

UNIVERSIDAD NACIONAL

Sistema de estudios de Posgrado

Maestría en Gestión de la Innovación Tecnológica

**Implementación de un proceso innovador para el sistema
de localización y verificación de fincas del Estado**

Alina María Chaves Ugalde

Heredia, Costa Rica, Agosto, 2015

UNIVERSIDAD NACIONAL

Sistema de estudios de Posgrado

Maestría en Gestión de la Innovación Tecnológica

**Implementación de un proceso innovador para el sistema
de localización y verificación de fincas del Estado**

Alina María Chaves Ugalde

Heredia, Costa Rica, Agosto, 2015

Universidad Nacional
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
Escuela de Informática
Posgrado en Gestión de la Tecnología de Información y Comunicación (ProGesTIC)

FORMULARIO DE DEPÓSITO LEGAL, AUTORIZACIÓN DE USO DE DERECHOS PATRIMONIALES DE AUTOR E INCORPORACIÓN A REPOSITARIOS INSTITUCIONALES DE INFORMACIÓN DE ACCESO PÚBLICO

La persona abajo firmante, en condición de estudiante de la maestría

Alina María Chaves Ugalde

y autor del Trabajo final de graduación titulado:

Implementación de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado.

Para optar al grado académico de Máster en:
Gestión de la Innovación Tecnológica

De conformidad con lo establecido en el documento de "Lineamientos generales para la realización del trabajo final de graduación" y demás normativa universitaria relacionada con estos trabajos de graduación, DECLARO BAJO FE DE JURAMENTO conociendo la responsabilidad civil, penal o administrativa en que podría incurrir al no decir la verdad, lo siguiente:

1. El documento, producto, obra audiovisual, software, resultado del trabajo final de graduación referido anteriormente es original, inédito y ha cumplido con todo el proceso de aprobación académico que confiere el grado académico postulado con esta obra.
2. El trabajo final de graduación referido anteriormente constituye una producción intelectual propia de la persona abajo firmante y a esta fecha no ha sido divulgado a terceros(as) de forma pública, por ningún medio de difusión impreso o digital.
3. Autorizo el depósito de un ejemplar en formato impreso y otro en formato digital (entregado en soporte de disco compacto), en la colección de trabajos finales de graduación del ProGesTIC de la Universidad Nacional, así como la realización de copias electrónicas adicionales para fines exclusivos de seguridad y conservación de la información.
4. En caso de que el trabajo final de graduación haya sido elaborado como obra en colaboración -bien se trate de obras en las que los autores(as) tienen el mismo grado de participación o aquellas en las que existe una persona autora principal y una o varias

personas autoras secundarias-, todos(as) ellos(as) han contribuido intelectualmente en la elaboración del documento y en este acto, libero de responsabilidad a las autoridades del posgrado y a los funcionarios que custodian la colección del ProGestTIC, en relación con el reconocimiento que se realiza respecto de los niveles de participación asignados por el propio autor del proyecto.

5. En caso de que el trabajo final de graduación haya sido elaborado como obras en colaboración (conforme a lo dispuesto en el punto 4), el autor abajo firmante **Alina María Chaves Ugalde**, funge como como encargado(a) de recibir comunicaciones y hace constar que el presente trabajo final no fue elaborado como obra en colaboración con otros autores

6. Reconozco que la colección de trabajos finales del ProGestTIC no emite criterios ni valoraciones académicas sobre lo planteado en el producto final del trabajo de graduación y autorizo a esta dependencia para que proceda a poner a disposición del público la obra en mención, a través de los espacios físicos o virtuales que se posea, así como a través del Repositorio Institucional; a partir del cual los usuarios de dichas plataformas puedan acceder al documento y hacer uso de este en el marco de los fines académicos, no lucrativos y de respeto a la integridad del contenido del mismo así como la mención del autor o poseedor de sus derechos.

7. Manifiesto que todos los datos de citas dentro de texto y sus respectivas referencias bibliográficas, así como las tablas y figuras (ilustraciones, fotografías, dibujos, mapas, esquemas u otros) tienen la fuente y el crédito debidamente identificados y se han respetado los derechos de autor.

8. Autorizo la licencia gratuita no exclusiva de los derechos patrimoniales de autor para reproducir, traducir, distribuir y poner a disposición pública en formato electrónico, el documento depositado, para fines académicos, no lucrativos y por plazo indefinido en favor de la Universidad Nacional, que incluye además los siguientes actos:

a. La publicación y reproducción íntegra de la obra o parte de esta, tanto por medios impresos como electrónicos, incluyendo Internet y cualquier otra tecnología conocida o por conocer.

b. La traducción a cualquier idioma o dialecto de la obra o parte de esta.

c. La adaptación de la obra a formatos de lectura, sonido, voz y cualquier otra representación o mecanismo técnico disponible, que posibilite su acceso para personas no videntes parcial o totalmente, o con alguna otra forma de capacidades especiales que les impida su acceso a la lectura convencional del proyecto.

c. La distribución y puesta a disposición de la obra al público, de tal forma que el público pueda tener acceso a ella desde el momento y lugar que cada quien elija, a través de los mecanismos físicos o electrónicos de que disponga.

d. Cualquier otra forma de utilización, proceso o sistema conocido o por conocerse que se relacione con las actividades y fines académicos a los cuales se vincula la maestría, la colección de trabajos finales del ProGestTIC, la Escuela de Informática y la Universidad Nacional.

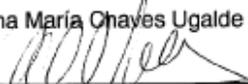
9. Reconozco que la colección de trabajos del ProGesTIC manifiesta actuar con diligencia para evitar la existencia en su sitio web de contenidos ilícitos y en caso de que tenga conocimiento efectivo de la existencia de infracciones a los derechos de propiedad intelectual, se reserva el derecho de proceder a bloquear el acceso durante el trámite del debido proceso para comprobar el incumplimiento y en caso de verificarse la falta, retirar definitivamente el acceso al proyecto depositado.

10. Acepto que la publicación y puesta a disposición del público del trabajo final de graduación, así como la presente autorización de uso de la obra, se regirá por la normativa institucional de la Universidad Nacional y la legislación de la República de Costa Rica. Adicionalmente, en caso de cualquier eventual diferencia de criterio o disputa futura, acepto que esta se dirimirá de acuerdo con los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos y la Jurisdicción Costarricense.

Autor(a) Alina María Chaves Ugalde

Licda. Alina Chaves U
— ABOGADA —
Cód. 13386

Firma:



Fecha de entrega: 15 de julio de 2015

Correo: alinachu@hotmail.com y/o chavesua@hacienda.go.cr

Índice General

| | |
|--|----|
| DEDICATORIA | 12 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 13 |
| CAPÍTULO I: El problema y su importancia | 15 |
| 1.1. Antecedentes de la institución | 16 |
| 1.2. Antecedentes del problema | 19 |
| 1.3. Delimitación del problema | 25 |
| 1.4. Justificación | 28 |
| 1.5. Objetivo general y objetivos específicos..... | 29 |
| 1.5.1. Objetivo General..... | 29 |
| 1.5.2. Objetivos específicos..... | 29 |
| 1.6. Alcances y beneficios | 29 |
| CAPÍTULO II: Marco conceptual | 31 |
| 2.1. Marco referencial..... | 32 |
| 2.1.1. Revisión del estado de la cuestión..... | 32 |
| 2.1.2. Sistema utilizado en la DGABCA y cotejo con otros modelos de localización inmobiliaria..... | 33 |
| 2.1.3. Teoría del Triángulo de Sábado en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” | 43 |
| 2.1.4. Sistema Nacional de Innovación. Teoría de innovación en los procesos..... | 48 |
| 2.1.5. Definición de bien inmueble y su delimitación en el proyecto..... | 52 |
| 2.1.6. Indicadores de gestión e innovación, como sistemas de seguimiento y control que la DGABCA debe aplicar en el proyecto de mejora del proceso por medio de la innovación..... | 57 |
| CAPÍTULO III: Marco metodológico | 61 |
| 3.1. Paradigma de investigación del proyecto | 62 |
| 3.2. Enfoque de investigación del proyecto..... | 62 |
| 3.3. Tipo de investigación | 63 |
| 3.4. Procedimientos..... | 64 |
| 3.5. Participantes y fuentes de investigación..... | 66 |
| 3.5.1. Análisis teórico | 66 |
| 3.5.2. Dirección y jefaturas | 66 |
| 3.5.3. Participantes en el proyecto actual..... | 66 |
| 3.5.4. Expertos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)..... | 67 |
| 3.6. Descripción y validación de instrumentos..... | 68 |
| 3.6.1. Análisis teórico | 68 |
| 3.6.2. Involucrados en el proyecto | 68 |

| | |
|--|-----|
| 3.6.3. Expertos..... | 69 |
| 3.6.4. Valoración de la investigación | 69 |
| 3.7. Variables o categorías de análisis | 70 |
| 3.7.1. División conceptual..... | 70 |
| 3.7.2. División operacional | 70 |
| 3.8. Análisis de resultados..... | 71 |
| CAPÍTULO IV: Resultados preliminares..... | 73 |
| 4.1. Análisis de los resultados preliminares de la investigación. | 74 |
| 4.1.1. Plan de trabajo temporal utilizado actualmente por la DGABCA..... | 75 |
| 4.1.2. Análisis de los resultados de las respuestas obtenidas por medio de entrevistas y cuestionarios..... | 77 |
| CAPÍTULO V. Propuesta de solución..... | 91 |
| 5.1 Propuesta de solución para la localización y verificación de fincas del Estado | 92 |
| 5.1.1. Propuesta del plan de trabajo para la DGABCA..... | 99 |
| 5.1.1.1. Explicación del plan de trabajo propuesto | 100 |
| 5.1.1.2. Introducción y antecedentes | 102 |
| 5.1.1.3. Meta y objetivos | 103 |
| 5.1.1.4. Ordenar el plan por objetivos..... | 104 |
| 5.1.1.5. Recursos | 106 |
| 5.1.1.6. Restricciones | 107 |
| 5.1.1.7. Responsables | 108 |
| 5.1.1.8. Estrategia | 108 |
| 5.1.2. FODA Propuesta Final | 109 |
| 5.2. Aplicación del plan piloto..... | 111 |
| 5.2.1. División territorial del Gran Área Metropolitana (GAM) | 112 |
| 5.2.2. Ficha de registro que debe incluirse en los archivos de las fincas localizadas a favor de alguna entidad administradora | 117 |
| CAPÍTULO VI. Conclusiones, recomendaciones y análisis retrospectivo | 122 |
| 6.1. Conclusiones..... | 123 |
| 6.2. Recomendaciones..... | 125 |
| 6.2.1. Al Director General de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa | 125 |
| 6.2.2. A la Jefatura y funcionarios de la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA..... | 126 |
| 6.2.3. Al Ministerio de Obras Públicas y Transportes | 126 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 6.3. Análisis retrospectivo | 127 |
| GLOSARIO..... | 131 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 133 |

TABLA DE CUADROS

| | |
|--|----|
| CUADRO 1: PROCESO TEMPORAL DGABCA | 34 |
| CUADRO 2: PROCESO ESTUDIO CATALUÑA-ESPAÑA (2013)..... | 39 |
| CUADRO 3: EJES ESTRATÉGICOS EN C Y T SEGÚN PND 2015-2018 | 45 |

TABLA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1: ORGANIGRAMA DE LA DGABCA | 16 |
| FIGURA 2: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE HACIENDA..... | 17 |
| FIGURA 3: ORGANIGRAMA DEL REGISTRO NACIONAL..... | 20 |
| FIGURA 4: DIAGRAMA DE CONTEXTO: PROCESO ACTUAL DGABCA | 23 |
| FIGURA 5: PLATAFORMA SIG – MUNICIPALIDAD DE CARTAGO | 37 |
| FIGURA 6: RELACIÓN PRODUCTIVIDAD/RENTABILIDAD | 57 |
| FIGURA 7: PROCESO CUALITATIVO DEL PROYECTO..... | 63 |
| FIGURA 8: NATURALEZA DEL PROCESO CUALITATIVO EJEMPLIFICADA CON UN TIPO DE RECOLECCIÓN DE DATOS: LA ENTREVISTA..... | 75 |
| FIGURA 9: CONTEXTO DE LA DIRECCIÓN DE PROYECTOS..... | 93 |
| FIGURA 10: FLUJOGRAMA PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN | 94 |
| FIGURA 11: PROCESO DE CONTROL..... | 98 |
| FIGURA 12: CLASIFICACIÓN DE FINCAS DEL GAM: EJEMPLO SAN JOSÉ, FINCAS CON PLANO..... | 113 |
| FIGURA 13: ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS EN LOS COMPUTADORAS PERSONALES DE CADA FUNCIONARIO POR PROVINCIA | 118 |
| FIGURA 14: FICHA DE REGISTRO PARA CADA FINCA LOCALIZADA Y VERIFICADA A FAVOR DEL ESTADO..... | 119 |

TABLA DE ANEXOS

| | |
|---|--|
| ANEXO 1 – CARTA ENVIADA POR LA OTRORA DIRECTORA DE LA DGABCA A LOS ENCARGADOS DE BIENES DE LAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL | |
| ANEXO 2 – OFICIO ENVIADO POR LA OTRORA DIRECTORA DE LA DGABCA AL REGISTRO NACIONAL, CON EL FIN DE ESTABLECER UNA RESTRICCIÓN SOBRE LAS FINCAS DEL ESTADO HASTA NO DETERMINAR EL ENTE ADMINISTRADOR DE LOS BIENES INMUEBLES DICHS | |
| ANEXO 3 – DESGLOSE DE FINCAS A NOMBRE DE “EL ESTADO” CON CORTE AL AÑO 2008 | |

- ANEXO 4 – FICHAS DE INVENTARIO Y CLASIFICACIÓN PARA EL REGISTRO DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO URBANO RECOMENDADAS POR GARRÉ (2001) EN ARGENTINA.
- ANEXO 5 – GUÍA PARA ENTREVISTA Y/O CUESTIONARIO REALIZADO A FUNCIONARIOS CLAVE EN LA DGABCA – JEFATURAS Y/O DIRECTORES
- ANEXO 6 – CUESTIONARIO REALIZADO A FUNCIONARIOS CLAVE EN LA DGABCA
- ANEXO 7 – CUESTIONARIO REALIZADO A EXPERTOS
- ANEXO 8 – MANUAL DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO DE TERRENOS EN SIBINET PERTENECIENTES AL MEP
- ANEXO 9 - CRONOGRAMA
- ANEXO 10 – PRESUPUESTO ESTIMADO
- ANEXO 11 – CARTA INSTITUCIÓN PATROCINADORA – INICIO DEL PROYECTO
- ANEXO 12 – CARTA CONSTITUTIVA DEL PROYECTO
- ANEXO 13 – CARTA DE ACEPTACIÓN FINAL DEL PROYECTO POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN PATROCINADORA
- ANEXO 14- CARTA DEL FILÓLOGO
- ANEXO 15 – PLAN DE TRABAJO DISEÑADO PARA LA DGABCA

DEDICATORIA

A mi Dios que todo lo ve, y que me ha dado las fuerzas para poder concluir este proceso, que me ha costado sudor, lágrimas, salud mental y física, pero al fin de cuentas, sin Él no hubiera sido capaz de continuar y concluir este gran paso.

