, la colaboración de Municipalidades y solicitudes de potenciales beneficiarios presentadas en las SEREMIS. Se considera también, la información del VI Censo Agropecuario.

En el Cuadro 2 se presentan estas Metas anuales, según las consignan los Informes de Gestión y Compromisos de cada año; en el Cuadro 3 se presentan las metas según lo informado al Panel por el MBN, y en el Cuadro 4 se hace una comparación entre ambas informaciones.

CUADRO 2: METAS ANUALES DE ACUERDO A INFORMES DE GESTION DE CADA AÑO

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Regularización D.L. 2,695	18.451	19.402	20.818	15.631	74.302
Títulos Gratuitos D.L. 1,939	800	965	1.445	800	4.010
Meta anual total de regularizaciones	19.251	20.367	22.263	16.431	78.312

CUADRO 3: METAS ANUALES DE REGULARIZACION Y SANEAMIENTO DE TITULOS IRREGULARES DE PROPIEDAD SEGÚN INFORME ENTREGADO POR EL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Meta Anual	18.665	20.869	18.170	17.897	75.691

CUADRO 4: COMPARACIÓN DE LAS METAS ANUALES DE REGULARIZACION Y SANEAMIENTO DE TITULOS IRREGULARES SEGÚN INFORME ENTREGADO POR EL MINISTERIO DE BIENES E INFORMES DE GESTIÓN

Meta anual según Informes de Gestión (Cuadro 5)	19.251	20.367	22.263	16.431	78.312
Meta anual según información MBN (Cuadro 6)	18.665	20.869	18.170	17.897	75.691
Diferencia	586	-502	4.093	-1.466	2.621

En este caso, el Panel considera que la información de los Informes de Gestión y Compromisos tiene mayor validez, por tratarse de documentos oficiales del Ministerio. Al analizar las causas de esta discrepancia, se encuentra que las metas que se manejan en los Informes de Gestión incluyen los casos que cada año quedan pendientes para el año siguiente, en el cual se incluyen como parte de la meta; en cambio, la DCPR maneja metas relativas a casos nuevos, sin considerar el arrastre de años anteriores. Sin embargo se deja consignada la discrepancia, puesto que ayuda a sustentar conclusiones sobre la gestión del Programa.

El Programa se plantea además, la meta de reducir el tiempo de tramitación de las regularizaciones de la pequeña propiedad particular, de 14 meses en 1997 a 10 meses en el año 2000. La demora promedio del proceso es una estimación basada en la experiencia de los profesionales a cargo. Sólo a partir del presente año, 2001, se contará con un sistema computarizado de control de expedientes a objeto de controlar el cumplimiento del Programa de Mejoramiento de Gestión que tiene como meta realizar el saneamiento en 270 días como promedio, en cuatro regiones (IV, V, VII y VIII) y sólo para los proyectos con financiamiento sectorial.

#### COMPONENTE 2:

La Campaña de Difusión y Prevención se implementa a partir de 1999 con la elaboración y entrega de material de difusión (cartillas y dípticos); en el año 2000 se incluye además la realización de reuniones talleres y el uso de cuñas radiales.

Lo realizado en cuanto al componente 2 es lo siguiente:

- ◆ Material de Difusión: El año 1999, se repartieron dípticos y folletos. No se pudo establecer el número de éstos, ni el criterio de distribución. Durante el año 2000, se generó un número importante de material gráfico (32.000 folletos; 10.000 afiches; 40.000 dípticos), diferenciando la población objetivo a la cual se dirigía (caso de folletos diferenciados para hombres, mujeres y población indígena). Se realizaron además 5.000 cartillas como parte del convenio con SERNAM. Se difundió además a través de cuñas radiales.
- ◆ Reuniones – talleres: Durante el año 2000, se realizó un total de 56 reuniones talleres, sobre una meta de 39 reuniones, lo que se traduce en el cumplimiento de la meta en un 143,5%. Se cumple satisfactoriamente la condición de realizar más de 3 reuniones por Región.
- ◆ Funcionarios del Servicio capacitados como agentes preventivos: Durante el año 2000 se capacitó a 78 funcionarios, entre profesionales (26 profesionales, 33,3%) y personal técnico administrativo (52 funcionarios, 66,6%). Lo cual se traduce en 6 funcionarios capacitados por región, en promedio.
- ◆ Personas externas al Servicio capacitados como monitores preventivos: Durante el año 2000 se capacitó a 1.680 personas en todas las regiones del país, pertenecientes a los Departamentos Sociales de los Municipios, SERNAM, Dirigentes Vecinales y profesionales del Servicio País. El promedio regional es de 120 personas capacitadas.

### 1.6 Procesos de producción de los componentes y financiamiento

#### COMPONENTE 1: "BENEFICIARIO CON TÍTULO DE DOMINIO INSCRITO"

El Programa "Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz", se rige por la normativa legal vigente, la que para el caso de las propiedades particulares corresponde al D.L. N° 2.695/79 y para las propiedades fiscales al D.L. N° 1.939/77, con sus respectivos reglamentos y modificaciones.

### Componente 1.1: Regularización de propiedad particular:

El Programa contempla dos etapas de desarrollo.

La primera de ellas es el Diagnóstico - 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 etapa es la de Ejecución del Proceso Administrativo propiamente tal. Esta segunda etapa contempla en términos generales las siguientes actividades: licitación de proyectos regionales, provinciales o comunales y adjudicación de Proyectos Masivos Gratuitos a empresas contratistas; recopilación y revisión de antecedentes de los potenciales beneficiarios, publicación de preinforme jurídico, dictación de la Resolución "A" para casos aprobados; realización de mensura e informes técnicos, envío de oficio a instituciones relacionadas con el procedimiento y a presuntos propietarios, elaboración de informes jurídicos, dictación de la Resolución "B" para casos aprobados; cumplimiento de publicaciones legales a través de la prensa escrita, aprobación de resoluciones administrativas (Resolución "C"), e inscripción en el Conservador de Bienes Raíces.

El procedimiento de regularización de la pequeña propiedad raíz particular se puede aplicar de tres formas, siendo sólo las dos primeras, parte del Programa a evaluar por este panel:

- a) En Forma Directa por el Servicio: El procedimiento lo lleva a efecto el Ministerio, con sus propios medios humanos y materiales, y está dirigido a personas de muy escasos recursos que necesitan en forma urgente 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 Area de Regularización de las respectivas SEREMIS, con el apoyo del Area Técnica.
- b) A través de Proyectos Masivos Gratuitos: Son aquellos que se llevan a efecto mediante el llamado a propuestas públicas o privadas de empresas contratistas, siendo el procedimiento sin costo para el solicitante. Las SEREMIS realizan las licitaciones (regionales, provinciales o comunales), diferenciando los proyectos con fondo sectorial, del FNDR, o SERVIU (Chile Barrio, año 2000 en VIII Región). El procedimiento es llevado a cabo por la empresa contratista bajo la supervisión y responsabilidad del Ministerio. Esto a través del Area de Regularización de cada SEREMI y con el apoyo del Area Técnica de la misma. La modalidad de pago para los contratistas es 50% del valor por caso a la publicación del mismo (Resolución B) y el otro 50% con la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces (Resolución C). No se contemplan mecanismos de recuperación de costos de forma directa, al entregar el beneficio de la regularización como un subsidio a familias que se encuentran bajo la línea de la pobreza. La incorporación al sistema de la propiedad inscrita y enrolada, permitirá que paulatinamente sean alcanzadas por el sistema impositivo: Impuesto Territorial (Contribuciones de Bienes Raíces), Impuestos a las transferencias, lo que indirectamente permite una cierta recuperación de costos
- c) Por último, particulares de ingresos medios que no cumplen con los criterios de focalización del Programa (Beneficiarios Pobres), pueden contratar directamente los servicios de empresas contratistas del Ministerio, asumiendo el solicitante el costo de la regularización. Esta forma de regularización no es contemplada como parte del proyecto a evaluar por este panel por ser un contrato entre privados, donde la responsabilidad del Ministerio se circunscribe únicamente a supervisar que el procedimiento se haya ejecutado de manera correcta.

En el Anexo Nº 1 se presentan las actividades que aquí se han descrito, en forma de flujograma.

### Componente 1.2: Entrega de 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 que no se puede delegar en terceros.

En términos generales se contemplan también dos etapas de desarrollo:

Diagnóstico - captación: los solicitantes acuden directamente a las SEREMIS o son contactados a través de éstas o de los Departamentos Sociales de los respectivos municipios.

Proceso administrativo: El procedimiento es de mayor complejidad que para la regularización de propiedades particulares, y es llevado a cabo en su totalidad por el Ministerio. El Área de Regularización, con el apoyo del Área Técnica de cada SEREMI, están a cargo del procedimiento del mismo, el cual contempla las siguientes actividades:

- Verificación de que efectivamente la propiedad en cuestión corresponde a una propiedad fiscal y de que existe 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 (A través del SAG en lo rural y Municipios en lo urbano)
- Ejecución de Informe Final (En caso de ser necesario debe enviarse a División de Fronteras y Límites y/o Comandancia de la Armada)
- Si no hay oposición se emite Decreto Supremo firmado por Ministro de Bienes Nacionales.
- Se envía a Contraloría General de la República para que se dicte Toma de Razón.
- Decreto Supremo es enviado a la SEREMI, para notificación al interesado, firma Acta de Aceptación de Título gratuito.
- Título gratuito e inscripción de dominio en Conservador de Bienes Raíces.

En el Anexo N° 2 se presentan las actividades que aquí se han descrito, en forma de flujograma.

**COMPONENTE N°2: "BENEFICIARIOS POTENCIALES SE INFORMAN E INTERESAN EN VENTAJAS Y FACILIDADES PARA REGULARIZAR LA PROPIEDAD, Y DE LOS BENEFICIOS DE MANTENER LA PROPIEDAD REGULARIZADA."**

Este componente del Programa responde a la necesidad de difusión y prevención de la problemática identificada. Se implementa desde el año 1999 como la Campaña de Prevención y Difusión con la elaboración de cartillas y dípticos y en el año 2000 se implementó con 56 reuniones-talleres en todo el país y la elaboración y distribución de material de folletería, vídeo, póster, cuñas radiales.

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.

## **1.7 Caracterización y número de beneficiarios objetivo**

Se presenta a continuación la caracterización de la población objetivo, la información disponible sobre su cantidad y los mecanismos de focalización utilizados.

### **A. CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN OBJETIVO:**

La población objetivo, entendida "como aquella parte de la población que el Programa tiene considerado atender", ha sido caracterizada sólo a través del Diagnóstico de la Propiedad Irregular (DPI)<sup>(1)</sup>, estudio que abarca un total de 65.364 potenciales beneficiarios, entrevistados entre 1996 y 1998; muchos de los cuales (o el 120,7% si se considera que durante el periodo 1997 – 2000 se regularizaron 78.873 títulos a través de éste Programa) tendrían la situación de su propiedad ya regularizada:

- **EDAD:** La población objetivo de sexo masculino, se concentra entre los 36 y los 65 años, mientras la población objetivo de sexo femenino se distribuye en un tramo etéreo más amplio, entre los 26 y 60 años.<sup>(2)</sup>

- SEXO: La distribución por sexo evidencia un porcentaje levemente superior de hombres (53% hombres; 46% mujeres); en el caso de las propiedades rurales se mantiene esta diferencia a favor de los hombres, en tanto en el caso de las propiedades urbanas predominan los ocupantes de sexo femenino.
- MUJERES JEFE DE HOGAR: Del total de mujeres potenciales beneficiarias, un 57% son jefas de hogar, 37% dependientes y un 6% no responde.
- DISTRIBUCION URBANO-RURAL: Un 55% de las propiedades irregulares se ubican en el sector urbano y un 44% de las propiedades son rurales.
- TIPO DE TENENCIA: Respecto a la calidad en que ocupan la propiedad, 40% son ocupantes de hecho, 44% propietarios sin títulos regularizados y 16% corresponde a otras situaciones.
- PROPIEDAD INSCRITA A NOMBRE DE: Un 50% de las propiedades se encuentran inscritas a nombre de un particular; un 8% se encuentra inscrita a nombre del Municipio; un 13% de las propiedades pertenece al Fisco; un 8% de las propiedades están inscritas a nombre del SERVIU; un 21% no sabe o no responde.
- POSEEDORES DE OTRA PROPIEDAD: Un 88% de los entrevistados no posee otra propiedad a su nombre y un 4% de los habitantes rurales reconoció ser dueño de otra propiedad al igual que un 3% de habitantes urbanos. Un 5% no responde.
- SANEAMIENTOS ANTERIORES: Sólo en un 4% de las propiedades identificadas se declaran saneamientos anteriores (81% sin saneamiento anterior, 15% sin respuesta).
- MOTIVACION PARA REGULARIZAR: La principal motivación para regularizar la propiedad señalada, es poder acceder a otros programas sociales, opción manifestada por un 27% de los entrevistados; seguido por el bienestar del grupo familiar y la seguridad jurídica respecto de la propiedad (ambos con un 21%). Un 11% se interesa en mejorar la vivienda, un 5% en acceder a programas productivos, y en menor medida el interés está dado en repartir la herencia y acceder a créditos. Un porcentaje inferior a un 1% se interesaría para vender la propiedad. Cabe destacar que un 30% de los entrevistados no responde, y que las respuestas no son excluyentes.

La población encuestada en el DPI, de acuerdo a su motivación, correspondería en su totalidad a beneficiarios pobres; sin embargo esto no es posible de constatar en los informes, pues en éstos no se hace referencia específica al nivel socioeconómico de los encuestados.

La información anterior referida a Beneficiarios Potenciales, se complementa con dos estudios (AGRARIA y SERNAM) cuya muestra fue conformada con Beneficiarios Efectivos que, en consecuencia, habían recibido con anterioridad el beneficio de la regularización de su propiedad.

a) El estudio desarrollado por AGRARIA<sup>(3)</sup> en 1996, entrega elementos respecto de los beneficiarios del sector rural:

- NIVEL SOCIOECONOMICO: Un 75% de los beneficiarios tiene ingresos bajo la línea de la pobreza, con un porcentaje alto (41,2%) de beneficiarios que califican como indigentes.<sup>(4)</sup>
- COMPOSICION FAMILIAR: El número de miembros por familia es de casi 4 personas.

b) El estudio realizado por SERNAM<sup>(5)</sup> en 1999, complementa la información respecto de la escolaridad de los beneficiados (abarca al total, dentro de la muestra de 1254 beneficiarios que mantiene la propiedad saneada a su nombre: 776 encuestados):

Un 56% de la muestra no tiene instrucción formal, o accedió sólo a educación básica incompleta (en el sector urbano el porcentaje es de 44,6% y en el rural es de 62,9%)

Un 29,8% tiene educación básica completa o educación media incompleta (en el sector urbano el porcentaje es de 35% y en el sector rural es de 26,7%)

Un 10,5% de la muestra tiene educación media completa o estudios superiores incompletos (en el sector urbano el porcentaje es de 13,6% y en el sector rural es de 8,6%)

Un 2,5% de la muestra tiene estudios universitarios (en el sector urbano el porcentaje es de 5,1% y en el sector rural es de 1,1%)

Un 1% de los encuestados no sabe o no responde.

- (1) "Diagnóstico de la Propiedad Irregular". Tabulación de Datos. Febrero 1998. Sobre 65.354 encuestas, realizadas desde 1996. (Durante 1996 se ingresaron aproximadamente 40.000 fichas DPI, no se pudo establecer cuando fueron ingresadas las 25.000 restantes que se suman a éstas en la tabulación de datos referida)
- (2) Cabe señalar que este dato fue recogido sólo en un 25 % de los encuestados.
- (3) "Evaluación de la Gestión y Medición del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", Consultorías Profesionales Agraria Ltda. 1996
- (4) Personas bajo la línea de la pobreza: Aquellos cuyos ingresos son inferiores a dos canastas básicas. Indigente: Definida como las personas cuyos ingresos son inferiores a la canasta básica de alimentos.
- (5) "Seguimiento sobre el uso de la propiedad por parte de las beneficiarias/os de los programas de saneamiento de títulos, desde una perspectiva de género", MBN/SERNAM, 1999.

## B. CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO:

El siguiente cuadro (Cuadro 5), basado en el Diagnóstico de la Propiedad Irregular, cuantifica la Población Objetivo de acuerdo al Tipo de Propiedad: Urbana / Rural. Se presenta sólo este cuadro, ya que de los aspectos con los cuales se caracteriza a la Población Objetivo, es el único contrastable con la información estadística oficial de Beneficiarios Efectivos que maneja la DCPR:

CUADRO 5: TIPO DE PROPIEDAD: URBANA / RURAL

REGION	URBANO	RURAL	S/RESP	TOTAL REGION
I	993	796	7	1.796
II	744	221	4	969
III	1.397	517	1	1.915
IV	2.431	2.095	0	4.526
V	8.670	3.370	123	12.163
VI	124	1.072	2	1.198
VII	599	5.332	13	5.944
VIII	8.222	6.481	245	14.948
IX	2.373	1.912	78	4.363
X	3.592	6.216	26	9.834
XI	359	171	67	597
XII	403	4	0	407
RM	5.930	755	19	6.704
TOTAL	35.837	28.942	585	65.364

Fuente: Diagnóstico de la Propiedad Irregular (1996-1998)

## C. MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA:

La ley respectiva establece los requisitos para acceder a los beneficios del programa:

La entrega de títulos gratuitos de terrenos fiscales, está considerada sólo para personas naturales chilenas, con antecedentes socioeconómicos que justifiquen el beneficio o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales. El beneficiario y su cónyuge no pueden ser propietarios de otro bien raíz.

La regularización de predios particulares exige los siguientes requisitos: posesión continua y exclusiva del inmueble, sin violencia ni clandestinidad por un tiempo no inferior a cinco años; no tener juicio pendiente con terceros que discutan el dominio o posesión del mismo; el inmueble a regularizar debe tener un avalúo fiscal inferior a 800 U.T.M. si es rural, y a 380 U.T.M. si es urbano, y el bien raíz debetener deslindes claros, de cualquier clase, sean naturales o artificiales, los cuales deben ser aceptados por los colindantes.

El Programa focaliza su atención hacia beneficiarios pobres que requieren sanear o regularizar su propiedad. Para garantizar una adecuada focalización del Programa hacia la población de menores ingresos, se les exige presentar un informe socioeconómico del Departamento Social del Municipio que acredite la situación de pobreza del beneficiario o bien que la Corporación de Asistencia Judicial le otorgue Privilegio de Pobreza. Las personas de ingresos medios, que pueden cancelar el saneamiento de su propiedad privada, no están consideradas en el Programa en evaluación, pero sí pueden ser atendidos por consultores acreditados y supervisados por la SEREMI correspondiente.

Adicionalmente se ha optado por priorizar, de entre los beneficiarios pobres, a aquellos que tienen una mayor probabilidad de acceder a programas que incidan positivamente en su calidad de vida, optimizando los beneficios adicionales que las regularizaciones importan.

La División de Constitución de la Propiedad Raíz instruyó a las distintas SEREMIS en el logro de una adecuada coordinación con otros servicios e instituciones. En esta línea de acción, se cuenta el posibilitar el acceso de éstos tanto al beneficio del saneamiento, como a programas de desarrollo económico y social tendientes a mejorar el bienestar de estos grupos preferentes:

- ◆ Pobladores de asentamientos precarios (localización, derivación y aporte financiero de Programa Chile Barrio, para aquellos beneficiarios que requieren de la regularización de la propiedad que ocupan para acceder a sus beneficios)
- ◆ Indígenas (apoyo en lo referente a diagnóstico y derivación desde la CONADI)
- ◆ Campesinos y pequeños agricultores (apoyo en la localización y derivación de aquellos beneficiarios que pueden acceder posteriormente a proyectos de PRORURAL, INDAP, CONAF)
- Mujeres (En 1994 se suscribió una Carta Acuerdo de Cooperación con el Servicio Nacional de la Mujer a objeto de dar prioridad a las mujeres jefas de hogar; actualmente el grupo preferente son Mujeres en general y no sólo jefas de hogar)

## 1.8 Programas complementarios

A. Programas complementarios, que desarrolla el Ministerio de Bienes Nacionales a través de la DCPR:

La División de Constitución de la Pequeña Propiedad Raíz contempla otros ámbitos de acción que, atendiendo a la misma población objetivo (beneficiarios pobres con tenencia irregular de la propiedad que ocupan) y cumpliendo el mismo propósito, actúan a través de otros cuerpos legales no contemplados en la evaluación del panel:

- Asesoría a Comunidades Agrícolas de la IV Región de acuerdo a las funciones y atribuciones otorgadas por el DFL N° 5/68 para regularizar porciones de propiedad comunitaria; posibilitando a los beneficiarios acceder a programas de asistencia y cooperación técnico - productiva.
- El Programa desarrolla también, en conjunto con la CONADI, el Plan de Regularización de la Propiedad Indígena, que requiere del estudio de los casos identificados para clarificar su situación como Comunidad o propiedad particular o fiscal<sup>(1)</sup> y actuar en conformidad; en los casos de las Comunidades Indígenas los problemas de tenencia de la tierra son tratados conforme a lo dispuesto en la ley N° 19.253.
- Además, le compete la regularización de inmuebles que se adquirieron a través del Sistema de Ahorro y Préstamo, Ex ANAP (Alzamiento de Hipotecas).

## B. Programas complementarios de otras instituciones o servicios:

- ◆ El Programa se complementa con otras instituciones y servicios que atienden a la misma población objetivo. Con el fin dar acceso prioritario a los grupos que éstos atienden, el Programa contempla actividades de coordinación para el diagnóstico y captación de beneficiarios, con programas e instituciones tales como Chile Barrio, CONADI, PRORURAL, INDAP, CONAF y SERNAM, pues muchos de los beneficios otorgados por estas instituciones exigen como requisito previo que la propiedad se encuentre regularizada. En el caso específico de Chile Barrio, el SERVIU financió durante el año 2000 la regularización de 2.500 títulos en la VIII región. Con el Servicio Nacional de la Mujer, se suscribió una Carta Acuerdo de Cooperación en 1994 a objeto de dar prioridad a las mujeres jefas de hogar y durante el año 1999 se efectuó un estudio conjunto, denominado "Seguimiento sobre el uso de la propiedad por parte de las Beneficiarias/os de los programas de saneamiento de títulos, desde una perspectiva de género", y se realizaron conjuntamente 5.000 cartillas informativas.

(1) Los casos de tierras de indígenas que son clasificadas como particulares o fiscales, son tratados al igual que para los otros beneficiarios, de acuerdo a los D.L. 2.695 y D.L. 1.939.

### 1.9 Período de ejecución del programa

El Programa se inició en 1993 mediante un crédito del Banco Mundial por cuatro años. A partir de 1997 se inicia un nuevo periodo que se divide en dos etapas: la primera entre 1997 y 1999, y la segunda entre 2000 y 2001.

El horizonte de funcionamiento del Programa es de mediano plazo, estimándose en 5 años aproximadamente, quedando después sólo un residual en los sectores urbanos y rurales que el propio Servicio podrá resolver con sus medios normales

### 1.10 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

Para conocer la estructura organizacional del Programa se incluye más adelante el organigrama del Ministerio, y la estructura de operación (organigrama interno, que incluye unidades internas de operación no definidas en la normativa formal del Ministerio) de la División de Constitución de Propiedad Raíz (DCPR).

En el nivel central, el Programa está administrado por la DCPR, que depende directamente de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, y está dividida en dos Departamentos: Normativo, y de Programación y Control.

Las responsabilidades de la DCPR incluyen:

- a) El estudio y proposición de normas y procedimientos específicos de operación del Programa (los que deben ser consistentes con la normativa legal, que establece etapas específicas, algunos plazos tales como los períodos de posible oposición de afectados, e instituciones que deben emitir informes y/o realizar procedimientos determinados).
- b) La supervisión y control de la operación del Programa, a través de instrumentos como el sistema de control de expedientes, las supervisiones a contratistas y el control presupuestario
- c) La determinación de las metas anuales de regularizaciones de dominio (terrenos particulares) y de constitución de dominio (terrenos fiscales), en un proceso de interacción con las SEREMIS que considera

tanto la demanda de regularización expresada a nivel regional como las restricciones presupuestarias centrales y los fondos allegados a nivel regional o local por otros programas que financian regularizaciones para grupos determinados (en el período en evaluación, sólo FNDR, aunque posteriormente se están incorporando otros programas)

- d) La centralización de la información estadística sobre la ejecución del Programa.
- e) Otras.

El Departamento Normativo se encarga principalmente de estudiar y proponer normas y procedimientos para la operación y fiscalización del Programa, así como de estudiar propositivamente su impacto sobre los beneficiarios.

