

# **MINUTA EJECUTIVA**

## **Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)**

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

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

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

**AGOSTO 2009**

**MINUTA EJECUTIVA<sup>1</sup> – N° 13**  
**PROGRAMA SANEAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LA TENENCIA**  
**IRREGULAR DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ (RPI)**  
**MINISTERIO DE BIENES NACIONALES**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005-2008**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$5.827<sup>2</sup> millones**

### **1. Descripción y Objetivo del Programa**

El programa se inicia en 1993. Está a cargo de la División de Constitución Propiedad Raíz (DCPR) del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) que lo ejecuta en coordinación con la Intendencias, Gobernaciones y Municipios, y con eventual apoyo financiero de éstas a través de convenios. Su propósito es mejorar la situación de la tenencia de la pequeña propiedad raíz de aquellas propiedades cuyo avalúo fiscal sea inferior a 380 UTM<sup>3</sup> en el caso de los bienes raíces urbanos y las 800 UTM en el caso de los bienes raíces rurales.

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

La población potencial del programa corresponde a todas las personas del país poseedoras de una propiedad raíz, privada o fiscal, irregular o regular. Esta definición engloba a los dos componentes del programa, sin embargo, cada uno tiene una definición distinta de población potencial. No es posible cuantificar la población potencial<sup>4</sup>. No obstante, en el caso del componente 1, de acuerdo al Censo Agropecuario<sup>5</sup>, la irregularidad de tenencia en el sector rural para el año 2007 equivale a 69.249 predios.

El programa de Saneamiento y Normalización consta de 2 componentes:

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

---

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

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

<sup>3</sup> UTM julio 2009: \$36.682

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

<sup>5</sup> Levantado por el INE los años 1997 y 2007 para el sector rural.

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

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

1.1) Propiedad particular irregular saneada e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces (DL 2695 para propiedad privada). Este subcomponente permite regularizar la posesión material del poseedor irregular que carece de títulos o los tiene imperfectos<sup>6</sup>. El servicio está dirigido a personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras, que posean un inmueble particular (privado), en el sector urbano o rural, que carezcan de título de dominio regular. Este servicio es pagado por el usuario. Sin embargo, existe un subsidio para financiar el costo de este procedimiento que se entrega a personas que califican como vulnerables (un máximo de 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social) y/o pertenecientes a grupos prioritarios (adultos mayores, y personas afectadas personalmente o uno de los miembros de la familia por enfermedades catastróficas o crónicas severas), cuyo monto es diferenciado y se determina en base al puntaje de la FPS<sup>7</sup>.

El proceso de producción se inicia con el proceso de postulación de los beneficiarios e ingreso de la información al RPI, continúa con el análisis de los antecedentes presentados y la determinación de si se acoge o no la solicitud. En caso de que la solicitud es acogida, se procede al análisis de los antecedentes socioeconómicos para determinar el monto que deberá financiar el beneficiario. Una vez cancelado el costo del trámite, se inicia el proceso de tramitación el que puede ser ejecutado ya sea por el mismo Ministerio, o bien por parte de empresas contratistas que se seleccionan en base a licitación pública. En esta etapa del proceso se realizan análisis técnicos y se elabora un informe jurídico que incorpora los resultados de dichos análisis y es el que indica si procede o no el saneamiento. En caso de proceder, se emite resolución que indica la publicación en el Diario Oficial<sup>8</sup>. De no existir oposición se emite resolución C de individualización<sup>9</sup> de él o los peticionarios, resolución con la cual se solicita la inscripción del inmueble en el Conservador de Bienes Raíces (CBR), quedando el beneficiario en calidad de “poseedor regular de la propiedad”. Luego de pasado un año de posesión inscrita no interrumpida, contado desde la fecha de inscripción, el interesado se hace dueño del inmueble<sup>10</sup>.