A mi madre Cristina, por enseñarme el valor del estudio, y su importancia para el crecimiento no sólo personal y sino también profesional, sin mencionar el agradecimiento eterno por sus palabras de aliento, amor, bendiciones, consejos y comprensión incondicionales durante esta etapa de mi vida, a pesar de las dificultades del diario vivir, especialmente en los últimos años.

A mi padre Manuel, que me enseñó que el trabajo duro requiere de esfuerzos, sacrificio personal y familiar, pero al fin de cuentas es la mejor forma de lograr el éxito en la vida, a pesar de las tribulaciones. Gracias por darme la oportunidad de estudiar, y dejarnos estas enseñanzas de vida, las cuales llevaré en mi corazón por siempre.

A mi tía Rosa por cubrirme todos los días con sus bendiciones y estar siempre de manera incondicional en mi vida e inspirar los deseos de ser una mejor persona cada día.

A Daniel, mi compañero y amor de mi vida, por su cariño y comprensión incondicionales. Su amor al trabajo me enseñó el valor del sacrificio, y lo satisfactorio de cumplir con tus metas personales y profesionales, a pesar de los contratiempos de la vida, y seguir luchando por lo que se quiere lograr, pudiendo ver al final del camino, los frutos de tu trabajo y simplemente... sonreírle a la providencia por ello y disfrutar de la vida.

Finalmente, a mis hermanos Manuel y Pablo, y a todas aquellas personas que de una u otra forma permitieron que este proyecto de vida se convirtiera en una realidad, pudiendo así cumplir con una meta personal y profesional.

RESUMEN EJECUTIVO

Como parte de su propio accionar, el Estado adquiere, en el marco de la propiedad privada, inmuebles de distintas maneras (compras, expropiaciones, donaciones, entre otras). Por este motivo la situación jurídica de estas propiedades está afectada por las características propias del sistema de registración inmobiliaria del país (de tipo documental y física), lo que limita el conocimiento de la ubicación física de los terrenos o incluso su información documental. Esta circunstancia conlleva a que se presenten casos en los que el ente responsable de la administración no tenga control absoluto de los inmuebles bajo su responsabilidad, no sólo por la forma en que fueron adquiridos, sino también porque los requisitos registrales han ido variando con el pasar de los años, por medio de reformas legales.

Por consiguiente, la creación del Programa de Regularización del Catastro y Registro, surgió como una iniciativa legal para fortalecer la seguridad jurídica de los derechos de la propiedad inmueble, con la cual se mejora el clima de las inversiones públicas y privadas en Costa Rica. Por esta razón se elaboró un estudio cuyas acciones permitirán la compatibilización de los datos de catastro y registro e implementarán la seguridad jurídica de los bienes inmuebles, ya que éstos han tenido un tratamiento de manera individualizada por años. Por ello, dicho estudio ha constituido una fuente de antecedentes importantes para el saneamiento de asientos registrales, cuya propiedad corresponde a instituciones de El Estado de manera genérica, desconociéndose la institución administradora identificada de cada bien demanial, ya que el registro no incluyó registralmente la naturaleza del bien para la cual fue adquirido en un inicio, cual es el tema por investigar en el presente documento.

Por su parte, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (en adelante DGABCA), como dependencia institucional del Ministerio de Hacienda, a partir de la vigencia de la ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, No. 8131 (2001), se convierte en el ente rector encargado de velar por el perfeccionamiento catastral de los bienes inmuebles del Estado, mandato transmitido por el ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 99 inciso n) de la supra citada ley,

situación que, hasta el momento, no ha obtenido los resultados esperados, por no contar con un proceso metodológico formal estandarizado que le permita velar con el mandato establecido por ley, y dé el seguimiento correspondiente a las fincas adquiridas por el Estado para el cumplimiento de sus fines.

Por consiguiente, surge la idea de desarrollar el presente proyecto, con el objetivo de clarificar el panorama y formular herramientas útiles para el desarrollo exitoso del producto final en el corto, mediano y largo plazo, en dicha institución, así como cualquier otra entidad estatal con problemáticas similares, respecto de bienes inmuebles.

De esta manera, la metodología propuesta permitirá conocer la situación actual de la institución, pues interactúa no sólo la subjetividad de los encargados del proyecto y del investigador, sino también la objetividad del análisis teórico realizado, así como los casos, relacionados con temas similares, aplicados tanto nacional como internacionalmente, permitiendo plantear una guía metodológica aplicada a la realidad nacional y gubernamental.

Lo anterior tiene su razón de ser en la investigación no solo interinstitucional, sino del entorno que rodea a la DGABCA, con el fin de que los individuos involucrados con el proceso se relacionen y se comprometan con sus responsabilidades y roles, así como con las herramientas por recomendar, logrando un nuevo proceso innovador, que se relaciona de manera intrínseca con la gestión del conocimiento y administrativa inter y extra institucional. Dicho método ofrecerá un estándar novedoso y será un coadyuvante en la seguridad jurídica estatal, obteniendo por primera vez un nuevo proceso metodológico estandarizado e innovador, respecto de los bienes inmobiliarios públicos que no han podido ser localizados o verificados a favor de alguna institución estatal.

CAPÍTULO I: El problema y su importancia

1.1. Antecedentes de la institución

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) como dependencia institucional del Ministerio de Hacienda, a partir de la vigencia de la ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 (2001), tiene entre sus labores principales, el mejoramiento de la gestión de las proveedurías institucionales o unidades encargadas de administración de bienes de las entidades de la Administración Central, también vela por el cumplimiento de la normativa que regula los bienes públicos. Lo anterior, de conformidad con su misión institucional: "Dirigir, como órgano rector [...] mediante los mecanismos que fortalezcan su gestión para beneficio del país"; así como su visión: "ser líder de un sistema modelo de administración de bienes [...] a nivel nacional". (Ministerio de Hacienda, 2015).

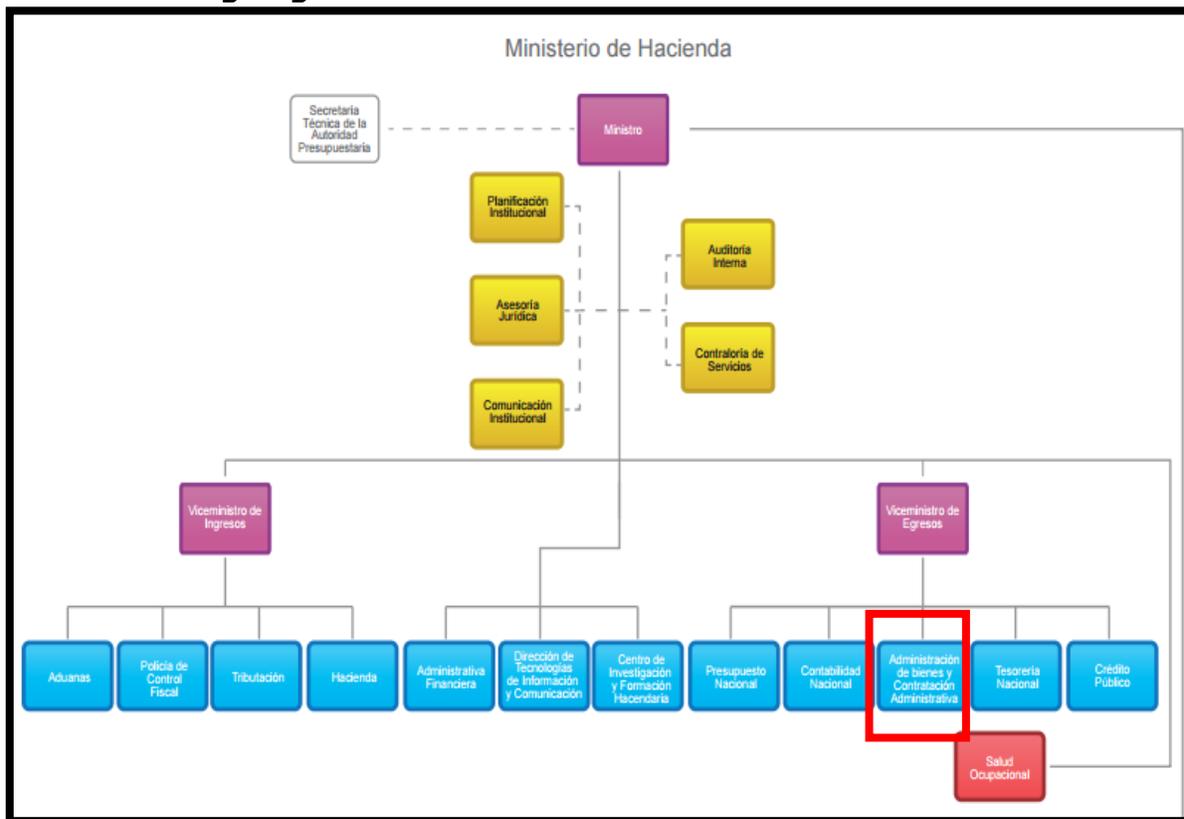
Los organigramas que se presentan a continuación (figuras 1 y 2) han sido recuperados de la página oficial del Ministerio de Hacienda (2015) y muestran la distribución a lo interno tanto de la DGABCA como del Ministerio de Hacienda, situación que facultará más adelante comprender el diagrama de contexto visible en la figura No. 4, respecto de la colaboración aportada por diferentes entidades:

FIGURA 1: Organigrama de la DGABCA



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dependencias, DGABCA, 2015.

FIGURA 2: Organigrama del Ministerio de Hacienda



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2015.

Los principales objetivos de la DGABCA, son:

- Propiciar que los bienes y servicios se administren, atendiendo criterios técnicos y económicos.
- Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central.
- Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.
- Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.

- f) Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y con satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia. (Ministerio de Hacienda, 2015).

Además de lo anterior, se puede citar una de sus principales funciones, como órgano rector en materia de bienes, de conformidad con el artículo 99 inciso n) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 (en adelante LAFRPP), "promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central." (Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 2001, artículo 99 inciso n).

Paralelamente, los artículos 97 y 99 de la LAFRPP (2001) determinan que a la DGABCA le corresponderá la rectoría en materia de administración de bienes de las instituciones del Poder Ejecutivo, así como la ejecución de las políticas necesarias en la materia de su competencia, entre otras obligaciones. De esta manera, mediante el Decreto Ejecutivo No. 30720-H, publicado en la Gaceta No. 188, del primero de octubre de 2002, se logró reglamentar el accionar de la DGABCA en el tema de bienes, especialmente, el de bienes inmuebles demaniales, cual es el tema que nos ocupa.

De esta forma nace la obligación para dicha institución, cuyo mandato se da por norma expresa, de conformidad con la ley LAFRPP (2001), su reglamento (2006), el reglamento para el registro y control de la administración de bienes de la Administración Central (Decreto Ejecutivo No. 30720-H, 2002) y normativa conexas de velar por el inventario y control de bienes de la Administración Central.

Es por ello que, en el año 2008, en aplicación de sus facultades, mediante oficio DBABCA-CS-1099-08 de fecha 25 de noviembre de 2008 (ver Anexo No. 1 – Carta enviada por la otrora directora de la DGABCA a los encargados de bienes de las instituciones de la Administración Central), la institución solicita a la Administración Central ejecutar acciones para la compatibilización de los datos de catastro y registro de sus bienes, y lograr así "la mejora en la seguridad jurídica, identificando además la institución responsable de la administración de los inmuebles."

A falta de colaboración por parte de las entidades de la Administración Central, un año más tarde, la Dirección solicita al Registro Nacional la inmovilización de las fincas estatales, por medio de una alerta catastral, hasta tanto no se determinara su ente administrador (ver Anexo No. 2 – Oficio enviado por la otrora directora de la DGABCA al Registro Nacional, con el fin de establecer una restricción sobre las fincas del Estado hasta no determinar el ente administrador de los bienes inmuebles dichos). Es a partir de ese momento, que la DGABCA toma la iniciativa de comenzar con el proceso de localización y verificación de bienes estatales, a falta de colaboración de las otras instituciones del Estado. Cabe resaltar que, en ese momento, la iniciativa dicha nunca fue elaborada o aprobada formalmente por parte de las autoridades institucionales del Ministerio de Hacienda; esto convirtió el proyecto en algo temporal e informal, situación que se pretende modificar y mejorar con el presente proyecto.