El Departamento de Programación y Control se encarga principalmente de proponer, apoyar y evaluar los programas de operación, realizar la tuición técnica de los trabajos del Programa que se ejecutan en las SEREMIS, coordinar las actividades del Programa y mantener el registro de las propiedades saneadas.

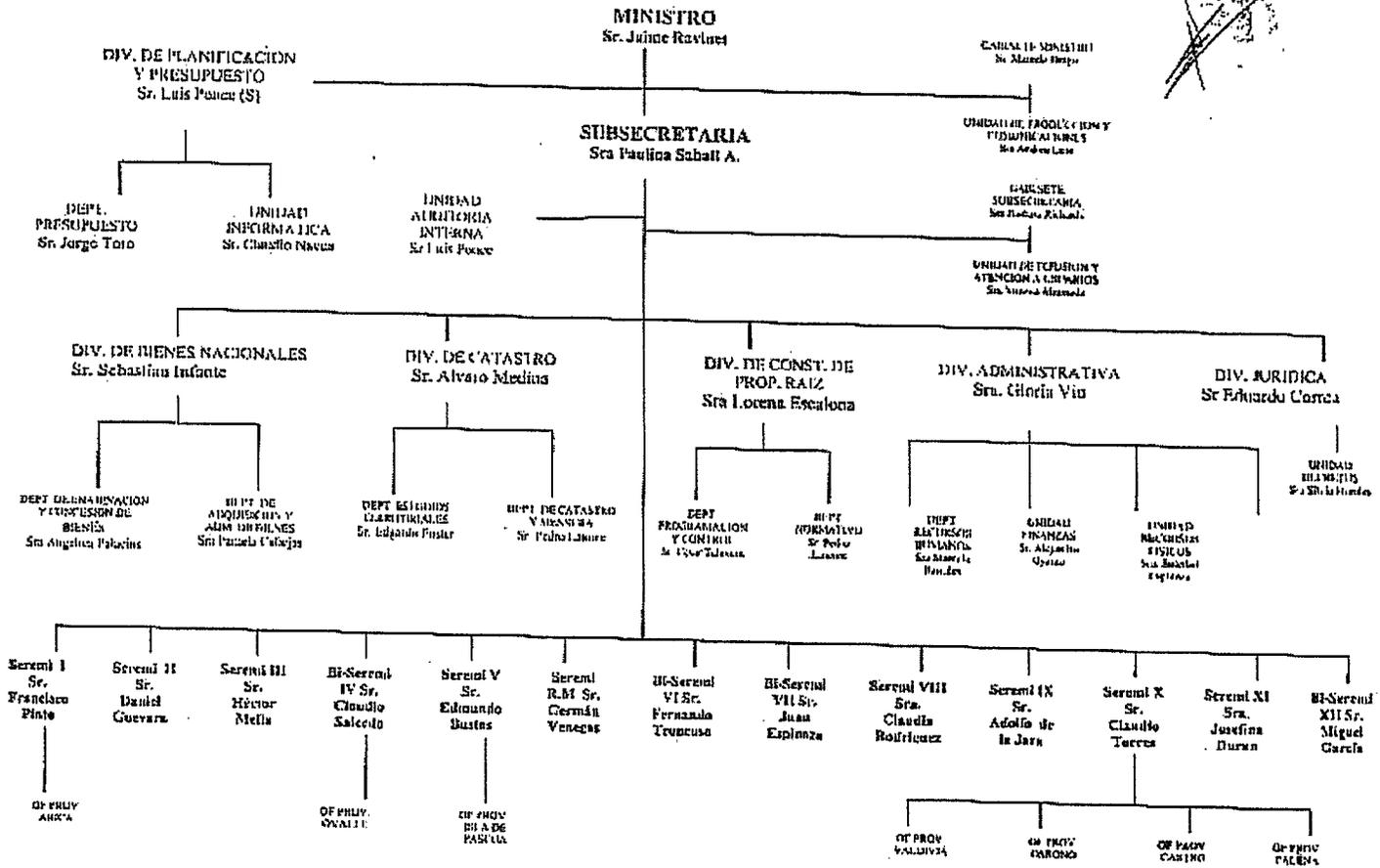
La operación misma del Programa, que incluye la aplicación de los procedimientos legales y administrativos para la regularización de la pequeña propiedad raíz, está delegada por la autoridad central en las SEREMIS y los Jefes Provinciales. La ejecución de las regularizaciones en terrenos particulares se realiza tanto en forma directa como a través de empresas contratistas, siendo la SEREMI la que decide entre ambas modalidades, en tanto la constitución de dominios en terrenos fiscales se realiza en forma directa.

La dependencia jerárquica de las SEREMIS es directa del Subsecretario de Bienes Nacionales, en tanto su dependencia funcional en los aspectos relacionados con el Programa es de la DCPR, y dependen funcionalmente del Intendente Regional en lo relativo a los intereses y prioridades regionales (además, en los temas que tengan que ver con el orden interior, como puede ser en la actualidad en el caso de algunas regularizaciones de tierras indígenas que ocupen los sistemas que forman parte del Programa, tienen también dependencia jerárquica del Intendente)

Al interior de cada SEREMI existe un Área de Regularización, encargada de los saneamientos de títulos (terrenos particulares) y de los títulos gratuitos (terrenos fiscales), y que normalmente está a cargo de un abogado, y un Área Técnica, encargada de proporcionar el apoyo de mensura.

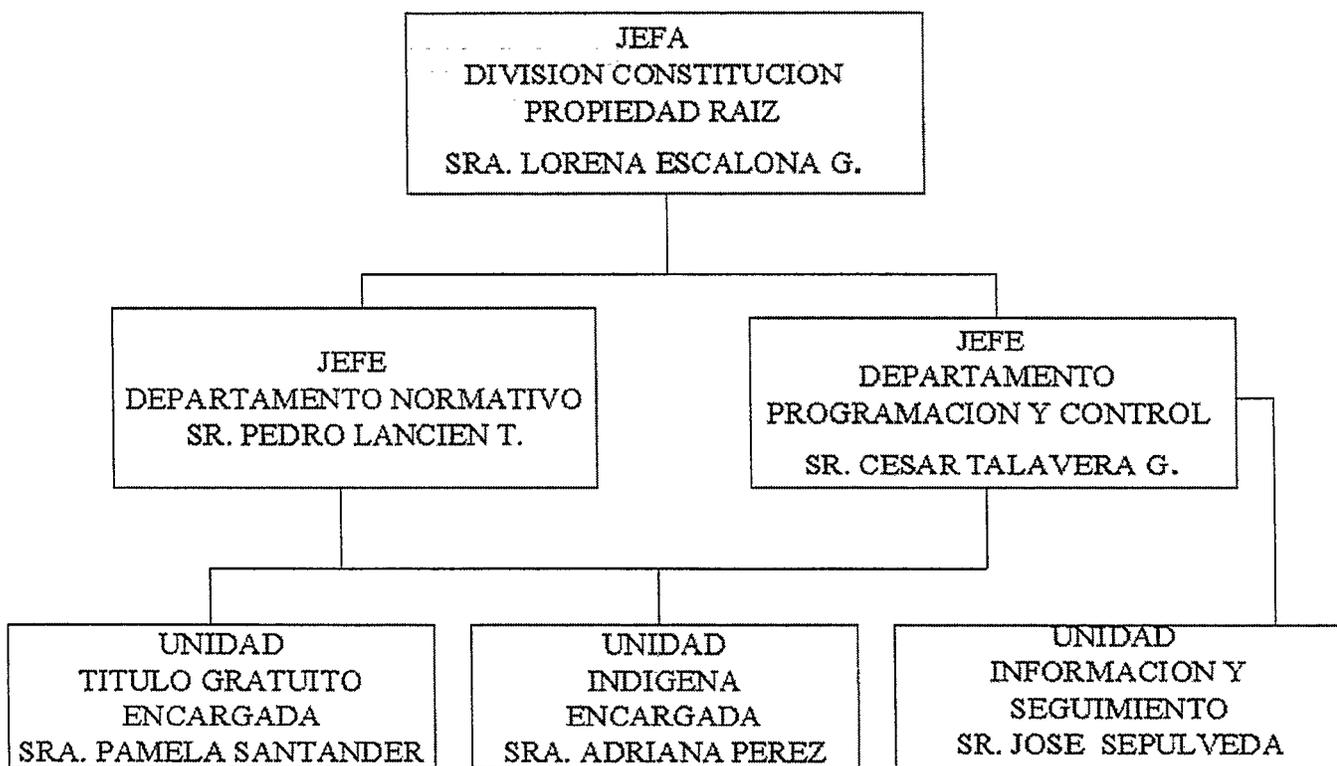
Los procedimientos de regularización de la propiedad particular y normalización de la tenencia de la propiedad fiscal conllevan la participación de variadas instituciones y servicios, desde la captación de potenciales beneficiarios hasta la finalización del proceso. Dentro de estas instituciones podemos señalar a los Departamentos Sociales de los Municipios, SERNAM, INDAP, CONAF y Programa Chile Barrio, en la captación de potenciales beneficiarios; para verificar y completar información relevante en el proceso se recurre al Servicio de Impuestos Internos, Registro Civil e Identificación y Servicio de Registro Electoral. La Contraloría General de la República debe tomar razón de resoluciones y decretos. En algunos casos, se requiere la visación de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado o de la Subsecretaría de Marina. El procedimiento contempla además, la participación del SAG, SERVIU y Direcciones de Obras Municipales, culminando con la inscripción de la propiedad, para lo cual es necesaria la intervención de los Conservadores de Bienes Raíces. La coordinación con estas instituciones corre por cuenta de las SEREMIS, que son las unidades encargadas de la operación del Programa.

# ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES



# ORGANIGRAMA INTERNO DE LA DIVISIÓN DE CONSTITUCIÓN DE PROPIEDAD RAÍZ

## DIVISION CONSTITUCION PROPIEDAD RAIZ



### 1.11 Antecedentes Financieros

Se presenta a continuación (Cuadro 6) el presupuesto del Programa durante el período en evaluación, y su comparación con el presupuesto global del MBN.

CUADRO 6: PRESUPUESTO TOTAL DEL PROGRAMA 1997-2000  
(Miles de pesos del año 2001)

Año	Presupuesto Ministerio (A)	Presupuesto Programa	
		Monto (B)	Porcentaje (B/A*100)
1997	13.118.771	955.879	7,29%
1998	14.895.733	2.506.894	16,83%
1999	11.845.484	2.670.820	22,55%
2000	10.431.548	1.813.605	17,39%
2001	9.720.598	1.362.713	14,02%

### 1.12 Reformulaciones del Programa

El Programa se divide en dos etapas durante el periodo de evaluación. La Primera Etapa contempla el trienio 1997-1999 y la Segunda Etapa abarca los años 2000-2001.

En su Primera Etapa, el Programa, al definir sus beneficiarios, focaliza principalmente en familias de escasos recursos que cumplen con los requisitos legales de los D.L. N° 2.695 y N° 1.939, beneficiarios indígenas en las regiones I, II, VIII, IX y X y los beneficiarios de la XI Región. A partir de la Segunda Etapa, se precisa más la focalización hacia los demandantes potenciales de otros programas sociales, tales como Chile Barrio, Pro Rural, INDAP, CONAF y SERNAM. La razón de este cambio en la focalización es la búsqueda de lograr un potenciamiento del programa en la consecución de su fin de contribuir a combatir la extrema pobreza, potenciamiento que se logra al seleccionar beneficiarios para los cuales el beneficio de este Programa redunde no sólo en los beneficios directos del Programa, sino en el acceso efectivo a otros programas tales que en conjunto les permitan en un mucho mayor grado salir de la situación de extrema pobreza.

En la segunda etapa se introduce la componente N° 2, que dice relación con actividades de difusión y prevención del Programa, y que está presentada en la sección 1.5.

El Programa ha sufrido, por otra parte, varias modificaciones de importancia que, sin embargo, se dan con relación al periodo anterior al que se está evaluando, es decir de 1997 hacia atrás:

- La ley 19.455, de 1996, introduce modificaciones legales en el procedimiento, otorgando mayores garantías en cuanto a los derechos de terceros (modifica D.L.2.695/79).
- El Programa actualmente es financiado con recursos locales, pero durante el periodo 1993-1997, el Programa se ejecutó con financiamiento del Banco Mundial, de acuerdo a un convenio suscrito con éste en 1992. El énfasis estaba dado en las propiedades rurales (con una meta de sanear 43.500 propiedades de campesinos, en 12 de las 13 regiones del país) y el instrumento legal contemplado era el D.L. N° 2.695/79.

Los proyectos de cambios en el Programa, enunciados por la División de Constitución de la Propiedad Raíz, responsable del mismo, se harían evidentes durante el presente año 2001, y se detallan a continuación.

Se han formulado anteproyectos de ley para efectuar modificaciones a la normativa legal correspondientes:

Al D.L. N° 1.939/77, en el sentido de descentralizar, directamente a las SEREMIS, la función de otorgar el título gratuito en terrenos fiscales.

Al D.L. N° 2.695/79, rebajando el límite de avalúos fiscales máximos para acogerse a sus beneficios, de modo de aumentar la focalización hacia beneficiarios de extrema pobreza.

Al D.S. reglamentario N°13 sobre Registro de Contratistas, perfeccionando su redacción y el sistema de sanciones a contratistas.

Al D.S. N° 541 reglamentario del D.L. N° 2.695, aumentando las facultades de fiscalización de los SEREMIS sobre los ejecutores externos.

Durante el presente año (2001) se debe implementar una simplificación del procedimiento del D.L. N°2.695, acortando el tiempo de tramitación de las solicitudes de regularización de 10 a 9 meses en 4 regiones.

Se elaboró un anteproyecto de ley para establecer un sistema simplificado de tramitación de la posesión efectiva, ya que el fallecimiento del titular constituye una de las causales principales de la desregularización de los títulos de dominio.

La mayor parte de estas modificaciones son de procedimientos, con cierta relevancia en la operación del Programa. La reforma al D.L. N° 2.695/79 implica una modificación significativa en la focalización del Programa, ya que implica una reducción de los avalúos máximos para acogerse al Programa de 380 a 200 U.T.M. (sector urbano) y de 800 a 400 U.T.M en el sector rural, y la modificación sobre el trámite de la posesión efectiva implica un cambio profundo en el procedimiento respectivo para las herencias de hasta un determinado valor, al otorgar competencia administrativa al Registro Civil e Identificación, lo que contrasta con el actual procedimiento que es de carácter judicial.

### **1.13 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora**

En términos generales, el seguimiento o monitoreo del desarrollo del Programa está a cargo de la División de Constitución de la Propiedad Raíz, a través del Departamento de Programación y Control. En Regiones esta función recae en los respectivos Secretarios Regionales Ministeriales y un Jefe responsable del proyecto.

Para medir los resultados del Programa, el Nivel Central requiere informes mensuales a las SEREMIS y a las empresas contratistas, que indiquen el grado de avance en la ejecución de los proyectos regionales y las dificultades y complejidades a que se vean enfrentados. En estos informes se registra el avance (número) de captaciones, Resoluciones A, B y C, oposiciones, mensura e inscripciones. Estos informes son complementados con misiones de seguimiento y control realizadas en forma selectiva, con una frecuencia de una o dos al año en las regiones con mayor nivel de operación del Programa y más ocasional o nula en las demás. En ellas se han detectado y solucionado los problemas detectados, principalmente correspondiente a errores de procedimiento.

En la Segunda Etapa del Programa (años 2000 y 2001) se mantienen los controles indicados anteriormente, y además se contemplaba efectuar evaluaciones semestrales, que incluirían datos del Sistema Informático de Control de Expedientes; sin embargo, este Sistema está siendo puesto en marcha

inicialmente en cuatro regiones durante el año 2001. Adicionalmente a los controles indicados, al finalizar el bienio 2000-2001 se prevé contratar una evaluación externa, incluyendo una encuesta a un número importante de casos regularizados, para determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos del Programa.

Cuando los procedimientos de saneamientos, masivos o particulares, son llevados a cabo por empresas contratistas, el Servicio realiza una revisión selectiva y porcentual de los expedientes de regularizaciones de títulos, materializando la supervisión y control que debe tener sobre el mismo. Dicha revisión se efectúa en forma permanente por las SEREMIS, y en ella se verifica que el trabajo se haya efectuado en concordancia con la normativa vigente, objetando y devolviendo para su corrección aquellos en que se encuentren errores. Dado que las revisiones son un mecanismo de control del desempeño de las empresas contratistas, se lleva un registro de los expedientes objetados por empresa. Cuando los casos objetados sobrepasen un determinado porcentaje sobre el total de expedientes licitados por la empresa, se aplica una sanción consistente en borrar la empresa del registro de contratistas, en tanto el retraso en el cumplimiento da origen a multas. Cuando la solicitud se basa en la simple posesión material del requeriente; se aumenta el porcentaje de expedientes a revisar. Adicionalmente, ante ocasionales quejas directas de particulares al nivel central, éste ha intervenido en el estudio de la situación denunciada, lo que ha dado origen a sanciones a funcionarios implicados (término de contratos a honorarios).

Se han realizado diversas evaluaciones externas, referidas a etapas del Programa anteriores al período en evaluación, pero que aportan información de importancia para la evaluación y, sobre todo, para la elaboración de recomendaciones. Estas evaluaciones son las presentadas a continuación, indicando sus principales objetivos y aspectos destacados de su metodología y cobertura.

En 1999 se realizó el estudio "Seguimiento de Acciones de Beneficiarios de Programas de Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Propiedad", por la consultora "ALTERPLAN - Planificación Alternativa", con el objetivo de investigar las principales acciones ex-ante y ex-post llevadas a cabo por los beneficiarios del Programa, que pudieran haber determinado situaciones de irregularidad en sus propiedades, y proponer una acción institucional dirigida a enfrentar las causas determinantes de la irregularidad existente en las propiedades. Se realizó en las regiones V, VI y VII con una muestra total de 315 casos pertenecientes tanto al ámbito rural como urbano. Dada la imposibilidad de contar con información acerca del universo total de beneficiarios en las tres regiones en estudio, no se determinó una muestra estadística sino que se convino en aplicar la encuesta a una lista de casos confeccionada en cada oficina regional sin un procedimiento predeterminado y sólo sujeta a dos restricciones: tener más de 50 años de edad y haber sido beneficiados antes del año 1991. Condiciones con las cuales se quiso aumentar la ocurrencia de transferencias de propiedades, al existir mayor probabilidad de fallecimiento del titular y también que el plazo de la prohibición de enajenar que contempla la ley habría sido superado.

En 1998 y 1999 se realizó un estudio en conjunto con el SERNAM, sobre el "Uso que hacen de la Propiedad las/los Beneficiarias/os del Programa de Saneamiento de Títulos, Según una Perspectiva de Género", en el que se realiza un seguimiento a una muestra al azar de 1254 beneficiarios (626 hombres y 628 mujeres) que sanearon sus títulos entre 1991 y 1994, en las regiones V, VI, VII y IX, para determinar si aún mantienen la propiedad, si han accedido a otros beneficios estatales y si las acciones anteriores han aportado a mejorar su calidad de vida, diferenciando entre los resultados correspondientes a beneficiarios hombres y mujeres, y caracterizando el perfil de estos beneficiarios. En este estudio se trabajó inicialmente con el total de la muestra para determinar la situación de tenencia de la propiedad, y se aplicó una encuesta a aquellos que mantenían la propiedad (776 beneficiarios), para indagar sobre el acceso a otros programas y el impacto en su calidad de vida.

En el presente año 2001 se realizó por Consultora Andares Ltda. la evaluación de la Campaña de Prevención de la Irregularidad, del año 2000, para medir el impacto de la misma en los destinatarios. Consistió en un estudio cualitativo de tipo exploratorio, basado en entrevistas y grupos de discusión en la VIII Región del Bio-Bío, específicamente en las provincias de Bio-Bío, Ñuble y Concepción. La muestra en

el caso de las entrevistas incluyó a usuarios del MBN (25) que habían recibido sus títulos de dominio durante el año 2000, Dirigentes de Organizaciones Sociales (3), Representantes de Radios Comunitarias (3), y funcionarios municipales (3). La muestra para el trabajo grupal, esta conformada por 24 usuarios que recibieron sus títulos el año 2000, 43 Dirigentes Sociales y 4 representantes de Radios Comunitarias (se desconoce información respecto a duplicidad de participantes). Cabe destacar que el informe final de este estudio fue entregado prácticamente al cierre, de la presente evaluación, pero aun así se incluyó al ser el único estudio que arroja elementos para evaluar el Componente n° 2.

Con anterioridad al periodo que se evalúa por el panel, el Programa fue evaluado por el Banco Mundial, por la Contraloría General de la República y por el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales del Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos).

La evaluación realizada por el Banco Mundial consistió en un estudio externo, que con el nombre "Evaluación de la Gestión y Medición del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural" fue adjudicado en 1996 a "Consultorías Profesionales Agraria Ltda." Este estudio se llevó a cabo con el propósito de determinar los efectos positivos y negativos del saneamiento para, con ese conocimiento, efectuar los ajustes correspondientes, mejorando la eficiencia y eficacia de los proyectos futuros. Se desarrolló entre la IV Región y la X Región, ambas incluidas, por concentrarse en éstas el grueso del Programa de Saneamiento de Títulos de Dominio en Propiedades Rurales durante el periodo 1993-1995. Se utilizó una muestra representativa de los beneficiarios por regiones del DL.2.695, para inferencia estadística; en tanto para los títulos gratuitos se respetó una muestra definida por Bienes Nacionales. El tamaño final de la muestra fue de 1.493 encuestas validas, sobre un universo estimado de 16.095 beneficiarios.

La Contraloría General de la República realizó evaluaciones periódicas del cumplimiento de los compromisos adquiridos con el Banco Mundial en el marco de este Programa; estas evaluaciones fueron de carácter cuantitativo (número de regularizaciones), además de auditar algunas regularizaciones desde el punto de vista del cumplimiento de las normas y condiciones para acogerse al beneficio.

En 1997 se realizó una evaluación por el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Esta evaluación se realizó utilizando el modelo del Marco Lógico, y se aplicó al período 1994-96; en ese período, y hasta el 30/4/97, el Programa había regularizado los títulos de dominio de 35.394 pequeñas propiedades rurales, esperándose llegar a la meta de 43.500 a fin de 1997, teniendo en cuenta las regularizaciones en proceso a la fecha.

## II. TEMAS DE EVALUACION

### 1. DISEÑO DEL PROGRAMA

#### 1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

##### 1.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial

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 extrema.

Sin embargo, no es posible dimensionar el tamaño de la población objetivo del Programa (o beneficiarios potenciales) ya que no se cuenta con un catastro de la propiedad (privada y fiscal) en situación irregular. En el caso de la propiedad privada en situación irregular, disponiendo de ese catastro sería, además, necesario identificar las propiedades que tienen cabida en el marco del Programa, de acuerdo a su avalúo.

El diseño del Programa es en general adecuado en función del problema detectado. Este juicio sobre la adecuación del Programa se sostiene en los siguientes argumentos:

(1) los componentes del programa responden a los problemas detectados en cuanto a la captación y regularización de la propiedad con títulos en situación de irregularidad, por una parte, y en cuanto a prevenir que títulos regularizados se desregularicen, al traspasarse la propiedad en referencia; y

(2) el carácter descentralizado del Programa, donde las metas anuales son definidas interactivamente entre la División de Propiedad Raíz y los SEREMIS de cada Región, permite adecuar su magnitud a los requerimientos particulares de cada Región, no sólo en cuanto al número total de regularizaciones sino en cuanto a su distribución urbano/rural

##### 1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El Panel considera válida la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico, en base a las siguientes consideraciones:

(1) Los objetivos, en sus diferentes niveles jerárquicos, son coherentes entre sí. El logro de los objetivos de menor nivel son necesarios y suficientes para el logro de los objetivos de mayor nivel.

(2) Los objetivos, en sus diferentes niveles jerárquicos, forman claramente parte de una cadena causa-efecto. Así, a nivel de diseño, las actividades llevan, lógicamente, al logro de los componentes; éstos últimos llevan al logro del propósito; el logro del propósito lleva a satisfacer el fin del Programa, es decir, contribuye a disminuir la pobreza extrema en el país.

### 1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

A nivel cuantitativo, la mayor parte de los indicadores carece de denominador, por falta de información respecto de la población objetivo. Esto hace que su evaluación sea imprecisa, pudiéndose, a lo más, comparar las cifras entre uno y otro año, lo que no parece del todo adecuado para medir el nivel de logro de los objetivos.