---

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

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

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

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

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

1.2) Actas de radicación<sup>11</sup> sobre patrimonio fiscal extendidas (DL 1939). Este subcomponente entrega un permiso de ocupación temporal sobre propiedad fiscal, permitiendo enajenar gratuitamente tierras fiscales a personas que reúnen los requisitos descritos en la norma y principalmente que carezcan de otro bien raíz. El Acta de Radicación faculta al interesado para ocupar inmediatamente el inmueble y efectuar los trabajos e inversiones que correspondiere de acuerdo con la naturaleza del terreno. Está dirigido a personas naturales chilenas, ocupantes de propiedades fiscales, calificados como vulnerables según puntaje establecido en FPS o se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales del MBN. Se excluyen aquellos que cumpliendo los requisitos anteriores, sean dueñas, ellas o sus cónyuges, de otro bien raíz. Una vez que el postulante haya dado oportuno y fiel cumplimiento a las obligaciones impuestas, podrá solicitar el otorgamiento del título gratuito de dominio, siempre y cuando la propiedad es declarada prescindible por el MBN. El solicitante del permiso debe pagar los trámites que conlleva la solicitud de un acta (declaración jurada, entre otras), pero el permiso es gratuito.

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

## Componente 2. Irregularidad de dominio de la propiedad prevenida.

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

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

---

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

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

2.1) Personas e instituciones informadas sobre beneficios de las acciones de regularización del Ministerio. Este subcomponente se orienta a educar y difundir el programa a la ciudadanía<sup>12</sup> mediante acciones de prevención del problema de irregularidad de tenencia identificado, impartiendo cursos o talleres desarrollados por personal del Ministerio de Bienes Nacionales, y orientados a informar a los usuarios sobre los beneficios del programa y el registro de propiedad irregular. Estas actividades también se realizan en las Seremis del Ministerio, en los municipios o con los programas con los cuales el MBN posee convenios tales como Chile Solidario, Fondo de Tierras de la CONADI, INDAP, entre otros.

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

## **2. Resultados de la evaluación**

### **Diseño**

La evaluación señala que el problema que justifica la existencia del programa, la irregularidad de la tenencia, se mantiene<sup>13</sup>, aún cuando no existe información confiable que permita conocer la magnitud de la problemática abordada. Tampoco es posible extrapolar los datos del Censo Agropecuario para estimar el universo potencial de beneficiarios en el sector urbano<sup>14</sup>.

El problema abordado por el programa no se encuentra basado en un análisis actualizado, por lo que no considera otros aspectos que condicionan hoy el problema de la irregularidad y que se vinculan con soluciones más funcionales, como por ejemplo la seguridad de la tenencia<sup>15</sup>, con la articulación con programas de fomento y de protección social para asegurar la sostenibilidad de la misma, y con una estrategia sistemática de prevención para reducir el riesgo de la desregulación e incrementar la efectividad del programa.

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

---

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

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

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

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

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

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

## **Organización y Gestión**

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

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

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre la DCPR con otras divisiones del Ministerio, particularmente con la División de Planificación y Presupuesto, éstos son deficitarios, no existiendo instancias sistemáticas de retroalimentación en torno a los procesos de gestión del programa. Existen dificultades de acceso y flujo de la información entre todas las partes<sup>16</sup> (Divisiones del Ministerio y SEREMIs) así como de registro de la información<sup>17</sup>, lo que impacta negativamente en el soporte administrativo y en el control de gestión que realizan los dos departamentos de la DCPR<sup>18</sup> sobre los procesos que son de su responsabilidad y en la toma de decisiones en las SEREMIs.

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

---

<sup>16</sup> Los sistemas de información utilizados por los departamentos no conversan entre sí.

<sup>17</sup> La evaluación constató la desaparición de algunos datos respecto de regularizaciones.

<sup>18</sup> Departamento de Programación y Control y Departamento Normativo.

La rendición de recursos provenientes de las transferencias efectuadas por otras instituciones<sup>19</sup> a través de convenios contraídos con las SEREMIs, es realizada por la propia SEREMI, de acuerdo a los términos establecidos por las partes. Sin embargo, no existe control por parte del nivel central sobre dichos convenios, lo que afecta directamente la posibilidad de conocer adecuadamente el presupuesto que maneja cada región.

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

El programa opera por demanda, lo que significa que se atiende todas las solicitudes que cumplan con los requisitos establecidos<sup>20</sup>. Para efectos de la entrega del subsidio, una vez que la solicitud ha ingresado al RPI y se ha validado, el programa utiliza instrumentos y criterios apropiados de selección para aquellos usuarios definidos como el 60% más vulnerable de la población nacional en base a la FPS. A su vez, los beneficiarios son ordenados dentro de cada tramo de subsidio para efectos de priorizar la atención en función de criterios de vulnerabilidad<sup>21</sup> y antigüedad de la postulación, criterios que se consideran adecuados.