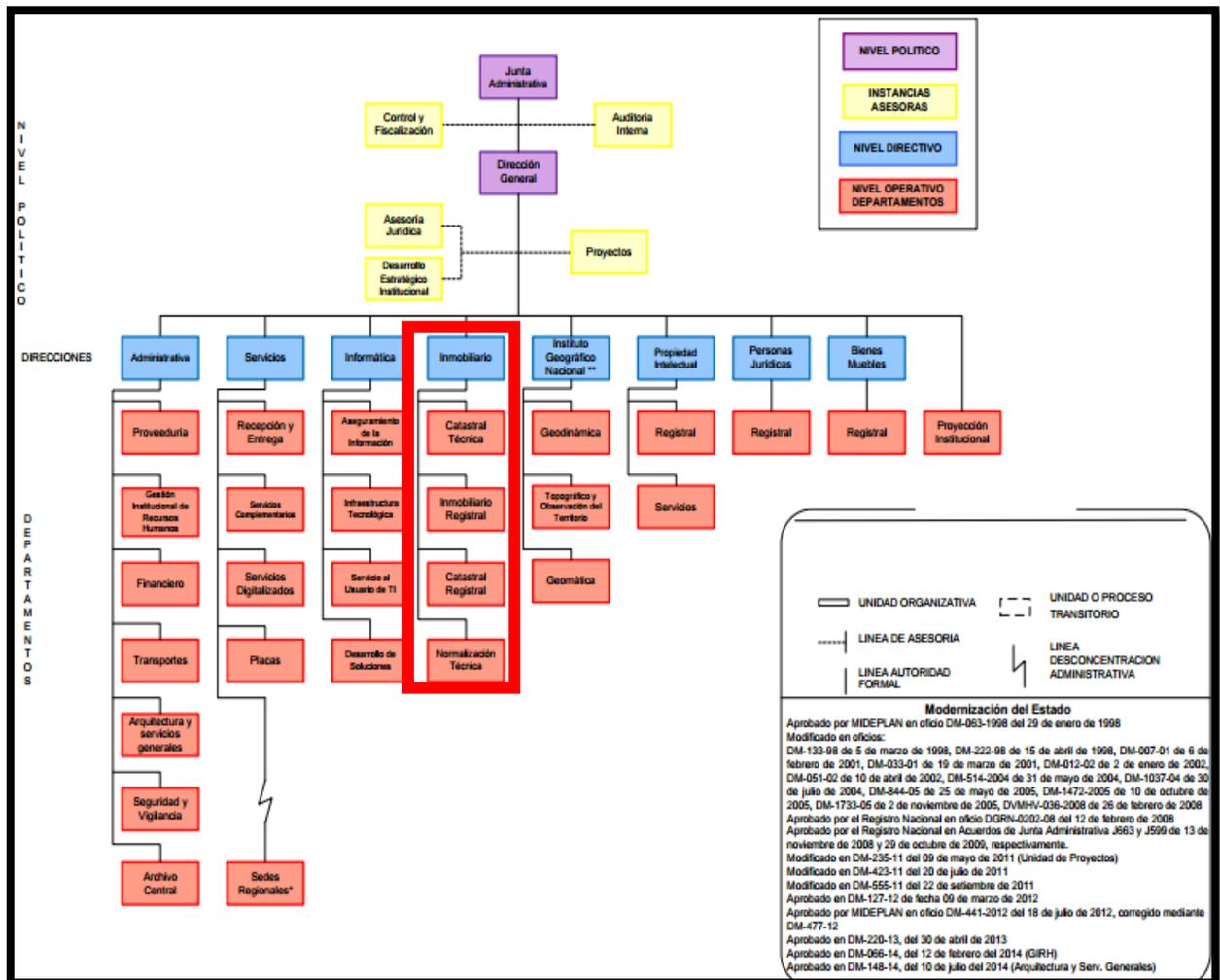
De conformidad con los antecedentes descritos, si bien existe normativa que obliga a la DGABCA a cumplir con sus obligaciones en materia inmobiliaria, no existe ley alguna que apoye su gestión de manera coercitiva. De igual forma, no existen políticas públicas que motiven ideas innovadoras para el cumplimiento de la ley en materia registral y catastral, por parte de la institución, sus funcionarios u otras instituciones estatales, lo que hace necesario la introducción interinstitucional de dichas políticas públicas innovadoras, no sólo en la gestión de los procesos, sino también en la gestión de la información, la cual debe ser tratada con transparencia, con el fin de que los altos mandos den la importancia e interés necesarios al proyecto, tal proceso da un giro trascendental a la cultura institucional, sin dejar de lado la aplicación de los principios de legalidad. Por ello, los aportes que el Registro Público ha facilitado a la DGABCA, han sido de esencial importancia para dar los primeros pasos a un proyecto de interés país.

1.2. Antecedentes del problema

El sistema de registración inmobiliaria costarricense es una responsabilidad que ha sido asignada al Registro Inmobiliario, Dirección que pertenece al Registro Nacional, dependiente del Ministerio de Justicia y Paz, el cual comprende además al Catastro Nacional, de conformidad con lo establecido en la Ley de Creación del Registro Nacional, No. 5695 (1975); la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, No. 7509 (1995), así como

la Ley del Catastro Nacional, No. 6545 (1981) y su Reglamento (2007). (Fundación CEDDET, 2010). El siguiente organigrama provee una imagen sobre la distribución actual del registro inmobiliario (el cual agrupa al Registro Nacional con el Catastro Nacional, en una sola unidad departamental), y su ordenación a lo interno del Registro Nacional:

FIGURA 3: Organigrama del Registro Nacional



Fuente: Registro Nacional, 2014.

La separación que existió hace algunos años entre los registros inmobiliarios y catastrales ha tenido como consecuencia que existan casos de propiedades en que los datos del Catastro y del Registro Nacional no son congruentes, pues presentaban diferencias de área, de ubicación y linderos, entre otras, lo que genera que la seguridad jurídica sobre las propiedades del Estado sea limitada. Por este motivo, en el informe de labores del

Registro Nacional 2011-2012 se mencionan los avances que con el transcurso de los años, a causa de reformas legales que han debido ser implementadas, se ha tratado de coordinar el Registro Nacional con el Catastro Nacional, logrando un solo registro inmobiliario, tal y como se muestra en la Figura 3, lo que significa un avance significativo en la gestión del conocimiento y mejora en los servicios, explicándose de la siguiente forma:

Mediante la Ley No. 8710, del 3 de febrero del 2009, publicada en La Gaceta No. 48 de 10 de marzo del 2009, se reforma el artículo segundo de la Ley No. 5695, Ley de Creación del Registro Nacional y sus reformas, y se crea el Registro Inmobiliario, con dos objetivos principales, fortalecer la seguridad inmobiliaria registral, a través de la efectiva y eficiente coordinación e integración de las funciones del Catastro Nacional y el Registro Público de Bienes Inmuebles; y hacer coincidir plenamente la información gráfica que consta en el Catastro con la información literal del Registro de Bienes Inmuebles, y de esta forma tener un Registro con información gráfica y jurídica unívoca. Dentro de estas reformas jurídicas, se dicta el Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario, Decreto Ejecutivo No. 35509-J, de 24 de junio de 2009, publicado en La Gaceta No. 198 de 13 de octubre del 2009, que **viene a reglamentar las normas y procedimientos que consoliden las operaciones del Registro Inmobiliario** (La negrita no pertenece al original) (Registro Nacional, 2011-2012, p 129).

Por ello, el Registro Inmobiliario, (en coordinación con el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda), institución adscrita al Ministerio de Justicia y Paz, tal y como se mencionó, ha asumido la labor de dirigir, a nombre del Estado, la administración de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro, la cual implementó una metodología de trabajo que se fundamenta en los criterios establecidos para la formación del catastro y su compatibilización con el registro, de conformidad con la ley 8154 (PRCR, 2001).

Por lo demás, la creación del Programa de Regularización de Catastro y Registro, por sus siglas PRCR, tiene como objetivo principal, "el mejoramiento de la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble. Con ello se busca contribuir a mejorar el clima para la realización de las inversiones públicas y privadas en Costa Rica" (Ley No. 8154, 2001).

Por esta razón, aproximadamente en el año 2008, la DGABCA solicitó el aporte del PRCR para disponer de un inventario actualizado de los bienes inmuebles que están bajo el nombre registral genérico de "El Estado", por lo que el PRCR realizó el estudio de propiedades que se encontraban en el Registro Nacional hasta esa fecha, facilitando a la DGABCA un documento en Excel, el cual contenía información básica de las fincas registradas a nombre genérico de "El Estado".

Dicho documento, entre otra información, contiene el siguiente detalle de las fincas, a saber, una imagen del plano o planos relacionados con la finca (cuando fuere posible localizar alguno), clasificación por provincia, distrito y cantón, número de finca, institución administradora (en el caso de que por alguna característica de la finca fuese posible su localización), uso o naturaleza de éstas, observaciones relevantes, etc.

Del insumo proporcionado por el citado inventario, la DGABCA logró clasificar las fincas en un primer momento en tres grandes grupos:

- Fincas sin institución administradora identificada.
- Fincas relacionadas con la Administración Central.
- Fincas relacionadas con instituciones descentralizadas (ver Anexo 3 – Desglose de fincas a nombre de "El Estado" con corte al año 2008).

El siguiente diagrama de contexto describe de manera concisa la forma en que realizó la colaboración interinstitucional:

FIGURA 4: Diagrama de contexto: Proceso actual DGABCA



Esta clasificación ha permitido a la DGABCA realizar acciones de compatibilización de los datos de catastro y de registro, particularmente sobre los inmuebles estatales, con lo cual consiguió, de manera somera, una mejora poco relevante en materia de seguridad jurídica, situación que no ha tenido mejoría hasta el momento, ya que no existe un planteamiento debidamente planificado, respecto de la localización y verificación de fincas estatales.

Del inventario proporcionado por el PRCR, se determinó que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en adelante MOPT) es una de las instituciones que más problemática en materia de inventario de bienes inmuebles presenta, ya que dicha institución ha adquirido, en años anteriores, gran cantidad de propiedades para

construcción de carreteras, principalmente, sin conocerse con certeza la ubicación de éstas o, incluso, cuáles son las fincas que realmente debe administrar, debido a pérdida o faltante de documentación a en dicha institución, en el Registro Nacional o bien en el Catastro Nacional. En la actualidad, no se cuenta con un inventario de carreteras nacionales ni con presupuesto institucional, que permita plantear un proyecto innovador en los procesos de localización de sus bienes inmuebles en el corto plazo, a pesar de los intentos que se han tratado de implementar a lo interno de la institución (O. Cervantes (comunicación personal, 24 de octubre, 2014).

El trabajo que se ha realizado, en los últimos dos años, por parte de dos funcionarios (abogados) de la DGABCA, ha sido lento y de avance poco significativo, debido al manejo documental y a la burocracia institucional, entre otros problemas. Aunado a lo anterior, en un inicio, se debió preparar una estrategia de manera *informal y temporal* e, incluso, de manera casual, con el fin de localizar la mayor cantidad de propiedades en el menor tiempo posible, ya que la institución no cuenta con un planeamiento formal de un proceso bien estructurado, que permita dar una posible guía fáctica sobre los pasos por seguir en el momento de localizar una finca sin institución administradora identificada y, mucho menos, establecer proyecciones que permitan suministrar un tiempo estimado de terminación del proyecto y posterior traslado de la responsabilidad correspondiente a cada ente administrador.

Otro agravante presente en la actualidad dentro de dicha institución y que ha incidido negativamente en el avance del actual proyecto, es el movimiento de personal hacia otras instancias, hecho que produce el desconocimiento del tema y sus particularidades y detalles, por causa de falta de capacitación formal y especializada en el área. Todo esto afecta gravemente la situación actual del proyecto. Asimismo, con motivo de las cargas de trabajo, los funcionarios encargados del proyecto actual deben realizar otras labores diarias como parte de sus funciones, y el proyecto de localización de fincas del Estado ha sido relegado como función accesoría.

1.3. Delimitación del problema

Los antecedentes del problema ponen en evidencia no sólo la falta de un debido planteamiento innovador en el proceso metodológico dicho sino también problemas adyacentes como la inseguridad jurídica respecto de los bienes que cada institución posee, escasez de presupuesto gubernamental, lo que, a su vez, conlleva la falta de recurso humano calificado necesario para el desarrollo del proyecto, ausencia de acceso a información por parte de otras instituciones debido al poco interés manifestado por ellas, entre otros.

Con el proceso temporal existente, es poco probable que se logre un avance significativo en materia de identificación de este tipo de bienes en el corto plazo, debido a la falta de una proyección formal del proceso de localización y verificación de las fincas estatales, respecto de los entes administradores de cada bien inmueble del Estado, por lo que la propuesta de una solución innovadora en el proceso de localización y verificación de las fincas es imprescindible para generar los efectos deseados en el proyecto.

En este punto ya se ha esclarecido el problema del presente proyecto, cual es la existencia de fincas estatales sin ubicación o de las cuales se desconoce su ente administrador, situación que se ha determinado puede ser solventada por medio de proceso metodológico definitivo e innovador de localización y verificación de fincas del Estado. La relevancia de analizar este problema se da, en primer lugar, porque es un tema país, en segundo lugar, porque la normativa lo exige y en tercer lugar, al ser un tema inexistente (el proceso por desarrollar) a nivel gubernamental, éste se podrá estandarizar y trasladar a otras instituciones, del Estado o no, con problemáticas similares, con el fin de mejorar la seguridad inmobiliaria del Estado respecto de sus bienes.

Con la implementación de este proyecto se pretende de manera innovadora estandarizar el proceso que, hasta el momento, es temporal e informal, así como incluir mejoras, además de su correspondiente formalización, la digitalización de archivos de bienes demaniales, a su vez se perfeccionará el respaldo de la información, con el fin de efectuar una mejor gestión, y así evitar que terceros usufructúen bienes estatales, sin la autorización correspondiente. De igual manera, al existir certeza jurídica de este tipo de

bienes, las instituciones administradoras correspondientes podrán agilizar sus labores o gestiones y contar con un mayor control sobre su patrimonio.

Por ser el procedimiento actual de tipo temporal e informal, se ha detectado un avance lento en la localización de las fincas estatales, por lo que la implementación de un proceso innovador en este tema potenciaría los esfuerzos realizados por la DGABCA hasta el momento.

De esta forma, el proyecto, en una primera etapa, abarca a todos los bienes inmuebles pertenecientes al Estado a nivel nacional, particularmente los del Gobierno Central, ya que la DGABCA es el ente rector de dichas entidades y su patrimonio. Una vez desarrollado y aplicado el nuevo proceso innovador por la DGABCA, éste será trasladado gradualmente a otras instituciones del gobierno central, con problemas de localización y verificación de fincas. Dicho proceso es de índole permanente, y cada institución deberá valorar si el proceso creado para este fin es factible de ser aplicado en la entidad, según las necesidades y facilidades que posea la institución internamente (presupuesto, recurso humano, recursos informáticos, etc.).

Es importante acotar que este proyecto no incluye el desarrollo de sistemas de resguardo de información, almacenamiento de información (Big Data), que permitan obtener bitácoras, entre otros sistemas informáticos de gestión y resguardo de información. Se pretende desarrollar el proyecto de mejora en los procesos, según lo explicado, con un presupuesto aproximado de 33 millones, de conformidad con la Ley de Presupuesto de la República vigente (2015), tomando en consideración el salario base de dos funcionarios, materiales, vehículos (gastos y transporte), implementación de la primera fase del proceso (implementación de un plan de trabajo), alquiler de oficinas, mantenimiento, equipo de computación por utilizar, entre otros rubros.