El problema principal, a este respecto, hace referencia a los indicadores de Propósito. Al respecto proponemos la construcción de un indicador de eficacia que relacione el número de títulos saneados a través del Programa, con el total de títulos en situación de irregularidad, que son potencialmente objeto del Programa.

Así, este indicador sería definido operacionalmente como:

$$\text{Número de títulos saneados al término del Programa} / \text{Número de títulos en situación irregular, potencialmente saneables a través del Programa.}$$

La construcción de este indicador implica la realización de un catastro completo y actualizado de los terrenos en situación irregular y una adecuada identificación y caracterización de los potenciales beneficiarios, tanto de predios particulares como fiscales.

Los medios de verificación de los indicadores, en su nivel actual, son los apropiados.

Con respecto a los supuestos, éstos son válidos en el sentido de ser (a) externos al Programa (b) sus inversos (riesgos) afectarían seriamente el curso del Programa (c) a nivel vertical, sus localizaciones son las apropiadas.

Por otro lado, cabe señalar que no se han producido cambios importantes en el entorno del programa que justifiquen cambios en su diseño.

### 1.1.4 Reformulaciones del Programa

Los cambios realizados durante el periodo de evaluación –señalados en el punto 1.12– tienden a mejorar el diseño del Programa, por una parte buscando aumentar la demanda presente de los beneficiarios potenciales del Programa y al mismo tiempo disminuir la demanda futura por el Programa originada en las desregularizaciones, mediante la creación del segundo componente; por otra parte en cuanto a lograr una mejor focalización de los beneficiarios hacia aquellos que potenciarán el beneficio del mismo al usarlo como punto de partida para acceder a otros programas de combate de la pobreza; y por último apuntan a aumentar su eficiencia al reducir el plazo promedio del procedimiento de regularización.

Estos cambios, así como aquellos previstos para el año 2001, están respaldados en el análisis de la DCPR sobre los procedimientos administrativos y sus posibilidades de mejoramiento y por los estudios citados anteriormente (punto 1.13), los cuales mostraban que, con anterioridad a las modificaciones señaladas, existía un importante índice de desregularizaciones y, además, que los beneficiarios del Programa accedían en un porcentaje muy bajo a otros programas sociales para los cuales quedaban potencialmente habilitados, atribuyendo esto principalmente a la desinformación y falta de coordinación del Programa con otras instituciones, e incidiendo negativamente en el logro del Fin.

Las modificaciones comprometidas para el período 2001 deben mejorar el desempeño del Programa, tanto a través de mejoras en los procedimientos como de una más precisa focalización al disminuir el avalúo máximo de las propiedades que pueden acogerse a la ley 2.695 y una mejor calidad de servicio

Por otro lado, la última modificación indicada (sobre el trámite de la posesión efectiva) debería lograr una importante baja en la demanda por el Programa, con el consiguiente beneficio para la población objetivo, que podría evitar la pérdida transitoria de bienestar durante el período en que se encuentre con su propiedad desregularizada, y además generando un ahorro fiscal al reducir el tamaño futuro del programa. Si se considera que, como se señala en la sección pertinente, la causa más relevante para la desregularización de los títulos de propiedad es la sucesión por causa de muerte del titular donde la posesión efectiva no se tramita, al hacer este trámite menos engorroso y consumidor de tiempo parece lógico asumir que el número de títulos desregularizados por esta causa disminuirá sensiblemente.

Otro cambio, que se produjo con anterioridad al periodo de evaluación pero se hizo efectivo en éste, es la modificación introducida por la Ley 19.455 de mayo de 1996, la que otorga mayores garantías a los derechos de terceros; si bien esto obligó a modificar los procedimientos y plazos, afecta positivamente la equidad del Programa al dificultar el uso abusivo del mismo en detrimento de los propietarios anteriores, cuando los hay.

## 1.2 Conclusiones sobre el Diseño

Desde el punto de vista cualitativo, el diseño del programa es adecuado para la resolución del problema que le dio origen. Es decir, desde una perspectiva lógica, el diseño conduce al logro de los objetivos de distinto nivel, si se cumplen los supuestos explícitos en la Matriz de Marco Lógico del Programa.

En general, los indicadores y medios de verificación del logro de los objetivos son los mejores que es posible construir dado el nivel actual de información disponible; sin embargo, desde una perspectiva de planificación de la acción la mayoría resultan inadecuados, debido a la dificultad de obtener información sobre los denominadores apropiados (población objetivo, beneficiarios potenciales, superficie no normalizada, etc.).

En efecto, no es conocida la población objetivo en su número, distribución espacial y otras características (familiares, ocupacionales, de ingreso, etc.) distintas de las que la definen, lo que dificulta seriamente la planificación del Programa; así, no se dispone de información confiable para decidir cuánto debe durar, cómo se debe microfocalizar ni a qué ritmo éste debe operar. La prospección realizada, el DPI, a pesar de haber constituido un esfuerzo relevante, no fue suficientemente confiable según sus propias conclusiones, lo que resulta respaldado por el hecho que las regularizaciones efectuadas por el Programa ya superan el tamaño total de la población objetivo detectada por el DPI, y sin señales de que el problema esté aún cercano a ser completamente resuelto.

Por lo anterior se percibe la importancia de realizar una actividad de prospección de posibles beneficiarios, que permita contar con un catastro completo y actualizado de los terrenos en situación irregular y una adecuada identificación y caracterización de los potenciales beneficiarios, tanto de predios particulares como fiscales, mejorando la etapa de Diagnóstico

Los cambios realizados durante el periodo de evaluación – señalados en el punto 1.12 – tienden a mejorar el diseño del Programa, por una parte en cuanto a lograr una mejor focalización de los beneficiarios hacia aquellos que potenciarán el beneficio del Programa al usarlo como punto de partida para acceder a otros programas de combate de la pobreza, lo que se reflejaría positivamente en el cumplimiento del Fin del mismo, y por otra parte aumentarían la equidad y, por lo tanto, la legitimidad del Programa al disminuir el riesgo del uso indebido del mismo.

### 1.3 Recomendaciones sobre el Diseño

Las recomendaciones se presentan numeradas para facilitar su referencia futura.

1.3.1) Incorporar una actividad inicial adicional en el primer componente, consistente en un catastro de los posibles beneficiarios. Esta actividad, si bien no es indispensable para alcanzar los resultados en términos de títulos inscritos, sí es relevante al momento de planificar la acción y focalizar el Programa, ya que permitiría apreciar mejor la urgencia asociada a la situación de los distintos usuarios potenciales. Adicionalmente, este catastro permitiría mejorar la construcción de indicadores, al dotar de un denominador a todos aquellos que deben expresarse como una proporción del universo de posibles beneficiarios. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tal estudio sería, de un alto costo, debido a sus exigencias de cobertura (que reviste características censales),

1.3.2) Establecer estudios periódicos sobre desregularizaciones para determinar sus causas y la manera más eficiente de combatirlas. Estos estudios deben abarcar tanto a ex-beneficiarios (estableciendo mecanismos de seguimiento) como a otros predios.

1.3.3) Generar información para evaluar el cumplimiento del objetivo del criterio complementario de focalización (criterio consistente en buscar aquellos que se espera accedan a programas complementarios), mediante estudios periódicos de seguimiento a los beneficiarios. Esta recomendación es complementaria a otras que se indican en secciones posteriores en el sentido que podrían integrarse en un solo estudio de seguimiento de los beneficiarios; esta situación será tomada en cuenta al realizar la jerarquización de las recomendaciones, instancia en que serán agrupadas las que sean susceptibles de obtenerse mediante una misma actividad o estudio.

## 2 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

### 2.1 Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

#### 2.1.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

La estructura organizacional del Programa (presentada en el punto 1.10) es en general poco adecuada para la producción de los componentes y el logro del propósito, debido a su organización de carácter matricial (en que las SEREMIS dependen jerárquicamente del Subsecretario, en tanto dependen funcionalmente para algunos aspectos de la DCPR y para otros de la Intendencia Regional), la que debido a esta dualidad de mando es permisiva en el sentido que responsabilidades y esferas de decisión resultan delimitadas de forma muy poco nítida, lo que exige un importante esfuerzo de coordinación y de aunar voluntades para una operación exitosa. Es así como, cuando los distintos organismos de que dependen las unidades ejecutoras incurren en conflictos de intereses (por ejemplo, por una jerarquización de las urgencias que sea distinta en la región que en el nivel central), su solución puede requerir de ingentes esfuerzos, y finalmente la unidad ejecutora puede utilizar estos eventuales conflictos para imponer sus propios criterios, (incluyendo entre estos el de descuidar parcialmente la ejecución del Programa), lo que puede lograr acogiéndose a la unidad rectora cuya posición sea más cercana en cada caso. Debe sin embargo destacarse que esta forma de organización, con los inconvenientes que representa, no es privativa del Programa sino es la forma de estructura operacional generalizada en el sector público.

En apreciación del Jefe del Departamento de Programación y Control de la DCPR, estas características de la estructura organizacional no han dificultado la operación, lográndose una buena coordinación con los organismos regionales. Esta situación, reconocida como válida por el Panel, resulta más del aporte de voluntades personales que de la funcionalidad de la estructura.

En la práctica, las funciones descritas para cada unidad son efectivamente cumplidas por ellas, salvo la mantención del registro de las propiedades saneadas, que se ha trasladado a las SEREMIS. Este traslado resulta adecuado ya que las SEREMIS, como unidades ejecutoras, tienen el primer acceso a la información de base; sin embargo, debe destacarse la necesidad de que éstas mantengan permanentemente informada de sus registros a la DCPR, que debe centralizar la información sobre el Programa.

## 2.1.2 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

Las evaluaciones periódicas (informes mensuales, misiones de seguimiento y control, revisión selectiva de expedientes de regularizaciones, descritas en los Antecedentes del Programa, sección 1.13) han cumplido en general con sus objetivos de mantener un control sobre el avance del proceso, de generación de medidas correctivas de problemas puntuales, y de supervisión de la calidad del trabajo realizado por las empresas contratistas (conducente a la eventual aplicación de sanciones en casos de irregularidades por incumplimiento de las normas legales que rigen los procesos de regularización). De estas evaluaciones, las misiones de seguimiento y la revisión selectiva de expedientes permiten tener un seguimiento desagregado, individual, de expedientes de regularización, detectando falencias y apoyando la aplicación de medidas correctivas, en tanto los informes mensuales dan cuenta del estado de avance del conjunto de expedientes. El Panel ha podido apreciar el alto grado de compenetración del personal directivo de la DCPR en la operación del Programa, incluyendo abundante conocimiento sobre casos particulares, lo que es un indicador de lo exhaustivo que ha sido el Programa en este tipo de controles. Las evaluaciones semestrales previstas para la segunda etapa, y que apuntan más a un seguimiento del estado de avance de los expedientes y a un control de su demora, no han operado y se está implementando su operación en cuatro regiones que forman parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión a que se hace referencia en la sección 1.13.

Por otra parte, si bien están establecidos los mecanismos de seguimiento y evaluación respecto de la operación del Programa, no ocurre en general lo mismo con la información necesaria para la toma de decisiones de gestión más agregadas tales como las relativas a la continuidad y magnitud del Programa así como las directrices sobre su orientación y focalización, entre otras. Esto, debido a que el Programa presenta debilidades en la generación y manejo de la información agregada necesaria para la toma de decisiones, como se fundamenta en los tres párrafos siguientes.

Como se puede apreciar en la presentación de las metas establecidas por el Programa (punto 1.5), la información agregada sobre variables clave del Programa presentó deficiencias de importancia. Se manejan en el Ministerio dos series distintas de metas del Programa. Durante el proceso de evaluación se presentaron cifras inicialmente contradictorias, aunque finalmente resueltas, sobre el número de regularizaciones efectuadas. Similarmente, se debe destacar la dificultad del Programa en generar la información presupuestaria requerida para la evaluación (ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos, preparada en el formato establecido por la DIPRES para la evaluación, y que se adjunta en el Anexo 4), información que fue preparada varias veces con errores y corregida sucesivamente, llegándose a disponer de la información revisada y cuadrada recién al final del período durante el cual se ha realizado esta evaluación.

Otra dificultad en la generación de información se relaciona con el Sistema de Control de Expedientes, el que se encuentra en marcha blanca desde aproximadamente un año (correspondiente al 2000), y ha encontrado dificultades para el ingreso de información sobre avances parciales, aduciendo los SEREMIS que sobrecarga su trabajo. En tanto se resuelven los problemas de puesta en marcha, el Sistema va a ser implementado en forma total sólo en las cuatro regiones (IV, V, VII y VIII) que forman parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión, que considera la meta de reducir la demora total de las regularizaciones financiadas con fondos sectoriales a 270 días.

Por último, no se manejan en la DCPR, como unidad central, cifras sobre los montos asignados regionalmente a las actividades del Programa (tales como los fondos provenientes del FNDR y del Programa Chile-Barrio).

Un problema adicional para la gestión es que no se cuenta con una cuantificación confiable de la población objetivo vigente. Si bien esta cuantificación no es una actividad de seguimiento del Programa, su deficiencia impacta negativamente sobre toma de decisiones, ya que los logros medidos a través de las actividades de seguimiento deben compararse, en último término, con el tamaño del problema que el Programa busca solucionar. Se han realizado estudios como el DPI, pero, como se explicó anteriormente, éste no fue suficientemente riguroso. En el se llega a determinar una población objetivo de 65.000 casos (en tabulación de datos de 1998, que incluye los aproximadamente 40.000 relevados en 1996 más los levantados posteriormente); en todo caso el número de casos regularizados desde la realización del DPI ya supera ampliamente su estimación de la población problema

Estas deficiencias en la generación, manejo y disponibilidad de información para la toma de decisiones inciden en la planificación y desarrollo del Programa, limitando la capacidad de gestión y la toma de decisiones al momento de establecer las metas anuales y proyecciones, y dificultan una adecuada focalización de los beneficiarios y por tanto, de los recursos destinados al mismo.

## **2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa**

El Programa ha operado exitosamente a pesar de una estructura organizacional de carácter matricial, poco adecuada para la operación exitosa como se presenta en la sección 2.1.1 de este análisis. Ha logrado buenas evaluaciones por los usuarios y ha superado las metas cuantitativas establecidas. A juicio experto del Panel, estos logros se han obtenido a partir más del aporte y mística personales de los funcionarios involucrados que de una estructura adecuada.

El Programa presenta visible fortaleza en el control sobre las actividades de operación, o directamente productivas. Sin embargo, como se desprende del análisis realizado en la sección 2.1.2 inmediatamente anterior, el Programa presenta serias deficiencias de información para la toma de decisiones: se desconoce el tamaño del problema a resolver (población objetivo), se presentan cifras inicialmente discrepantes, aunque finalmente corregidas, sobre realizaciones, se entregan cifras contradictorias sobre las metas anuales determinadas, se evidencian dificultades para generar la información presupuestaria del Programa, y se dispone, a nivel central, de información económica sólo parcial sobre el Programa en regiones. Estas deficiencias inciden negativamente en la gestión y, sobre todo, en la planificación y desarrollo del Programa para la mejor solución del problema que, a niveles de Fin y Propósito, éste busca enfrentar.

## 2.3 Recomendaciones sobre la Organización y Gestión del Programa

2.3.1. Establecer, al interior de la DCPR, una unidad a cargo de la recopilación, verificación y consolidación de la información atinente a los productos del Programa, a nivel nacional y regional, o bien reforzar y reformular la actual unidad de Información y Seguimiento para que pueda asumir esta responsabilidad.

Las responsabilidades de esta unidad serían:

- a) Proveer, tanto a la División como al Ministerio de Bienes Nacionales y otros organismos gubernamentales, de información completa, oportuna y confiable sobre captación, títulos de dominio en sus distintas etapas de procesamiento, inscripciones finales.
- b) Implementar a cabalidad el Sistema de Información de Control de Expedientes, el que, además de permitir inquirir sobre el estado de proceso de cualquier expediente, debe hacer posible el acceso a información sobre anomalías (retrasos, estancamientos) en el proceso. Se debe hacer notar que la DCPR plantea como meta el tener este Sistema operando en sólo cuatro regiones, lo que a juicio de este Panel es insuficiente.
- c) Generar un Sistema de Información de la Gestión Financiera centralizada, que considere los fondos asignados y utilizados en el Programa cualquiera sea su origen (sectoriales, F.N.D.R., Chile Barrio, Gobiernos Regionales, etc.). Este Sistema debe permitir evaluar, en cualquier momento, el estado de avance en la ejecución del presupuesto del Programa, tanto a nivel nacional como regional.
- d) Coordinar la realización de estudios específicos (tales como los estudios de seguimiento recomendados en otras secciones) y administrar la información generada.

2.3.2 Redefinir roles y tareas, tanto para la unidad central (DCPR) como para las unidades regionales (SEREMIS, Jefes de Programa), a fin de resolver las dificultades provenientes de la estructura matricial del Programa.

En esta redefinición, el nivel central (DCPR.) tendría las siguientes responsabilidades:

- a) Fijar metas anuales de producción (en acuerdo con la estructura regional).
- b) Fijar los procedimientos generales de operación del Programa.
- c) Procesar la información, en forma segmentada y consolidada, y hacer accesible esta información.
- d) Evaluar la gestión del Programa, tanto a nivel nacional como regional.
- e) Recibir y procesar información regional relativa a dificultades del Programa y/o sugerencias para la mejor operación de éste, proponiendo e implementando cambios en su organización y gestión.

Las responsabilidades del nivel regional incluirían:

- a) Definir y operar el Presupuesto regional respectivo del Programa.
- b) Gestionar la operación del Programa

### 3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

#### 3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

##### 3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

La producción de los componentes es adecuada y suficiente para el logro del propósito, existiendo una relación directa entre ambos.

###### COMPONENTE 1:

Del análisis del cumplimiento de las metas anuales (ver Cuadro 8 más adelante), se desprende que el Programa es eficaz en la producción de su primer componente, el cual se ha dividido en regularizaciones de propiedades particulares y entrega de títulos gratuitos de propiedades fiscales.

El mayor número de regularizaciones corresponde al sub-componente 1.1, propiedades particulares, predominando en éstas la regularización en el sector rural.

La entrega de títulos gratuitos de terrenos fiscales (componente 1.2), dada su complejidad por constituir la entrega de terrenos del Estado a particulares, es notoriamente menor en cantidad y su procedimiento es de mayor duración.

De acuerdo a la definición de los indicadores determinados para la evaluación del Programa, por la no disponibilidad de una medición confiable de la población objetivo sólo puede ser medida la evolución anual de los indicadores definidos en la Matriz de Evaluación, evolución que se observa en el siguiente cuadro (Cuadro 7). Adicionalmente, en el Cuadro 8 se comparan las regularizaciones realizadas con las metas respectivas.

CUADRO 7: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL COMPONENTE N° 1

Objetivo	Indicador	Cuantificación			
		1997	1998	1999	2000
Componente 1.1	Superficie regularizada sector urbano (m2)	2.377.371	5.110.661	7.577.872	2.763.505
	Superficie regularizada sector rural (Hás)	60.512,69	58.180,89	52.576,85	34.866,08
	Beneficiarios con título inscrito sector urbano	5.606	9.102	9.688	6.752
	Beneficiarios con título inscrito sector rural	10.164	10.496	10.479	10.465
Componente 1.2	Superficie regularizada sector urbano (m2)	247.635	180.534	228.828	160.865
	Superficie regularizada sector rural (Hás)	9.793,04	11.141,60	32.200,02	10.233,95
	Beneficiarios con título inscrito sector urbano	1.375	725	783	491
	Beneficiarios con título inscrito sector rural	392	631	1.077	647

## COMPONENTE 2:

El desempeño del segundo componente a nivel nacional se debería evaluar mediante una medición del impacto de largo plazo del componente, relacionando la evolución de la tasa de desregularización con el nivel de actividad del componente (realización de talleres, reparto de material de difusión, publicidad en medio), pero tal cosa no es posible en el breve plazo de existencia del componente. Por ello la medición del desempeño debe centrarse solamente en los niveles de recordación de la campaña, requisito necesario aunque no suficiente para su éxito, y en la producción del componente en talleres y otros.

Un análisis orientado a medir el desempeño de este componente se realiza a partir de un estudio para medir el impacto de las actividades que lo componen; al respecto, el Ministerio realizó una evaluación en la VIII Región a cargo de Consultora Andares Ltda., finalizada a mediados del mes de abril del 2001, con beneficiarios que habían recibido su título de dominio durante el año 2000 y con funcionarios, dirigentes sociales y directores de radio que participaron en la campaña de difusión y prevención. Este estudio estuvo a disposición del Panel en las etapas finales de la evaluación.

El estudio, del cual se hace referencia en la sección 1.13 de los Antecedentes del Programa, señala que los beneficiarios entrevistados no conocían la campaña de prevención como algo específico y en su mayoría no recordaban la lectura del material gráfico. Al momento de evaluar el material, la opinión de los beneficiarios fue positiva, encontrándose que el mensaje era claro y preciso tanto en el afiche como cartilla. Es muy valorada además la información personalizada durante el proceso de regularización y post entrega del título de dominio. Los dirigentes sociales entrevistados evaluaban positivamente el material gráfico y cuñas radiales, siendo (de todos los entrevistados), los que tenían una mayor información o recuerdo de la Campaña de Prevención. De los tres funcionarios municipales entrevistados, sólo uno recordaba el material entregado por la Campaña de Prevención. Al igual que en el caso de los directores de radios, donde también dos de tres no recordaban las cuñas radiales que sus propias estaciones transmitieron.

De este estudio se concluye que la campaña como tal no ha tenido el impacto esperado, debiendo ser revisada y profundizada con el fin de aumentar su eficacia. Estas conclusiones deben ser consideradas como sólo preliminares, ya que el estudio que las respalda es únicamente de carácter exploratorio, por las limitaciones (tamaño, región) de la muestra.

El análisis del desempeño del componente a través de las metas propuestas y productos entregados, en cambio, muestra un cumplimiento adecuado y satisfactorio. El material gráfico (cartillas, dípticos) elaborado para el año 2000 es atractivo, de fácil lectura, con un mensaje claro y concreto que resalta las ventajas de la regularización en sí y orienta sobre los posibles beneficios de otros programas sociales a los cuales es factible postular como propietario. Se rescata además como muy positiva la confección de folletos diferenciando a la población a la cual están dirigidos (hombres, mujeres, población indígena). La difusión de cuñas radiales es muy destacable como un elemento que permite llegar a aquellos beneficiarios de localidades y zonas aisladas, así como a aquellas personas de una escolaridad baja, para quienes el mensaje escrito no sería eficaz. La meta de reuniones - talleres de 39 reuniones a nivel nacional, con un mínimo de 3 reuniones por región, fue altamente superada, al realizarse un total de 56 reuniones talleres (143,5% de la meta).

### 3.1.2 Nivel de Logro del Propósito del Programa

#### A. Nivel de Logro del Propósito del Programa:

El propósito del Programa definido como "Beneficiarios pobres (poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin títulos) regularizan jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural", se cumple en cuanto a los indicadores de eficacia planteados en la matriz.

#### A.1 Cumplimiento de metas anuales de regularizaciones y saneamientos

Basándose en el siguiente cuadro (Cuadro 8), el Panel evalúa al Programa como eficaz en la producción de su principal componente: regularización de títulos, con un cumplimiento de un 100,71% de la meta propuesta durante el periodo 1997-2000. La excepción la constituye el año 1997 en el cual la meta se cumplió sólo en un 91,09%. Durante los años 1998 y 2000 las metas propuestas fueron superadas (102.8% y 111.71% respectivamente) y en el año 1999 el cumplimiento de la meta alcanzó un 98,93%.

Un análisis comparativo de productos y metas, separando entre el componente 1.1 y componente 1.2, permite señalar que, en el caso del componente 1.1, durante el periodo 1997-2000 se alcanza a cumplir sólo un 97.91% de la meta propuesta, lográndose sólo durante los años 1998 y 2000 superar el 100% de ésta; durante el año 1997 se obtuvo un cumplimiento muy por debajo de la meta propuesta. En el caso del componente 1.2 por el contrario, el cumplimiento de la meta es muy alto, alcanzando a un 152,64 % de cumplimiento en el total del periodo, destacando el año 1997 donde el porcentaje de cumplimiento fue de 220,87%.

Sin embargo, y considerando que el Programa entrega flexibilidad a las regiones para decidir en base a su realidad y necesidades la distribución entre ambos componentes, es que el Panel considera de mayor relevancia la información que arroja la comparación entre las regularizaciones y metas totales.

