

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE  
TÍTULOS DE DOMINIO**

**MINISTERIO DE BIENES NACIONALES  
SUBSECRETARÍA DE BIENES NACIONALES**

**PANELISTAS:**

Juan Carlos Oyanedel (COORDINADOR)

Américo Ibarra

Andrea Miranda

**ENERO – AGOSTO 2015**

**NOMBRE PROGRAMA:** Programa de Regularización de Títulos de Dominio  
**AÑO DE INICIO:** 1979  
**MINISTERIO RESPONSABLE:** Ministerio de Bienes Nacionales  
**SERVICIO RESPONSABLE:**

## RESUMEN EJECUTIVO

**PERÍODO DE EVALUACIÓN:** 2011-2014

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2015:** \$3.998.919 miles

### 1. Descripción general del programa

El programa de Regularización de Títulos de Dominio es un programa ejecutado por el Ministerio de Bienes Nacionales, a través de su División de Constitución de la propiedad Raíz.

El programa regulariza, a través de la aplicación de un procedimiento administrativo, normado en una serie de cuerpos jurídicos (D.L. N° 2.695/79 para saneamiento; DFL 5 para goces singulares; D.L. 1.939 para títulos gratuitos sobre propiedad fiscal, DL 2.885 para títulos gratuitos en Isla de Pascua; Ley 19.776 para títulos gratuitos para propiedades en el sur de Chile-Ley del Sur y; Ley 20.062 para títulos sobre caletas pesqueras) la situación del poseedor material irregular de un bien raíz, reconociéndole la calidad de poseedor regular para adquirir el dominio del inmueble. El programa se inició el año 1997.

#### ▪ Objetivos de Fin y Propósito

Los objetivos del programa son:

**FIN:** Apoyar el desarrollo económico y social del país por medio de facilitar el acceso a prestaciones sociales<sup>1</sup> y servicios privados a partir de la certeza jurídica respecto a la tenencia de propiedad, a personas en situación de tenencia irregular de vivienda.

**PROPÓSITO:** Entregar certidumbre jurídica al poseedor irregular de un inmueble, sujeto a la normativa imperante.

La certeza jurídica permite que los poseedores irregulares tomen mejores decisiones en dos aspectos: 1) en caso de acceder a dominio, pueden acceder a subsidios específicos para propietarios (como los subsidios de autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda) , así como a financiamiento de privados; y 2) en el caso de que no accedan a dominio, pueden orientar su acción hacia subsidios orientados a personas sin propiedad (como los subsidios de adquisición de vivienda o de arriendo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo).

#### ▪ Descripción de los componentes del programa con su respectiva modalidad de producción

##### **COMPONENTE 1: Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus Títulos de Dominio sobre la Propiedad Particular – Regularización (D.L. 2.695)**

En este componente los beneficiarios logran obtener certeza jurídica respecto al dominio de la propiedad ocupada de manera no legal. En este marco, por medio de la acción del programa, logran acceder al dominio o son informados de la imposibilidad cierta de hacerlo.

<sup>1</sup> Como el acceso a subsidios para construcción o acceso a la vivienda, mejora de calles y plazas, así como acceso a servicios básicos como luz y agua potable.

## **COMPONENTE 2: Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus Goces singulares o como comunidad agrícola (D.F.L. N°5)**

La regularización de Goces singulares, permite la regularización de tierras ubicadas en ambientes rurales. Este DFL regula a las comunidades agrícolas que existen en la IV y V región desde la época de la Colonia. El foco de este componente es entregar a las comunidades rurales y comuneros certeza respecto el goce de la tierra.

## **COMPONENTE 3: Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus derechos relacionados a Títulos Gratuitos sobre la Propiedad Fiscal**

El componente 3 se constituye de todos aquellos casos en que el dominio original deriva de propiedad fiscal. Este se divide en cuatro subcomponentes, de los cuales, para efectos de la evaluación del presente Programa de Regularización de Títulos de Dominio, se analizará sólo el subcomponente 3.1, de derechos a títulos gratuitos, debido al porcentaje que representan los otros subcomponentes (menos del 2% de los casos totales entre 2011-2014) y de las particularidades de cada uno de ellos, lo que es referido en cada apartado siguiente.

### **Subcomponente 3.1**

#### **Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus derechos a Títulos Gratuitos (D.L. 1.939)**

El Artículo 88 del DL 1939 autoriza al Presidente de la República para que a través del Ministerio de Bienes Nacionales, ex Ministerio de Tierras y Colonización, se transfiera gratuitamente inmuebles fiscales rústicos o urbanos, a personas naturales chilenas, siempre que por sus antecedentes socio-económicos se justifique o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales de este Ministerio.

### **Subcomponente 3.2**

#### **Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus derechos a Título Gratuito en Isla de Pascua (D.L. 2.885)**

En el caso del subcomponente 3.2, los títulos de dominio para la Isla de Pascua podrán otorgarse a la población originaria de la Isla y a aquéllos no originarios pero que sus padres o madres sean oriundos de ella y que tengan domicilio y residencia en la Isla, al mismo tiempo que una profesión, oficio o actividad permanente.

### **Subcomponente 3.3**

#### **Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus derechos a Título Gratuito Ley del Sur (Ley 19.776)**

El Título II del D.L. 19.776 "Disposiciones especiales para la regularización de ocupaciones en zonas que indica", señala la existencia de tratamiento especial para optar a títulos gratuitos de dominio a personas naturales chilenas que tengan solicitudes pendientes de ventas directas o de títulos gratuitos de inmuebles fiscales urbanos o rurales, y que cumplan además con los siguientes requisitos: a) Tener ingresadas las solicitudes respectivas ante la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales u oficina provincial correspondiente, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. b) Ejercer una ocupación efectiva del inmueble solicitado. c) Acreditar una ocupación continua y efectiva de a lo menos cinco años del inmueble solicitado. d) Que el avalúo fiscal del inmueble de actual dominio del solicitante o su cónyuge, o de la parte o cuota de derechos que recaigan sobre éste, no sea superior a 700 unidades de fomento.

### Subcomponente 3.4

#### Beneficiarios logran certeza jurídica sobre sus derechos a Título Gratuito Ley de Caletas (Ley 20.062)

La Ley N° 20.062, también llamada Ley de Caletas, se aplica únicamente en 5 regiones y a 17 caletas de pescadores artesanales. Esta es una norma excepcional, que posibilita, previo informe favorable de la Comandancia en Jefe de la Armada, transferir el dominio de terrenos fiscales a sus ocupantes, sean éstos personas naturales o jurídicas chilenas, que se encuentran dentro de la faja de 80 metros de ancho, medidos desde la línea de más alta marea de la costa.

#### ▪ Población potencial y objetivo

**Población potencial** se define como todas aquellas personas que se encuentran en situación de tenencia irregular de terrenos. No obstante, dicha definición implica la capacidad de identificar con certeza jurídica aquellos terrenos en situación irregular con el fin de cuantificar dicha población. Dado que esto no resulta posible, se utilizará un proxy emanado de la serie de encuestas CASEN, que permiten estimar, al menos por auto-reporte a aquellas personas que declaran estar en posesión o uso irregular de terrenos.

**Población objetivo**, se refiere a aquellas personas que, estando en situación de irregularidad, buscan resolver dicha situación de forma voluntaria, acercándose a las oficinas del programa. En este caso, se utiliza el total de casos iniciados en las SEREMI de Bienes Nacionales en todo el país, entre los años 2011 y 2014.