Así, la falta de unificación entre los datos del Catastro y el Registro Nacional que, históricamente, han operado por separado con procesos y sistemas de información independientes, la cantidad de fincas sin localizar y verificar, la falta de recursos pecuniarios y humanos, así como la necesidad de garantizar seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles demaniales, deviene la insoslayable necesidad de desplegar la propuesta de un proceso innovador, replanteando el existente, para que la DGABCA pueda reducir el

riesgo de la no localización y verificación de fincas del Estado, (que hasta el momento fueron inventariadas por el PRCR), de manera que incorpore herramientas efectivas de apoyo a la gestión del conocimiento, tanto a lo interno de la entidad, como en las instituciones de la Administración Central, con el fin de medir efectivamente el valor agregado obtenido con esta innovación. Si bien es cierto que el actual proyecto (informal y temporal) utilizado por la DGABCA ha tenido un avance lento, no implica que las fincas ya localizadas puedan tener variaciones (cambios de medida, de propietario, entre otros), por lo que la mejora de dicho proceso metodológico, de forma estandarizada, es necesaria para la continuación en el tiempo, ya que el Estado tiene movimientos constantemente en materia inmobiliaria, para el desarrollo de sus proyectos, entre otros objetivos que pueden cambiar con el paso del tiempo.

El lograr una estandarización e innovación en el proceso de localización de fincas estatales, cuando menos internamente, como una primera etapa, permitirá ir perfilando una estrategia de procesos, con el fin de que ésta sea utilizada por otras instituciones con problemáticas en materia de bienes inmuebles (según se considere necesario, en el momento oportuno), y de este modo fijar las pautas por seguir de cada ente administrador, ya que, de conformidad con la ley LAFRPP supra citada, se estarían ejecutando las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella.

No se podrán implementar otras acciones innovadoras en la DGABCA, como alcance en éste proyecto, debido al corto tiempo para la aplicación de los productos y su implementación en un cien por ciento de éstos, de forma tal que se puedan obtener resultados satisfactorios de dichas aplicaciones. Los otros productos por proponer se implementarán a posteriori, con el seguimiento del gestor en innovación. Una vez aplicados dichos productos de manera satisfactoria en la DGABCA, se podrán trasladar éstos a otras instituciones con una problemática similar. Cada entidad por su parte deberá valorar dentro de su plan anual de acción, la aplicación o no de dicha innovación en sus procesos, situación que no será evaluada en el presente proyecto.

1.4. Justificación

De Oliveiri (2005) cita, en forma muy acertada, la innovación en los procesos de la siguiente manera:

La innovación en procesos tiene que ver con cambios en la forma en la cual la organización produce sus bienes y servicios o lleva a cabo sus tareas. Abarca toda la organización y asegura la generación continua de innovaciones en los procesos de producción, su implantación efectiva y el mejoramiento continuo. (P.49)

De esta manera, la innovación en el proceso, es la principal medida aplicada al presente proyecto, ya que, en primera instancia, ninguna institución de la Administración Central ha implementado un proceso similar. Asimismo, debido a la necesidad que tiene la DGABCA de localizar y verificar las fincas estatales, de conformidad con el listado aportado por el PRCR, estará coadyuvando al cumplimiento del mandato establecido por ley, con la posibilidad de trasladar posteriormente el nuevo proceso metodológico estandarizado a otras instituciones de la administración central o entidades estatales que requieran ubicar su patrimonio inmobiliario y no posean una metodología efectiva que permita arrojar resultados en el menor tiempo posible.

Al crearse el Registro Inmobiliario, en el año 2009, se puso en evidencia la existencia de una total desprotección del derecho de propiedad y demás derechos reales de los dueños de bienes inmuebles, sustentada en un sistema de registro insuficiente e ineficaz (Colegio de Ingenieros Topógrafos de Costa Rica y Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, 2009). Por lo anterior, la digitalización en el ámbito gubernamental es una alternativa a los esquemas tradicionales que hasta el momento han operado las instituciones públicas y coadyuvaría a agilizar la innovación del proceso que se pretende proponer. Incursionar en esquemas innovadores para realizar las tareas y funciones, con el propósito de brindarle al país mejores oportunidades de desarrollo y competitividad, generará un cambio significativo en las concepciones y prácticas actuales, para optimizar la acción del gobierno y generar certeza jurídica a favor de sus bienes y en beneficio de la mayoría.

1.5. Objetivo general y objetivos específicos

1.5.1. Objetivo General

Proponer un proceso metodológico para la gestión de la localización y verificación de fincas del Estado, con el fin de facilitar su identificación.

1.5.2. Objetivos específicos

1. Evaluar el procedimiento temporal utilizado actualmente por la DGABCA del Ministerio de Hacienda en la administración, gestión, localización y verificación de las fincas del Estado, utilizando los datos aportados por el Programa de Regularización de Catastro y Registro, para identificar oportunidades de innovación y mejora.
2. Analizar varios sistemas de verificación de fincas estatales tanto nacional como internacionalmente, para conocer diferentes modelos y proponer un plan de trabajo de aplicación en la DGABCA.
3. Implementar parcialmente el plan de trabajo por medio de un plan piloto, para aplicarse en la DGABCA y así localizar y verificar fincas estatales de manera innovadora.

1.6. Alcances y beneficios

Con el presente proyecto se pretende lograr la instrumentalización de los procesos para la ejecución de la innovación, registrando actividades de I+D en la DGABCA. Al ser este proyecto completamente novedoso, desde el punto de vista de la innovación en los procesos de la institución patrocinadora, el presente documento presenta los siguientes beneficios:

- Soluciones potenciales de cambio en la DGABCA (innovación en los procesos y a nivel organizacional) que responden a una necesidad muy específica y a la solución de un problema único en el Estado costarricense, pero que afecta a todos los ciudadanos y no sólo a las instituciones públicas, ya que genera seguridad jurídica respecto de los bienes gubernamentales.
- Se procura desarrollar un modelo estandarizado y novedoso para ser propuesto a la DGABCA o cualquier otra institución con una problemática similar, lo que implica la creación de nuevos procesos metodológicos que estructuren los datos obtenidos y lograr así planificar las posibles estrategias que brindarán solución a la problemática central formulada y finalmente, para lograr la conclusión del proyecto y su aplicación de manera exitosa, con la posibilidad posterior de medir los avances logrados con la propuesta por implementar.

Aunado a lo anterior, se pueden mencionar múltiples beneficios para la Maestría en Gestión para la Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional pero, como principal producto, se consigue demostrar que el presente proyecto servirá de insumo para ser compartido con otras instituciones del Estado, estudiantes y población universitaria en general, mediante el desarrollo contundente las teorías estudiadas en I+D+i, las cuales que podrán servir de apoyo a futuros estudiantes, investigadores y población nacional, ya que el presente, es un proyecto de interés país.

Tanto profesional como personalmente, se le permite a la suscrita realizar su primer labor como gestora en innovación, realizando un aporte de real importancia, no sólo a una institución determinada de gran envergadura para el Gobierno Central, sino al país en general, que requiere, por mandato legal, tener certeza jurídica de los bienes demaniales que le pertenecen. Además, se ve realizada una meta personal, cual es la realización de un estudio de postgrado, en un tema completamente innovador de manera integral, que desarrolla de mejor forma, la creatividad, y donde se aprende a desaprender y beneficiar a la sociedad entera con un trabajo de gran utilidad y porque no, hasta de insumo para la comunidad internacional, lo cual resulta realmente satisfactorio.

CAPÍTULO II: Marco conceptual

2.1. Marco referencial

2.1.1. Revisión del estado de la cuestión

Como parte de la revisión del estado actual del proyecto por desarrollar, se hace un previo análisis del proceso que la institución utiliza en este momento, para posteriormente, realizar un examen a nivel nacional respecto de temas de I+D+i, en busca de aclarar el enfoque mediante la descriptiva de cómo evolucionan los procesos novedosos a través del tiempo, y lo que implicará para la institución incluir esta transformación a lo interno de la DGABCA.

Se sintetiza, además, la información publicada respecto de localización o registro de fincas y temas similares, tanto nacional como internacionalmente. De esta manera se reportarán avances de la investigación realizada y lo que se pretende hallar y ampliar con ella, en pos de una solución viable al problema planteado en el presente proyecto.

Se analizarán, además, distintas teorías, con el fin de encausar el marco metodológico, haciendo de la investigación un estudio formal del tema.

De esta forma, la aplicación de un proceso innovador en la institución permitirá adaptar y utilizar un proceso nuevo y estandarizado, desarrollando y acumulando conocimientos, así como habilidades requeridas para localizar y verificar de manera certera los bienes inmuebles, impulsando el uso de herramientas digitales y guías prácticas generalizadas, para posibilitar así su mejora continua. Esto representará un avance significativo a nivel gubernamental, especialmente en la DGABCA, ya que actualmente se está trabajando con un plan temporal de trabajo, el cual se pretende mejorar por medio de la innovación en los procesos y organizativamente.

2.1.2. Sistema utilizado en la DGABCA y cotejo con otros modelos de localización inmobiliaria

COSTA RICA-DGABCA:

Tal y como ya se mencionó en los antecedentes, en nuestro país el sistema registral y catastral ha venido trabajando en forma separada, lo que ha provocado falta de seguridad jurídica en el registro de las fincas, particularmente las pertenecientes al Estado, que es el tema por desarrollar en la presente investigación, ya que no se cuenta con información actualizada o éste se encuentra incompleta, situación que intentó corregirse con la creación del el Programa de Regularización de Catastro y Registro (por sus siglas PRCR).

De los insumos facilitados por el PRCR, la DGABCA inició una estrategia, con el fin de localizar, en el menor tiempo posible, los entes administradores de las fincas del Estado, que hasta el momento sigue siendo inconstante y temporal. Así, a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento por la institución y sus colaboradores, ha sido imposible determinar, por su naturaleza o descripción registral o catastral, gran parte de las fincas estatales, de las cuales se desconoce o no se tiene certeza respecto del ente administrador identificado.

Debido, a que las instituciones del Gobierno Central no cuentan, con un plan de acción debidamente formalizado, que se utilice para poder localizar sus propios bienes inmuebles, la DGABCA, decidió asumir este rol de ente localizador, a fin de agilizar un proyecto que ha tenido muchos años de retraso. Este atraso demora directamente a la comunidad y las instituciones mismas, ya que éstas no pueden implementar planes de acción sobre determinados inmuebles, hasta tanto no se conozca verazmente su ente administrador.

Es por ello que se decidió contratar, hace poco mas de dos años, a dos abogados, conocedores de temas registrales y catastrales, para que elaboraran un plan de acción cuyo objetivo es localizar las fincas de cita en el menor tiempo, y que lo pusieran en práctica. No obstante, con el planeamiento temporal existente, es poco probable que se logre un avance significativo en materia de identificación de este tipo de bienes, debido a la falta de proyección formal y una base de datos (inventario) actualizada respecto de los entes administradores de cada bien inmueble del Estado y la cantidad de fincas estatales

hasta el día de hoy, por lo que el plan de trabajo propuesto formula una mejora del proceso desde su planeamiento inicial hasta su conclusión, es imprescindible a efectos de generar los resultados deseados en el proyecto, cumpliendo con los objetivos propuestos en la presente investigación, utilizando como insumo transcendental los datos aportados por el PRCR, en beneficio del proyecto de mejora en los procesos de la DGABCA.

Por otra parte, debido a movimientos de personal, en la actualidad, los funcionarios encargados del proyecto no se encuentran debidamente capacitados en el tema, y además, éstos realizan otras funciones ajenas al proyecto, lo que ha provocado que éste no se pueda formalizar debidamente y avance con resultados poco visibles, ya que es considerado como una función aleatoria y no principal.

En el siguiente cuadro se describe, de manera general, el proceso que actualmente realiza la DGABCA para localizar los administradores de las fincas estatales:

Cuadro 1: Proceso temporal DGABCA

| RECOPIACIÓN DOCUMENTAL | ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN |
|--|---|
| <p>1. Se divide la base de datos aportada por el PRCR en 2008 por provincias. A su vez, cada provincia se divide en fincas con plano registrado y sin plano registrado. Actualmente la DGABCA ha trabajado sólo con las fincas de la provincia de San José.</p> | <p>1. Se analizará la información clasificada por finca la misma, determinando si la documentación coincide con lo inscrito por el Registro Nacional, en relación con la información existente en Catastro Nacional. Se analizan además tanto los microfilms como las copias de tomos, a fin de determinar la naturaleza del bien (¿para qué fue adquirido y cuál es su posible ente administrador?)</p> |
| <p>2. Se solicita al Registro Nacional, por medio de oficio institucional, la exoneración de los timbres correspondientes, así como la emisión de certificaciones registrales, planos (cuando se cuenta con el dato correspondiente), copias de microfilms o tomos, según la antigüedad de registro de la finca, actividad que puede durar entre 15 días y un mes o, incluso, más, dependiendo de la complejidad de la información solicitada.</p> | <p>2. En aquellos casos en que sea posible determinar el ente administrador, se envía a la institución correspondiente un expediente físico con la información recopilada, acompañado de un documento oficial donde se explican las razones por las cuales se considera que una finca "x" pertenece a determinado ente, a fin de que proceda con su registro correspondiente en el sistema de bienes y en el Registro Nacional de la siguiente forma: Estado-Ente</p> |

| RECOPIACIÓN DOCUMENTAL | ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN |
|--|---|
| | Administrador. |
| <p>3. La solicitud supra indicada se hace por bloques que los funcionarios eligen (sin tener en consideración ningún plan de acción previo), iniciando con las fincas que poseen plano registrado, por practicidad de localización (hasta el momento sólo se ha analizado la provincia de San José). No se solicitan bloques grandes de fincas debido a la cantidad de papel y tiempo que implica para los comisionados realizar esta función (tanto del Registro Nacional como de la DGABCA).</p> | <p>3. En caso de que la documentación solicitada previamente no sea suficientemente clara, se debe acudir a la utilización de otros medios (internet por ejemplo) o instituciones que posean información relevante, a fin de determinar el ente administrador, (especialmente cuando las fincas no cuentan con plano o este tiene carencias de información), lo cual impide localizar la finca de manera física o relacionarla con alguna institución.</p> |
| <p>4. Retiro de la documentación citada del Registro Nacional y regreso al lugar de trabajo para iniciar con el análisis correspondiente (aproximadamente un mes después de haberse solicitado)</p> | <p>4. En algunos casos, debido a la antigüedad de adquisición de algunas fincas, se tardan meses en tratar de conseguir información que demuestre fehacientemente el ente administrador, lo que como consecuencia genera mucho tiempo invertido por parte del funcionario.</p> |
| <p>5. El control de las fincas localizadas es documental-físico, no se asume un control de forma digital (en una tabla de Microsoft Excel) y se guardan respaldos únicamente de copias de los oficios enviados y respuestas recibidas por parte de las instituciones. Estos son archivados por año.</p> | <p>5. De las fincas que pueden ser relacionadas con alguna institución, se lleva un conteo en Excel (cantidades pero sin detalle de características o similares), a fin de generar informes cuando sean requeridos, por <u>cantidad</u> de fincas localizadas para determinadas instituciones, no obstante, no se lleva una base de datos digital que detalle cuáles fincas pertenecen a determinada institución, ni se incluye una descripción pormenorizada de las mismas. Dicha información puede ser identificada únicamente en los archivos físicos o en los archivos citados en el punto cinco de la Recopilación Documental del presente cuadro.</p> |

Como se denota del modelo analizado, ya que la DGABCA no cuenta con un proceso previamente definido y formalizado institucionalmente, no sólo de control de las fincas estatales localizadas a favor de alguna entidad.