CUADRO 8: CUMPLIMIENTO DE METAS ANUALES DE REGULARIZACIONES Y SANEAMIENTOS

Año	1997	1998	1999	2000	Total
Regularización D.L.2.695					
Regularizaciones efectivas	15.770	19.598	20.167	17.217	72.752
Meta Regularizaciones	18.451	19.402	20.818	15.631	74.302
Porcentaje de cumplimiento de la meta	85.47%	101.01%	96.87%	110.15%	97.91%
Títulos Gratuitos D.L. 1.939					
Títulos Gratuitos entregados	1.767	1.356	1.860	1.138	6.121
Meta Títulos Gratuitos	800	965	1.445	800	4.010
Porcentaje de cumplimiento de la meta	220.87%	140.52%	128.72%	142.25%	152.64%
Total Regularizaciones y Saneamientos					
Regularizaciones y saneamientos	17.537	20.954	22.027	18.355	78.873
Metas	19.251	20.367	22.263	16.431	78.312
Porcentaje de cumplimiento de la meta	91.09%	102.88%	98.93%	111.71%	100.71%

## A.2 Comparación entre regularizaciones efectuadas y solicitudes captadas.

El porcentaje de casos que obtienen resoluciones definitivas que ordenan inscribir (Resolución C), por sobre el número total de solicitudes captadas, se mantiene relativamente constante durante los años 1997 a 1999 fluctuando alrededor de un 85%; durante el año 2000 sin embargo, sólo un 74% de las solicitudes captadas llega a la etapa de Resolución C, como se aprecia en el Cuadro 9.

CUADRO 9: COMPARACIÓN ENTRE RESOLUCIONES C Y TOTAL DE SOLICITUDES ADMITIDAS

Año	1997	1998	1999	2000	Total
Resoluciones C que ordenan inscribir	17.537	20.954	22.027	18.355	78.873
Solicitudes Captadas	20.168	24.726	26.212	24.866	95.972
Nº de resoluciones definitivas que ordenan inscripción / Nº total de solicitudes admitidas (en porcentaje)	86.95%	84.74%	84.03%	73.82%	82.18%

Como se observa en el cuadro anterior, el indicador de eficacia en cuanto a cumplimiento del objetivo Propósito, operacionalizado como: Nº de resoluciones definitivas que ordenan inscripción / Nº total de solicitudes admitidas, sólo alcanza valores entre un 74 % (año 2000) y un 87 % (año 1997). En este indicador se comparan las solicitudes admitidas en el año con las resoluciones dictadas en el mismo período, sean estas referidas a solicitudes captadas en el año o antes (se debe recordar que el proceso dura varios meses). Las diferencias se deben, además del descalce entre períodos mencionado, a situaciones tales como la inadmisibilidad legal de solicitudes, dificultad en obtener alguno de los antecedentes necesarios, sea por parte del Programa o de las otras instituciones intervinientes y, en un pequeño número, oposiciones. A juicio del Panel es en cierto grado preocupante la baja en el valor de este indicador entre las dos fechas señaladas, especialmente porque no ha habido en el periodo un incremento en el número de solicitudes captadas que pudiera justificar esta baja en eficacia (20.168 solicitudes captadas en 1997 y 24.866 en el año 2000).

La reducción en el tiempo promedio de tramitación de las regularizaciones es una meta que también se ha en general cumplido. La información soportante es sólo una aproximación basada en estimaciones de los profesionales a cargo, ya que no se ha llevado estadísticas al respecto, pero a partir del presente año (2001) será posible contar con el registro computacional que permita una evaluación estadística de éste punto, aunque sólo para los proyectos con financiamiento sectorial y en las cuatro regiones que forman parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

## B. Cambios generados en el grupo de Beneficiarios Efectivos

El estudio "Seguimiento sobre el uso de la propiedad por parte de las beneficiarias/os de los programas de saneamiento de títulos, desde una perspectiva de género", realizado conjuntamente por el Ministerio de Bienes nacionales y SERNAM en 1999 y del cual se hace mención en la Primera Parte del Informe, punto 1.13<sup>(1)</sup>, analiza (entre otros aspectos) el grado de cumplimiento de los proyectos que tenían los beneficiarios, al momento de obtener su título de dominio. Dentro de los proyectos destacan en orden descendiente: Tener casa propia; (ser propietario, ser dueño, vivir en lo propio); tranquilidad, (vivir tranquilo); construir casa definitiva, (tener buena vivienda); otros. El resultado sobre cumplimiento de los proyectos de los beneficiarios se presenta en el cuadro siguiente (Cuadro 10)

(1) "Seguimiento sobre el uso de la propiedad por parte de las beneficiarias/os de los programas 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. La muestra a que se hace referencia en este punto incluye sólo a los beneficiarios que conservan su propiedad y habitan en ella (754), por lo cual es posible que los porcentajes de concreción de proyectos personales estén sobre - dimensionados, dado que deja fuera a todos aquellos que vendieron la propiedad o no la habitan, cuya información pudiese haber cambiado la distribución.

CUADRO 10: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE PROYECTOS PERSONALES AL REGULARIZAR LA PROPIEDAD

	100% cumplimiento	75% cumplimiento	50% cumplimiento	25% cumplimiento	10% cumplimiento	0% cumplimiento	Sin respuesta
URBANO	31.8%	23.1%	28.2%	6.7%	1.3%	3.1%	5.9%
RURAL	17.6%	30.8%	30.3%	6.7%	4.1%	4.7%	5.7%
TOTAL	24.7%	26.9%	29.3%	6.7%	2.7%	3.9%	5.8%

De los proyectos mencionados por los beneficiarios, un 24.7% señala haberlos cumplido en un 100%; un 56.2% menciona haber logrado concretar sus proyectos en un 75% a un 50%, un 9.4% de los beneficiarios señala haber cumplido entre el 25% y 10% de sus proyectos; y un 3,9% señala no haber cumplido en nada sus proyectos. No contesta un 5,8% de beneficiarios.

Existen diferencias entre el sector urbano y el rural, principalmente frente al 100% de concreción de los proyectos; esta es la opción mayoritaria (31,8%) en el sector urbano, pero fue elegida sólo por un 17,6% de los beneficiarios del sector rural. Existen diferencias también en la opción de 75% de cumplimiento de los proyectos, la cual presenta un 23.1% en el sector urbano frente a un 30,8% en el sector rural. En las otras opciones no existen diferencias estadísticamente significativas.

La regularización de la propiedad ocupada por los beneficiarios generó en éstos, una serie de expectativas evaluable en proyectos concretos, las cuales fueron cumplidas en mayor o menor medida, como puede apreciarse en el cuadro anterior. Estos proyectos, aun cuando no se hayan concretado en un 100%, son cambios propiciados y factibles a partir de la regularización de las propiedades, lo cual evidentemente es un efecto positivo del Programa.

### C. Análisis de Sustentabilidad:

El producto que entrega el Programa, "títulos regularizados de propiedad a nombre del beneficiario que la habita", se mantiene en el tiempo mientras el titular de la propiedad no cambie, pero cuando éste cambia (transferencia, traspaso o fallecimiento del titular), es altamente probable que la propiedad vuelva a su condición de irregular.

Dado que para evaluar este punto se requiere que hayan transcurrido varios años desde la obtención del beneficio (para vender se requiere como mínimo un año desde la inscripción en Conservador de Bienes Raíces para propiedad particular y 5 años para propiedad fiscal), no existen estudios cuya muestra sean beneficiarios del periodo 1997-2000. Se recurre entonces a dos estudios, realizados en 1999 por ALTERPLAN y SERNAM, referidos ambos con anterioridad en el punto 1.13 de la Primera Parte.

#### a. Estudio de ALTERPLAN.

Este estudio se basa en una muestra pequeña de 315 casos beneficiados con el D.L. 2.695 con anterioridad a 1991, tanto del sector urbano como rural. Debido a las características de la muestra, sus resultados no pueden ser considerados representativos del universo, sino sólo sugerentes de sus principales características. A continuación se presenta un resumen esquemático con los datos más relevantes del estudio en éste aspecto (los porcentajes están todos referidos a la base del total de la muestra, es decir 315 casos):

TOTAL DE LA MUESTRA:.....	315 casos (100%)
Propiedades que no han sido transferidas ni transmitidas:.....	232 casos (74%)
Propiedades que han sido transferidas o transmitidas:.....	83 casos (26%)
Propiedades transferidas/transmitidas que se mantienen regularizadas:	45 casos (14%)
Fallece titular y propiedad es regularizada nuevamente:.....	4 casos (1%)
Propiedad es vendida con nueva inscripción en CBR:.....	41 casos (13%)
Propiedades transferidas/transmitidas que se han desregularizado:.....	38 casos (12%)
Fallece titular y propiedad queda desregularizada:.....	36 casos (11%)
Propiedad es vendida sin inscripción en CBR:.....	2 casos (1%)

Del total de la muestra, un 74% de las propiedades no ha sido transferida ni transmitida.

El 26% restante, correspondiente a 83 casos, ha cambiado de propietario al fallecer el titular (40 casos, equivalentes al 48% de las propiedades que han cambiado de dueño) y por operaciones comerciales (43 casos, correspondientes al 52% de los casos que cambiaron de propietario)

Un 12% del total de la muestra (38 casos), se encontraba desregularizada al momento del estudio.

De los casos en los cuales el beneficiario titular falleció, sólo se han vuelto a regularizar 4 propiedades (10%), encontrándose que las 36 propiedades restantes (90%) estaban en situación irregular, al no realizar los herederos los trámites requeridos (posesión efectiva, inscripción de herencia, partición).

En las transferencias originadas en operaciones comerciales, la relación es inversa, ya que el 95% de las propiedades vendidas (41 casos) estaban regularizadas, con su respectiva nueva inscripción en el Conservador de Bienes Raíces. Sólo el 5% de las compraventas no se habían regularizado (2 casos).

Se deduce de este estudio que la principal causa de desregularización es que al fallecimiento del titular sus herederos no realizan los trámites correspondientes, ya sea atribuible esto a la complejidad del trámite, su costo y/o a la falta de información.

b. Estudio de SERNAM – MBN.

El estudio SERNAM – MBN, se basó en una muestra de 1254 casos, del sector urbano y rural, beneficiados con el D.L. 2695 durante los años 1991-1994. A continuación se presenta un resumen esquemático con los datos más relevantes del estudio en éste aspecto (los porcentajes están todos referidos a la base del total de la muestra, es decir 1254 casos):

TOTAL DE LA MUESTRA:.....	1254 casos (100%)
Propiedades que son conservadas por el titular:.....	1022 casos (80.5%)
Ocupadas en forma permanente:.....	777 casos (62,0%)
Ocupadas como segunda vivienda:.....	22 casos (1,7%)
No ocupadas por los titulares:.....	223 casos (17,7%)
Propiedades que han sido transferidas o transmitidas:.....	232 casos (19.5%)
Propiedades que se encuentran regularizadas:.....	15 casos (1,2%)
Propiedades que se han desregularizado:.....	217 casos (4,3%)
Cedidas:.....	29 casos (2,3%)
Fallece el titular y no se vuelve a regularizar:.....	55 casos (4,3%)
Venta no inscrita en CBR:.....	120 casos (9,6%)
Ocupación irregular, nuevo poseedor u otro:.....	13 casos (1,0%)

Del total de la muestra, un 80,5% de las propiedades fue conservada por el titular del beneficio (1022 casos); de los cuales 799 propiedades eran efectivamente ocupadas por estos, en forma permanente (777 casos) o como segunda vivienda (22 casos ocupados como casa de veraneo). En 223 casos la propiedad, si bien continuaba siendo del beneficiario titular, no era ocupada por este, encontrándose a cargo de un cuidador (principalmente en el área rural) o arrendada (mayoritariamente en área urbana).

De las 232 propiedades que habían cambiado de propietario (19,5% del total de la muestra), sólo 15 casos se habían regularizado (un caso de compraventa inscrita en Conservador de Bienes Raíces y 14 casos expropiados, principalmente para adelantos en obras públicas).

Las propiedades que se habían desregularizado, 217 casos, se distribuyen de la siguiente manera: 29 propiedades habían sido cedidas (13.4% del total de casos desregularizado), 55 casos se habían desregularizado al fallecer el titular y no realizarse los trámites correspondientes (25.3%); 120 casos se habían vendido de manera jurídicamente imperfecta al no inscribir la compraventa en el Conservador de Bienes Raíces (55.3% del total de propiedades desregularizadas). Por último, 13 casos se clasifican como "ocupaciones irregulares", "con nuevo poseedor" u "otra situación" (6%).

Del estudio de SERNAM se puede concluir que un alto porcentaje de los beneficiarios (80,5%) mantiene aun la propiedad regularizada a su nombre.

Un porcentaje alto de la muestra total (11,2%, 120 casos) fue vendido sin inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, lo que deja entrever que el nivel socioeconómico y educacional de los nuevos propietarios es bajo, y que no fueron alcanzados por la información sobre los beneficios e importancia de regularizar la propiedad. Por otra parte, llama la atención que de todos los casos en que el beneficiario titular falleció, ninguno se encuentra regularizado con inscripción nueva en el Conservador de Bienes Raíces.

Los nuevos habitantes de 217 propiedades irregulares, que ya habían sido regularizadas (17.3%), son potenciales beneficiarios del Programa (al cumplir requisitos y criterios de focalización), lo cual, si se suma a los 128 terrenos que permanecen como propiedad del beneficiario titular, pero sin ser ocupadas efectivamente (con cuidador o comodato), entrega un porcentaje muy alto de propiedades en las cuales los beneficios del Programa no fueron sustentables en el tiempo (27.5%).

"Seguimiento sobre el uso de la propiedad por parte de las beneficiarias/os de los programas de saneamiento de títulos, desde una perspectiva de género". Estudio conjunto de MBN y SERNAM. 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.

Al considerar conjuntamente ambos estudios, destaca el alto porcentaje de predios desregularizados, que es del 12% en el estudio de ALTERPLAN (realizado 8 o más años después de haber sido regularizado por el Programa) y del 17,3% en el de SERNAM – MBN (realizado entre 5 y 8 más años después de haber sido regularizado por el Programa). Esto lleva a estimar tasas de desregularización del orden de 1,5 a 2,5 por ciento al año; es decir, en un lapso de 20 a 33 años la mitad de las propiedades regularizadas por el Programa serían nuevamente candidatas a sus beneficios.

### 3.1.3 . Beneficiarios Efectivos del Programa

#### A: Cuantificación de Beneficiarios Efectivos

A continuación se presentan tres cuadros (Cuadros 11 a 13) con la cuantificación de los beneficiarios efectivos por año, separados por su condición de urbano o rural y por región. El primer cuadro corresponde a los beneficiarios de saneamientos de propiedades particulares, el segundo cuadro incluye a los beneficiarios de títulos gratuitos de propiedades fiscales; el tercer cuadro corresponde al total de beneficiarios del Programa (propiedades particulares y fiscales).

**CUADRO 11: BENEFICIARIOS SANEAMIENTO PROPIEDAD PARTICULAR POR REGION  
(URBANO/RURAL)**

REG.	1997			1998			1999			2000			TOTAL PERIODO
	URB	RUR	TOT										
I	0	0	0	54	12	66	38	12	50	23	46	69	185
II	172	0	172	175	0	175	99	29	128	191	71	262	737
III	523	199	722	728	106	834	205	51	256	0	0	0	1812
IV	55	710	765	520	1158	1678	353	1886	2239	216	952	1168	5850
V	1458	768	2226	2315	2026	4341	976	1316	2292	1690	1543	3233	12092
VI	52	296	348	279	651	930	93	447	540	55	475	530	2348
VII	81	1395	1476	504	2225	2729	724	1580	2304	137	1091	1228	7737
VIII	1271	1905	3176	1416	2049	3465	3313	2019	5332	2029	2433	4462	16435
IX	576	976	1552	1311	565	1876	824	1718	2542	672	804	1476	7446
X	493	1605	2098	1105	1093	2198	929	1380	2309	841	1467	2308	8913
XI	74	98	172	93	41	134	79	41	120	54	27	81	507
XII	0	0	0	58	0	58	60	0	60	0	0	0	118
R.M.	851	2212	3063	544	570	1114	1995	0	1995	844	1556	2400	8572
TOT	5606	10164	15770	9102	10496	19598	9688	10479	20167	6752	10465	17217	72752

FUENTE: División de Planificación y Presupuesto del MBN (DIPLAP) – División de Constitución de Propiedad Raíz del MBN (DCPR). Comprende saneamientos realizados con financiamiento sectorial, FNDR, particular y otros aportes como municipios, fundaciones, corporaciones

CUADRO 12: BENEFICIARIOS DE TITULOS GRATUITOS SOBRE PROPIEDAD FISCAL POR REGION  
(URBANO/RURAL)

REG.	1997			1998			1999			2000			TOTAL PERIODO
	URB	RUR	TOT	URB	RUR	TOT	URB	RUR	TOT	URB	RUR	TOT	
I	493	19	512	133	183	316	17	100	117	14	91	105	1050
II	238	1	239	148	19	167	88	0	88	133	16	149	643
III	64	35	99	70	123	193	144	4	148	40	124	164	604
IV	19	12	31	38	59	97	6	45	51	13	9	22	201
V	45	0	45	24	0	24	13	30	43	19	13	32	144
VI	24	51	75	60	34	94	2	61	63	2	21	23	255
VII	19	15	34	2	64	66	1	115	116	8	38	46	262
VIII	126	22	148	72	3	75	201	0	201	94	4	98	522
IX	122	76	198	17	40	57	19	14	33	24	4	28	316
X	21	133	154	94	58	152	77	639	716	69	320	389	1411
XI	192	25	217	61	16	77	84	14	98	69	4	73	465
XII	6	2	8	3	1	4	6	0	6	2	3	5	23
R.M.	6	1	7	3	31	34	125	55	180	4	0	4	225
TOT	1375	392	1767	725	631	1356	783	1077	1860	491	647	1138	6121

FUENTE: DIPLAP - DCPD

CUADRO 13: TOTAL BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA POR REGION (URBANO/RURAL)

REG.	1997			1998			1999			2000			TOTAL PERIODO
	URB	RUR	TOT	URB	RUR	TOT	URB	RUR	TOT	URB	RUR	TOT	
I	493	19	512	187	195	382	55	112	167	37	137	174	1235
II	410	1	411	323	19	342	187	29	216	324	87	411	1380
III	587	234	821	798	229	1027	349	55	404	40	124	164	2416
IV	74	722	796	558	1217	1775	359	1931	2290	229	961	1190	6051
V	1503	768	2271	2339	2026	4365	989	1346	2335	1709	1556	3265	12236
VI	76	347	423	339	685	1024	95	508	603	57	496	553	2603
VII	100	1410	1510	506	2289	2795	725	1695	2420	145	1129	1274	7999
VIII	1397	1927	3324	1488	2052	3540	3514	2019	5533	2123	2437	4560	16957
IX	698	1052	1750	1328	605	1933	843	1732	2575	696	808	1504	7762
X	514	1738	2252	1199	1151	2350	1006	2019	3025	910	1787	2697	10324
XI	266	123	389	154	57	211	163	55	218	123	31	154	972
XII	6	2	8	61	1	62	66	0	66	2	3	5	141
R.M.	857	2213	3070	547	601	1148	2120	55	2175	848	1556	2404	8797
TOT	6981	10556	17537	9827	11127	20954	10471	11556	22027	7243	11112	18355	78873

FUENTE: DIPLAP – DCPR

**B: Caracterización de Beneficiarios Efectivos:**

La información estadística proporcionada por la DCPR permite sólo caracterizar a los beneficiarios efectivos sobre: calidad de habitante de sector urbano o rural, el beneficio al cual accedió (regularización propiedad particular o título gratuito propiedad fiscal) y por región a la cual pertenece. Este análisis se hace en función de los cuadros 11 a 13 presentados con anterioridad, y se encuentra limitado al no poder contrastarse con el universo que presenta el problema, lo cual impide realizar un juicio evaluativo de la distribución tanto por condición urbano/rural como por región.

Urbano/Rural

- ♦ Regularización propiedad particular: Se observa un mayor número de regularizaciones en propiedades del sector rural, siendo esto más evidente en los años 1997 y 2000. Durante el periodo en estudio (1997-2000), un 43% de las regularizaciones correspondió al sector urbano y un 57% al sector rural.

- ◆ Normalización propiedad fiscal: Durante el año 1997, existió un predominio considerable de entrega de títulos gratuitos de propiedades urbanas sobre las rurales. En el año siguiente, 1998, las cifras se igualaron y los años 1999 y 2000 se entregó un mayor número de títulos gratuitos en la zona rural. Durante el periodo 1997 - 2000 un 54% correspondió a títulos gratuitos entregados en el sector urbano y un 46% al sector rural.

#### D.L. 2.695 v/s D.L. 1.939

- ◆ El número de beneficiarios de saneamientos de propiedades particulares supera ampliamente al número de beneficiarios que han recibido títulos gratuitos de propiedades que eran fiscales, consecuente con el criterio de la DCPR de que sólo un 10% del total de regularizaciones realizadas correspondan a propiedades fiscales. En la práctica del total de regularizaciones del periodo un 92% corresponde a saneamiento de propiedades particulares y un 8% a propiedades fiscales.
- ◆ En el análisis por región se observa que en la mayoría de las regiones se cumple el criterio de distribución planteado (III a X región, XII y R.M.) con excepciones de la II y XI regiones donde los porcentajes son similares (52% propiedad particular sobre un 48% propiedad fiscal) y la I región donde la distribución es inversa con un 15% de regularizaciones de propiedades particulares y un 85% de títulos gratuitos.

#### Regularización propiedad particular por Región

- ◆ Las regiones con mayor número de regularizaciones durante el periodo son, en orden de importancia, la VIII, V, X y R.M.. En el análisis por año, las cifras son similares.
- ◆ Las regiones con menos regularizaciones durante el periodo en estudio son la XII, I, XI y II Región, en orden ascendente.
- ◆ Las regiones que presentan un mayor número de regularizaciones de propiedades particulares en el sector urbano son la VII, V, R.M. y X región, en orden decreciente.
- ◆ Las regiones que presentan un mayor número de regularizaciones de propiedad particular en el sector rural son VIII, VII, V y X región, en orden de importancia.

#### Normalización propiedad fiscal por Región

- ◆ Las regiones donde se han entregado un mayor número de títulos gratuitos son la X y I región, las cuales suman un 42% del total de títulos gratuitos entregados; seguidas por la II y III región.
- ◆ Las regiones donde se han entregado menos títulos gratuitos son la XII región (la cual no alcanza al 1%), la V, IV y R.M., que suman entre todos el 10% de los títulos gratuitos entregados en el periodo.
- ◆ Las regiones que presentan un mayor número de entregas de títulos gratuitos en el sector urbano son la I, II, XI y III región.
- ◆ Las regiones que presentan un mayor número de entregas de títulos gratuitos en el sector rural son la X (42% del total de títulos entregados en el sector rural), I, III y VII regiones.

### 3.1.4 Grado de Focalización del Programa

Los mecanismos establecidos para focalizar la atención hacia beneficiarios pobres son adecuados, considerando el Panel como suficiente la obligatoriedad de que los potenciales beneficiarios presenten a su ingreso un Informe Socioeconómico, emitido por una institución calificada (Municipalidad, Corporación de Asistencia Judicial). El estudio realizado por AGRARIA confirma que la población que accedió al Programa en el periodo de ese estudio, se encontraba mayoritariamente bajo la línea de la pobreza; igualmente el estudio de SERNAM (ambos mencionados anteriormente) permite deducir, dado el bajo nivel educacional de los beneficiados encuestados y la descripción cualitativa de su medio ambiente, que son personas de un nivel socioeconómico bajo. Cómo se ha señalado con anterioridad, la información con que cuenta el Ministerio respecto de los beneficiarios efectivos no refleja su condición socioeconómica, lo cual impide realizar un análisis cuantitativo al respecto.

El criterio complementario de focalización, de centrar la atención en aquella población que podría optar a beneficios adicionales a la regularización, no es posible de evaluar pues no existen estudios que permitan hacerlo dado el poco tiempo transcurrido desde su implementación, y tampoco se expresa en las estadísticas con que cuenta la DCPR. La carencia de un diagnóstico adecuado de la población objetivo dificulta determinar si los beneficiarios que están siendo atendidos, son aquellos que requieren con mayor urgencia del beneficio, pues la regularización de su terreno tendrá un impacto real en el mejoramiento de su calidad de vida. En este sentido el Programa Chile Barrio constituye una excepción, ya que durante el año 2000 el SERVIU financió 2500 regularizaciones en la VIII Región, que eran requeridas en forma previa a la entrega de los beneficios que otorga el Programa Chile Barrio.