El siguiente cuadro cuantifica las Poblaciones Potenciales y Objetivos:

**Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2011-2014**

Año	Población Potencial (hogares en situación de tenencia irregular)	Población Objetivo (casos iniciados en año calendario)	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2011	34.908	6.768	19,4%
2012	40.000	9.859	24,6%
2013	45.091	13.753	30,5%
2014	50.183	17.090	34,1%
% Variación 2011-2014	43,76%	152,51%	75,65%

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN 2011-2013 y bases de datos casos ingresados MBN.

#### ▪ Período de ejecución del programa y Ámbito de acción territorial

El programa y sus componentes se ejecutan durante todo el año. Los componentes 1 y 3.1 son implementados en todas las regiones del país, mientras los que aplican a regiones particulares (componentes 2, 3.2, 3.3, 3.4) son implementados en las regiones señaladas en la legislación.

#### ▪ Sistemas de información

La información del programa es recolectada por medio de un sistema informático denominado SISTRED, el que actúa como sistema de gestión de causas a nivel operativo y como sistema de monitoreo de gestión a nivel central. SISTRED fue implementado en el 2013, y una de las limitaciones del programa es actualmente su capacidad de análisis de información, lo que restringe la posibilidad del mismo de

incrementar su capacidad operacional a lo largo del tiempo<sup>2</sup>. Para la información anterior a dicho periodo, se contó con información proveniente de diversos sistemas de información y fueron preparadas por el Ministerio específicamente para esta evaluación.

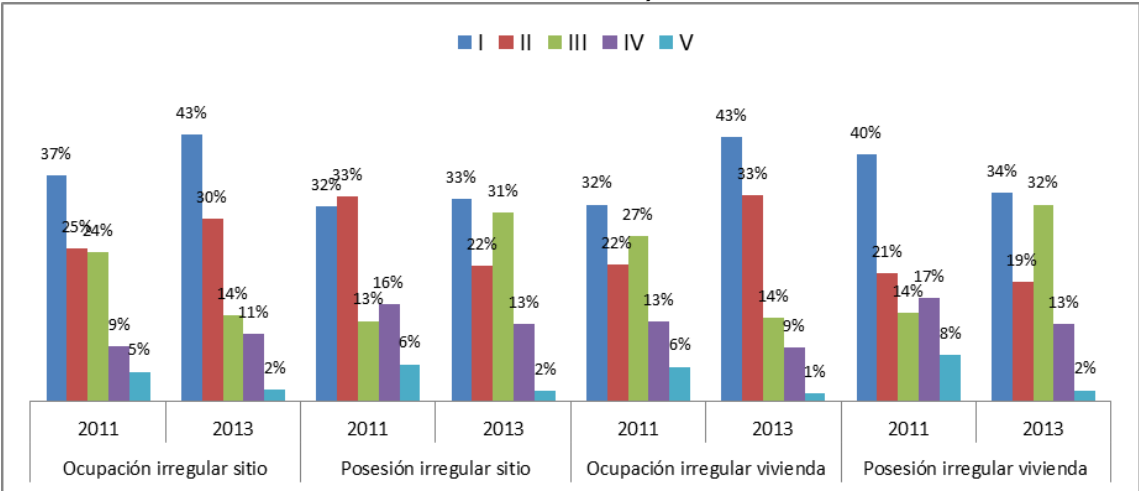
## 2. Resultados de la Evaluación

### Justificación del programa

Resulta difícil separar la justificación del programa de regularización de títulos de dominio de la misma existencia del Ministerio de Bienes Nacionales. De hecho, gran parte de la actividad del Ministerio ha tenido como base alguno de estos programas, que ha tenido desde el siglo XVI un rol en la entrega de propiedad de la tierra, el que ha mutado desde la entrega de terrenos fiscales hasta la gestión de ésta y la regularización de la propiedad irregular. Además de los objetivos referidos al ordenamiento, conocimiento y gestión del territorio y los bienes fiscales, los objetivos principales del Ministerio se vinculan a la entrega y adquisición de propiedad fiscal y a la regularización de títulos de dominio en situación irregular.

**La tenencia irregular de propiedad raíz:** En Chile, para los años 2011 y 2013, la mayor parte de los hogares que declaran estar en situación de ocupación o posesión irregular son precisamente los más pobres, pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II. Estos hogares alcanzaron, según la encuesta CASEN, un total cercano de 21.082 mil hogares en 2011 y de 28.301 en 2013.

**Gráfico 1: Ocupación y Posesión Irregular por quintil de ingreso autónomo del hogar (2011-2013)**



Fuente: Producción propia en base a datos CASEN 2011-2013

La posesión irregular de propiedad raíz suele ser provocada por situaciones de pobreza, en la medida que al carecer de recursos para adquirir un sitio o una vivienda, algunas personas recurren a la ocupación ilegal de algún territorio o no regularizan la posesión de territorios heredados, quedando en una situación de desprotección jurídica. Por otro lado, como señalan Bello, Gaymer y Guevara (2009), el problema de la irregularidad se relaciona con la expansión urbana desregulada en las principales ciudades del país, así como también con la especulación de mercados de precios de tierras en sectores urbanos.

<sup>2</sup> Actualmente SISTRED, probablemente por razones operativas, separa la información de casos iniciados y terminados, no resultando sencilla su vinculación. Este tipo de separación permite una mayor estabilidad de sistemas y eficiencia en el uso de recursos informáticos, pero hace difícil el uso de datos sin la vinculación específica de las bases.

Por otra parte, también se presenta la situación de los goces singulares de los Comuneros Agrícolas de la IV y V Región que el programa aborda, donde la asignación de este goce singular individual dentro de la propiedad de un conjunto de Comuneros agrícolas tiene la finalidad de cultivar la tierra, pero los usos consuetudinarios hacen que no se hayan regularizado la mayor parte de estas situaciones.

La no existencia de regulaciones claras respecto a la propiedad de la tierra posee además efectos asociados al orden público, en la medida que deja en un espacio de desprotección tanto a quienes no tienen claros los límites de su propiedad como a los dueños de los terrenos colindantes, generando potenciales espacios de conflicto social.

**Intervención del Estado en el problema:** El problema a resolver por el programa es la irregularidad en la posesión de la propiedad raíz para evitar las consecuencias negativas en la población más vulnerable. Como se plantea en el informe de evaluación DIPRES 2009, esto se relaciona con la corrección de la condición de irregularidad de la pequeña propiedad raíz. En este sentido, el programa contribuye a la resolución de los problemas derivados de la tenencia irregular de los mismos, previniendo periodos extensos de tenencia irregular por medio de la simplificación administrativa de este proceso, significando reducción general de los tiempos de tramitación y costos en relación a la acción judicial de prescripción. De igual manera, la no existencia de claridad en los límites de la propiedad tiene consecuencias que pueden derivar en conflicto social.

La existencia de asimetrías en los procesos de regularización, en caso de no existir el programa, lleva a la consideración de una redistribución de la transferencia de ingresos, riqueza o propiedad desde algunos agentes a otros por algún mecanismo social como impuestos, política monetaria, programas sociales, caridad o provisión gratuita. En este caso, se justifica la existencia del programa ya que se puede avalar la posibilidad que el otorgamiento del servicio de regularización sea gratis para personas que no alcanzan un determinado nivel de ingreso o que poseen características específicas que los hacen sujetos de especial tratamiento y del cobro de aranceles a quienes por sus características socio-económicas pueden pagarlo.