La DGABCA, también carece de un proceso adecuado de respaldo, que impulse el desarrollo tecnológico, que aplique herramientas tecnológicas, como lo son el respaldo digital, el uso de la firma digital y las certificaciones digitales que puede facilitar el Registro Nacional a la institución.

A grandes rasgos se denota la insoslayable necesidad de brindar, por medio de este proyecto, una mejora en sus procesos en el tema de marras, para generar un cambio visible externamente, que pueda ser trasladado en el mediano y largo plazo a otras instituciones con problemáticas similares, e impulsar, de esta forma, la innovación en los procesos y la gestión institucional de manera radical.

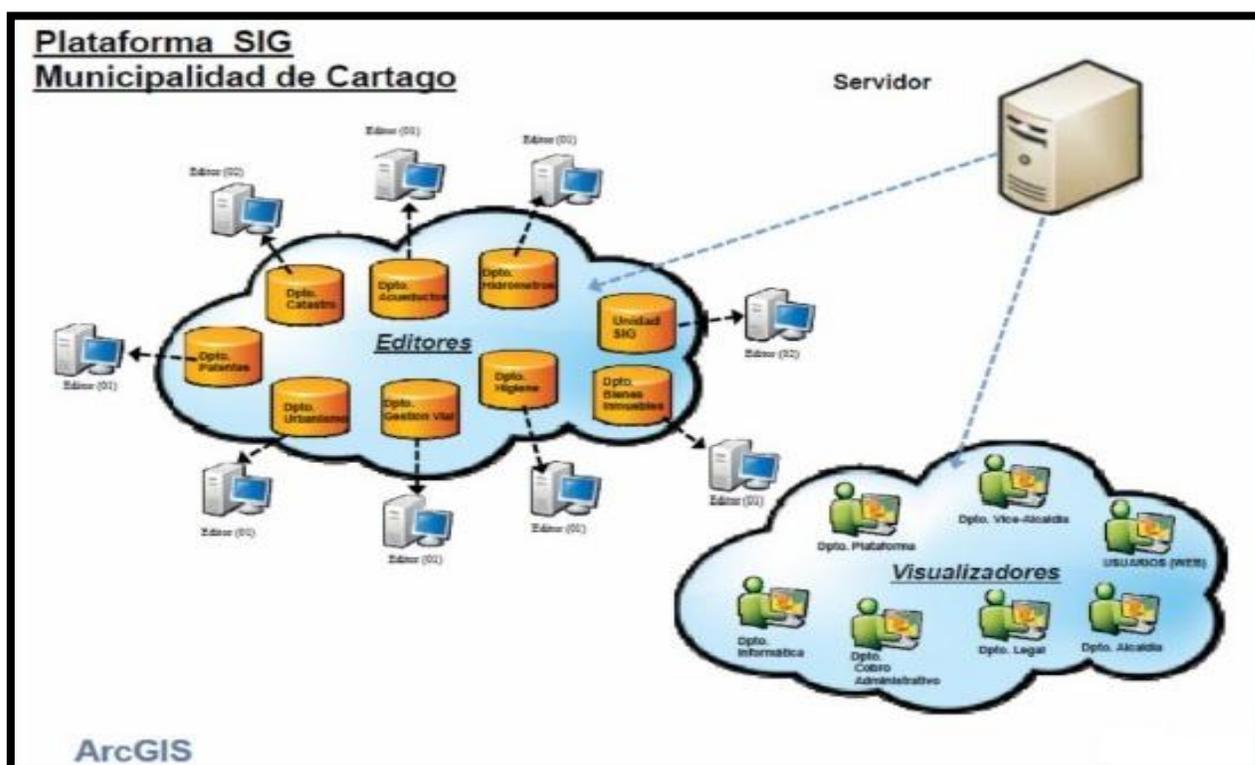
COSTA RICA-MUNICIPALIDAD DE CARTAGO:

En Costa Rica la Municipalidad de Cartago ha desarrollado un Sistema de Información Geográfica (por sus siglas GIS), el cual es un sistema de gestión, análisis y visualización de conocimientos geográfico, el cual cuenta con diferentes grupos de información:

- Mapas interactivos
- Datos geográficos
- Modelos de geoprocésamiento
- Modelos de datos
- Metadatos (Municipalidad de Cartago, 2015)

En la siguiente figura se muestra el modelo utilizado por dicha municipalidad:

FIGURA 5: Plataforma SIG – Municipalidad de Cartago



Fuente: Municipalidad de Cartago, 2015.

Según la plataforma supra señalada, existe un grupo especializado de “visualizadores”, que se dedican a la recopilación de la información de plataforma, alcaldía, legal, cobro administrativo, usuarios, entre otros, la cual se resguarda en un servidor. De igual forma, existe otro gran grupo que ellos denominan “editores”, los cuales incluyen información en bases de datos de bienes inmuebles, catastro, SIG, entre otros. Esta información se resguarda en el mismo servidor supra citado, para lograr cruces de información que le permite al usuario ver los detalles relevantes de las propiedades, visualizarlas por medio de mapas, fotos satelitales o ambas. Esto permite a la población de Cartago acceso a información, no sólo relativa a sus propiedades o fincas de interés, sino también sobre fincas municipales, colegios técnicos, urbanizaciones, condominios, centros de adultos mayores, etc. (Municipalidad de Cartago, 2015)

No obstante el avance realizado por dicha municipalidad, el sitio web no suministra información explicativa del modelo utilizado para proveer una clasificación georeferenciada de la provincia, la cual ha sido lograda de manera muy amigable al usuario.

Por otra parte, tal y como se verá en el análisis del caso de España, la georeferenciación no implica que la información gráfica sustituya la descripción de la finca por medio del folio real, o que esta sea correcta, ya que ambos sistemas (folio real y referenciación gráfica) deben ser analizados y utilizados en conjunto.

Para efectos de ampliar este tema y de cómo ha sido manejado institucionalmente, se solicitó, por medio de documento escrito una cita e información respecto del sistema utilizado por la municipalidad, con el fin de ahondar en el tema, y conocer en detalle el proceso seguido para poder obtener como producto final el GIS. No obstante, a la fecha, no se ha recibido respuesta, por lo cual se utilizó sólo la información recabada como material teórico de apoyo a la investigación y se recomendará a la DGABCA realizar convenios con dicha institución, para agilizar la labor que se está realizando, y evitar así la duplicación de labores, y para generar lazos extra institucionales con la primera municipalidad digital del país, situación que puede ser de gran ayuda en la labor que la DGABCA está realizando actualmente. (Municipalidad de Cartago, 2015).

ESPAÑA:

En España existe una situación similar a la de Costa Rica, en donde el sistema inmobiliario y catastral ha venido funcionando separadamente uno del otro, por lo cual se han tratado de introducir intentos de innovación, cambiando la descripción típica registral de folio real (la cual es similar a la utilizada en nuestro país), y reflejando, mas bien, las fincas geográficamente; se abandona, pues, el método tradicional, el cual no permitía hacer descripciones exactas de los linderos de los inmuebles. La combinación de ambos sistemas no permite la seguridad jurídica esperada, aún y cuando la georeferenciación catastral sea un elemento importante a la hora de localizar una finca. Asimismo, dicha localización, a través de los medios digitales existentes, no implica que proveerá con exactitud los linderos, naturaleza, entre otros elementos descriptivos, que el Registro inmobiliario sí facilita y registra, lo cual suministra la mencionada seguridad jurídica que constituye un derecho fundamental de los ciudadanos. (Vázquez, 2007). En Costa Rica, como ya se mencionó, con el PRCR se está tratando de unificar el sistema inmobiliario del catastral, de forma similar a España, con la diferencia de que en España el titular debe procurar la inscripción de la base gráfica de su finca, con ventajas jurídicas y económicas en ello. Además, el registrador no debe pasar por alto, en el momento de registrar un inmueble, la

compatibilización de la documentación registral con la catastral, la cual debe ser virtualizada, tal y como se ha hecho en España (Delgado, 2007).

En el año 2013, en España se realizó un análisis particular para una reparcelación urbanística de un área particular en Cataluña (Vázquez, Fernández y Puig, 2013), en donde se hace un estudio del aspecto descriptivo de las fincas registrales inscritas y, por otro lado, se analiza la superficie del territorio comprendido entre los límites de lo que ellos denominan urbanización y que no se encuentra, en principio, inmatriculada, es decir, que está registrada conforme la normativa de ese país, en el registro de bienes inmuebles.

El siguiente cuadro describe de buena forma dicho análisis:

Cuadro 2: Proceso estudio Cataluña-España (2013)

| ASPECTO DESCRIPTIVO DE LAS FINCAS INSCRITAS | ANÁLISIS DE LA SUPERFICIE DEL TERRITORIO LIMÍTROFE DEL TERRENO INSCRITO |
|---|---|
| 1. Se analiza si la descripción literaria de la finca coincide con el folio real o no, además de su comparación gráfica con los planos del inmueble. | 1. Se debe determinar si existe una relación entre la titularidad de los planos catastrales y la titularidad registral, pero que no cumple con los requisitos formales para emitir una certificación. Esto significa, por ejemplo, que puede existir un plano para determinada finca, pero una certificación no facilita dicha información. (En Costa Rica, este tipo de situaciones ocurren comúnmente). |
| 2. Se analiza si lo que indica el registro coincide con lo señalado en catastro. | 2. Diferenciar los terrenos que cuentan con plano catastrado y aquellos que no. |
| 3. Se analiza si el plano registrado en catastro contiene la información correcta o, por el contrario, tiene defectos que impiden coordinar la finca descriptivamente con lo indicado registralmente. | |

Haciendo un análisis comparativo con el trabajo realizado por la DGABCA, Costa Rica no está lejos de contar con la misma problemática registral y catastral por la que ha pasado España. Incluso, se podría decir que los intentos de localización de fincas realizados hasta el momento por el Gobierno de nuestro país son muy similares al análisis realizado por Vázquez et al., en el año 2013.

Incluso, en una parte del estudio supra citado, los autores indican que es importante trabajar en un primer momento con las fincas que cumplan con toda la información de certificación, con la parte gráfica incluida y, posteriormente, analizar aquellos inmuebles que no cuentan con su análisis gráfico (plano catastral de la finca).

Este último punto en particular puede ser tomado como insumo para la realización de la propuesta por implementar en la institución, según se explicará en el Capítulo V de la presente investigación.

ARGENTINA:

En Argentina existe un modelo de clasificación e identificación de bienes inmuebles, pero es específico para bienes de carácter cultural o patrimonio de la historia. Para Garré (2001), museólogo argentino, este proceso debe ser realizado por el Estado, en general (mencionando incluso a las municipalidades), en donde intervengan directamente las instituciones tanto públicas como privadas, "locales más activas en promover la identificación y clasificación de los bienes" (P. 6).

En términos generales, Garré propone un proceso de registro que contenga los siguientes elementos:

- Identificación y localización de un inmueble por clasificar.
- Descripción del bien por clasificar (información general, utilización actual, descripción, estado de conservación, tipología, etc.).
- Documentación fotográfica (incluye la totalidad del bien y su entorno).
- Investigación (historiográfica, museológica, sociológica, etc.) (Garré, 2001, p. 7)

Según lo antes indicado por el autor de cita (2001), habiendo realizado lo anterior, se contará con un registro e inventario actualizado. Si bien es cierto, la guía planteada por el autor se dirige en particular a la conservación del patrimonio arquitectónico urbano de ese país, las bases de dicha guía, así como algunos puntos que no se han tomado en cuenta hasta el momento en nuestro modelo actual (verbigracia, la toma de fotografías de los inmuebles) pueden utilizarse como fundamento para realizar un planteamiento formal y su consecuente guía metodológica y esta sería aplicada en nuestro país, ya que el principal objetivo por cumplir es la protección y conservación de los bienes estatales que tiene como punto de partida la clasificación de las fincas por parte de los poderes públicos que, hasta el momento, desconocen su ente administrador y, en algunos casos, hasta la propia localización física y estado del bien en cuestión.

Ahora bien, ya que en Costa Rica también existen inmuebles con un importante valor arquitectónico e histórico, los cuales deben ser conservados, la guía suministrada por el autor puede adaptarse a la realidad costarricense para éste tipo de bienes en particular (ver Anexo 4 – Fichas de inventario y clasificación para el registro del patrimonio arquitectónico urbano recomendadas por Garré (2001) en Argentina.)