### 3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Para dar cuenta del grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa, el panel se basó en el estudio "Evaluación de la Gestión y Medición del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", realizado en 1996 por Consultora AGRARIA, que tuvo como población objetivo a personas que obtuvieron el beneficio de la regularización con anterioridad al periodo de evaluación. Este estudio es representativo de los beneficiarios del Programa de Saneamiento de Títulos de Dominio en Propiedades Rurales para el periodo 1993-1995, abarcando desde la IV Región por el norte a la X Región por el sur del país.

Dicho estudio señala que en general, los beneficiarios tienen una percepción altamente positiva frente al Programa. El 89.4% consideró Bueno y Muy Bueno el impacto global de éste, y no se identificaron efectos negativos. El efecto positivo más rescatado fue la opción "seguridad", seguida de la mayor "valoración de la propiedad", y la posibilidad de dejarla de "herencia" con un carácter formal.

La mayor utilidad reconocida es la de otorgar "tranquilidad en el futuro" y de mejorar la "relación con los vecinos y la comunidad" (sobre un 94% lo considera Bueno o Muy Bueno). Por el contrario, se señala la poca utilidad del Programa en temas tales como el acceso a "Programas de Inversión", a "Créditos Personales de Consumo" y a "Transferencias o créditos de INDAP", pues si bien al regularizar su propiedad están en mejores condiciones para acceder a éstos, existen otras restricciones (económicas y de información, por ejemplo) que limitan el acceso de éstos beneficiarios a proyectos económicos y sociales.

En cuanto al rol de las instituciones que participan en el Programa de Regularización (Ministerio, Municipalidades, Empresas) la evaluación es también positiva (80% Buena o Muy Buena). El aspecto que fue evaluado más bajo, fue "rapidez y eficiencia"; pero aún en ese caso, el 66% de los beneficiarios lo evalúa como Bueno o Muy Bueno. Respecto a esto último, es importante señalar que, con posterioridad al estudio referido, la demora promedio del procedimiento se ha reducido de 14 meses en 1997 a 10 meses en el año 2000. En cuanto al rol de las instituciones que participan en el Programa de Regularización (Ministerio, Municipalidades, Empresas) la evaluación es también positiva (80% Buena o Muy Buena). El aspecto que fue evaluado más bajo, fue "rapidez y eficiencia"; pero aún en ese caso, el 66% de los beneficiarios lo evalúa como Bueno o Muy Bueno. Se debe consignar que la evaluación en el estudio es subjetiva y corresponde a las respuestas de los encuestados a una pregunta en el cuestionario aplicado.

Respecto a "rapidez", es importante señalar que, con posterioridad al estudio referido, la demora promedio del procedimiento se ha reducido de 14 meses en 1997 a 10 meses en el año 2000.

### 3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

El siguiente cuadro resumen de los logros del Programa se basa en los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico, los que se presentan en detalle en el Anexo 3.

CUADRO 14: RESUMEN EVALUATIVO SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS

Enunciado del objetivo	Comentarios sobre el nivel de logro de los objetivos
<p>Propósito: Beneficiarios pobres (poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin título) regularizan jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural.</p>	<p>Sobre la base de los indicadores de evaluación, el propósito del Programa se cumple en forma adecuada.</p>

<p>Componentes:</p> <p>1 Beneficiario con título de dominio inscrito</p> <p>1.1 Regularización de la posesión material de propiedad particular (D.L. 2695)</p> <p>1.2 Normalización de la tenencia de la propiedad fiscal (D.L. 1939)</p> <p>2 Beneficiarios potenciales se informan e interesan en ventajas y facilidades para regularizar la propiedad, y de los beneficios de mantener la propiedad regularizada.</p>	<p>El componente n°1 del Programa logra un cumplimiento de un 100.71% de la meta propuesta durante el periodo de evaluación, con un número de saneamientos creciente entre 1997 y 1999, pero cayendo en 2000, aunque a una cifra más alta que la de 1997. En el período de evaluación se supera en un 21% la estimación inicial (DPI, en 1996) de la magnitud total del problema. El subcomponente 1.1 da cuenta del 92% de las regularizaciones, aunque representa un 95% de la meta, diferencia considerada aceptable por el Panel.</p> <p>El componente N° 2, creado sólo en 2000, cumple sus metas directas (número de acciones), pero su impacto es percibido por el Panel (a pesar de limitaciones metodológicas del único estudio existente) como pequeño.</p>
--	---

### 3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

El Programa es eficaz en la producción de su principal componente: regularización de títulos. En efecto, ha logrado superar no sólo las metas anuales propuestas sino incluso la estimación inicial del tamaño total del problema (si bien esta estimación es reconocida como poco confiable). En el período en evaluación ha beneficiado a cerca de 79.000 familias, regularizando propiedades urbanas por un total de casi tres millones de metros cuadrados, y rurales por más de 75.000 hás. Ha regularizado poco más del 80% de las solicitudes captadas, cifra bastante adecuada considerando que no todas las solicitudes corresponden a situaciones que no cumplen los requisitos establecidos por la ley. Ha generado cambios positivos en los beneficiarios, con una buena evaluación por parte de éstos, y ha presentado una adecuada focalización hacia sectores pobres, a pesar de un porcentaje significativo (del orden del 20%) de propiedades que no son ocupadas por sus beneficiarios, lo que podría estar sugiriendo imperfecciones en la focalización.

Sin embargo el segundo componente, relacionado con la prevención, y que tiene sólo un año de existencia, no se aprecia aún eficaz. Existe un alto porcentaje histórico de desregularización (estimado en el orden de un 1,5 a 2,5 % anual, lo que es muy alto en un Programa cuyos efectos deben perdurar en el tiempo), lo que señala la necesidad de un componente de prevención importante y de gran eficacia. El segundo componente, que lleva sólo un año de operación, muestra en sus actividades realizaciones que superan las metas, pero el único estudio evaluativo realizado señala un nivel de impacto casi nulo, lo que es preocupante a pesar de las limitaciones metodológicas del estudio, que ocupó una muestra no representativa.

### 3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia del Programa

3.3.1 Profundizar el segundo componente, aumentando su importancia (nivel de actividad, buscar definición de nuevas actividades propendientes al logro de su propósito). La alta tasa de desregularización observada limita seriamente la eficacia del Programa, ya que mientras regulariza algunos predios se están desregularizando otros, de tal manera que nunca podrá llegar a eliminarse el problema que da origen al Programa.

3.3.2 Evaluar en profundidad el impacto del segundo componente, y las causas de su aparentemente casi nulo impacto. Ello implica profundizar la evaluación cualitativa que realizó Consultora Andares en la VIII Región, de la recepción, impacto, comprensión y aceptación, por parte de la población objetivo, de los materiales y actividades del componente, y que debería realizarse en un plazo no superior a un año.

3.3.3 A la luz de las conclusiones de esa evaluación, realizar una profunda reorientación del componente hacia las actividades de prevención, en desmedro de las actividades de difusión y captación, las que estarían suplidas por la elaboración del catastro a que se refiere la recomendación 3.3.6 formulada más adelante.

3.3.4 Se debe reforzar la participación de municipios, servicios públicos y organizaciones sociales en la Campaña, localizando potenciales beneficiarios, informando a la población sobre la importancia y beneficios de mantener la propiedad regularizada y posteriormente, orientando en el acceso a otros programas sociales, cuando corresponda. En la evaluación realizada al componente 2, se observa que es importante reforzar el rol, compromiso y capacitación de dirigentes sociales, ya que son claves al momento de localizar y motivar a la población objetivo en la participación en el Programa.

3.3.5 Se recomienda también reforzar fuertemente las actividades de prevención durante el procedimiento de regularización con los beneficiarios, a través de la entrega de información personalizada por parte de los funcionarios que tienen contacto directo con la gente y de reuniones talleres con los usuarios. Esto en función de que los beneficiarios además de recibir el título de dominio de su propiedad se transformen en agentes preventivos, transmitiendo su conocimiento a su familia y entorno.

3.3.6 Concordantemente con lo señalado en la recomendación 1.3.1, para un mejor logro de los objetivos del Programa se recomienda contar con un catastro que entregue un diagnóstico adecuado de la población objetivo en cuanto a su magnitud, localización y caracterización, lo cual incidiría positivamente en la focalización de los beneficiarios y en una adecuada priorización en la distribución por regiones y por condiciones de urbano- rural / particular- fiscal.

3.3.7 Se recomienda no focalizar en forma exclusiva en aquellos que sean también potenciales beneficiarios de otros programas sociales, sino en todos los beneficiarios pobres, para quienes la regularización de la propiedad en la cual viven tiene un impacto positivo en su calidad de vida y contribuye a superar su situación de pobreza. Ello debido a que la tenencia de título regularizado es valiosa en sí misma, con impacto positivo en el bienestar y en decisiones de inversión privadas de los beneficiarios (y en el orden jurídico de la Nación).

3.3.8 Se recomienda continuar con la implementación de las modificaciones a la ley propuestas por la División de Constitución de la Propiedad Raíz, (conocidas sólo en términos referenciales y enunciadas en el punto 1.12 de los Antecedentes del Programa), y en forma muy particular de la que simplifica el trámite de posesión efectiva, ya que estas parecen adecuadas y por tanto recomendables para aumentar la eficiencia del Programa. De estas modificaciones propuestas, se considera que la de reducir la tasación fiscal máxima que puede tener un predio para acogerse a los beneficios de la ley 2.695/79 sólo debe implementarse con posterioridad a la ley que simplifica el trámite de posesión efectiva, para evitar que impacte en un aumento de las desregularizaciones.

## 4 EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

### 4.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

#### 4.1.1 Análisis de actividades y/o componentes

##### COMPONENTE 1:

Las actividades de los componentes N° 1.1 y 1.2 obedecen al imperativo de cumplir la normativa legal vigente, condicionando su flexibilidad a los respectivos cuerpos legales, los cuales establecen un procedimiento riguroso con el fin de cautelar valores como los derechos de terceros en los casos de regularizaciones de propiedades particulares y el uso apropiado de los bienes fiscales en la entrega de títulos gratuitos.

Considerando lo anterior, las actividades se visualizan como apropiadas para la generación del primer componente. Su administración ha sido en general eficiente en el sentido: a) de lograr las regularizaciones en plazos razonables dada la poca flexibilidad que la ley otorga, a pesar de lo cual se ha logrado una significativa reducción de tales plazos; b) de generar apreciaciones muy positivas de parte de los usuarios, como se dio cuenta en la sección 3.1.4, y c) de representar un costo por beneficiario que, como se aprecia más adelante en la sección 4.1.4, se aprecia adecuado. Sin embargo, debe tenerse presente que la información disponible, por razones de estructura presupuestaria, no permite medir en forma precisa los costos en que incurre el Programa, ya que no se dispone de un sistema de contabilidad de costos (en que se prorrateen adecuadamente los costos comunes con otros programas, principalmente de personal, oficinas y material de oficina) sino de uno de contabilidad presupuestaria, básicamente común a todo el sector público. Al respecto, en la sección 4.1.4 se profundiza tanto en las limitaciones de la información como en las mediciones de costos que se realizaron para esta evaluación.

No se realizan actualmente actividades de valoración de los beneficios del Programa, los que sólo son medidos en términos del número de regularizaciones realizadas y la superficie regularizada, ni se compara dichos beneficios con los costos en que se incurre para generarlos.

No se identifican actividades que no se estén llevando en la actualidad y pudieran mejorar la eficiencia del Programa, ni actividades que se estén ejecutando y sean prescindibles.

##### COMPONENTE 2:

Las actividades propuestas para el componente n° 2 se observan como adecuadas en términos generales. Inicialmente no fue posible evaluar el impacto que estas han tenido, ni menos su eficiencia, por el poco tiempo que el componente lleva de funcionamiento y por lo mismo, la no existencia al momento de comenzar la presente evaluación, de estudios sobre su impacto. Sin embargo, casi al terminarse esta evaluación se recibió el informe del primer estudio sobre el componente (estudio de ANDARES Ltda. que se presenta en la sección 1.13 de los Antecedentes del Programa). En el se concluye que, a pesar de haberse utilizado material de difusión que fue bien evaluado, la campaña no ha tenido mayor impacto, con muy bajos índices de recordación incluso por parte de agentes directamente involucrados en ella. Al respecto el Panel no ha identificado actividades específicas que pudieran mejorar la eficiencia del Programa, pero es evidente la necesidad una reformulación de este componente.

#### 4.1.2 Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

La estructura organizacional del Programa presenta los inconvenientes de dilución de las autoridades y las responsabilidades, presentes en las estructuras de tipo matricial; como se explicó en análisis de la estructura organizacional realizado en la sección 2.1.1; esto puede comprometer seriamente su funcionamiento.

Sin embargo, esta forma de organización no es particular al Programa, sino corresponde al tipo de estructura y organización que se da en todo el sistema de descentralización administrativa elegido en el ámbito nacional. Constituir una forma de organización en que haya unicidad de mando sobre las unidades directamente ejecutoras del Programa (las SEREMIS con sus áreas Técnica y de Regularización) implicaría romper toda la estructura organizacional regional, sacando dichas unidades operativas de la tuición regional, lo que iría contra la política organizacional del gobierno.

Una alternativa de gestión que apunte a resolver los problemas antes mencionados pero sin que se contraponga con el modelo organizacional general del sector público tendría que pasar por una cierta redefinición de roles, en que la unidad central (DCPR) actuaría como organismo:

- Fijador de metas (previa negociación con las regiones; en este aspecto no presentaría mayor diferencia con la forma actual) y procedimientos de operación;
- Consolidador de información estadística;
- Evaluador de la gestión del Programa en el ámbito regional;
- Receptor de inquietudes de las unidades regionales, para su consolidación y generación de propuestas de cambios en la regulación que afecta al programa;
- Parte interesada en la determinación de los presupuestos regionales, en lo que atañe al Programa.

En este esquema de descentralización el presupuesto de operación sería determinado y manejado íntegramente en el ámbito regional, y la operación del Programa sería totalmente realizada por las unidades regionales, bajo dependencia directa (y en sentido tanto funcional como jerárquico y administrativo) de las autoridades regionales, en tanto la unidad central tendría un rol principalmente coordinador. Lo anterior constituye una clara diferencia con el actual sistema en que la DCPR es normativa e interviene directamente en la formulación y administración presupuestaria y en aspectos operativos, con las unidades regionales (SEREMIS) dependiendo jerárquicamente en forma directa del Subsecretario, y funcionalmente de la DCPR en los aspectos relacionados con el Programa, y del Intendente Regional en lo relativo a los intereses y prioridades regionales, en tanto tienen además dependencia jerárquica directa de Intendente en los temas que tengan que ver con el orden interior.

Esta alternativa de gestión que, como se aprecia en las Recomendaciones de este mismo punto, es la propuesta por el Panel, sería más eficiente que la actual, ya que podría aprovechar de las ventajas de la unicidad del mando sobre cada unidad ejecutora, la que no podría verse envuelta en conflictos entre distintas autoridades, pero tendría el costo político de significar una pérdida de poder y control central sobre el Programa, lo que bien podría llevar a que en algunas regiones éste se vea minimizado y en otras expandido, de acuerdo a los intereses regionales, con la consiguiente pérdida su carácter nacional y su transformación en un conjunto de programas regionales bajo una coordinación y legislación central.

Los anteproyectos que la DCPR ha formulado a los cuerpos legales que rigen el Programa (enunciados en el punto 1.12, Primera Parte) con el objetivo de mejorar la gestión del mismo, van en general en direcciones concordantes con una modificación del tipo planteado anteriormente, como se detalla a continuación.

El proyecto de reforma al D.L. 1939 deberá disminuir el gasto administrativo al otorgar mayores atribuciones a las SEREMIS en la función de otorgar títulos gratuitos de terrenos fiscales.

Los proyectos de reforma al D.S. Reglamentario N° 13 y al D.S. Reglamentario 541 deberán aumentar las facultades de fiscalización de los SEREMIS sobre los ejecutores externos, lo que posibilitará un mayor control y por ende una mayor eficiencia en el desempeño de los mismos.

El proyecto de reforma al D.L. 2695 deberá focalizar más aún el Programa hacia los beneficiarios en situación de extrema pobreza, permitiendo evitar la dispersión de fondos fiscales hacia sectores menos necesitados; sin embargo la rebaja propuesta en el límite de valor de la propiedad para acogerse al Programa tendrá esta ventaja sólo al aplicarse a la regularización a título gratuito (primera y segunda formas de regularización de propiedades privadas presentada en los Antecedentes del Programa, sección 1.6), no presentando ventajas fiscales en el caso de los privados que se acogen a los beneficios de la ley a costo propio, utilizando los servicios de empresas contratistas (tercera forma presentada, y que queda fuera del ámbito de la presente evaluación).

Especial importancia se atribuye a la modificación, en preparación, sobre el trámite de posesión efectiva, pues su aprobación disminuiría la demanda de modo importante, generando un ahorro fiscal al reducir el tamaño futuro del programa.

Por las razones anteriores el Panel valida estas propuestas como positivas, ya que permitirán una mayor eficiencia en la operación del Programa y una menor demanda sobre el mismo, con el consecuente ahorro fiscal.

#### **4.1.3 Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.**

El Programa no superpone ni duplica trabajo con otros programas para el mismo grupo objetivo, ya que su propósito de regularizar la tenencia de propiedades a través del D.L. N° 2.695 y 1.939 es función exclusiva del MBN, especificada como tal en los cuerpos legales correspondientes.

No es posible a través de la información estadística con que cuenta la DCPR, evaluar la coordinación interinstitucional con las distintas organizaciones y programas señalados (SERNAM, INDAP, PRO RURAL, CONADI), en cuanto a la localización de beneficiarios, ni su posterior incorporación a los programas que las instituciones derivantes ofrecen. Esta coordinación se centra en actividades de captación de beneficiarios que, como se explica en la sección 1.8 de los Antecedentes del Programa, requieren de título regularizado sobre su propiedad para poder acceder a los beneficios de los programas complementarios, pero no se realiza un seguimiento de los beneficiarios que pueda dar cuenta del acceso efectivo a estos programas.

Durante el año 2000 el SERVIU financió la regularización de 2.500 títulos en la VIII Región, requisito indispensable para que las familias beneficiadas pudieran acceder al Programa Chile Barrio; esto constituyó más del 50% del total de títulos regularizados en dicha región. En el mismo año se realizaron, conjuntamente con SERNAM, 5.000 cartillas informativas del Programa. Con anterioridad se había efectuado, también con SERNAM, el estudio conjunto "Seguimiento sobre el uso de la propiedad por parte de las Beneficiarias/os de los programas de saneamiento de títulos, desde una perspectiva de género", del cual se hace referencia en el punto 1.13.

Por otra parte, las actividades de coordinación con instituciones que participan en el procedimiento de regularización de títulos (SII, Registro Civil y Electoral, Municipalidades, SERVIU, SAG, Conservadores de Bienes Raíces), han sido eficientes. Esto se manifiesta en la disminución progresiva del tiempo de duración del procedimiento de regularización de propiedades particulares, desde alrededor de 14 meses en 1997 a aproximadamente 10 meses en el año 2000 (incluso se proyecta bajar este plazo a 9 meses durante el año 2001 en cuatro regiones del país).

#### 4.1.4 Análisis de Costos

El análisis de los costos del Programa se basa en la información que se presenta a continuación, en los Cuadros 15 a 21, además del Cuadro 6 en que se presentó el presupuesto del Programa comparado con el del Ministerio. La fuente de todos los cuadros es la información presupuestaria y de regularizaciones efectuadas, entregada por el MBN, a partir de la cual se realizaron los cálculos para completar los cuadros.

Estos cuadros han sido realizados ocupando los datos presupuestarios del Programa, a los cuales se adicionó una estimación de las remuneraciones del personal de planta de la oficina central del MBN, pero la información disponible no permitió asignarle parte de los costos de las oficinas regionales, (los que deben ser principalmente costos operativos, más que administrativos). Esto podría resultar en una sobreestimación de la importancia de los costos administrativos dentro del total, en tanto parte de los costos de la oficina central son de supervisión directa de las actividades de carácter operativo.

Como se aprecia en el Cuadro 15, el programa tiene una importancia variable dentro del presupuesto ministerial (entre un 7,29% y un 22,5%, promediando un 14,2% durante el período en evaluación). El bajo porcentaje, correspondiente a 1997, debe explicarse por la transición entre el financiamiento con fondos del Banco Mundial a los fondos sectoriales, y en los años siguientes la variabilidad se observa bastante más moderada.

Del análisis de estas cifras se desprende que es un Programa de importancia relativamente baja dentro de las actividades ministeriales, a pesar de ser una de las tres Divisiones (junto con la de Bienes Nacionales y la de Catastro) más netamente operativas de éste (las otras dos son la Administrativa y la Jurídica).

**CUADRO 15 DESGLOSE DEL PRESUPUESTO ANUAL DEL PROGRAMA**  
(Miles de pesos del año 2001)

Año	Honorarios		Personal planta y contrata		Bienes y Servicios de Consumo		Inversión		Arrastre de fondos no gastados período anterior		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1997	334.240	34,97	120.274	12,58	467.939	48,95	25.274	2,64	8.152	0,85	955.879
1998	715.652	28,55	121.388	4,84	1.350.333	53,86	100.826	4,02	218.695	8,72	2.506.894
1999	535.406	20,05	124.209	4,65	1.555.447	58,24	112.571	4,21	343.188	12,85	2.670.821
2000	595.979	32,86	123.844	6,83	706.068	38,93	74.259	4,09	313.454	17,28	1.813.604
<b>Total</b>	<b>2.181.277</b>	<b>27,45</b>	<b>489.715</b>	<b>6,16</b>	<b>4.079.787</b>	<b>51,34</b>	<b>312.930</b>	<b>3,94</b>	<b>883.489</b>	<b>11,12</b>	<b>7.947.198</b>

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

La mayor parte de los presupuestos anuales se distribuye en honorarios (que corresponden a los trabajos en terreno y oficinas regionales de los procesos de regularización) y en bienes y servicios de consumo (que en general corresponden a materiales utilizados en el proceso y a servicios de terceros, como publicaciones en la prensa e inscripciones en los CBR); entre ambos suman un 78,79% para el total del período, dejando un 21,21% de costos catalogables como no productivos. Esto representa una estructura de costos acorde a un Programa en que se privilegian los aspectos netamente productivos, y es apreciado por el Panel como adecuado.

Sin embargo estas conclusiones sobre datos agregados resultan discutibles a la luz de los resultados que se presentan más adelante en el Cuadro 18 sobre la desagregación de los costos entre administrativos y productivos, y que indicarían que parte importante de los costos aparentemente productivos no serían tales.

A través de todo el análisis de la cuantía de los costos del Programa y su distribución entre los que son directamente productivos o de operación, y los costos administrativos, está presente la limitación representada por la estructura de la información presupuestaria. Al respecto se debe considerar:

Primero, que la información disponible no permite distinguir los costos que corresponden específicamente al Programa de entre el total de los costos de la DCPR; ya que las oficinas centrales no administran solamente este Programa sino también administran otras actividades de regularización de propiedad de bienes raíces que quedan fuera del marco definido para el Programa que está en evaluación, y se fundamentan en cuerpos legales distintos (tales como la asesoría a Comunidades Agrícolas de acuerdo a las funciones y atribuciones otorgadas por el DFL. 5 de 1968, el Plan de Regularización de la Propiedad Indígena de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 19.253, y la regularización de inmuebles adquiridos a través de Sistema de Ahorro y Préstamos, ex ANAP, según se indica en la sección 1.8 de los Antecedentes del Programa). En este sentido la evaluación habría sido más precisa si el Programa a evaluar hubiera tomado todas las actividades de la DCPR, puesto que en ese caso todos los recursos de ésta habrían estado ocupados en el mismo.

Segundo, que la información disponible no permite distinguir entre costos de operación y costos administrativos, puesto que la estructura de cuentas presupuestarias no hace distinciones entre estas categorías. Ello obliga a recurrir al uso de supuestos para asignar los costos a alguna de estas categorías. En el análisis de este párrafo, el supuesto es que los gastos en honorarios y en bienes y servicios de consumo corresponden a actividades directamente productivas, y los demás a actividades de administración. En cambio, en el Cuadro 18 (más adelante) se ocupa el supuesto de que los gastos del nivel central son en su totalidad de administración, en tanto los de las regiones son de actividades productivas. Ninguno de los dos supuestos es correcto, ya que, en cuanto al primer supuesto, hay gastos en honorarios y en bienes y servicios de consumo no directamente productivos (por ejemplo, material de oficina ocupado en procesos administrativos), así como gastos en el personal de planta y contrata y en inversión que tienen un destino directamente productivo; y en cuanto al segundo supuesto, no todos los gastos de la unidad central son administrativos, así como en las regiones existen gastos que sí lo son. Esta poca validez de los supuestos se refleja claramente en la disparidad de los resultados.