El proceso de tramitación de las solicitudes demora entre 12 y 27 meses, lo que se considera excesivo. De acuerdo a un estudio realizado por la consultora Soluziona<sup>22</sup>, es posible reducir el tiempo de las etapas del flujo de procesos de regularización y evaluación socioeconómica en 10 meses a través de la digitalización de las solicitudes<sup>23</sup>.

## **Eficacia y Calidad**

En cuanto a la evolución de los niveles de producción, el componente 1 de regularización presenta un crecimiento del 607% en el periodo 2005-2008 del número total de casos que ordenan la inscripción en el CBR, con 15.917 casos en 2008<sup>24</sup>. Esta variación se explica en parte por el incremento del 132% de los casos que ordenan su inscripción en el CBR el 2008 respecto del año 2007, debido a la meta presidencial de atender 30.000 casos antes

---

<sup>19</sup> FNDR, CONADI, SERNAM, otras.

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

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

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

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

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

del 2010<sup>25</sup>, para lo cual el programa tuvo un incremento de recursos a mediados del 2008 así como también del número de profesionales.

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

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

En cuanto a la información sobre la cantidad de personas subsidiadas, los antecedentes proporcionados por la DCPR sólo están disponibles para los años 2007 y 2008<sup>26</sup>. Durante dichos años se otorgaron respectivamente 9.292 y 12.553 subsidios a personas que postularon al Registro de Propiedad Irregular (RPI) que cumplían los requisitos de vulnerabilidad, acreditada mediante el puntaje de la FPS.

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

Respecto del componente 2, sólo existe información para el subcomponente 2.1 de difusión e información, registrándose un incremento de 104% en el número de actividades<sup>27</sup> entre 2007 y 2008, con un total de 249 actividades en 2008. Sin embargo, dado que no existen metas nacionales para este subcomponente y que cada SEREMI define su propio plan de trabajo, este aumento es dispar entre las distintas regiones.

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

En cuanto al grado de cobertura respecto de la población objetivo<sup>28</sup>, el programa presenta un comportamiento irregular en el periodo, pasando de 20% en el año 2005 a 85% en el año 2008, alcanzando un 59% en promedio para el periodo en su conjunto. Este descalce entre la demanda (solicitudes válidas) y los beneficiarios efectivos se produce en gran parte debido a la demora del proceso productivo. Al tomar por ejemplo los casos terminados e ingresados al CBR en 2008, sólo un 3% corresponde a la demanda (población objetivo) del mismo año, un 26% a la del 2007, un 39% a la del 2006 y un 32% a años anteriores o a otros casos que se registran manualmente.

---

<sup>25</sup> Meta que debe ser cumplida dentro de los años 2008 y 2009.

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

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

<sup>28</sup> Corresponde a la demanda de las solicitudes validadas.



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

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

### **Uso de Recursos**

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

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

Respecto del gasto total, éste ha crecido en un 91% en el periodo alcanzando en el año 2008 un total de \$5.946 millones. El crecimiento del gasto efectivo financiado por el MNB se explica principalmente por el crecimiento de los bienes y servicios de consumo (301%), en tanto el gasto en inversión<sup>30</sup> y el gasto en personal crecen menos que el total del gasto (60% y 38%, respectivamente). El gasto en bienes y servicios de consumo, que en 2005 representaba poco más del 29% del gasto en personal, en 2008 corresponde al 84% del gasto en personal. No es posible conocer cómo se descompone el gasto entre bienes y servicios de consumo del que es directamente productivo (contratistas y gastos asociados).

El gasto por beneficiario<sup>31</sup> del componente 1 presenta una evolución decreciente en el periodo, disminuyendo un 73% entre 2005 y 2008, con un costo de \$316 mil por beneficiario para el último año. Dicha disminución se explica por un mayor aumento del número de beneficiarios respecto del aumento del gasto, lo que se debe en parte a la atención de beneficiarios rezagados<sup>32</sup>.

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

---

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

<sup>30</sup> Que se refiere a compra de equipos computacionales, muebles y otros equipamientos.

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

<sup>32</sup> Usuarios que ingresaron al programa en años anteriores.

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

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

### **Justificación de la continuidad**

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

### **3. Principales Recomendaciones**

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

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

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

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

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

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