FRANCIA:

En Francia se logró investigar un modelo muy interesante, ya que dicho país cuenta con un plano predial que cubre todo el territorio, el cual es actualizado permanentemente por cada municipio francés. Dicho mapa digital es gratuito y puede ser consultado en el siguiente

vínculo:

<http://cadastre.gouv.fr/scpc/accueil.do;jsessionid=9EC84C9F8DD1C12A8716978873581D2D.00106>

Lepage (2014) menciona que este modelo no es sólo un mapa catastral sino que indica lo siguiente:

...la informatización de la totalidad de la documentación de propiedad, catastral e hipotecaria, permitió reforzar el carácter fiable, flexible y de bajo costo del sistema catastral e hipotecario francés, que contribuye a mantener una forma de paz social desde hace 200 años, en lo que concierne a la propiedad de la tierra. Así favorece la consolidación en un ámbito de confianza. (P. 229)

Sigue mencionando el autor que la informatización del sistema ha permitido importantes avances en la productividad de la administración de la información, y admite el ofrecimiento de nuevos servicios tanto a expertos en el área como a los usuarios en general (Lepage, 2014).

Ya que el catastro francés tiene historia desde la Revolución Francesa (1789), en 1801, Napoleón Bonaparte decidió en 1807 establecer un catastro predial nacional, con el fin de garantizar la equidad tributaria; con ello logra un censo propietario, el cual incluía todas las características relevantes para identificar un bien inmueble y su terrateniente. (Lepage, 2014).

Define el autor citado que la relación estricta entre los derechos relativos a los inmuebles, los servicios de catastro y la inscripción registral son piezas fundamentales para mantener concordancia estricta, perfecta y permanente entre la documentación catastral y el registro inmobiliario, de esta forma se da soporte a la seguridad jurídica y la publicidad de los derechos inmobiliarios (Lepage, 2014).

Otro ejemplo que se puede mencionar es que en Francia se logró la digitalización de todos los planos catastrados del país en un plazo de cuatro años (2000 al 2004), desmaterializando la información y haciendo del plano catastrado digital una de las herramientas de georeferenciación más utilizadas hasta la fecha (Lepage, 2014).

Con todos estos cambios, se denota una gran agilización en los servicios, ya que los mismos usuarios pueden hacer modificaciones a los planos, hacer consultas e, incluso, solicitar impresiones de estos.

Lo anterior ha generado la realización de miles de convenios con gobiernos locales (municipalidades), actualizaciones periódicas, eliminación del uso de documentación a la hora de realizar la tramitología pertinente. Esto agiliza la productividad en la prestación de los servicios, la desmaterialización de la documentación utilizada actualmente en temas registrales y catastrales, así como el ofrecimiento de mejores servicios para los usuarios, lo cual es un excelente ejemplo a seguir en nuestro país. (Lepage, 2014).

El autor de cita (2014), concluye su artículo de manera muy acertada de la siguiente forma:

Al final, el sistema catastral e hipotecario francés aparece a la vez fiable y flexible. Es más barato y tan eficaz como otros tipos de sistemas vigentes en otros países, como por ejemplo la institución del Registro de la propiedad y el catastro de tipo jurídico en Alemania. Contribuye al mantenimiento de una forma de paz social desde hace 200 años en materia de propiedad inmobiliaria y favorece un ambiente de confianza. Su informatización ha generado ganancias de productividad importantes para la administración y permite ofrecer nuevos servicios a los agentes de la administración, a los profesionales que intervienen en los campos de la propiedad e inmobiliario, y a los usuarios. (P. 243).

Del análisis de los diferentes modelos estudiados se puede concluir que la compatibilización del tema registral con el catastral no es algo nuevo en otros países, y se denota mucha congruencia con las debilidades que ha presentado Costa Rica, hasta el momento, en este tema. Al analizar el modelo francés, se revelan los años de estudio y coordinación inter y extra institucional que el país ha tenido que mantener por muchos años para lograr el modelo actual, así como la colaboración de muchos otros interesados en el tema, lo que demuestra que la teoría del triángulo de Sábato funciona y puede seguir funcionando con la debida coordinación entre el Gobierno, la Universidad y la empresa. No obstante lo anterior, también se requiere de la colaboración ciudadana y el trabajo coordinado de todos los engranajes que contiene la máquina gubernamental costarricense.

2.1.3. Teoría del Triangulo de Sábato en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"

Chaves (2014), en su ensayo denominado Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Información, aplicados a la Política Pública en Costa Rica, menciona lo propuesto por Sábato (1968) de la siguiente manera: "la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la misma trama que el desarrollo, significa saber dónde y cómo innovar" (p.4), situación que en Costa Rica ha sido un sistema difícil de incluir y perfeccionar, especialmente en la política pública, ya que no ha existido una eficiente conjugación simultánea de los

diferentes actores involucrados en el sistema, de forma tal que todos los engranajes de la máquina cumplan su función para un fin común.

A través de los años, han existido concordancias respecto de la dificultad que los tres elementos del triángulo de Sábato (Estado, Universidad y Empresa) se integren funcionalmente y trabajen de manera sistematizada. Para Graham (1987), aún se hacen cuestionamientos en varios países relacionados con esta teoría, a saber “¿cómo podría la industria, el gobierno y la academia trabajar conjuntamente para desarrollar la industria? y ¿qué podrían hacer las compañías para crear el clima y las condiciones de investigación nacional para la efectiva aplicación del conocimiento científico?”. Como se denota de lo anterior, a pesar de que lo indicado por Graham tiene aproximadamente 28 años de haberse publicado, dichas interrogantes siguen siendo discutidas, no sólo en ciencia y tecnología, sino también desde el punto de vista de la innovación aplicada, y la manera apropiada de integrar dichos elementos en las instituciones, especialmente las estatales.

Si bien es cierto, en los últimos años, las nuevas tecnologías se han introducido en el sistema estatal de manera progresiva, con colaboración no sólo empresarial, sino también desde el punto de vista universitario, engendrando asistencia mutua, y un avance significativo en los servicios que ofrecen las instituciones actualmente, dichos esfuerzos no han sido suficientes, ya que aún existen muchas opciones de mejora y mayor integración por parte de otros sectores no estatales, a fin de que los mecanismos, tanto a lo interno como a lo externo de la organización gubernamental, funcionen eficaz y eficientemente, conforme lo pretende explicar la teoría de Sábato.

De conformidad con lo esbozado, en Costa Rica, a pesar de los esfuerzos que se han tratado de implementar en el tema de innovación en diferentes gobiernos, no se han logrado los rendimientos esperados. Muestra de lo anterior, es el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” (2014, pp. 436-437), el cual establece varios ejes estratégicos, problemas, sus causas y efectos, respecto de la ciencia y la tecnología, a saber:

Cuadro 3: Ejes estratégicos en C y T según PND 2015-2018

| Eje Estratégico | Problemas | Causas | Efectos |
|--|---|--|--|
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | No existe un marco conceptual claramente definido y socializado de cómo la Ciencia y Tecnología impactan en la calidad de vida de los ciudadanos y el crecimiento económico del país basado en conocimiento e innovación. | La falta de una política pública de Estado sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. | Los planes desarrollados no permiten definir acciones estratégicas que se reflejen en el Plan Nacional de Desarrollo. |
| | No existe una cuantificación de la oferta y la demanda entre necesidades sociales actuales y los recursos disponibles Ciencia y Tecnología que aportan al mejoramiento de la calidad de vida. | Los mecanismos de medición de necesidades no están presentes en forma completa o están solamente enfocados en casos particulares. | No es posible establecer prioridades sectoriales para diseñar proyectos y acciones de impacto nacional. |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | No existe una adecuada asignación de roles y responsabilidades dentro de las instituciones del sector para un desarrollo integral de Ciencia y Tecnología. | La definición actual de la rectoría y los instrumentos legales desactualizados limitan el ejercer adecuadamente las responsabilidades del sector Ciencia y Tecnología. | Las acciones ejecutadas son dispersas y no contribuyen a una sola línea de impacto. |
| | La sociedad en general no está conscientemente informada acerca del impacto real y potencial de la Ciencia y la Tecnología. | No existe una estrategia de comunicación que incluya a todos los actores del sector para visibilizar sus aportes. | La sociedad no tiene una apropiación adecuada para solicitar apoyo hacia el aumento de recursos públicos destinados a Ciencia y Tecnología. |
| | La cultura de investigación y desarrollo del país (sector público y privado) no facilita las labores de articulación de iniciativas ya existentes en Ciencia y Tecnología. | Falta un catalizador confiable, con criterio y un lenguaje apropiado, capaz de orientar las comunidades científicas y solidificar iniciativas de alto nivel. | Los grupos de investigación en diferentes sectores tienen pocos resultados o tiempo de vida, disminuyendo la posibilidad de generar impacto nacional, de internacionalización de sus resultados o instanciación en productos de alto contenido científico tecnológico. |
| | Las áreas estratégicas el PNCTI son muy amplias de manera que el impacto de la distribución de los fondos concursables es dispersa. | Poco reconocimiento político y a nivel nacional del impacto que tiene el sector en el desarrollo del país. Falta de ejercicios de priorización por parte de los actores del sector. | Limitación de recursos para las áreas prioritarias del sector. |
| | Poca integración y articulación entre los actores del sector para trabajar en conjunto la generación de innovación que permita el desarrollo de las cadenas de valor. | Falta un verdadero trabajo sectorial que le de valor a la innovación en el sector productivo como elemento de competitividad. Falta de metas en común por parte de los actores del sector. Falta incluir y actuar las metodologías de trabajo de Universidades Públicas dentro del sector. | La sumatoria de las partes no tiene un impacto importante a nivel sector y a nivel país. Falta de visualización de los esfuerzos individuales de cada uno de los actores. |
| Poca especialización del capital humano que permita la integración de los diferentes procesos que deben recorrer las empresas para generar productos/proyectos viables (De calidad, de impacto en el mercado, económicamente, sostenible, de normativa) (gestores de innovación/ | Poca claridad de la necesidad de este tipo de especialización. Falta de apropiación del problema por parte de alguna o algunas instituciones no necesariamente las del sector. | Dificultades para concretar los procesos de innovación. Desestimulo a la articulación interinstitucional y de las empresas con instituciones o universidades. | |

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, pp. 436-437

El anterior cuadro enmarca la problemática que ha generado, a través de los años, la falta de planificación desde el punto de vista de la Ciencia y la Tecnología, lo que ha provocado el nulo o poco desarrollo de acciones estratégicas para ser aplicadas en el país según los planes de innovación. Además, la carencia de criterios de medición para casos macro ha impedido el establecimiento de prioridades en nivel micro (por sectores), que impacten a

todo el país en su generalidad, con motivo de facilitar así la labor de los gestores y actores gubernamentales, ya que esta se realizaría de manera consensuada, para evitar duplicidades de trabajo y agilizar los procesos.

Verbigracia, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, por sus siglas PND (2014), menciona, de manera muy acertada, lo siguiente:

La sociedad costarricense ha construido sus cimientos en un modelo centralista del estado, lo cual ha debilitado la gestión de los gobiernos locales como principales actores de la gestión de los territorios. Este modelo de desarrollo ha concentrado el ejercicio del poder y debilitado los espacios de decisión política en la escena local. (P. 89) (Lo subrayado no pertenece al original).

Lo anterior no significa otra cosa que las Municipalidades, como gobiernos locales, deben pasar de ser observadores a ser protagonistas en el tema de organización inmobiliaria del Estado. No obstante, para lograr esto, se necesita el gestionar esfuerzos entre el gobierno central y los gobiernos locales, de manera que trabajen con una visión hacia políticas públicas de organización del país (PND, 2014), las cuales han sido retrasadas por muchos años, debido a intereses políticos, cambios en los gobiernos o simple falta de voluntad y visión institucional.

Otro problema señalado es la falta de un establecimiento apropiado de los roles y responsabilidades de cada participante en estos procesos, desconocimiento en la materia, por parte de dichos actores, *divorcios* inter e extra institucionales, lo que ha devenido en acciones dispersas, con poco o nulo impacto en el país, disminuyendo la producción en materia de ciencia y tecnología con reconocimiento nacional, con contenido técnico y profesional válidos.

Aunado a lo anterior, la desactualización en materia de legislación limita considerablemente el accionar de las instituciones, principalmente aquellas que son rectoras o gestoras en este tema.

Por otra parte, no se puede dejar de lado la falta de recursos, no sólo materiales, sino de tipo humano, así como la falta de priorización a ciertos objetivos institucionales, lo cual provoca que los fondos y recursos destinados para determinados proyectos, sean

desvirtuados y utilizados en otras labores institucionales, con lo cual se provocan retrasos o avances nulos en los proyectos nacionales relevantes, tal como lo es la localización y verificación de fincas del Estado, que es una obligación establecida a la DGABA por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, se torna una necesidad imperante, que los desarrolladores del proyecto, tengan un conocimiento o especialización mínima en materia inmobiliaria. Lo anterior con el fin de generar procesos de calidad, con impacto en el mercado, que se mantengan en el tiempo y, sobre todo, que se respete la normativa vigente, conforme a los principios de legalidad que rigen el ordenamiento jurídico de Costa Rica.

Por ello, debe implementarse institucionalmente, una política enfocada hacia la Ciencia, Tecnología e Innovación, tomando en consideración lo señalado por el PND de repetida cita, así como el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021 (por sus siglas PNCTi). Este plan menciona que Costa Rica carece de problemas de diseño y operación tal y como ya lo han mencionado Maggi, Rivas y Sierra (2012), ya que no se cuenta con esquemas especializados de apoyo, existe poca inversión pública en programas de CTi, poca cobertura y falta absoluta de revisión de resultados y evaluaciones económicas.

Lo anterior deja en evidencia que el país tiene serias carencias de política pública, de visiones estratégicas a largo plazo, con apoyo a la CTi. Además, existe baja especialización en este tema, lo que obstruye el camino a la implementación de instrumentos que apoyen la CTi (PNCTI, 2015).

En consecuencia, el desconocimiento de términos técnicos y en general, de la materia registral y catastral para el presente caso, provoca en sus actores, desmotivación y poco avance en el proyecto. Pero para lograr esto, los altos mandos deben gestionar un equipo de trabajo capacitado, con experiencia suficiente en el campo, que permita al equipo desarrollar e implementar el proyecto como meta principal y no accesoria a sus labores diarias.