Y por último hay gastos, administrativos o productivos, que son aportados por las unidades regionales con cargo a los presupuestos regionales, o incluso, en menor cuantía, aportados por otras instituciones, como las Municipalidades, y que no pueden ser detectados ya que no ingresan al sistema presupuestario (al respecto, sólo se pudo incluir los aportes del FNDR y de Chile Barrio, los que debieron ser consultados especialmente a las SEREMIS).

A pesar de los errores mencionados se debió trabajar con la información presupuestaria más la de los aportes del FNDR y de Chile Barrio, y ocupar los supuestos mencionados, debido a que no se dispone de información más completa ni de un desglose mayor.

CUADRO 16: EVOLUCIÓN DEL COSTO POR REGIONES  
(Miles de pesos del año 2001)

Regiones	Costo Total de Componentes					
	1997	1998	1999	2000	Total	Porcentaje
I	19.876	17.303	20.882	48.363	106.425	2,28%
II	14.752	0	7.346	20.992	43.091	0,92%
III	19.876	17.303	21.105	71.876	130.161	2,79%
IV	42.469	77.553	70.217	97.454	287.693	6,16%
V	70.769	212.833	197.716	148.441	629.759	13,48%
VI	41.693	31.746	61.274	62.722	197.434	4,23%
VII	64.830	195.256	114.843	103.186	478.115	10,23%
VIII	78.804	231.972	222.342	152.323	685.441	14,67%
IX	80.900	169.523	249.746	151.048	651.217	13,94%
X	87.888	365.539	319.202	161.158	933.787	19,98%
XI	5.823	0	8.577	6.200	20.600	0,44%
XII	5.823	5.540	10.721	7.118	29.202	0,62%
R.M.	109.122	133.727	130.135	107.042	480.025	10,27%
Total	642.625	1.458.296	1.434.105	1.137.923	4.672.949	100,00%

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

En el cuadro 16 se presenta la evolución del total de los costos del programa, sin desagregar por componentes debido a que la información no está separada, y en todo caso el segundo componente es, por su propia naturaleza y tamaño, de un orden de magnitud muy inferior.

La distribución regional de costos está acorde con las necesidades de regularizaciones, que no se distribuyen homogéneamente entre las regiones, y con el costo diferencial entre las regiones por razones de aislamiento y topografía, y se aprecia como adecuada. Este último juicio resulta más claro al examinar el costo en que las regiones incurren por regularización efectuada, que se presenta en el Cuadro 20.

**CUADRO 17: RELACIÓN ENTRE GASTO EFECTIVO Y PRESUPUESTADO**  
(Miles de pesos del año 2001)

AÑO	Presupuesto asignado	Gasto efectivo	Porcentaje efectivo vs. asignado	Monto no gastado en el período	Monto arrastrado al año siguiente	Saldo no gastado	Porcentaje gastado en el período o traspasado el período siguiente por operaciones pendientes
1997	955.879	725.992	75,95%	229.887	218.695	11.192	98,83%
1998	2.506.894	1.682.922	67,13%	823.972	343.188	480.784	80,82%
1999	2.670.821	2.345.627	87,82%	325.194	313.454	11.740	99,56%
2000	1.813.604	1.685.366	92,93%	128.238	124.094	4.144	99,77%
TOTAL	7.947.198	6.439.907	81,03%	1.507.291	999.431	507.860	93,61%

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

Llama inicialmente la atención el bajo porcentaje de gasto efectivo del presupuesto (cuarta columna del Cuadro 17, con un promedio de 81,03% para el período, y una significativa variabilidad).

Sin embargo, la naturaleza de los procedimientos hace que a la fecha del cierre del período presupuestario deban quedar comprometidos fondos para gastos necesarios para los productos en proceso. Al considerar los fondos que pasan al período siguiente para hacer frente a este tipo de gastos (sexta columna) se aprecia la existencia de saldos no gastados en el período ni traspasados al siguiente por montos bastante reducidos, y una eficiencia en el gasto del presupuesto de un 93,61% para el período, lo que es bastante alto e indicativo de un uso efectivo de los fondos asignados, habiendo respondido el programa adecuadamente, a juicio del Panel, a las prioridades manifestadas en la asignación presupuestaria. Sólo en 1998 quedó un remanente importante sin gastar, coincidiendo con un fuerte aumento en el presupuesto sectorial (el de 1998 es de 2,62 veces el de 1997), y con la reciente finalización del aporte del Banco Mundial, todo lo cual explica razonablemente esta situación excepcional.

CUADRO 18: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS  
(Miles de pesos del año 2001)

AÑO	Costos Administrativos	Costos por Componente	Total Gasto Presupuestado	Porcentaje costos administrativos
1997	313.254	642.625	955.879	32,77%
1998	1.048.598	1.458.296	2.506.894	41,83%
1999	1.236.716	1.434.105	2.670.821	46,30%
2000	675.681	1.137.923	1.813.604	37,26%
<b>TOTAL</b>	<b>3.274.249</b>	<b>4.672.949</b>	<b>7.947.198</b>	<b>41,20%</b>

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

Lamentablemente la estructura de la información económica disponible no hace posible validar los porcentajes de costos administrativos que se obtienen a partir de la información entregada por el programa y por lo tanto emitir un juicio evaluativo al respecto, ya que la desagregación de los costos entre administrativos y productivos es bastante gruesa, y se basó en el supuesto que todo costo incurrido en regiones es productivo y todo costo incurrido en las oficinas centrales es administrativo. Como se discute en mayor detalle en el análisis del Cuadro 15, este supuesto es discutible en cuanto a su validez, ya que las oficinas centrales administran también otras actividades de regularización de propiedad de bienes raíces que quedan fuera del marco definido para el Programa, y por otro lado existen actividades administrativas también en las regiones, que con este criterio no se consideran como administrativas.

CUADRO 19: COSTO POR BENEFICIARIO EFECTIVO  
(Miles de pesos del año 2001)

Año	Total presupuesto sin incluir FNDR ni Chile-Barrio (M\$)	Total presupuesto incluyendo FNDR y Chile-Barrio (M\$)	Total regularizaciones	Costo por regularización sin incluir FNDR ni Chile-Barrio (M\$)	Costo por regularización incluyendo FNDR y Chile-Barrio (M\$)
1997	955.879	1.075.858	17.537	54,51	61,35
1998	2.506.894	2.678.500	20.954	119,64	127,83
1999	2.670.821	3.055.186	22.027	121,25	138,70
2000	1.813.604	2.295.895	18.355	98,81	125,08
<b>Promedio</b>	<b>7.947.198</b>	<b>8.103.598</b>	<b>78.873</b>	<b>100,76</b>	<b>102,74</b>

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

CUADRO 20: COSTO POR BENEFICIARIO EFECTIVO, DESAGREGADO POR REGIONES  
(INCLUYE SÓLO LOS COSTOS REGIONALES DEL CUADRO 17)  
(Miles de pesos del año 2001)

Año	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Región	Costo unitario				
I	38,8	45,3	125,0	277,9	86,2
II	35,9	0,0	34,0	51,1	31,2
III	24,2	16,8	52,2	438,3	53,9
IV	53,4	43,7	30,7	81,9	47,5
V	31,2	48,8	84,7	45,5	51,5
VI	98,6	31,0	101,6	113,4	75,8
VII	42,9	69,9	47,5	81,0	59,8
VIII	23,7	65,5	40,2	33,4	40,4
IX	46,2	87,7	97,0	100,4	83,9
X	39,0	155,5	105,5	59,8	90,4
XI	15,0	0,0	39,3	40,3	21,2
XII	727,9	89,3	162,4	1423,6	207,1
R.M.	35,5	116,5	59,8	44,5	54,6
Promedio	36,6	69,6	65,1	62,0	59,2

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

El costo por regularización, que incluye los aportes del FNDR y Chile Barrio (Última columna del Cuadro 19) se aprecia en promedio relativamente moderado, considerando que se requiere de procesos físicos (mensura, planimetría) y legales complejos, así como el pago a agentes externos (publicaciones, inscripción en el CBR).

En los datos desagregados del Cuadro 20 (que no incluye los aportes del FNDR y Chile Barrio, debido a que no se dispuso de esa información desagregada por regiones, y por lo tanto son comparables con la penúltima columna del Cuadro 19) se aprecian importantes variaciones en los costos por regiones, particularmente en algunos años, pero los valores más altos se presentan en regiones en que las condiciones de comunicaciones y topográficas hacen esperar altos costos, por lo que el Panel los ha considerado dentro de lo normal. Los costos más bajos de 1997 se consideran también normales dado que es el año de término del proyecto del Banco Mundial, uno de cuyos componentes fue el presente Programa, por lo que debe haber un traslape entre ambas fuentes de financiamiento.

Por otro lado no es posible comparar los costos de este Programa con otros, ya que no existen otros programas similares, debido a que éste ocupa cuerpos legales que definen procedimientos sobre los cuales tiene tuición exclusiva el MBN.

No se identificaron gastos de operación y de inversión que fueran de carácter prescindible o posible de sustituir mediante mecanismos de menor costo.

**CUADRO 21: FUENTES DE FINANCIAMIENTO**  
(Miles de pesos del año 2001)

Gasto Presupuestado					
Año	Financiamiento sectorial MBN	%	FNDR + Chile-Barrio	%	TOTAL
1997	955.879	88,85%	119.979	11,15%	1.075.858
1998	2.506.894	93,59%	171.606	6,41%	2.678.500
1999	2.670.821	87,42%	384.365	12,58%	3.055.186
2000	1.813.604	78,99%	482.291	21,01%	2.295.895
Promedio	1.986.800	87,28%	289.560	12,72%	2.276.360

Fuente: MBN, ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos presentada para esta evaluación, y cálculos propios a partir de esa información.

El Programa ha logrado acceso a fuentes de financiamiento complementarias a su presupuesto sectorial. Estos financiamientos, principalmente del FNDR, han sido obtenidos y ocupados a nivel regional. A juicio del Panel esta forma de financiamiento es adecuada, ya que recoge las prioridades de acción establecidas en las diversas regiones en un más estrecho contacto con la realidad local, y se ocupa en regularizaciones de interés regional complementariamente al presupuesto sectorial. Aunque no se tiene información detallada sobre su uso, es presumible que esos fondos sean destinados casi en su integridad a costos operativos, en desmedro de los administrativos.

#### **4.1.5 Condiciones para una Eventual Recuperación de Costos.**

El programa no contempla mecanismos de recuperación directa de costos en las regularizaciones efectuadas tanto en forma directa por el Servicio como en los Proyectos Masivos Gratuitos a que se hace referencia en la sección 1.6 de los antecedentes del Programa, y por sus características defocalización no parece adecuado implementarlos. En caso de optarse por establecer este tipo de mecanismos, este debería ser a través del pago por el interesado de costos por operaciones externas al MBN (tales como las publicaciones en la prensa, o la inscripción en el CBR), aunque tal cobro sería a riesgo de perder lo obrado si el beneficiario no realiza el pago. Por otro lado, la focalización aún más aguda hacia segmentos pobres prevista en las modificaciones actualmente propuestas (según lo detallado en el punto 1.12) hace aún menos adecuado implementar este tipo de mecanismos.

Al respecto debe considerarse la existencia de un subprograma del MBN, originado en el mismo cuerpo legal pero no incluido en el Programa evaluado por el Panel, dirigido a particulares de ingresos medios, los que al no cumplir con las condiciones de focalización para acceder a la regularización gratuita de sus títulos de propiedad, pueden acogerse a los beneficios del D.L. N° 2.695 financiando ellos el procedimiento; en estos casos el MBN actúa sólo como organismo regulador que entrega transparencia al mercado al establecer procedimientos, validar formalmente a las empresas inscritas en su registro de contratistas, y supervisar su operación.

## 4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

El componente 1 del Programa se aprecia generado de forma apropiada y en general con una eficiencia adecuada, con la salvedad que se hace más adelante sobre los costos administrativos. El costo promedio por regularización, de M\$ 102,74, se considera justificado, así como su distribución regional. La distribución por ítems del presupuesto se aprecia adecuada a pesar de un porcentaje levemente alto de costos que podrían ser considerados administrativos

El componente 2, respecto del cual no se pudo disponer de información de costos, ha resultado de todas maneras ineficiente por su casi nulo impacto (como se detalla en las secciones 3.1.1 y 3.2), aún medido en beneficiarios expuestos a él e incluso en sus propios agentes.

La alta tasa de desregularización, a la que se hace referencia en las secciones 3.1.2 y 3.2

La estructura organizacional es considerada poco adecuada por el Panel, problema que sin embargo no es particular del Programa sino de todo el modelo de organización implementado en el proceso de desconcentración del Estado. A pesar de ello, ha operado satisfactoriamente, merced a voluntades de los agentes involucrados. La estructura es presentada en detalle en la sección 1.10 de los Antecedentes del Programa, analizada en los puntos 2.2 y 4.1.2 de los Temas de Evaluación, y se hace una proposición para su cambio en el punto 2.3

Al analizar los costos del Programa surgen las consideraciones siguientes:

A pesar de no existir bases adecuadas de comparación (con otros programas cuyo producto sea similar), y de lo incompleta de la información existente, se aprecia en general un grado adecuado de eficiencia, con la salvedad que se indica a continuación.

No es posible emitir un juicio evaluativo respecto de los costos administrativos del programa, ya que se carece de una estimación confiable de los mismos.

El costo medio por regularización, de poco más de M\$ 102,7 (M\$ 59,2 considerando sólo los costos regionales sin incluir FNDR y Chile Barrio), parece razonable considerando las tareas y pagos externos (como las publicaciones y la inscripción en el CBR) que se requiere realizar. Se destaca también en este costo una tendencia a la baja.

El acceso a fuentes de financiamiento adicionales, básicamente de carácter regional, es apreciado como altamente positivo, ayudando a descentralizar las decisiones tanto como la operación

No existe valoración de los beneficios del Programa, los que sólo son medidos (en número y superficie regularizada).

## 4.3 Recomendaciones sobre la Eficiencia del Programa

4.3.1 Se recomienda la realización de un estudio que determine las causas del aparentemente poco impacto del componente 2 y que haga proposiciones sobre un completo rediseño de éste. La alta tasa de desregularización observada (como se presenta en el punto 3.2) limita seriamente no sólo la eficacia del Programa, sino su eficiencia medida – como es el criterio correcto en un enfoque de largo plazo – como la relación entre la solución del problema que le da origen y los recursos utilizados, ya que mientras

regulariza algunos predios se están desregularizando otros, de tal manera que nunca podrá llegar a eliminarse el gasto en el Programa. Por ello es de la mayor importancia el tomar las medidas necesarias para reducir la tasa de desregularización.

4.3.2 A juicio del Panel, los costos administrativos deben ser determinados en forma precisa, a fin de establecer su verdadera importancia. En caso de confirmarse las cifras estimadas, y obtener un valor superior al orden del 20%, estos costos deben ser revisados con vistas a su eventual disminución.

4.3.3 Se recomienda también reorientar el gasto administrativo, buscando el logro de una mayor efectividad a través de la generación de información más abundante y de mejor calidad que la actual, ya que, a diferencia de las actividades de supervisión, es en esta área donde se aprecian debilidades.

4.3.4 Se reitera la recomendación efectuada en el punto 2.3 sobre la estructura organizacional del Programa.

4.3.5 Se recomienda profundizar la búsqueda de fuentes de financiamiento adicionales al presupuesto sectorial, ya que ello ayuda a una descentralización como la propuesta en el cambio de estructura administrativa reiterada en la recomendación anterior, con la ventaja adicional de lograr un mayor compromiso de las instituciones aportadoras, que redundaría en algunas de ellas (como es el caso de Chile Barrio) en un potenciamiento de los beneficios del Programa al asegurar el acceso a otros programas complementarios.

4.3.6 Se recomienda la realización de un análisis de costo - beneficio del Programa. Este tipo de análisis es un importante apoyo a la evaluación de un programa de gobierno, pues permite comparar los beneficios generados por el uso de recursos en el programa, con los beneficios que los mismos recursos reportarían en usos alternativos; esto es un importante elemento de evaluación, utilizado en conjunto con un análisis de los efectos distributivos y otros efectos del programa. Este tipo de estudio, que por su magnitud no está dentro del marco de la presente evaluación es, en el caso del presente Programa, posible de realizar con un costo aceptable. Metodológicamente consistiría en un análisis de precios hedónicos, en el que se estima el valor de los distintos atributos del bien (en este caso, el bien raíz); uno de los atributos a considerar sería la condición de los títulos de propiedad. El valor obtenido se debe comparar con el costo de la regularización, obteniendo la relación entre los beneficios y los costos del Programa.

## 5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

### 5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

El Fin del Programa, definido en la Matriz de Marco Lógico, es: "Contribuir a combatir 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".

Esta definición implica explícitamente, por un lado, el Propósito del Programa: "Beneficiarios pobres (poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin título) regularizan jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural", cuya evaluación es hecha en otras secciones de este informe y, por otro, la contribución a "combatir la extrema pobreza".

En un estudio realizado en 1996<sup>1</sup>, se encontró que el 75% de los beneficiarios del Programa se encontraban bajo la línea de pobreza y un 39% eran mujeres. En el mismo Informe se detalla que un 41% de los beneficiarios del Programa, entre 1991 y 1994, ha postulado a beneficios del Estado después de haber realizado el saneamiento. Estos beneficios se refieren, esencialmente, a programas como "Casetas Sanitarias", "Mejoramiento de Caminos", "Subsidio Habitacional", "Transferencia INDAP" y "Subsidio de Riego"<sup>2</sup>

En este sentido, es conveniente destacar que la regularización de los títulos de propiedad, per se, constituye una importante contribución al combate contra la pobreza extrema, ya que las propiedades regularizadas incrementan significativamente su valor en el mercado inmobiliario, por una parte, y otorgan seguridad al propietario para invertir en su mantenimiento y eventual uso productivo, por la otra. Cabe aquí recalcar el hecho que, a través del Programa, en su etapa 1997-2000, se ha regularizado 78.873 títulos de propiedad.

(1) Ministerio de Bienes Nacionales, "Uso que hacen de la propiedad las/los beneficiarias/os del programa de saneamiento de títulos, según una perspectiva de género"; diciembre de 1999, p. 3

(2) *Ibid.*, pp.17-18

### 5.1.1 Contribución del Programa al logro del fin. Efectos no planeados.

No hay evidencias sobre efectos no planeados del Programa. Se puede hipotetizar al respecto que los previos propietarios de las propiedades cuyos títulos han sido regularizados con este Programa podrían constituir, con la pérdida definitiva de su propiedad, un "grupo", diferente a la población objetivo, que ha sufrido un efecto negativo del Programa. Sin embargo, hay al menos dos argumentos que hacen esta hipótesis de rara ocurrencia:

- a) la baja cantidad de "oposiciones" a la regularización; y
- b) el hecho de que los anteriores propietarios habrían perdido, con anterioridad al Programa, el usufructo de sus propiedades

## 5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.2.1 Se recomienda generar información (en estudios de seguimiento) sobre logro del Fin, midiendo el porcentaje de beneficiarios que mejoran "suficientemente" sus ingresos, comparado con la evolución promedio nacional según la encuesta CASEN u otras fuentes secundarias.

5.2.2 Se recomienda generar información sobre coordinación interinstitucional y sus logros, a fin de medir el acceso efectivo a múltiples programas de ayuda y su efecto en el sentido de romper el círculo de pobreza.

5.2.3 Se recomienda profundizar la coordinación con otros programas de apoyo a la extrema pobreza que sean complementarios a este, a fin de aprovechar la posibilidad de un potenciamiento mutuo que ayude efectivamente a los beneficiarios a superar su situación de pobreza en un plazo reducido.

## 6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

### 6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

Aunque no se cuenta con información fidedigna respecto a la magnitud del problema, de la información existente se puede extraer algunas conclusiones respecto a la continuidad del Programa.

(1) Como se señaló con anterioridad en este Informe, se visualizó el término del Programa en un plazo de 5 años. Sin embargo, los datos sobre beneficiarios potenciales son parciales y sujetos a revisiones anuales; y

(2) Aunque no se cuenta con datos fidedignos y actualizados respecto a la tasa de desregularización de títulos regularizados por el Programa, en un estudio del Ministerio de Bienes Nacionales y el Servicio Nacional de la Mujer, con una muestra de quienes habían saneado sus títulos de propiedad entre 1991 y 1994, se encontró que en 1998-1999, un 19.5% de las propiedades que habían sido regularizadas en el periodo ya no se encontraban en manos de los beneficiarios del saneamiento, y, de estas últimas, un 18.8% habían cambiado de propietario y se encontraban nuevamente desregularizadas.<sup>1</sup>

Las estadísticas presentadas por ALTERPLAN, a partir de un estudio por muestra en las Regiones V, VI y VII, muestran que un 93% de los casos de transmisión de la propiedad por causa de fallecimiento del titular se encontraban, en 1999, nuevamente en situación irregular, presentando la misma situación un 11% de los títulos transmitidos por operaciones comerciales.<sup>2</sup> Cabe señalar, como medida de precaución al utilizar estos porcentajes, que la base de ellos es de 14 casos para la transmisión de la propiedad por fallecimiento del titular y 9 casos para la transferencia por operaciones comerciales. Estos números, en términos absolutos, hacen difícil y algo dudosa la interpretación de resultados. Como ejemplo de esta dificultad, cabe señalar que si, en la muestra, en vez de 1 caso en situación de irregularidad (11% de 9) se hubiera encontrado 2, el porcentaje sería del 22%. Más que un problema de representatividad de la muestra (que depende del diseño de extracción), el problema del estudio de ALTERPLAN radica en un alto error de muestreo, proveniente de un número muestral reducido. Lo anterior no significa que este estudio debe ser desechado, sino que sus resultados deben ser considerados con cuidado, no poniendo especial énfasis en diferencias pequeñas, con una alta probabilidad de ser el resultado de la variación muestral.

Es también, importante considerar que los beneficiarios potenciales del Programa si bien están adecuadamente caracterizados, no están cuantificados en forma precisa, salvo por los DPI, que constituyen prospecciones incompletas según sus propias conclusiones (de hecho, si los datos fueran exactos, el Programa ya habría terminado); por ello, y por el relativo desconocimiento de las tasas de desregularización, los plazos indicados deben ser considerados sólo como resultado de estimaciones más o menos gruesas y por lo tanto sujetas a variaciones.

Los puntos anteriores implican, en primer lugar, que existe una alta probabilidad de que el problema inicial reaparezca. Los índices de desregularización encontrados en los estudios citados implican tasas de desregularización anual del orden de 1,5 a 2,5% lo que, como se indica en la sección 3.1.2, implica que la mitad de las propiedades regularizadas vuelvan a ser clientes potenciales del Programa en 20 a 33 años

1 Ibid., p. 10

2 ALTERPLAN, "Seguimiento de Acciones de Beneficiarios de Programas de Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Propiedad", Informe Final, Abril de 1999; p. 23

## 6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad del Programa

El Panel considera que la continuidad del Programa está justificada, ya que el problema subsiste en el tiempo por un número no determinado 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, implica la necesidad de enfatizar los aspectos preventivos del Programa.

En cuanto a su ejecución, el Panel no percibe alternativas de ejecución más eficientes del primer componente del Programa que permitan alcanzar los mismos resultados, en forma más eficiente

Sin embargo, el Panel considera que esta continuidad debe ir 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 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.

.El segundo componente debe ser reformulado en busca del logro de un impacto significativo, además de su incremento en volumen.

## **7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA**

### **7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa**

#### **7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.**

El Programa es sostenible en el tiempo con las capacidades institucionales y los recursos humanos y financieros de que dispone actualmente y, en la medida que los programas masivos de regularización de los últimos años logren reducir efectivamente el stock de propiedades irregulares, podría ser sostenible incluso con un presupuesto decreciente en el tiempo.

#### **7.1.2 Replicabilidad del Programa (en caso que corresponda)**

No corresponde

### **7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa**

El Programa es sostenible en el tiempo con las actuales capacidades y recursos.

### **7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa**

7.3.1 Se recomienda mantener el financiamiento periódico y la asignación de personal del Programa.

7.3.2 Se recomienda asimismo reforzar y reestructurar profundamente el segundo componente, en lo relativo a la generación de conciencia que evite la desregularización futura, tanto de predios beneficiados por el Programa como de los que no lo han sido, a fin de permitir el decrecimiento paulatino de la demanda por el Programa, con la consecuente liberación de fondos del Estado.