#### ▪ Eficacia y Calidad

**Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales:** Es posible establecer que a nivel de propósito, se ha podido recibir las solicitudes o atender, en promedio, a cerca del 27,2% de los beneficiarios potenciales en el período 2011-2014, y durante el 2014, un máximo de 34,1%. De este total de solicitudes ingresadas, se ha obtenido certeza jurídica para un promedio de 44% de éstas anualmente, a excepción de 2014, donde sólo fue un 20,4%. Esto se explica porque, al ser el último año del periodo presidencial, no se generaron nuevos convenios, por lo tanto, sólo se tramitaron los casos provenientes de demanda espontánea y remanentes de los convenios de años anteriores.

De acuerdo a datos reportados por el MBN, del total de beneficiarios que han obtenido certeza jurídica, al menos el 50% de éstos, para los años 2012-2014, han accedido a beneficios públicos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social u otros, dentro de los 24 meses posteriores a la regularización, lo que es consistente con el fin y propósito definido por el programa.<sup>3</sup>

En relación al tiempo que comprende el procedimiento de regularización, las solicitudes tramitadas con resultados positivos, toman entre 7 y 21 meses en materializarse<sup>4</sup>. Para todos los componentes, las solicitudes con resultado negativo tienen una duración adicional de entre 1 y 7 meses (demora total de 8 a 28 meses). Se entiende como casos con resultado positivo aquéllos en que se emite título de dominio.

<sup>3</sup> Esta información fue entregada por el MBN y no ha sido posible vincularla a las fuentes de datos tenidas a la vista por el Panel.

<sup>4</sup> Los tiempos dependen de diversos elementos asociados al proceso de regularización, como la identificación de límites, tiempo de producción de avalúo, tiempo de producción de evidencia de posesión, etc.

**Eficacia a nivel de Componentes:** El análisis a nivel de componentes es similar para los tres casos a examinar: Componente 1: Saneamiento; Componente 2: Goces Singulares; Componente 3.1: Títulos Gratuitos. El programa no establece metas a nivel de cantidad o tiempo de producción de los distintos componentes, sólo establece metas en relación al número de casos por años que ingresen al CBR. Esto representa una falencia de eficacia a nivel de componente, ya que los casos ingresados a CBR por año, no guardan relación con los parámetros relevantes que podrían permitir mayor emisión de juicio, tales como información presupuestaria anual, casos tramitados en menos de un año calendario, variación de casos de un año a otro, etc.

De los casos tramitados (47.470), un total de 20.704 han obtenido certidumbre jurídica durante el periodo de estudio (2011-2014), ya sea positivamente, es decir, se ingresan las solicitudes de regularización a CBR o negativamente. La mayor cantidad de casos corresponde a regularización de títulos de saneamiento (92,7% de saneamiento, 3,8% de Goces singulares y 3,5% de Títulos gratuitos) y éstos han sido resueltos durante el periodo definido como aceptable para el programa (15 meses<sup>5</sup>). A pesar de que los trámites iniciados, en su mayoría, logran eventualmente entregar certidumbre jurídica positiva al poseedor irregular, en más del 90% de los casos, el alcance de la producción de los componentes es escasa, ya que de una demanda total de 47.470 (población objetivo), sólo se pudo resolver dentro de los parámetro considerados normales por el ministerio (menos de 15 meses de tramitación) un 43% de los casos, dejando entre un 30% y un 80% de cada año, para los periodos siguientes en forma de rezago, logrando certeza jurídica hasta 48 meses después de iniciado el trámite<sup>6</sup>.

**Cobertura y focalización del programa:** A pesar de que el equipo de funcionarios de la División plantean este programa como social, enfocado en ayudar a los más vulnerables de la sociedad a que obtengan un título de propiedad, la evidencia a la fecha no apoya esta hipótesis.

El programa no está focalizado en ninguna población particular, ya que este concepto no se contempla dentro del propósito y se llevará a cabo el trámite de regularización, ya sea Saneamiento, Goces Singulares o Títulos Gratuitos, siempre y cuando el postulante y el territorio cumplan con los requisitos establecidos por las respectivas Leyes (D.L. 2.695, D.F.L. N°5, D.L. 1.939), salvo en los casos que los convenios ejercidos por la División de Regularización de Propiedad Raíz y algún tercero, establezcan algún foco específico de población a la cual priorizar en el proceso de regularización. Los datos de un estudio de la Universidad Alberto Hurtado<sup>7</sup> dan cuenta de la poca focalización del programa indicando que un 68% de los entrevistados en el estudio correspondió a hogares por sobre la línea de pobreza, que tampoco se pueden calificar como vulnerables, dados otros criterios de habitabilidad, como hacinamiento y acceso a servicios básicos.

Al analizar la situación desde el punto de vista de cobertura, se observa en el cuadro 2 la cuantificación de los beneficiarios efectivos<sup>8</sup> de cada uno de los componentes a analizar, durante los años 2011-2014.

---

<sup>5</sup> La definición de 15 meses establecida por el programa, para calificar un caso como rezagado se origina de un cálculo administrativo interno. Al panel le parece sensato mantener este criterio, dado que es la medida que ellos reportan y usan para tomar decisiones y establecer estrategias de gestión de casos.

<sup>6</sup> Entiéndase rezago como casos que duran más de 15 meses.

<sup>7</sup> Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado (2013) "Diagnóstico de impacto de la Regularización de Títulos de Dominio en el ámbito económico social en las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Araucanía, Los Lagos y Aysén".

<sup>8</sup> Para efectos de este estudio se entiende como beneficiarios efectivos a aquéllos que logran resolver su problema de regularización en un plazo igual o menor a 15 meses.

**Cuadro 2: N° de Beneficiarios Efectivos Años 2011-2014<sup>9</sup>**

	2011	2012	2013	2014	% Variación 2011-2014
Componente 1	1.979	5.724	8.267	3.218	163%
Componente 2	-	-	796	-	-
Componente 3.1	-	-	456	264	-
<b>Total</b>	<b>1.979</b>	<b>5.724</b>	<b>9.519</b>	<b>3.482</b>	<b>176%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa

**Cuadro 3: N° de Beneficiarios Efectivos Años 2011-2014, según resultado obtenido.**

	2011		2012		2013		2014	
	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)
Componente 1	1.959	20	5.724	-	8.229	38	2.240	978
Componente 2	-	-	-	-	796	-	-	-
Componente 3.1	-	-	-	-	454	2	264	-
<b>Total</b>	<b>1.979</b>		<b>5.724</b>		<b>9.519</b>		<b>3.482</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa

Los cuadros anteriores, muestran la cantidad de solicitudes de regularización que han recibido certeza jurídica, ya sea positivamente ingresando al CBR o no, por año y componente. El número de solicitudes recibidas responde a la demanda espontánea que se genera por regularizar, y no a alguna política o acción que pudiese tomar el Ministerio, o la División de Constitución de Propiedad Raíz.