La DGABCA debe replantear la necesidad ineludible de iniciar una planificación definitiva, aplicando criterios y prácticas técnicas y jurídicas factibles de realizar, analizando las relaciones que pueda formalizar no sólo a internamente para efectos de agilizar el

desarrollo del proyecto, sino también mediante contactos con otras instituciones, no sólo públicas, sino también, de existir la posibilidad, valorar convenios con alguna universidad o empresa de tipo que faciliten su conocimiento y experiencia, incluso su colaboración en aspectos como capacitaciones, convenios sin fines de lucro, entre otros. Todo lo anterior llevaría este proyecto a su conclusión en un futuro cercano, sin dejar de lado la importancia de la aplicación de medios científicos, tecnológicos e innovadores, que colaboren en la agilización de los procesos.

2.1.4. Sistema Nacional de Innovación. Teoría de innovación en los procesos

Las redes o relaciones que la DGABCA pueda generar, interna y externamente, coadyuvarán de forma inevitable a la creación de un sistema nacional de innovación desde el gobierno central que, hasta el momento es inexistente. Es por ello que no sólo los altos mandos sino también los involucrados en el proceso tienen el deber de apoyar y disponerse a salir de su zona de confort y dedicar esfuerzos en la implementación de la propuesta que se les está planteando, ya que sin la colaboración de éstos y un cambio en la visión interinstitucional de la innovación, cualquier guía metodológica que se implemente fracasará, ya que la innovación debe venir desde adentro hacia afuera, aplicando la investigación de manera no lineal (Mayo, 2008), sino en modo práctico.

El PNCTI (2015) menciona que la innovación no es un proceso al azar, sino que debe construirse cada día y lo expresa de la siguiente forma:

Por ello, la innovación es parte integral de la estrategia de las empresas y de quienes ayudan a la construcción de la sociedad, porque si no es un resultado fortuito no se puede dejar al azar, debe gestionarse desde diferentes frentes, cada uno de ellos con responsables distintos pero claros en que hay que prepararse para el cambio.

Es necesario gestionar las ideas y el conocimiento, porque debe haber un proceso consciente de apropiación del mismo tanto en el nivel de empresa como en el nivel

social. Por ello la creación de capacidades y competencias de las personas es una herramienta básica para poder generar una dinámica innovadora. (P. 28)

Igualmente, la innovación no es sólo una, sino que existen distintos sistemas de innovación. Es por ello que se debe entrar a analizar un poco más a fondo las diferentes teorías existentes en innovación. Navarro (2001), después de haber realizado un estudio pormenorizado de la literatura respecto de los sistemas de innovación y sus diferentes corrientes y autores, determina que existen ciertos puntos de convergencia, al momento de hablar de sistemas de innovación, a saber,

- La innovación se sitúa en el centro del análisis y, ligada a esta, los procesos de aprendizaje [...]
- Un enfoque holístico (esto es, que trata de englobar todos los determinantes de la innovación que son importantes) e interdisciplinar (ya que se toman en cuenta factores no sólo económicos, sino también institucionales, organizacionales, sociales y políticos).
- Una perspectiva histórica, que se justifica por el hecho de que las innovaciones se desarrollan a lo largo del tiempo (es necesario un cierto tiempo desde la invención técnica, a su transformación en una innovación económicamente importante y a su difusión) y las innovaciones, organizaciones e instituciones, tecnologías, regiones e incluso países son dependientes del camino ("path dependent").
- Reconocimiento de las diferencias existentes de unos sistemas de innovación a otros y de la inexistencia de un sistema óptimo.
- Énfasis en la interdependencia (inherente a la idea de sistema) y una visión no lineal del proceso de innovación.
- Papel central otorgado a las instituciones (y organizaciones). (P. 3)

En este punto, es importante mencionar que la innovación abarca varios aspectos: generación de nuevos productos y servicios, y la forma de hacer las cosas. En este sentido, el Manual de Oslo (OCDE, 2005) define de manera muy puntual los principales tipos de innovación, los cuales se resumen de la siguiente forma:

Innovación de producto o servicio: es la introducción en el mercado de nuevos, o productos mejorados. Este tipo de innovación también cubre el aspecto de servicios. De esta forma, se introducen alteraciones radicales en las especificaciones de dichos productos o servicios

Innovación de proceso: esta es la implementación de nuevos procesos de fabricación, logística o distribución, o de su mejoramiento.

Innovación organizacional: implementación de nuevos métodos organizacionales en el negocio, ya sea desde el punto de vista de la gestión del conocimiento, formación de los actores y su evaluación, así como el desarrollo de los recursos humanos, entre otros. Lo anterior debe, necesariamente, ser aplicado en la organización del trabajo y en las relaciones hacia el exterior.

Innovación de marketing: implementación de nuevos métodos de marketing (mercadología) incluyendo mejoras significativas en el diseño de un producto determinado, su empaque, precio, distribución y promoción.

En línea con lo anterior y enfocando el capítulo hacia la innovación de los procesos, Eduardo Mayo (2008) da una excelente definición de dicho concepto: "la introducción de un nuevo método de producción o la modificación y mejoramiento de un proceso de producción o de gestión ya existente" (P. 6). Dicho de otra manera, es un cambio en el cómo se produce algo.

Para el presente proyecto, tal y como ya se mencionó en los antecedentes, se pretende aplicar la innovación principalmente en el proceso de localización y verificación de fincas del Estado sin institución administradora identificada, ya que lo que se procura descubrir con la investigación no es el qué (propiedades) si no el cómo se identificarán los bienes inmuebles, de los cuales, hasta el momento, se desconoce su administrador, situación que debe ser clarificada en un futuro no lejano, cumpliendo al mismo tiempo con la normativa vigente. Así, con éste modelo de innovación se pretende proponer una guía estandarizada de cómo localizar los bienes de marras, investigando no de forma lineal, debido a lo complejo del problema, y los actores que participan de éste (Mayo, 2008). Así pues, se analizará la innovación como un conjunto de cambios en todo un sistema, que no va dirigido a un único sistema en particular, ya que las ideas concurren en diferentes

direcciones, dentro de un medio cultural determinado, desarrollado por un grupo de personas de manera interactiva (Peña, 2003).

Sobre este último punto, el Manual de Oslo para los países desarrollados indica tres tipos de innovación de tipo tecnológica de consideración como principales los siguientes: "en bienes o servicios, en procesos y en la gestión organizativa". (Bermúdez et al., 2009, p. 19).

Para delimitar la investigación del proyecto, la innovación por desarrollar se centra en la propuesta de implantación de un nuevo proceso mejorado y estandarizado significativamente (innovación en el proceso), lo cual sucederá por medio de varias herramientas, como el desarrollo de un planteamiento de trabajo a largo plazo para la institución, la creación de una guía metodológica estándar, para agilizar el proceso, tratando de proceder con el traslado progresivo en el uso de documentos físicos a documentación digital en el largo plazo (en el tanto la información disponible lo permita) siguiendo en suma el modelo francés explicado previamente.

Además, organizativamente, se espera desarrollar un nuevo plan innovador, concientizando a los usuarios y funcionarios respecto de la practicidad y economía en el uso de tecnologías de información, la cual facilita la seguridad jurídica estatal de los inmuebles, y genera un valor agregado del producto final no sólo a favor del Gobierno, sino también a favor de la población en general (BuenasTareas.com, 2013). De esta manera, la innovación en los procesos ocurre con la adopción de métodos tecnológicos nuevos o mejorados, incluyendo los métodos de trabajo, y los cambios en el trabajo de los equipos involucrados, en la organización de los procesos, o bien una combinación de los anteriores. (Bermúdez et al., 2009).

De esta forma, la innovación no sólo se verá representada en el proceso sino también desde el punto de vista de la gestión organizativa y del conocimiento, ya que necesariamente se requerirá un cambio en la dirección y organización bajo la cual se desarrolla la actividad de la DGABCA, la cual, inevitablemente, requiere del apoyo incondicional de la Dirección General y del compromiso por parte de los funcionarios encargados de desarrollar esta importante labor que es de gran relevancia para el país. De

esta manera, este tipo de innovación posibilitará un mayor acceso al conocimiento y un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos internamente.

Al aplicarse, en un primer momento, la innovación a lo interno es evidente el impacto beneficioso que el presente proyecto tiene para el Ministerio de Hacienda, ya que éste no ha sido desarrollado por ninguna otra institución del Gobierno Central, es factible, innova en el proceso de la gestión organizativa y reconoce una necesidad existente, lo que requiere, inevitablemente, del trabajo en equipo, con lo cual se pasa de una innovación incremental a una innovación radical (Escorsa y Pasola, 2003), lo que se traducirá en un beneficio para la sociedad costarricense en general y, principalmente de interés para la Administración Central, coadyuvando en la solución del problema de localización de las fincas sin institución administradora identificada, de manera rápida y eficaz.

Así la innovación en el presente proyecto se presenta como un medio para ayudar a la institución a cumplir con sus objetivos y concientizar sobre la responsabilidad por parte de todo el Gobierno Central, en relación a la innovación de manera colectiva, para el cumplimiento de sus fines (Bermúdez, et al., 2009).

2.1.5. Definición de bien inmueble y su delimitación en el proyecto

Habiendo definido el estado de la cuestión y algunos marcos conceptuales, es importante aclarar qué se entiende por bien inmueble o, como comúnmente se le conoce a la definición de finca, para poder comprender el alcance del proyecto, respecto de los bienes que son objeto de estudio.

De manera preliminar, se define a los bienes inmuebles de la siguiente forma: "Los bienes inmuebles son aquellos bienes que tienen una situación fija y no pueden ser desplazados." (Conceptos Jurídicos, 2015).

Por su parte, el Código Civil (1987) provee una definición más específica, particularmente en el artículo 254, definiendo los bienes inmuebles por su naturaleza de la siguiente manera:

1. Las tierras, edificios, caminos y demás construcciones que se hagan en la tierra.

2. Las plantas, mientras estén unidas a la tierra, y los frutos pendientes de las mismas plantas. (Código Civil, 1987, artículo 254)

Asimismo, el artículo 255 del supra citado cuerpo normativo, indica que son bienes inmuebles determinados por ley los siguientes:

1. Todo lo que esté adherido a la tierra, o unido a los edificios y construcciones, de una manera fija y permanente.
2. Las servidumbres y demás derechos reales sobre inmuebles. (Código Civil, 1987, artículo 254).

No obstante lo anterior, y dado que la definición de bien inmueble puede ser bastante amplia, debemos delimitar el concepto al dominio público, ya que el presente proyecto, pretende innovar en la localización y verificación de fincas relacionadas, en tesis de principio, únicamente con el Estado, por lo cual se les debe dar un tratamiento específico, no genérico, de forma tal que se pueda definir con certaza el significado de bien demanial o de dominio público, para delimitar de manera documental y fáctica el bien objeto de estudio.

Sobre este particular, el artículo 261 del Código Civil define las cosas públicas o también conocidas como bienes demaniales, de la siguiente manera:

Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona. (Código Civil, 1987, artículo 261)

De igual forma, el artículo 69 de la Ley de Contratación Administrativa aclara que la Administración no podrá enajenar los bienes inmuebles afectos a un fin público. Lo anterior indica que dichos bienes son para uso o servicio público, por lo que son declarados de esta manera por la Constitución o ley, para efectos de protección tanto del patrimonio estatal como para implementar la seguridad jurídica sobre aquellos. Esto quiere

decir que dichos bienes son afectados por una ley particular, con un fin público específico predeterminado, lo que les concede un tratamiento especial.

Sobre este tema en particular, la Contraloría General de la República (por sus siglas CGR), ha emitido criterio en varias ocasiones, respecto de los bienes demaniales o de dominio público, los cuales son específicamente los que tendrán un tratamiento especial y estudio particular en el presente proyecto, ya que estos requieren de una investigación y análisis diferente a los bienes inmuebles pertenecientes a particulares. Sobre este tópico, en su oficio 1754 del 25 de febrero de 2003 la CGR menciona que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo esbozado por la Sala Constitucional, ha señalado que los bienes dominicales gozan de un régimen de protección especial, ya que cuentan, de conformidad a una ley creada para tales efectos, con un destino especial de interés público, por lo que no pueden ser aptos de apropiación privada. En específico se cita lo siguiente:

Según Biondo Biondi, son "... bienes demaniales aquellos bienes declarados tales por la ley y que se encuentran en una particular situación jurídica..." (Los Bienes. Editorial Bosch, Urgel, 51 bis, Barcelona, 1961, pág 284) y "... el carácter constante y permanente de los bienes demaniales es la pertenencia al Estado, o bien, a un ente territorial (pueblos, provincias) ... La pertenencia se debe entender en el sentido amplio de titularidad o de genérica correspondencia, además, porque del demanio forman parte los derechos. Es ciertamente un derecho eminente, exclusivo y absoluto y, por tanto, bajo tal aspecto, parangonable al derecho real..." (ob. cit. pags. 288 y 289). En relación con este mismo tema, la Sala Constitucional en su sentencia número 5976-93 de 15 horas 42 minutos del 16 de noviembre de 1993, refiriéndose a que la regulación de la propiedad dominical encuentra fundamento en el inciso 14) del artículo 121 de la Carta Magna, dispuso: "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia,

esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad, el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa, la precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, ... los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan... (Contraloría General de la República, 2003, pp. 3-4).

Por ello, según lo explicado por las autoridades dichas, respecto de este tema, los bienes de dominio público son aquellos destinados a un uso o servicio público, de manera tal que son inembargables, inalienables e imprescriptibles, es decir, que se encuentran fuera del alcance de los seres humanos (CGR, 2003).

Sánchez et al. (1997), mencionado en el oficio 1754 (2003) emitido por la CGR, da una definición bastante acertada de la definición de dominio público:

El dominio público es una técnica de intervención mediante la que se afecta a una finalidad pública determinada prevista por la ley -ya sea el uso o el servicio público, el fomento de la riqueza nacional o la protección y garantía d explotación racional

de recursos naturales- ciertos bienes de titularidad pública igualmente previstos por la Constitución o las leyes, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo. En consecuencia, tres son los elementos que configuran la relación jurídica de dominio público. El primero la titularidad pública de los bienes, [...] quiere definir como propiedad. Pero esta calificación jurídica es lo que menos importa, pues en todo caso se trata de una titularidad dominical de naturaleza *sui generis*. El segundo lugar, la afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad de utilidad pública prevista por ley. Este es, como se reconoce por la generalidad de la doctrina, el elemento decisivo. El tercero, consecuencia de los anteriores, la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de los bienes. (P. 37). (Lo subrayado no pertenece al original).