## **8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA**

### **8.1 Análisis de Aspectos innovadores del Programa**

El Programa no presenta aspectos innovadores en su diseño o ejecución, salvo en la creación del segundo componente a partir del año 2000, pero sí está generando iniciativas innovadoras destinadas a mejorar su gestión y focalización y, presumiblemente de gran importancia, a disminuir su demanda futura al facilitar el mantener los títulos de propiedad regularizados. Estas iniciativas fueron presentadas en la sección 1.8 de los Antecedentes del Programa.

### **8.2 Conclusiones sobre los Aspectos Innovadores del Programa**

La creación del segundo componente a partir del año 2000, fue un paso en la dirección correcta pero habiendo aún muy poca experiencia en el área, parece haber tenido un impacto prácticamente nulo, de acuerdo al único estudio evaluativo realizado, lo que hace presente la necesidad de perfeccionarlo.

Las iniciativas de cambio legal ya emprendidas por la DCPR, y muy particularmente la referente a la simplificación de los trámites de posesión efectiva, son apreciadas positivamente por el Panel, y se espera lleguen a tener un impacto significativo en los costos y la focalización del Programa.

### III. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Para efectos de la priorización, las recomendaciones fueron agrupadas según su afinidad, sea por corresponder a un mismo conjunto de medidas o por ser realizables en forma conjunta (caso de la aplicación de un instrumento de medición que permita obtener diversas informaciones). Junto con presentar sucintamente la recomendación o grupo de recomendaciones se informa el o los números de las recomendaciones originales incluidas.

1°.- Se recomienda mantener la asignación de recursos al Programa, garantizando su continuidad, (Recomendación 7.3.1 y Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad).

2°.- Respecto de las actividades de prevención (que corresponden al producto principal del segundo componente), se recomienda evaluar su impacto, reformular el componente a la luz del conocimiento obtenido (lo que probablemente implique cambios profundos, de confirmarse el diagnóstico de casi nulo impacto obtenido en el estudio realizado, con una muestra no representativa) y profundizarlo en el sentido de transformarlo paulatinamente en el principal componente del Programa. (Recomendaciones 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.5, 4.3.1, 7.3.2 y Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad).

3°.- Se recomienda 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, que es de tipo matricial, y adicionalmente estableciendo 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 DCPR (Recomendaciones 2.3.1, 4.3.4, 2.3.1 y 4.3.3).

4°.- Se recomienda determinar en forma precisa los costos administrativos del Programa, con vistas a la eventual disminución de su importancia relativa dentro del Programa, en caso de confirmarse las altas cifras obtenidas con la información actualmente disponible, en la que no es posible desagregar adecuadamente tales costos. Adicionalmente, se recomienda reorientar estos costos administrativos hacia la generación y administración de información agregada. (Recomendaciones 4.3.2 y 4.3.3)

5°.- Se recomienda realizar un análisis costo – beneficio del Programa, lo que requiere previamente de un estudio de valorización de sus beneficios (Recomendación 4.3.6).

6°.- Se recomienda realizar un estudio de seguimiento de los beneficiarios, que arroje información sobre las causas de las desregularizaciones, evalúe 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), al mismo tiempo midiendo 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 (Recomendaciones 1.3.2, 1.3.3 y 5.2.1)

7°.- Se recomienda realizar un catastro de los posibles beneficiarios del programa (identificación de la población objetivo), incorporándolo como una actividad adicional del primer componente (Recomendaciones 1.3.1 y 3.3.6).

8°.- Se recomienda continuar implementando las modificaciones legales actualmente propuestas por la DCPR, de las cuales se visualiza como la más importante la que simplifica los trámites de posesión efectiva, pues permitirá disminuir la demanda por el Programa al bajar la probabilidad de desregularización de la propiedad (Recomendación 3.3.8 e, implícitamente, Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad).

9°.- 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 (Recomendaciones 3.3.1, 4.3.5, 3.3.2, 4.3.1, 3.3.3, 3.3.5, 7.3.2 y Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad).

10°.- Se recomienda no limitar la focalización a los posibles beneficiarios que tengan mayor probabilidad de acceder a otros programas de apoyo para combatir la pobreza, sino mantener la posibilidad de que otros posibles beneficiarios accedan al Programa (Recomendación 3.3.7)

## **BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTERPLAN. "Seguimiento de Acciones de Beneficiarios de Programas de Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Propiedad", Informe Final. Santiago de Chile, ALTERPLAN, Abril de 1999.

Coper, Margarita. "Mejoramiento de los Servicios Agrícolas a los Pequeños Productores y sus Organizaciones". Santiago de Chile, FAO, Diciembre de 1996.

Ministerio de Bienes Nacionales y Consultorías Profesionales AGRARIA Ltda. "Evaluación de la Gestión y Medición de Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", Santiago de Chile, MBN, Noviembre de 1996.

Ministerio de Bienes Nacionales, División de Planificación y Presupuesto. "Seguimiento sobre el Uso de la Propiedad por parte de las Beneficiarias/os de los Programas de Saneamiento de Títulos, desde una Perspectiva de Género", Informe Final. , Santiago de Chile, MBN, Septiembre de 1999.

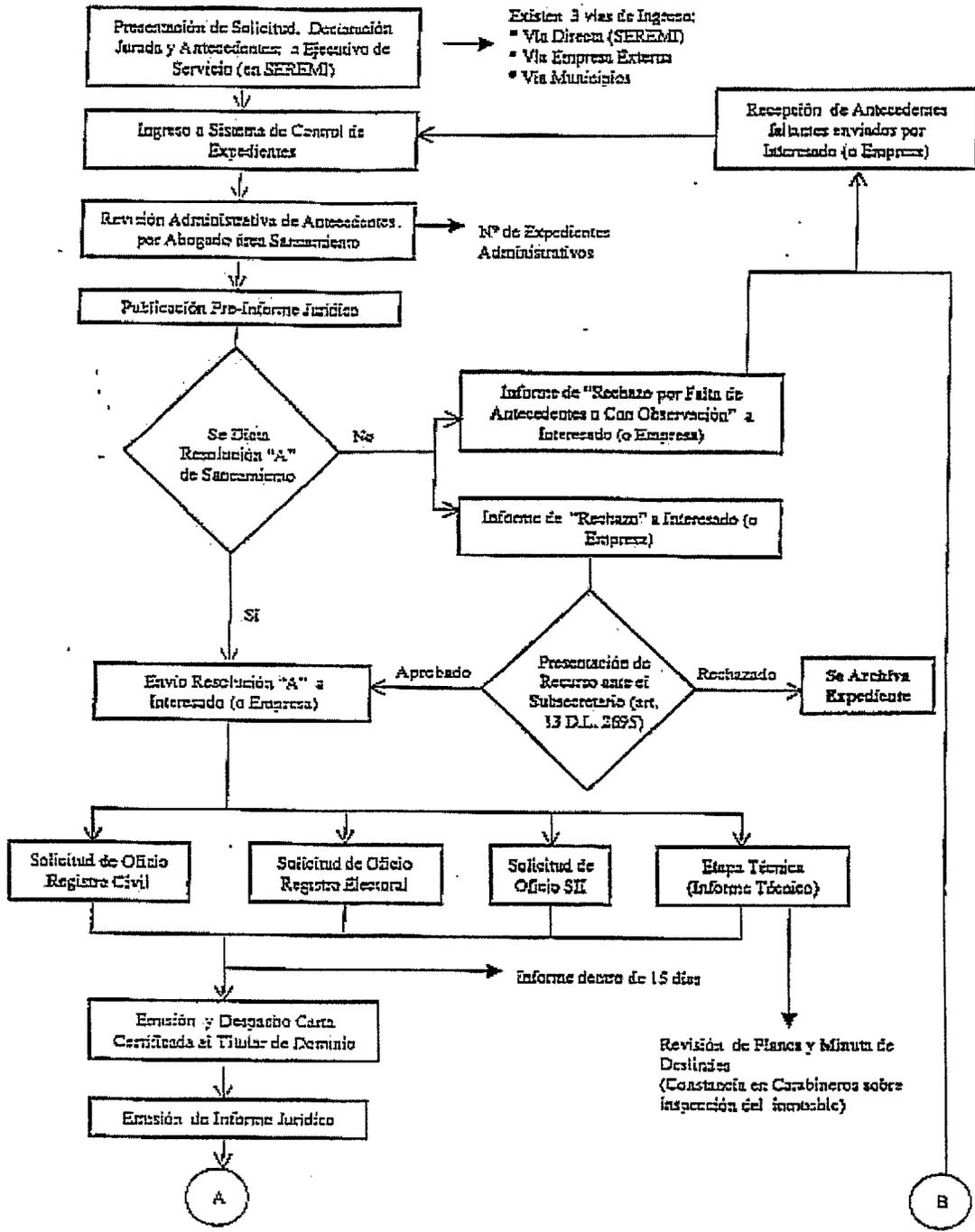
Tapia Soko, Gonzalo. "Informe Final del Programa de Diagnóstico de la Propiedad Irregular (DPI). Versión Preliminar. Santiago de Chile, MBN, sin fecha.

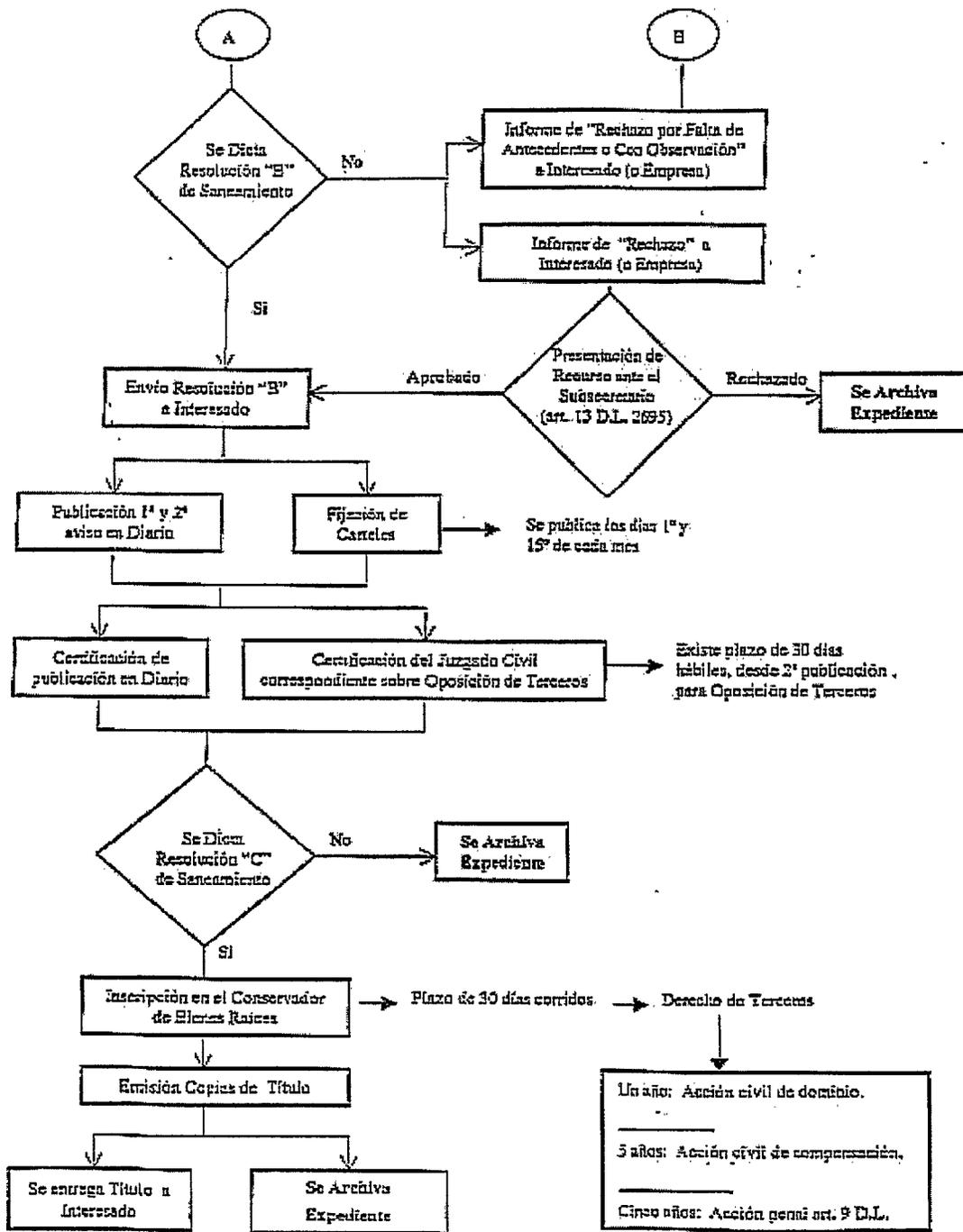
**ANEXO 1**

**FLUJOGRAMA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SANEAMIENTO DE  
TÍTULOS DE LA PROPIEDAD PRIVADA (D.L. 2695)**

**(Complementario a sección 1.5 de los Antecedentes del  
Programa)**

**ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO D.L. N° 2.695/79**



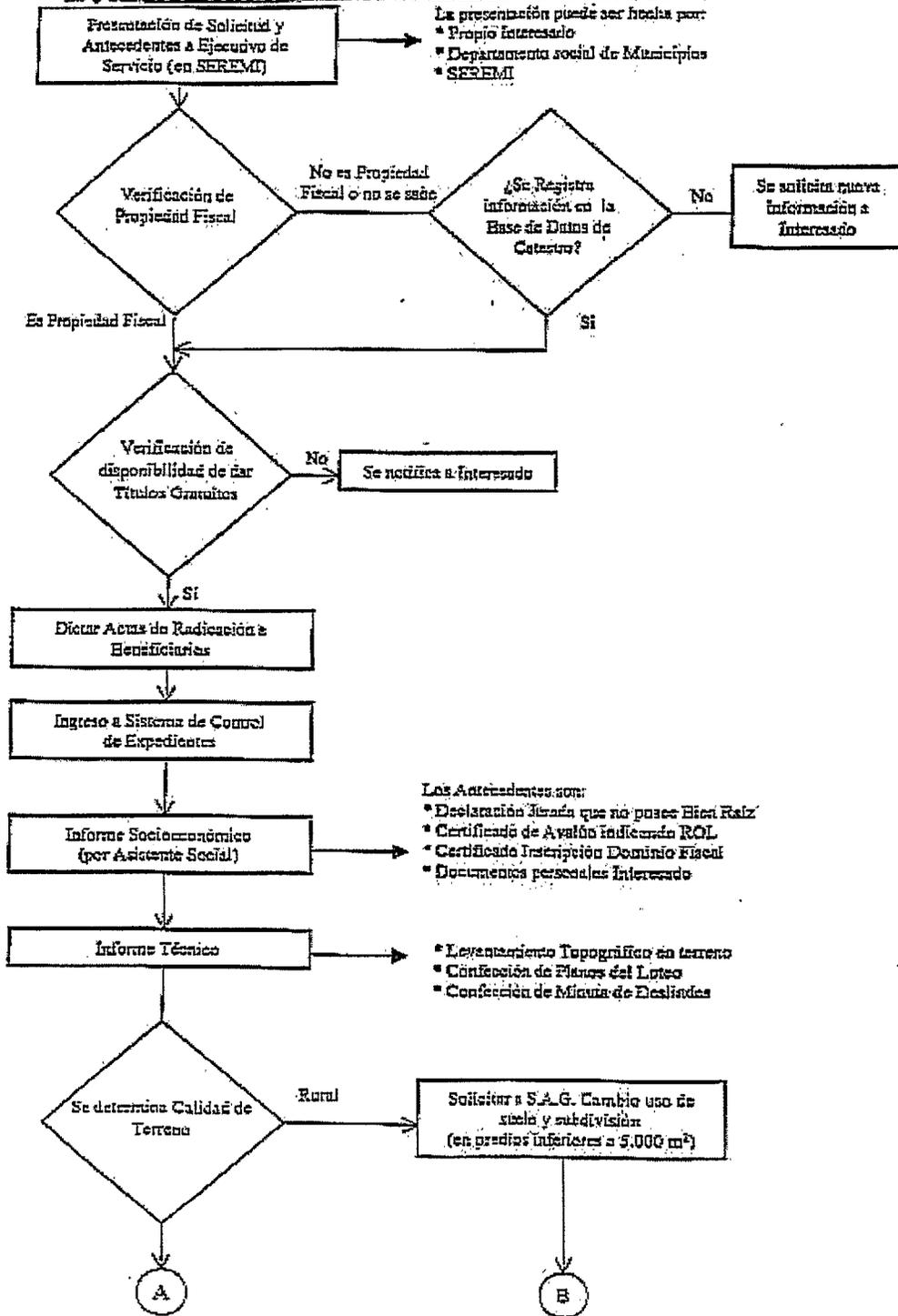


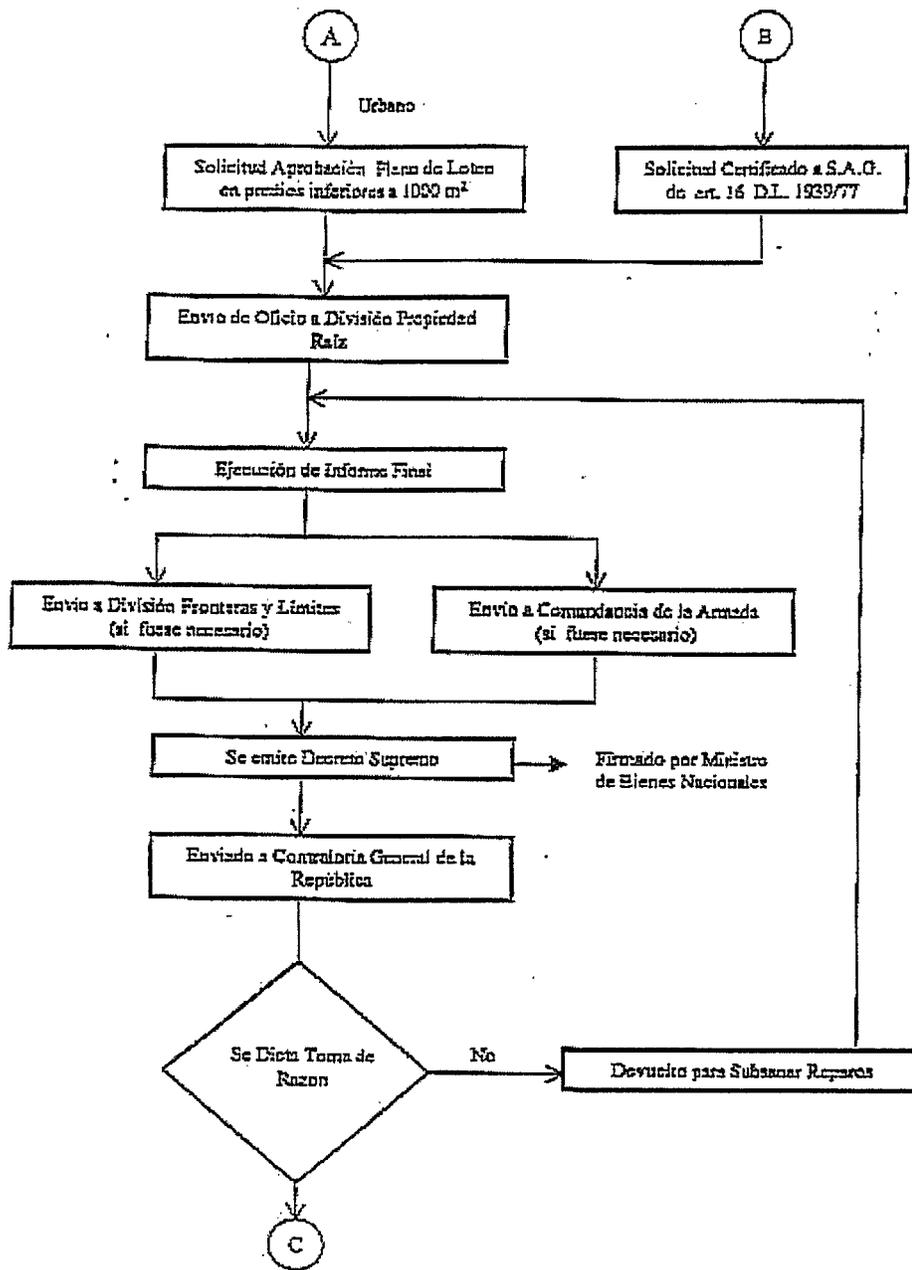
**ANEXO 2**

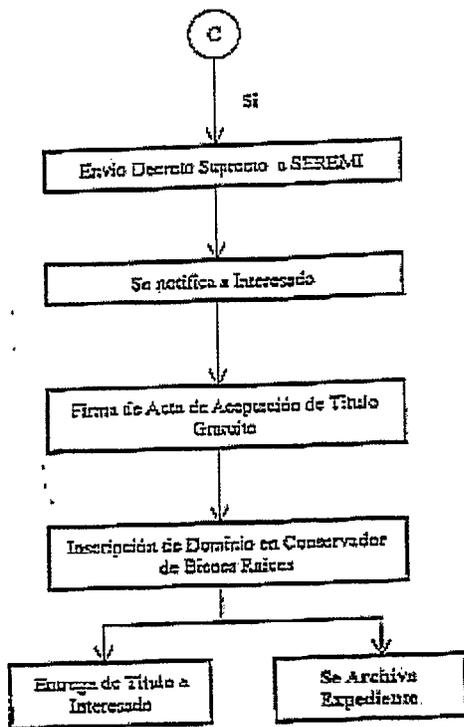
**FLUJOGRAMA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE OTORGAMIENTO  
DE TÍTULOS GRATUITOS EN PROPIEDAD FISCAL (D.L. 1939)**

**(Complementario a sección 1.5 de los Antecedentes del  
Programa)**

**ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE TITULOS GRATUITOS D.L.N| 1939**







**ANEXO 3**

**INDICADORES DE LOS LOGROS DEL PROGRAMA**

**(Complementario a sección 3.1.6 de los Temas de Evaluación)**

Evolución de Indicadores / Información					
Objetivo	Indicador	Cuantificación			
		1997	1998	1999	2000
Pro-pósito	Eficacia Número de casos regularizados/ total planificado	91.09%	102.88%	98.93%	111.71%
	Eficacia N° Resoluciones definitivas que ordenan inscribir/ N° total de solicitudes admitidas.	86.95%	84.74%	84.03%	73.82%
	Calidad: Respuestas con niveles altos de satisfacción / total de beneficiarios	No se puede diferenciar por año. Desarrollo de este indicador en punto 3.1.5  Estudio AGRARIA: En general los beneficiarios tienen una visión positiva del Programa,			
	Calidad: Demora promedio desde ingreso a sistema de control a dictación de resolución que ordena inscribir D.L. 2695	Aprox. 14 meses	Aprox. 12 meses	Aprox 10 meses	Aprox 10 meses
	Calidad: Demora promedio(de acuerdo a punto anterior) / meta de demora	S/Meta	S/Meta	S/Meta	100% de cumplimiento de meta
	Eficiencia: Presupuesto ejecutado/ títulos regularizados	M\$ 47,65	M\$ 113,85	M\$ 83,64	M\$ 64,72
	Eficiencia: Gasto administrativo/ total de presupuesto gastado	23,1%	38,9%	15,8%	18,0%
	Economía: Monto anual ejecutado/ presupuesto asignado	88,53%	71,97%	92,47%	99,76%
	Focalización: Beneficiarios bajo línea de pobreza/ total beneficiarios	100% de los beneficiarios (*)	100% de los beneficiarios (*)	100% de los beneficiarios (*)	100% de los beneficiarios (*)
	Focalización: Porcentaje de beneficiarios que acceden a programas sociales o crediticios	No es posible separar por año.  ALTERPLAN: Un 17% de los beneficios de la muestra acceden a programas sociales y crediticios.  SERNAM: Al regularizar su propiedad, los beneficiarios de la muestra, accedieron en un 22% más a programas sociales y crediticios.			
Equidad: Oposiciones de terceros/ solicitudes admitidas (**)	1.37%	0.79%	1.05%	2.10%	

(\*) Información entregada directamente por la DCPR, sobre la base de su experiencia y mecanismos de focalización; no existe un referente documentado sobre esto.

(\*\*) Porcentaje basado en solicitudes admitidas del Programa Sectorial, para regularizaciones de propiedades particulares.