En el siguiente cuadro se observa la población potencial, la población objetivo, que corresponde a todas las solicitudes ingresadas durante un año calendario y el número de beneficiarios efectivo del programa, los cuales corresponden a todos los que obtuvieron certeza jurídica en el plazo de 15 meses o menos. Se observa que, en promedio, los beneficiarios efectivos representan un 12% de la población potencial, y un 44,23% de la población objetivo. En el caso del año 2014, puede hacerse la salvedad de que el periodo de 15 meses para la estimación del cálculo de los beneficiarios no ha sido aún cubierto en su totalidad, ya que los últimos casos a incorporar en dicho indicador serán finalizados en marzo de 2016.

**Cuadro 4: Cobertura Años 2011-2014**

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2011	34.908	6.768	1.979	5,7%	29,2%
2012	40.000	9.859	5.724	14,3%	58,1%
2013	45.091	13.753	9.519	21,1%	69,2%
2014	50.183	17.090	3.482	6,9%	20,4%
<b>%Variación 2011-2014</b>	<b>43,8%</b>	<b>152,5%</b>	<b>75,9%</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa

<sup>9</sup> La información contenida en esta tabla proviene de las bases de casos ingresados del MBN 2011-2014. Los datos ausentes corresponden a información no entregada por el programa durante la evaluación.



▪ Economía

El análisis presupuestario da cuenta que el Ministerio de Bienes Nacionales presenta un presupuesto Ley con un incremento porcentual del 23% durante el año 2014 respecto del 2013, y de un 5% en su variación anual entre el 2014 y el 2015, apreciándose un cambio en su composición y estructura como respuesta a la estrategia de financiamiento de su operación, y que se expresa en la relación inversa que siguen los subtítulos 29 (Adquisición de Activos no Financieros) y 31 (Transferencias de Capital) durante el periodo evaluado (2011-2014). Respecto del año base (2011), la variación inter periodo alcanzó al 10%.

Al observar y contrastar el presupuesto inicial con el presupuesto ejecutado, se logra determinar que en todos los periodos el Ministerio ejecuta un presupuesto mayor y particularmente el presupuesto ejecutado supera en 105% y 64% al presupuesto inicial del Ministerio entre los años 2012 y 2013, pudiendo responder este incremento a cuestiones contingentes como el 27/F o bien evidenciar que el proceso exploratorio no dio precisa cuenta de la cobertura de actividad que el Ministerio lleva adelante.

PRESUPUESTO ANUAL ACTUALIZADO DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES						
AÑO	PRESUPUESTO LEY ACTUALIZADO (1)	PRESUPUESTO INFORMADO X MBN (2)	PRESUPUESTO EJECUTADO (3)	PRESUPUESTO EJECUTADO INFORMADO X MBN (4)	Δ ANUAL (3/4)	Δ PRESUPUESTO DE EJECUTADO AÑO BASE
2011	33,664,037	29,410,727	41,807,000	29,154,657	24%	
2012	24,377,102	20,161,197	49,888,792	22,186,691	105%	19%
2013	28,825,738	19,347,523	47,197,286	25,681,777	64%	13%
2014	35,454,860	18,663,308	43,207,110	22,709,014	22%	3%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Base de Datos de la Dirección de Presupuestos (<http://www.DIPRES.gob.cl/595/w3-multipropertyvalues-14591-22369.html>)

La evidencia disponible permite establecer que estas variaciones se explicarían por cambios de la política ministerial, donde los acentos durante los primeros años se concentran en la adquisición de activos no financieros, cuestión que se expresa con intensidad el año 2013, llegando a MM\$23.367 para descender el año 2014 a MM\$3.583. En tanto, la partida de transferencias de capital sigue la trayectoria inversa.

Entre los periodos 2011-2014 no existieron asignaciones presupuestarias específicas al programa en evaluación y sólo a partir del año 2015 éstas se hacen presentes como asignación presupuestaria.

De acuerdo a los antecedentes informados<sup>10</sup>, los montos determinados como aportes institucionales representan no más del 7,5% del presupuesto ministerial del año 2014. Por otro lado, la participación presupuestaria del programa es de un 10% en relación al presupuesto del Ministerio.

<sup>10</sup> A su turno es un dato real que este programa entre el periodo 2011-2014 no cuenta con asignación específica (Subt. 24) y por tanto su financiamiento se efectúa, en todos aquellos años con cargo al presupuesto corriente del MBN (Subt. 21, 22) y sólo a contar del año 2015 el programa contó con asignación específica (Subt.24). Para el cálculo estimado de la asignación que realiza el MBN al Programa de Regularización, se utilizó información presupuestaria devengada del sistema SIGFE considerando la "proyección presupuestaria" para los funcionarios planta y contrata del área de regularización (2011 - 2014), proporcionada por el Departamento de Presupuesto y elaborada por la División Administrativa, ya que la "línea programática de regularización" (categoría creada en sistema SIGFE para informar los gastos del programa) sólo considera Subt. 21 honorarios. Finalmente, cabe hacer presente que el gasto asociado al Subt. 29 no se encuentra separado por línea programática, ni existen asignaciones específicas de este tipo para el Programa en el periodo 2010-2013 y sólo para el año 2014 se consideró una iniciativa específica denominada "programa Arauco" por M\$49,631.

El programa cuenta con dos fuentes principales de financiamiento: 1) asignación institucional y 2) aportes de otras instituciones públicas (principalmente provenientes de convenios), las que representan entre el 30,7% y 50,1% del gasto del programa. Éste logró su mayor financiamiento el año 2013 con MM\$6.295 para llegar el año 2014 a MM\$4.385. La asignación al programa disminuye el año 2015 a MM\$ 3.998 (cifras en miles de pesos del 2015).

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA										
DENOMINACION	2011	PART	2012	PART	2013	PART	2014	PART	2015	PART
<b>PRESUPUESTARIAS</b>	<b>4,255,267</b>		<b>4,864,011</b>		<b>6,295,775</b>		<b>4,385,316</b>		<b>3,998,919</b>	
ASIGNACION ESPECIFICA AL PROGRAMA	-	0.0%	-	0.0%	-		-	0.0%	2,769,499	69.3%
ASIGNACION INSTITUCIÓN RESPONSABLE	2,653,429	62.4%	2,938,068	60.4%	3,090,864	49.1%	2,668,851	60.9%	-	0.0%
APORTES OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	1,601,838	37.6%	1,925,943	39.6%	3,204,911	50.9%	1,716,465	39.1%	1,229,420	30.7%

Fuente: Anexo N°5, cuadro N°2 (archivo Excel PPTO MBN 2011-2014 V1.1; Fuentes de financiamiento)

Para el cálculo estimado, por parte del MBN, de los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas, se consideró el detalle de fondos de terceros desde 2011. Se determina la existencia de 54 Convenios que representan un total de M\$7.778.853 y que de ellos se han ejecutado (acumulado) al año 2014 M\$6.050.657. El Panel sobre esta estimación considera que el Ministerio requiere implementar sistemas de información financiera que permitan una revisión y determinación más precisa y consistente para estos aportes financieros.

En cuanto a la estructura de gasto del programa es posible establecer que sigue una comportamiento uniforme donde los gastos en personal se mueven levemente a la baja llegando el año 2014 a absorber el 47% del gasto; los gastos en bienes y servicios de consumo siguen una trayectoria que varía entre el 49% y 50% del gasto en todos los periodos, alcanzando su cima durante el año 2012 con un 51% de participación en el gasto del programa.