Objetivo	Indicador	Cuantificación			
		1997	1998	1999	2000
Componente 1.1	Superficie regularizada sector urbano (m2)	2.377.371	5.110.661	7.577.872	2.763.505
	Superficie regularizada sector rural (Hás)	60.512,69	58.180,89	52.576,85	34.866,08
	Beneficiarios con título inscrito sector urbano	5.606	9.102	9.688	6.752
	Beneficiarios con título inscrito sector rural	10.164	10.496	10.479	10.465
Componente 1.2	Superficie regularizada sector urbano (m2)	247.635	180.534	228.828	160.865
	Superficie regularizada sector rural (Hás)	9.793,04	11.141,60	32.200,02	10.233,95
	Beneficiarios con título inscrito sector urbano	1.375	725	783	491
	Beneficiarios con título inscrito sector rural	392	631	1.077	647
		1997	1998	1999	2000
Componente 2	N° de material de difusión producido	No corresponde	No corresponde	Sin información	32.000 folletos 10.000 afiches 5.000 cartillas 40.000 dípticos (*)
	N° de reuniones talleres realizadas/ N° de reuniones anuales planificada	No corresponde	No corresponde	No corresponde	143.5% de cumplimiento de la meta
	N° de funcionarios del servicio capacitados como agentes preventivos	No corresponde	No corresponde	No corresponde	78 funcionarios (26 profesionales y 52 técnicos administrativos)
	N° de funcionarios de otras instituciones u organizaciones capacitados como monitores de prevención	No corresponde	No corresponde	No corresponde	1.680 personas (Dpto. social municipios, SERNAM, Dirigentes Vecinales, Servicio País)
	N° de solicitudes captadas	20.168	24.726	26.212	24.866
Porcentaje de desregularización de propiedades que ya han sido regularizadas.	No se puede establecer información por año. Desarrollo de este indicador en punto 3.1.2  Estudio ALTERPLAN: Del total de la muestra se desregularizó un 12% de las propiedades que habían sido regularizadas con anterioridad. Estudio SERNAM: Del total de la muestra se desregularizó un 17.3% de las propiedades que habían sido regularizadas con anterioridad.				

(\*) Folletos y afiches Campaña "su Propiedad sin Título no vale". Folletos diferenciados para población objetivo (hombres, mujeres, indígenas) Cartillas Convenio SERNAM Dípticos sobre regularización de la propiedad

**ANEXO 4**

**ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS**

## ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTO

I Información del Ministerio de Bienes nacionales 1997-2000  
(en miles de pesos reales)

año 1997	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	2.779.644	2.790.115	100,38%
bienes y servicios de consumo	776.937	740.476	95,31%
inversión	2.766.406	1.798.322	65%
transferencias	6.454.537	9.438.306	146%
otros	341.246	142.584	42%
Total	13.118.771	14.909.803	114%

año 1998	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	3.215.314	3.237.616	101,00%
bienes y servicios de consumo	927.388	880.981	95,00%
inversión	4.239.474	3.749.385	88%
transferencias	5.709.114	5.500.823	96%
otros	804.444	474.824	59%
Total	14.895.733	13.843.629	93%

año 1999	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	3.440.680	3.371.701	98,00%
bienes y servicios de consumo	882.374	859.387	97,39%
inversión	1.477.582	1.275.381	86%
transferencias	5.361.799	5.362.283	100%
otros	683.049	701.003	103%
Total	11.845.484	11.569.755	98%

año 2000	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	3.399.998	3.343.342	98,00%
bienes y servicios de consumo	741.412	739.730	100,00%
inversión	1.445.746	616.716	43%
transferencias	4.103.823	4.435.050	108%
otros	740.570	683.410	92%
Total	10.431.548	9.818.249	94%

II Información específica del Programa periodo 1997-2000

2.1 Presupuesto y gastos del Programa de saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Propiedad 25-31-424.  
(en miles de pesos reales)

año 1997	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	334.240	334.240	100,00%
bienes y servicios de consumo	467.939	242.142	51,75%
inversión	25.274	21.183	83,81%
otros	8.152	8.152	100,00%
Subtotal	835.605	605.718	72,49%
aporte planta y contrata	120.274	120.274	100,00%
Total	955.879	725.992	

año 1998	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	715.652	702.226	98,12%
bienes y servicios de consumo	1.350.333	568.213	42,08%
inversión	100.826	72.400	71,81%
Arrastre año anterior	218.695	218.695	100,00%
Subtotal	2.385.506	1.561.534	65,46%
aporte planta y contrata	121.388	121.388	100,00%
Total	2.506.894	1.682.922	

año 1999	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	535.406	535.406	100,00%
bienes y servicios de consumo	1.555.447	1.281.567	82,39%
inversión	112.571	61.258	54,42%
Arrastre año anterior	343.188	343.188	100,00%
Subtotal	2.546.612	2.221.418	87,23%
aporte planta y contrata	124.209	124.209	100,00%
Total	2.670.821	2.345.627	

año 2000	presupuesto asignado	gasto efectivo	
		monto	%
personal	595.979	595.979	100,00%
bienes y servicios de consumo	706.068	577.830	81,84%
inversión	74.259	74.259	100,00%
Arrastre año anterior	313.454	313.454	100,00%
Subtotal	1.689.761	1.561.522	92,41%
aporte planta y contrata	123.844	123.844	100,00%
Total	1.813.605	1.685.366	

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gastos del Programa

AÑO	Presupuesto Asignado	Gasto efectivo		Arrastre año anterior	Saldo presupuestario
		monto	%		
1997	955.879	725.992	75,95%	0	229.887
1998	2.506.894	1.682.922	67,13%	218.695	823.972
1999	2.670.821	2.345.627	87,82%	343.188	325.194
2000	1.813.605	1.685.366	92,93%	313.454	128.239



ANO 2000 REGIONES	REGIONES												TOTAL	
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII		RM
Tif. Gratuito	8.600	0	13.258	16.852	15.784	6.789	4.200	10.471	6.528	20.820			0	103.302
D.L. 1.939														
Saneamiento	38.200	20.314	56.295	77.452	127.859	53.906	95.651	136.929	139.638	135.129	6.000	6.888	103.582	997.843
D.L. 2.695														
TOTAL	46.800	20.314	69.553	94.304	143.643	60.695	99.851	147.400	146.166	155.949	6.000	6.888	103.582	1.101.145
Total Actualizado	48.363	20.992	71.876	97.454	148.441	62.722	103.186	152.323	151.048	161.158	6.200	7.118	107.042	1.137.923

2.3 Costos Administrativos y Directos del Programa (en miles de pesos reales)

ANO	A		B		A + B	
	Costos Administrativos	Costos por Componente	Costos por Componente	Total Gasto presupuestado		
1997	313.254		642.625	955.879		
1998	1.048.598		1.458.296	2.506.894		
1999	1.236.716		1.434.105	2.670.821		
2000	675.682		1.137.923	1.813.605		

III Fuentes de Financiamiento del Programa Periodo 1997-2000  
(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1997	1998	1999	2000
	Monto	Monto	Monto	Monto
1.-aporte fiscal directo	955.879	2.506.894	2.670.821	1.813.605
presupuesto sectorial	0	0	0	0
	0	0	0	0
2.-transferencias otras	0	0	0	0
instituciones públicas	0	0	0	0
F.N.D.R.	119.979	171.606	384.365	151.154
Chile Barrio	0	0	0	331.137
Total	1.075.858	2.678.500	3.055.186	2.295.896

**ANEXO 4**

**MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**



## MATRIZ DE EVALUACION DEL PROGRAMA

<b>NOMBRE DEL PROGRAMA: SANEAMIENTO Y NORMALIZACION DE LA TENENCIA IRREGULAR DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAIZ</b>			
<b>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1997-2000</b>			
<b>MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE BIENES NACIONALES</b>			
<b>SERVICIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE BIENES NACIONALES</b>			
<b>PRESUPUESTO ASIGNADO 2001: 1.238.505.000.-</b>			
Enunciado del objetivo	Indicadores /información	Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo	
<b>FIN:</b> Contribuir a combatir 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.			

<p><b>PROPÓSITO:</b></p>	<p>"Beneficiarios pobres" (poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin título) regularizan jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural</p>	<p><u>Eficacia:</u> -Cumplimiento de metas: -Atención exitosa de solicitudes</p>	<p>Nº de casos regularizados / total planificado  Nº de resoluciones definitivas que ordenan inscripción / Nº total de solicitudes admitidas  Respuestas con niveles muy altos de satisfacción / total beneficiarios encuestados  Días transcurridos, en promedio, entre ingreso al sistema de control de expedientes y dictación de la resolución que ordena inscribir, (comparación inter-anual)  Demora efectiva / meta de demora</p>	<p>Estadísticas ministeriales de la <b>DCPR</b> (División de la Constitución de la Propiedad Raíz) y <b>DIPLAP</b> (División de Planificación y Presupuesto) del <b>MBN</b> (Ministerio de Bienes Nacionales).  DCPR y estudios de consultora <b>ALTERPLAN</b> y del <b>MBN</b> y el <b>SERNAM</b> (Servicio Nacional de la Mujer).  DCPR.</p>	<p>-Los beneficiarios ejercen sus derechos a acceder a la propiedad. -Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa</p> <p>-Instituciones o servicios relacionados con los procedimientos del programa (SII, Reg. Civil, Municipalidades, CBR-SAG, Contraloría) cumplen en forma expedita con plazos y convenios de cooperación -Condiciones climáticas favorables para efectuar mensuras de los inmuebles en proceso de regularización.</p>
--------------------------	---	--	--	--	---

<sup>1</sup> Beneficiarios pobres (ubicados bajo la línea de pobreza).

<u>Eficiencia:</u> -Costo por atención administrativo -Costo administrativo	Presupuesto ejecutado / Títulos regularizados) / Total presupuesto gastado (1997-2000)	DCPR, Departamento de Programación y Control de la DCPR (programa sectorial), Departamento de Presupuesto de la DIPLAP.	-Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa
<u>Economía:</u> -Ejecución presupuestaria	Monto anual ejecutado (gastado) / Presupuesto asignado (1997-2000)	Departamento de Programación y Control de la DCPR (programa sectorial), Departamento de Presupuesto de la DIPLAP.	
<u>Focalización:</u> -Hacia beneficiarios pobres -Hacia beneficiarios que acceden a otros programas	Beneficiarios bajo línea de pobreza / Total beneficiarios  Beneficiarios que posteriormente acceden a programas de apoyo	D.C.P.R.  Estudios realizados  evaluativos	
<u>Equidad:</u> Respeto de la propiedad establecida	Oposiciones de terceros / Solicitudes admitidas	D.C.P.R.	-Se mantienen los procedimientos que garantizan derechos a terceros.

**COMPONENTES:**

<p>1. Beneficiarios con títulos de dominio inscrito</p> <p>1.1-Regularización de la posesión material de propiedad particular (DL 2695)</p> <p>1.2 Normalización de la tenencia de la propiedad fiscal (DL 1939)</p>	<p>-Evolución en el tiempo de la superficie regularizada por el DL 2695</p> <p>Evolución en el tiempo del número de beneficiarios del DL 2695</p> <p>-Evolución en el tiempo de la superficie regularizada por el DL 1939</p> <p>Evolución en el tiempo del número de beneficiarios del DL 1939</p>	<p>-Superficie de propiedad particular regularizada y con título inscrito, sector urbano (m<sup>2</sup>)-y rural (hás.) por año y región (1997-2000)</p> <p>-Beneficiarios de propiedad particular con título inscrito, por sector urbano y rural por año y región.</p> <p>-Superficie de propiedad fiscal regularizada y con título inscrito, sector urbano(m<sup>2</sup>)-y rural (Hás.), por año y región (1997-2000)</p> <p>-Beneficiarios de propiedad fiscal con título inscrito por sector urbano y rural por año.</p>	<p>Estadísticas de la DCPR</p>
--	---	---	--------------------------------

<p>2. Beneficiarios potenciales se informen e interesan en ventajas y facilidades para regularizar la propiedad, y de los beneficios de mantener la propiedad regularizada.</p>	<p>Prevención y Difusión: -Evolución en el tiempo de la producción de materiales -Evolución en el tiempo de la realización de reuniones y talleres</p>	<p>-Número de materiales de difusión producido (folletos, cartillas videos) -Número de reuniones - talleres realizados.</p>	<p>Unidad de Comunicaciones del MBN.  Unidad de Comunicaciones del MBN. DCPR</p>	<p>- Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa - Existe una disposición favorable por parte de dirigentes vecinales para conocer y difundir el programa</p>
<p><u>Capacitación:</u></p>	<p>-Número de funcionarios del Servicio capacitados como agentes de prevención. -Número de funcionarios de otras instituciones y organizaciones (municipalidades y otros). capacitados como monitores de prevención .</p>	<p>DCPR  DCPR</p>	<p>DCPR</p>	<p>Estudios de ALTERPLAN y del MBN - SERNAM (Nota: son dos estudios puntuales en el tiempo; este indicador no se calcula regularmente</p>
<p><u>Eficacia en cuanto a los Logros:</u></p>	<p>-Evolución en el tiempo del Número de solicitudes de solicitudes -Evolución en el tiempo de la tasa de desregularización</p>	<p>-Número de solicitudes captadas (Comparación inter-anual) - Porcentaje de desregularización de propiedades que han sido regularizadas.</p>	<p>DCPR</p>	<p></p>

ACTIVIDADES	Eficacia:	Número de licitaciones llamadas y resueltas (Comparación inter-anual).	DCPR	Las empresas se interesan en participar.
Componente 1.1	- Evolución en el tiempo del número de licitaciones completadas	Número de licitaciones llamadas y resueltas (Comparación inter-anual).	DCPR	Las empresas se interesan en participar.
- Licitación de empresas para proyectos nuevos	- Evolución en el tiempo de la captación	Número de solicitudes captadas por año (Comparación inter-anual).	DCPR	-Los otros servicios responden oportuna y verazmente
- Captación de solicitudes	- Evolución en el tiempo de la admisión a tramitación.	Número de solicitudes admitidas a tramitación (Comparación inter-anual).	DCPR	-El Conservador de Bienes Raíces inscribe la propiedad oportunamente.
- Revisión de antecedentes, resolución del Servicio que admite el caso a tramitación.	- Evolución en el tiempo de la Resolución de aceptación.	Número de resoluciones de aceptación de casos (Comparación inter-anual).	DCPR	
- Preinforme jurídico	- Evolución en el tiempo de la Inscripción.	Número de inscripciones (Comparación inter-anual).	DCPR	
- Oficios a otros Servicios	Eficiencia:	Solicitudes admitidas a tramitación / Solicitudes captadas.	DCPR	
- Levantamiento topográfico	-En la admisión a tramitación	Nº solicitudes que culminan en inscripción / Nº solicitudes admitidas.	DCPR	
- Resolución del Servicio que acepta el caso y ordena publicaciones	-En el proceso completo			
- Certificación (no oposición)				
- Resolución que ordena inscribir el inmueble a nombre del beneficiario en el respectivo CBR.				
- Inscripción del título				

<p>Componente 1.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Captación de solicitudes</li> <li>- Verificación de propiedad rural y de factibilidad de la solicitud.</li> <li>- Dictación de acta de radicación.</li> <li>- Informes sociales y técnicos.</li> <li>- Terreno rural: solicitud de certificado del SAG. Terreno urbano: solicitud de aprobación del plano de loteo.</li> <li>- Oficio a DCPR y ejecución de informe final.</li> <li>- Eventualmente: envío a División de Fronteras y Límites, o a Comandancia de la Armada.</li> <li>- Emisión de D.S y envío a Contraloría y a SEREMI.</li> <li>- Firma de Acta de Aceptación.</li> <li>- Inscripción de Título.</li> </ul>	<p><u>Eficacia:</u> -Evolución en el tiempo de la Captación.</p> <p>-Evolución en el tiempo de la generación del informe final.</p> <p>-Evolución en el tiempo de la inscripción</p> <p><u>Eficiencia:</u> en el proceso completo</p>	<p>Número de solicitudes captadas (Comparación inter-anual).</p> <p>Número de informes finales emitidos (Comparación inter-anual).</p> <p>Número de inscripciones por año (Comparación inter-anual).</p> <p>Número de solicitudes que culminan en inscripción / Número de solicitudes admitidas.</p>	<p>DCPR</p> <p>DCPR</p> <p>DCPR</p> <p>DCPR</p>	<p>-El Conservador de Bienes Raíces inscribe la propiedad oportunamente.</p>
<p>Componente 2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de material</li> <li>- Coordinaciones interinstitucionales</li> <li>- Talleres de Difusión y Capacitación</li> </ul>	<p><u>Eficacia:</u> -Evolución en el tiempo de la elaboración de material.</p> <p>-Evolución en el tiempo de las Coordinaciones Inter-institucionales.</p> <p>-Evolución en el tiempo de la realización de talleres.</p>	<p>Cantidad de material elaborado, por tipo (Comparación inter-anual).</p> <p>Número de instituciones coordinadas (Comparación inter-anual).</p> <p>Número de talleres realizados (Comparación inter-anual).</p> <p>Número asistentes a talleres (Comparación inter-anual).</p>	<p>Unidad de comunicaciones del MBN y DCPR.</p> <p>DCPR</p> <p>DCPR</p> <p>DCPR</p>	<p>-Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa</p>

**ANEXO 5**

**PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO**



# PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO

<b>NOMBRE DEL PROGRAMA: SANEAMIENTO Y NORMALIZACION DE LA TENENCIA IRREGULAR DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAIZ</b>			
<b>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1997-2000</b>			
<b>MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE BIENES NACIONALES</b>			
<b>SERVICIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE BIENES NACIONALES</b>			
<b>PRESUPUESTO ASIGNADO 2001: 1.238.505.000.-</b>			
Enunciado del objetivo	Indicadores /información	Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo	
<b>FIN:</b> Contribuir a combatir 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.			

<p><b>PROPÓSITO:</b></p> <p>"Beneficiarios pobres<sup>1</sup> (poseedores de propiedad con títulos irregulares o sin título) regularizan jurídicamente la tenencia de su propiedad urbana o rural</p>	<p><b>Eficacia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cumplimiento de metas:</li> <li>-Atención exitosa de solicitudes</li> </ul> <p><u>Calidad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Grado de satisfacción de los beneficiarios con el programa</li> <li>-Evolución en el tiempo de la demora efectiva del procedimiento:</li> <li>-Demora respecto de las metas</li> </ul>	<p>Nº de casos regularizados / total planificado</p> <p>Nº de resoluciones definitivas que ordenan inscripción / Nº total de solicitudes admitidas</p> <p>Respuestas con niveles muy altos de satisfacción / total beneficiarios encuestados</p> <p>Días transcurridos, en promedio, entre ingreso al sistema de control de expedientes y dictación de la resolución que ordena inscribir, (comparación inter-anual)</p> <p>Demora efectiva / meta de demora</p>	<p>Estadísticas ministeriales de la <b>DCPR</b> (División de la Constitución de la Propiedad Raíz) y <b>DIPLAP</b> (División de Planificación y Presupuesto) del <b>MBN</b> (Ministerio de Bienes Nacionales).</p> <p>DCPR y estudios de consultora ALTERPLAN y del MBN y el <b>SERNAM</b> (Servicio Nacional de la Mujer). DCPR.</p> <p>DCPR.</p>	<p>-Los beneficiarios potenciales ejercen sus derechos a acceder a la propiedad.</p> <p>-Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa</p> <p>-Instituciones o servicios relacionados con los procedimientos del programa (SII, Reg. Civil, Municipalidades, CBR-SAG, Contraloría) cumplen en forma expedita con plazos y convenios de cooperación</p> <p>-Condiciones climáticas favorables para efectuar mensuras de los inmuebles en proceso de regularización.</p>
---	---	--	--	---

<sup>1</sup> Beneficiarios pobres (ubicados bajo la línea de pobreza).

<u>Eficiencia:</u> -Costo atención administrativo	por Presupuesto ejecutado / Títulos regularizados / Total presupuesto administrativo / Total presupuesto gastado (1997-2000)	DCPR, Departamento de Programación y Control de la DCPR (programa sectorial), Departamento de Presupuesto de la DIPLAP.	-Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa
<u>Economía:</u> -Ejecución presupuestaria	Monto anual ejecutado (gastado) / Presupuesto asignado (1997-2000)	Departamento de Programación y Control de la DCPR (programa sectorial), Departamento de Presupuesto de la DIPLAP.	
<u>Focalización:</u> -Hacia beneficiarios pobres -Hacia beneficiarios que acceden a otros programas	Beneficiarios bajo línea de pobreza / Total beneficiarios  Beneficiarios que posteriormente acceden a programas de apoyo	D.C.P.R.  Estudios realizados  evaluativos	
<u>Equidad:</u> Respeto de la propiedad establecida	Oposiciones de terceros / Solicitudes admitidas	D.C.P.R.	-Se mantienen los procedimientos que garantizan derechos a terceros.

COMPONENTES:				Estadísticas de la DCPR
1. Beneficiarios con títulos de dominio inscrito	-Evolución en el tiempo de la superficie regularizada por el DL 2695 Evolución en el tiempo del número de beneficiarios del DL 2695	-Superficie de propiedad particular regularizada y con título inscrito, por año y región (1997-2000)  -Beneficiarios de propiedad particular con título inscrito, por sector urbano y rural por año y región.		
1.1.-Regularización de la posesión material de propiedad particular (DL 2695)	-Evolución en el tiempo de la superficie regularizada por el DL 1939	-Superficie de propiedad fiscal regularizada y con título inscrito, por sector urbano(m <sup>2</sup> )-y rural (Hás.), por año y región (1997-2000)		
1.2 Normalización de la tenencia de la propiedad fiscal (DL 1939)	Evolución en el tiempo del número de beneficiarios del DL 1939	-Beneficiarios de propiedad fiscal con título inscrito por sector urbano y rural por año.		
2. Beneficiarios potenciales se informen e interesan en ventajas y facilidades para regularizar la propiedad, y de los beneficios de mantener la propiedad regularizada.		Redefinir indicadores de acuerdo a nuevas actividades que deben surgir del estudio de impacto de Campaña de Prevención y de la profundización de dicho estudio.		- Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa - Existe una disposición favorable por parte de dirigentes vecinales para conocer y difundir el programa

ACTIVIDADES

Componente 1

- Catastro nacional de terrenos que se encuentran en situación de irregularidad y caracterización de sus ocupantes.
- Determinar situación de terrenos (particular, fisco, serviu, etc)
- Determinar avalúo fiscal de dichas propiedades.
- Encuesta a habitantes de terrenos irregulares que cumplen requisitos del Programa, sobre:
  - \*situación respecto del terreno (heredero, venta irregular, etc; permanencia en el terreno; documentación que acredita derechos; etc)
  - \*situación socioeconómica y educacional.
  - \*motivación para regularizar propiedad.
  - \*otros

<p>Componente 2.1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Licitación de empresas para proyectos nuevos</li> <li>- Captación de solicitudes</li> <li>- Revisión de antecedentes, resolución del Servicio que admite el caso a tramitación.</li> <li>- Preinforme jurídico</li> <li>- Oficios a otros Servicios</li> <li>- Levantamiento topográfico</li> <li>- Resolución del Servicio que acepta el caso y ordena publicaciones</li> <li>- Certificación (no oposición)</li> <li>- Resolución que ordena inscribir el inmueble a nombre del beneficiario en el respectivo CBR.</li> <li>- Inscripción del título</li> </ul>			<p>Las empresas se interesan en participar.</p> <p>-Los otros servicios responden oportuna y verazmente</p> <p>-El Conservador de Bienes Raíces inscribe la propiedad oportunamente.</p>
<p>Componente 2.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Captación de solicitudes</li> <li>- Verificación de propiedad rural y de factibilidad de la solicitud.</li> <li>- Dictación de acta de radicación.</li> <li>- Informes sociales y técnicos.</li> <li>- Terreno rural: solicitud de certificado del SAG. Terreno urbano: solicitud de aprobación del plano de loteo.</li> <li>- Oficio a DCPR y ejecución de informe final.</li> <li>- Eventualmente: envío a División de Fronteras y Límites, o a Comandancia de la Armada.</li> <li>- Emisión de D.S y envío a Contraloría y a SEREMI.</li> <li>- Firma de Acta de Aceptación.</li> <li>- Inscripción de Título.</li> </ul>			<p>-El Conservador de Bienes Raíces inscribe la propiedad oportunamente.</p>

<p>Componente 3 - Redefinir actividades incorporando aportes del estudio de impacto de la Campaña de Prevención y profundización de dicha evaluación.</p>				<p>-Existe una disposición favorable por parte de otras instituciones públicas para coordinar acciones con el programa</p>
---	--	--	--	--