GASTO DEL PROGRAMA (M\$)				
DENOMINACIÓN	2011	2012	2013	2014
GASTOS EN PERSONAL	2,151,505	2,341,726	3,074,501	2,114,773
BIENES Y SERVICIOS	2,071,725	2,483,766	3,157,175	2,185,093
INVERSION	32,037	38,519	64,098	154,408
OTROS	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4,255,267</b>	<b>4,864,011</b>	<b>6,295,774</b>	<b>4,454,274</b>
<b>TOTAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA MBN</b>	<b>4,255,267</b>	<b>4,864,011</b>	<b>6,295,775</b>	<b>4,385,316</b>
<b>DIFERENCIA CON FUENTE DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL APORTE MINISTERIAL</b>	<b>2,653,429</b>	<b>2,938,068</b>	<b>3,090,864</b>	<b>2,668,851</b>
<b>DIFERENCIA APORTE MINISTERIAL</b>	<b>1,601,838</b>	<b>1,925,943</b>	<b>3,204,910</b>	<b>1,785,423</b>
<b>TOTAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA AJUS. CONV</b>	<b>2,737,392</b>	<b>4,180,366</b>	<b>6,153,457</b>	<b>4,330,655</b>
<b>DIFERENCIA CON FUENTE DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>1,517,875</b>	<b>683,645</b>	<b>142,317</b>	<b>123,619</b>

La distribución de gastos por componentes informada por el Ministerio asociada a gastos de producción considera los procesos tramitados y terminados, esto es, aquéllos con inscripción en el CBR, permite establecer que el componente relacionado con saneamiento de títulos absorbe el 89,2% del gasto total del programa, esto es M\$14.529.111. Cabe destacar que no es posible validar o contrastar empíricamente dichos datos.

Los gastos administrativos para la producción de los componentes se expresan en la diferencia entre el gasto de producción de los componentes y el gasto total del programa.

▪ Eficiencia

La estrategia del programa se sustenta en la atención de la demanda espontánea a nivel regional, en tanto son las entidades regionales las encargadas de canalizar los requerimientos que la ciudadanía expone, siempre que los requirentes cumplan las condiciones establecidas en la normativa vigente.

La demanda proxy considerada corresponde a la sumatoria de las iniciativas ingresadas a SISTRED, y registradas en tres categorías: Ingresadas, Finalizadas Positivamente y Finalizadas Negativamente. En esta línea, el Ministerio ha presentado datos para todo el periodo bajo evaluación, con un total de 47.470 casos iniciados en el periodo.

Los resultados preliminares permiten determinar, a la luz de los datos entregados por el Ministerio de Bienes Nacionales sobre la población objetivo, que los costos promedio anuales del programa siguen una tendencia a la baja, haciéndose más eficientes<sup>11</sup> llegando el año 2014 a M\$214, dada la evolución incremental en la cobertura que el programa ha logrado tener (al año 2014 a 17.090 casos iniciados en el año calendario), en contraposición a los 6.700 casos del año 2011. No obstante, se hace difícil determinar bajo el mismo parámetro – población objetivo – su eficiencia para cada uno de los componentes. Esto, debido a la cantidad irregular de casos reportados por componente /año, como es posible apreciar en el cuadro 2 del presente resumen ejecutivo.

COSTOS PROMEDIO ESPERADOS M\$				
	2011	2012	2013	2014
Costo promedio Programa	516	405	375	214
Costo promedio producción Componente 1	S.I	S.I	S.I	S.I
Costo promedio producción Componente 1	S.I	S.I	S.I	S.I
Costo promedio producción Componente 1	S.I	S.I	S.I	S.I
Población Objetivo Componente	6.768	9.859	13.753	17.090

El análisis de la eficiencia del programa requiere contrastar el actual programa con el procedimiento que debiese efectuarse en su ausencia con el fin de regularizar títulos de dominio. La larga data del programa, que se remonta a la década de 1970 con diversos nombres, obliga a plantear un caso hipotético, basado en experiencias de iniciativas similares. En este caso, el procedimiento que debiese efectuarse en su ausencia con el fin de regularizar títulos de dominio es un proceso judicial, requiriendo el beneficiario contratar los servicios de un abogado o, en su defecto, que la representación la asuma un profesional de la Corporación de Asistencia Judicial.

De acuerdo a un estudio realizado por el Panel, los costos usuales de un estudio de abogados para llevar a cabo procesos de regularización alcanzan el 10% del valor del inmueble. Sobre esta base, y dado que el valor máximo que es cubierto por el programa es de 800 UTM, equivalentes a \$35.008.000<sup>12</sup>, los costos asociados a una regularización privada alcanzarían a \$3.500.800. Por el contrario, el proceso administrativo que contempla el programa de regularización de posesiones irregulares, tiene un costo que oscila entre \$235.683 y \$477.079<sup>13</sup>, dependiendo de la zona en que se encuentre el terreno. Adicionalmente, de acuerdo al puntaje de la ficha de protección social, puede accederse a beneficios por parte del Estado que pueden llegar a cubrir la totalidad del monto.

<sup>11</sup> Resulta difícil hacer estimaciones más finas respecto al costo por componente debido a la ausencia de información concreta respecto al gasto en cada uno de los mismos.

<sup>12</sup> Valor UTM al mes de junio 2015 equivale a \$43.760

<sup>13</sup> El valor estimado corresponde a los costos totales mínimos y máximos de un caso para el periodo en comento, independiente de su resultado.

Por lo tanto, el proceso al tener un carácter administrativo resulta más eficiente para los usuarios finales que, tal como se evidenció en la justificación del programa, son principalmente hogares pertenecientes a los quintiles I y II.

Una segunda dimensión de eficiencia tiene relación con los tiempos de demora de término de casos y la carga de trabajo que dichos casos representan para el programa<sup>14</sup>. En este sentido, es posible apreciar dos tendencias claras. En primer lugar, una disminución de la proporción de casos que duran 15 o más meses desde el año 2011<sup>15</sup>, lo que puede estar explicado por una mayor eficiencia en el proceso, lo que sería respaldado por la disminución sistemática de tiempos promedio de tramitación entre 2011 y 2013. El caso de 2014 es separable del resto en tanto aún no se cumple el periodo completo para la estimación de 15 meses (lo que sólo se cumple en Marzo de 2016). Este fenómeno explica tanto la baja proporción de casos terminados en más de 15 meses como la alta cantidad de meses promedio de los casos terminados. En este sentido, es posible hablar de una disminución de los casos que duran 15 o más meses así como de una reducción de los tiempos de tramitación promedio de casos en el periodo bajo estudio.

CASOS TERMINADOS CON DURACIÓN MAYOR A 15 MESES SEGÚN AÑO DE INICIO				
	2011	2012	2013	2014
Número de casos	4789	3517	2233	23
% de casos que duran 15 meses o más	70,8%	35,7%	16,2%	0,1%
Meses promedio de tramitación	18,0	17,5	17,0	21,7

#### ▪ Desempeño Global

El Programa de Regularización de títulos de dominio responde a la necesidad de reducir y evitar el fenómeno de la tenencia irregular de la tierra, facilitando los procesos tendientes a su regularización y, por tanto, a su valorización y fluidez como activo económico. En este sentido, el programa busca facilitar el acceso de forma expedita y económica a los mecanismos de regularización de la pequeña propiedad.

El hecho de que la mayor parte de quienes poseen propiedad irregular son hogares pertenecientes a los quintiles más pobres convierte al proceso en una herramienta que contribuye al ejercicio del derecho de propiedad y de acceso a la vivienda para esta población específica. Esto se ve fortalecido por una política de subsidios por medio de convenios específicos con otros programas del Estado.

Bajo esta premisa, los análisis demuestran que los fundamentos del programa y su justificación descansan tanto en valoraciones instrumentales, asociadas a la reducción de procedimientos y racionalización de la gestión del Estado, como a elementos derivados de la simplificación del ejercicio del derecho de propiedad y la reducción general de la conflictividad social, elementos que contribuyen al bienestar y desarrollo de la sociedad. Considerando lo anterior, el Panel justifica la actividad del programa.

A pesar de ser justificada su existencia, el programa adolece de falencias en tres ámbitos fundamentales que a juicio de este Panel deberán ser miradas con mayor detenimiento. Éstas se resumen a continuación:

<sup>14</sup> Estos datos sólo dan cuenta de los casos ingresados y terminados a la fecha de entrega de la información por parte del MBN (19/06/2015). No es posible tener información certera sobre fechas de casos en proceso.

<sup>15</sup> El Ministerio de Bienes Nacionales tiene como meta interna la resolución de casos en menos de 15 meses.

## 1.- Sistemas y gestión de información

Una de las principales limitaciones del programa es la no existencia de series de información. Si bien se considera que el sistema de información implementado a partir de 2013 (SISTRED) permite hacer un seguimiento eficiente de casos y, en la práctica, recolecta la información necesaria para la realización de una evaluación de este tipo. La no existencia de este sistema de información para el periodo anterior a 2013 limita seriamente las posibilidades de hacer un análisis certero del programa a nivel de componente, dadas las variaciones en los sistemas de registro anteriores a la implementación de SISTRED. De igual manera, la existencia de información en diferentes bases de datos por componente limita seriamente su utilidad. De particular preocupación es la existencia de bases de datos diferenciadas para casos iniciados y terminados, que no comparten códigos comunes para los casos, impidiendo su adecuada vinculación y auditoría.

## 2.- Productividad y focalización del programa

Actualmente, el programa no tiene metas declaradas por componente ni a nivel global más allá de la reducción en los tiempos promedio de duración de casos.

De igual manera, las definiciones operacionales utilizadas para la definición de objetivos no están socializadas adecuadamente ni son compartidas por todo el equipo de gestión del programa, lo que refleja en una serie de iteraciones respecto a las definiciones a incorporar en la Matriz de Marco Lógico.

Respecto a la cobertura, es importante señalar que tanto la población potencial, objetivo y beneficiarios van en aumento, dando cuenta tanto de aumentos en cobertura como en la efectividad del programa, pasando de una cobertura sobre población potencial de 19,4% en 2011 a un 34,1% en 2014. En el caso de los beneficiarios efectivos sobre la población objetivo, se registra un paso de 29,2% en 2011 a un 69,2% en 2013, mostrando preliminarmente un 20,4% para 2014. No obstante, para el año 2014, puede hacerse la salvedad de que el periodo de 15 meses para la estimación del cálculo de los beneficiarios no ha sido aún cubierto en su totalidad, ya que los últimos casos a incorporar en dicho indicador serán finalizados en marzo de 2016. En este sentido, se valora positivamente tanto el aumento de cobertura como el aumento de población beneficiaria que termina sus casos antes de 15 meses desde el inicio de los mismos.

Sobre las razones de este fenómeno, es posible señalar la existencia de actividades no cubiertas en el marco de esta evaluación como las campañas de prevención de la irregularidad que pueden afectar la demanda por el servicio<sup>16</sup>. Además de esto, es posible constatar que en el periodo 2011-2013, los datos públicos disponibles (encuesta CASEN) dan cuenta de un aumento en la cantidad de hogares en situación de irregularidad.

## 3.- Elementos presupuestarios

Respecto al análisis presupuestario, es importante señalar que el Ministerio ha reconocido que el programa, sólo a partir del año 2015 cuenta con una línea programática que permitirá establecer una evaluación sobre el comportamiento presupuestario. Por este motivo, se ha deducido a partir de su comportamiento reciente una estimación para años anteriores, haciendo equivalente el presupuesto del programa con su "ejecución". Aun así, en los informes presentados en los anexos referidos a las materias presupuestarias y su estructura de gastos se observan diferencias que limitan establecer cuál es la estructura real de costos del programa.

El análisis presupuestario permite decir que existen ahorros significativos a los usuarios estableciendo como costo promedio máximo del procedimiento un total de 477.079 pesos, mientras el valor máximo a

---

<sup>16</sup> La cuenta pública del Ministerio del año 2014 da cuenta de la existencia de una serie de actividades tendientes a la prevención de la irregularidad. Ver: [http://21demayo.gob.cl/pdf/2014\\_sectorial\\_ministerio-bienes-nacionales.pdf](http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_sectorial_ministerio-bienes-nacionales.pdf)

pagar por parte de los usuarios fue de 387.792 pesos, implicando un ahorro de 19% sobre el costo promedio real máximo del trámite para el programa. El panel considera que los aranceles a cobrar deben ser actualizados al menos a su costo real máximo para aquellos usuarios que no califican para ayudas del Estado.

Por otro lado, al comparar los costos del programa con un contra factual, en este caso, con la posibilidad de que un abogado particular llevase a cabo dicho procedimiento, los costos asociados alcanzarían a un 10% del valor total de la propiedad, lo que daría como tope de costos 80 UTM, es decir \$3.500.800. Desde esta perspectiva, el programa resulta eficiente.

Durante el periodo analizado es posible apreciar una disminución de la proporción de casos que duran 15 o más meses desde el año 2011, lo que puede estar explicado por una mayor eficiencia en el proceso, lo que sería respaldado por la disminución sistemática de tiempos promedio de tramitación entre 2011 y 2013. Esto da cuenta de una reducción sistemática de los casos considerados “rezago” durante el periodo bajo análisis, lo que es considerado positivamente por el Panel.

### **3. Principales Recomendaciones**

El panel considera relevante efectuar las siguientes recomendaciones iniciales:

- El programa debe reforzar sus capacidades de producción, gestión y análisis de información, tanto en la línea operativa como presupuestaria. En particular, se recomienda fortalecer el área de análisis y control de gestión con el fin de generar indicadores pertinentes que puedan ser usados de forma sistemática para la gestión y mejoramiento del programa. Se reconoce el avance que representa el sistema SISTRED como columna del sistema de monitoreo y se promueve su adopción en todo el país y en las diferentes líneas de trabajo del programa. No obstante, se propone también una intervención en el área de gestión de información con el objeto de armonizar los sistemas de registro de casos ingresados y terminados con el fin de contar con una sola base de datos que permita el análisis integrado de dicha información a nivel de componentes. Esto facilitará el monitoreo y evaluación del programa.
- El programa requiere contar con una estructura presupuestaria eficiente que permita una proyección ajustada de sus requerimientos financieros. Se estima que la creación a partir de 2015 de un presupuesto específico para el programa permitirá tener una mejor estimación de costos. Por este motivo, se propone fortalecer el área presupuestaria del programa en este proceso de cambio con el objeto de facilitar la adopción de modelos de proyección de gastos que permitan evitar diferencias significativas entre presupuestos asignados y ejecutados.
- El programa requiere establecer un modelo de gestión que defina metas y objetivos alcanzables. Se estima que el programa tiene la capacidad de aumentar su eficiencia en la reducción de tiempos de duración del proceso, lo que permitiría mejorar aún más sus indicadores de eficiencia. Esto permitirá llegar, idealmente, a la eliminación de los casos con duración mayor a 15 meses de duración.
- El Programa debe buscar o diseñar alguna estrategia de focalización que permita traspasar costos a los usuarios no vulnerables, haciendo, de esta manera, eficientes los recursos disponibles. Por este motivo se propone tanto la realización de un estudio de costos por componente como la actualización de los aranceles a cobrar a los usuarios, traspasando inicialmente el costo total a la población que no sea beneficiaria de subsidios del Estado.

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

**AGOSTO 2015**

**Ministerio  
de Bienes  
Nacionales**

URGENTE

ORD GABM : N° 643 /

ANT : ORD N° 1347 del 20 de agosto del 2015.

MAT : Informe final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2015.

SANTIAGO, 27 AGO 2015

DE : **MINISTRO DE BIENES NACIONALES**

A : **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludar y en respuesta a lo solicitado mediante ORD N° 1347 del 20 de agosto del 2015, este Ministerio, a través de informe que se adjunta, indica su pronunciamiento respecto al proceso de evaluación del Programa de Regularización de Títulos de Dominio y su postura frente a los resultados del mismo.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.



**VÍCTOR OSORIO REYES**  
Ministro de Bienes Nacionales

*OMP/HGL/NZS/MMQ*

DIVISION CONTROL DE GESTION
N°
FECHA INGRESO

**Distribución:**

- Destinatario
- DIPLAP
- DCPR
- Archivo Gabinete

DIVISION DE PRESUPUESTOS
27 AGO. 2015
3
ENVIADO A: <i>Div. Control Gest</i>

OF DE PARTES DIPRES  
27.08.2015 15:28



## **COMENTARIOS Y OBSERVACIONES A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DE PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO**

El Ministerio de Bienes Nacionales y en particular el Programa de Regularización de Títulos de Dominio, ha sido objeto de evaluación para determinar posibles recomendaciones y aumentar la eficiencia y eficacia del Programa en cuestión, lo que ha sido llevado a través de profesionales del Ministerio de Bienes Nacionales y de la Dirección de Presupuestos con la mejor de las voluntades y cooperación para llegar a buen puerto en la referida evaluación.

Para lo anterior, se determinaron las contrapartes correspondientes con el fin de coordinar el trabajo en conjunto, se hicieron mesas de trabajo, reuniones, etc. llegando a la conclusión de que era necesario un estudio con profesionales externos para que evaluaran el Programa y dieran su parecer al funcionamiento del mismo. Este proceso de evaluación llevado a cabo por el denominado "Panel de Expertos", contó con todo el apoyo del Ministerio de Bienes Nacionales, cooperando para otorgar todas las facilidades e información necesaria para el buen desarrollo de dicha evaluación por parte del Panel.

Si bien hubo algunos inconvenientes, en general se llegaron a acuerdos y existió coordinación y apoyo por todas las partes, tanto de nuestro Ministerio como del Panel y de DIPRES, por lo que la evaluación pudo ser llevada a cabo en condiciones favorables y esperando que los resultados pudieran ser un insumo importante para la optimización y desarrollo del quehacer del Ministerio en materia de Regularización de la Propiedad, sobre todo por el impacto en la comunidad que tiene el Programa.

### **I. OBSERVACIONES DE LA INFORMACIÓN DEL PROGRAMA**

A medida que la evaluación iba siendo desarrollada, se fueron evacuando informes parciales y borradores del informe final, en donde existía la oportunidad para hacer observaciones, comentarios y sugerencias al contenido del informe. Sin embargo, se hicieron bastantes sugerencias en cuanto a conceptos básicos del Programa, lo que permitiría entender de mejor manera el funcionamiento, operatividad y el marco regulatorio del mismo, pero muchos de esos alcances no fueron considerados, por lo que en la versión final se mantienen algunas imprecisiones, como por ejemplo:

- En la descripción general del Programa se hace alusión sólo al Saneamiento (D.L. 2.695/79), cuando existen más instrumentos legales para regularizar.
- Se hace mención al "DFL 2.695", cuando es D.L. 2.695.
- Habla de sólo dos etapas, administrativa y jurídica, cuando son tres, administrativa, técnica (mensura) y jurídica.

- Se menciona que todas las normas tienen como finalidad el título de dominio, pero el DFL N°5 (Comunidades Agrícolas) no persigue esa finalidad.
- En la Ley 19.776, denominada también Ley del Sur, sólo se hace mención al título I de la Ley, que especifica los Decretos emitidos, pero sin inscripción en el Conservador de Bienes Raíces. Si bien es el único título de la Ley vigente, existen casos en proceso que corresponden a los demás títulos de la Ley.
- Se explicita que el Programa exige un copago, cosa que no es certera, pues depende de la condición socioeconómica reflejada en la Ficha de Protección Social el monto a pagar, que puede ser \$ 0.
- En los sistemas de información sólo se hace mención al sistema SISTRED, afirmación que no es correcta, ya que las bases de datos informadas fueron de 3 sistemas informáticos, situación conocida por los evaluadores. En ellos se contiene la tramitación de instrumentos de regularización de inmuebles fiscales y particulares.

En general, si bien para las personas que conocen el Programa estas observaciones pueden resultar irrelevantes, puede confundir a terceros que no son parte del mismo.

## II. OBSERVACIONES A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En cuanto a la evaluación del Programa, si bien existen diferentes puntos de vista en cuanto a la existencia de este y al rol del Estado en cuanto a los derechos y dominio de los inmuebles cuando son de privados, existe consenso en el análisis que fundamentan la presencia del Programa, interviniendo así de manera positiva en disminuir conflictos sociales y jurídicos en cuanto a la tenencia de inmuebles. Importante es señalar que para hacer un análisis más exhaustivo del rol del Ministerio de Bienes Nacionales en cuanto a la regularización de la pequeña propiedad raíz, es necesario revisar la normativa imperante, pues es esta la que mandata al Ministerio como organismo administrativo a través del cual se llega a la regularización del dominio de un inmueble mediante la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y su futura prescripción para llegar a ser dueño. Dicho lo anterior, podemos hacer las siguientes observaciones:

- En la Productividad y focalización del programa, se menciona que *“El programa no establece metas a nivel de cantidad o tiempo de producción de los distintos componentes, solo establece metas en relación al número de casos por años que ingresan al CBR”, y que “Actualmente, el programa no tiene metas declaradas por componente ni a nivel global más allá de la reducción en los tiempos promedio de duración de casos”.*

El documento “Resumen Ejecutivo” del programa en cuestión, realiza éstos juicios respecto del establecimiento de metas. Al respecto, es preciso aclarar que,

efectivamente el Ministerio no establece metas de cantidad o tiempo a nivel de componentes, cuestión que en gran medida se explica por la inexistencia de presupuestos diferenciados por componentes y por la variabilidad de los tiempos de tramitación en el caso de los componentes 2 y 3. Sin embargo, esta afirmación no es correcta a nivel global, ya que durante todo el periodo de evaluación (2011-2014) y en años anteriores el Ministerio comprometió en el Formulario H un indicador de tiempo promedio, el cual año a año disminuyó su tiempo de respuesta hasta quedar en 15 meses en 2014. Así también, durante todo el periodo de evaluación (2011-2014) y en años anteriores, se comprometió metas de solicitudes de regularización ingresadas al CBR, ya sea en los CDC, Formulario H, como en los proyectos de ley de presupuesto. A contar del año 2015, se estableció meta de tramitación de solicitudes, con lo cual se comienza a contabilizar solicitudes con término negativo, en el entendido que el propósito del programa es entregar certidumbre jurídica a nuestros usuarios.

- En los elementos presupuestarios, se menciona que *“En general y durante los últimos años (2014-2015), se estima la participación del programa en relación con el presupuesto ministerial en torno al 7,5%.”*

En “Resumen Ejecutivo” se establece que la participación del programa en relación al presupuesto ministerial en torno al 7,5%. A juicio de este Ministerio, dicho cálculo no se ajusta a la realidad de la institución, puesto que este porcentaje fue determinado considerando el total del Presupuesto Ley, el cual considera tanto el subtítulo 25, “Íntegros al Fisco”, como el Subtítulo 33, “Transferencias de Capital”, los que corresponden a la mera distribución de los ingresos por ventas de terrenos fiscales, situación particular de esta Secretaría de Estado. Por lo anterior, nos parece más efectivo que este % sea determinado sobre las base de los subtítulos 21, 22, 24, 29 y 31. En tal sentido, de acuerdo a lo informado en Anexo 5, los porcentajes de participación son los siguientes:

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2011	\$ 29.410.727	\$ 2.653.429	9%
2012	\$ 20.161.197	\$ 2.938.068	15%
2013	\$ 19.347.523	\$ 3.090.864	16%
2014	\$ 18.663.308	\$ 2.668.851	14%
2015	\$ 18.142.328	\$ 2.769.499	15%

Además, en los mismos elementos se menciona que *“todos los periodos el Ministerio ejecuta un presupuesto mayor y particularmente el presupuesto ejecutado supera en 105% y 64% al presupuesto inicial del Ministerio entre los años 2012 y 2013, pudiendo responder este incremento a cuestiones contingentes como el 27/F o bien evidenciar que el proceso exploratorio no dio precisa cuenta de la cobertura de actividad que el Ministerio lleva adelante”*.

*“se propone fortalecer el área presupuestaria del programa en este proceso de cambio con el objeto de facilitar la adopción de modelos de proyección de gastos que permitan evitar diferencias significativas entre presupuestos asignados y ejecutados”*.

En “Resumen Ejecutivo” se establecen éstos juicios respecto al comportamiento presupuestario institucional. Al respecto, es necesario aclarar que las diferencias entre el presupuesto inicial y ejecutado en gran medida se explican a partir de asignaciones específicas durante el ejercicio presupuestario, para la compra de terrenos (subt. 29), a solicitud de entidades externas, donde el Ministerio, solamente actúa como ente técnico, en virtud de las facultades legales otorgadas. Así también, las variaciones de ingresos por concepto de administración y disposición de inmuebles fiscales por año, afectan la ejecución presupuestaria, sin embargo, esta variable no es controlable por el Ministerio. En tal sentido, no es correcto establecer que falencias en el proceso exploratorio o en la ejecución presupuestaria institucional.

En la misma línea, se dice que *“Los resultados preliminares permiten determinar, a la luz de los datos entregados por el Ministerio de Bienes Nacionales sobre la población objetivo, que los costos promedio anuales del programa siguen una tendencia a la baja, haciéndose más eficiente llegando el año 2014 a M\$214, dada la evolución incremental en la cobertura que el programa ha logrado tener (al año 2014 a 17.090 casos iniciados en el año calendario), en contraposición a los 6.700 casos del año 2011. No obstante, se hace difícil determinar bajo el mismo parámetro – población objetivo – su eficiencia para cada uno de los componentes. Esto, debido a la cantidad irregular de casos reportados por componente /año, como es posible apreciar en el cuadro 2 del presente resumen ejecutivo”*.

En “Resumen Ejecutivo” se establece la inexistencia de costeo por componentes, sin embargo en anexo 2(B) del documento “Informe Final” del presente programa, se da cuenta de *“Medición de indicadores matriz de evaluación del programa, periodo 2011-2014”*, reportándose costo promedio para cada uno de los componentes.



### III. OBSERVACIONES A LAS CONCLUSIONES

En general, las conclusiones son compartidas y aceptadas por este Ministerio. Sin embargo, es necesario hacer algunos alcances con respecto a la profundidad del análisis y de las recomendaciones. Si bien es positivo que un Panel de profesionales ajenos al Servicio, con expertiz y experiencia en evaluaciones haya analizado, concluido y resuelto hacer ciertas recomendaciones al Programa para su mejor funcionamiento, estas, en su mayoría, representan observaciones que el mismo Servicio ha manifestado a DIPRES y al mismo Panel evaluador. A su vez, extraña la poca cantidad y profundidad del análisis y la ausencia de otras conclusiones que fueron manifestadas y conversadas. Por otra parte, se ha hecho excesiva mención a la descripción del Programa, centrando gran parte del informe en la descripción del mismo, su historia y el rol del Estado, aspectos que si bien son importantes, dentro del informe no han sido evaluadas o tomadas en cuenta para llegar a concluir observaciones y recomendaciones suficientes. A modo de ejemplo, se menciona:

- Se recomienda reforzar capacidades de producción, gestión y análisis de información, haciendo mención a los avances que el nuevo sistema informático SISTRED ha significado para el Programa: Esta problemática fue manifestada y concluida hace ya bastante tiempo, pues el origen del sistema SISTRED nace del mismo análisis.
- Se recomienda actualizar Resoluciones de costo: el Ministerio de Bienes Nacionales ya está trabajando en ello. La recomendación es aceptada, sin embargo se evaluará su pertinencia, pues puede interferir en la nueva estructura presupuestaria propuesta para el año 2016.

### IV. OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES GENERALES

Las conclusiones del proceso son positivas. La evaluación del Programa ha permitido generar una cultura de medición interna, lo que también se complementa con una Visión Institucional, en donde los componentes de calidad e integración van de la mano con el desarrollo de todos los Programas. Pero con el ánimo de mejorar los procesos futuros y de optimizar los tiempos y coordinaciones, es preciso señalar lo siguiente:

- Es recomendable consensuar y respetar los tiempos y plazos de revisión. 5 días corridos para revisar un informe final, analizar sus conclusiones y responder al mismo se estima un plazo muy acotado, no pudiendo revisar e incorporar todo el alcance necesario para este tipo de evaluaciones.

- Corrección de observaciones: respetar y/o conversar las observaciones efectuadas por este Servicio, pues pueden generarse confusiones al no incluir situaciones ya observadas.
- Incoherencia de información entre informe final y resumen ejecutivo: es necesario hacer una revisión más exhaustiva en ambos informes, pues al corregir uno necesariamente conlleva la corrección del segundo.
- Escasez de conclusiones y recomendaciones: ante un proceso evaluativo que duró varios meses, es esperable una batería importante de conclusiones y sugerencias que puedan mejorar todos los aspectos del Programa.