Además, la Procuraduría General de la República (en adelante PGR), en varios dictámenes y opiniones jurídicas, ha sido enfática respecto del tratamiento del traslado de bienes inmuebles de dominio público, de la siguiente forma: "...no resulta procedente utilizar el contrato de donación, pues por tratarse de dos órganos que son parte de una misma persona jurídica (el Estado) no concurre la transmisión de la propiedad hacia otra persona jurídica; en otras palabras, el Estado no puede donarse a sí mismo" (PGR, 2008), por cuanto no procede la donación entre órganos de un mismo ente. Lo cual se traduce en que para trasladar el bien de un ente público a otro será necesario crear una nueva ley o un decreto ejecutivo con carácter de ley, para poder cambiar la naturaleza del bien, que fue adquirido en un inicio para determinados fines, los cuales podrían variar, pero únicamente mediante la técnica legislativa o un decreto, emitido por la Presidencia de la República con carácter de ley.

De esta forma, se clarifican los conceptos de bien demanial y su diferencia con los bienes que se encuentran dentro del comercio de los hombres, con el fin de delimitar de buena forma el tema estudiado.

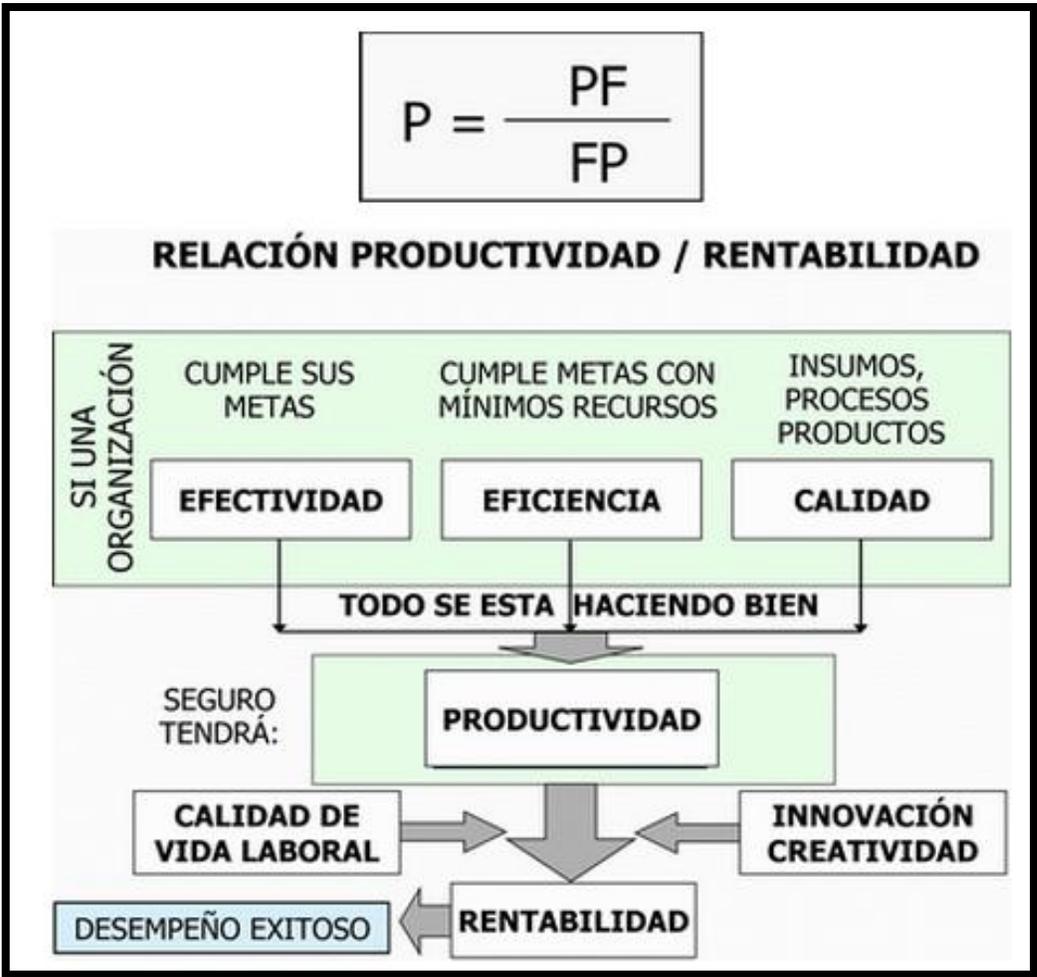
2.1.6. Indicadores de gestión e innovación, como sistemas de seguimiento y control que la DGABCA debe aplicar en el proyecto de mejora del proceso por medio de la innovación

Cruz (2007) muestra muy claramente la relación que la productividad tiene directamente en la rentabilidad de un proyecto determinado.

PRODUCTIVIDAD vs RENTABILIDAD

Así la Productividad (P) se obtendrá de la Producción Final (PF) y los Factores Productivos (FP), como el capital humano, el trabajo, entre otros, utilizados en la localización de fincas del Estado:

Figura 6: Relación productividad/rentabilidad



Fuente: Cruz,2007, p. 11.

EFFECTIVIDAD

Así se puede medir la efectividad en el mejoramiento del proceso actual de la DGABCA, analizando el presupuesto aproximado para el proyecto por año (PXA), dividiendo los resultados alcanzados por un período determinado (RA) entre los resultados planificados (RP), pudiéndose obtener un promedio (porcentaje) de efectividad en la consecución de los objetivos. Este indicador se puede expresar de la siguiente forma:

| |
|-----------------------------|
| Presupuesto por año: PXA |
| Resultados alcanzados: RA |
| Resultados planificados: RP |

$$PXA = \frac{RA}{RP} \times 100$$

EFICIENCIA

De igual forma, se puede medir la eficiencia en el mejoramiento del proceso (MP), tratando de alcanzar la mayor cantidad de metas trazadas (MT), con el mínimo de los recursos humanos disponibles (RHD), podría obtenerse un promedio (porcentaje) de eficiencia en el nuevo proceso planteado:

| |
|----------------------------------|
| Mejoramiento del Proceso: MP |
| Metas trazadas: MT |
| Recursos humanos utilizados: RHU |

$$MP = \frac{MT}{RHU} \times 100$$

CALIDAD

Ahora bien, para poder medir porcentualmente la calidad en el proceso, se podrán detectar deficiencias en etapas próximas (predecir contratiempos en las operaciones). Así, el Rendimiento de la calidad (C) se divide por la cantidad de casos realizados o producción total (PT) entre los casos exitosos de localización de fincas (CE). Este indicador se representa de la siguiente forma:

Rendimiento de la Calidad: C
Producción total: PT
Casos exitosos de localización de fincas: CE

$$C = \frac{PT}{CE} \times 100$$

PRODUCTIVIDAD RELACIONADA CON LA EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y CALIDAD

Habiendo analizado los indicadores de efectividad, eficiencia y calidad, se procede a analizar el indicador de productividad (P), el cual relaciona los productos obtenidos (PO) en relación con el tiempo efectivo de la horas hombre laboradas (HHT). Este indicador no se analiza porcentualmente, ya que se requiere conocer la productividad real obtenida durante determinado tiempo.

Productividad: P
Productos obtenidos (fincas localizadas): PO
Horas hombre de trabajadas: HHT

$$P = \frac{PO}{HHT}$$

RENTABILIDAD

Finalmente, la rentabilidad nos permite obtener porcentajes de lo obtenido con el transcurso del tiempo, de conformidad con lo invertido en el proyecto, con lo cual si el plan de trabajo por implementar es efectivo y funcional para las necesidades institucionales.

Rentabilidad: R

Efectividad en el plan de trabajo: EPT

Eficiencia en la gestión de calidad: EGC (acá se toma lo obtenido del indicador de calidad, antes de convertirlo en porcentaje)

$$R = \frac{EPT}{EGC} \times 100$$

CAPÍTULO III: Marco metodológico

3.1. Paradigma de investigación del proyecto

El paradigma de la presente investigación ofrece solución al problema, de la no localización de bienes estatales a favor de alguna institución administradora identificada, y la capacidad de éstas para lograr dicha localización, por lo que existe el compromiso de realizar acciones tendientes a solucionar dicha carencia, a través de conceptos y teorías, así como por medio de instrumentos y métodos para solucionar los problemas existentes. (Dobles, Zúñiga y García, 1996).

Por ello, la presente investigación se enfoca en el paradigma socio-crítico o conocido comúnmente como paradigma crítico. Según Koertting (1984), con la presente investigación se pretende criticar e identificar el potencial para el cambio, ya que lleva a la autorreflexión en los procesos del conocimiento.

Mediante el paradigma socio-crítico se pretende comprender el problema, generar interacciones con los actuantes y llegar a consensos de trabajo, para finalmente producir un cambio innovador en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), respecto de la localización y verificación de las fincas del Estado, por medio de una propuesta de un plan de trabajo metodológico y flexible para tal fin y un plan piloto de implementación a corto plazo.

3.2. Enfoque de investigación del proyecto

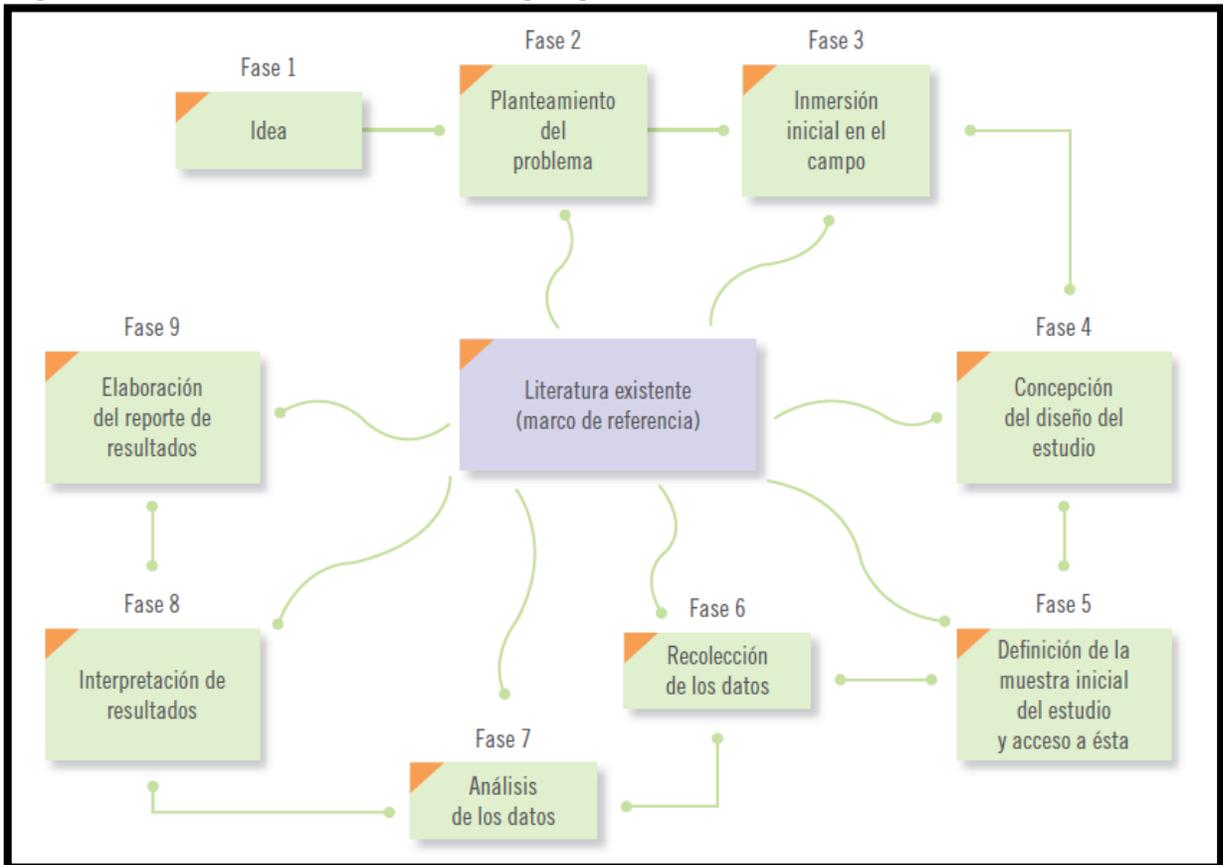
El presente proyecto tiene un enfoque cualitativo, ya que va dirigido al estudio de las acciones humanas que se han desarrollado en la DGABCA así como la cultura organizacional de la institución para el desarrollo del proyecto. También, se explican los datos obtenidos en la investigación y se propone un cambio innovador en las acciones actuales de las DGABCA, respecto de este proyecto en la actualidad (Barrantes, 2013).

Con este enfoque se pretende obtener la recolección de datos sin medición numérica para obtener un resultado final, por medio de la interpretación de éstos. Así, se podrá generar un dinamismo entre los hechos actuales del proyecto, lo investigado y encontrado, de

manera que se logre un análisis crítico, donde se recomienden opciones de mejora, y herramientas por implementar, de conformidad con los resultados finales obtenidos. (Hernández, Fernández, Baptist, 2010).

Ahora bien, dicho enfoque es cualitativo, ya que cumple con los siguientes pasos descritos de manera muy acertada por Hernández et al. (2010), los cuales se grafican en la siguiente figura:

Figura 7: Proceso cualitativo del proyecto



Fuente: Hernández et al., 2010, p.8

3.3. Tipo de investigación

La presente investigación será mixta, incluye, pues, los modelos exploratorio y descriptivo. De acuerdo con el problema definido de localización y verificación de fincas del Estado, la investigación utilizará fuentes vivas y documentales, para incrementar su factibilidad y carácter innovador (Arias, 2006).

Por lo anterior, en un primer momento, se *explorará* el cómo se ha venido dando el proceso temporal de localización de fincas dentro de la DGABCA, describiendo una realidad existente, el cual debe ser abordado con mayor profundidad, por cuanto su planteamiento nunca ha sido formalizado u oficializado, lo cual es de vital importancia para efectos de generar un producto final estandarizado, donde se hayan aplicado metodologías formales y con fundamentos innovadores, que mejoren la realidad actual.

Por otra parte, la investigación será *descriptiva*, por cuanto se pretende describir los hechos y procesos actuales utilizados por la institución que aplica el proyecto (realidad actual), con el fin proponer las mejoras y solución a problemas actuales, por medio de un prototipo final.

Además, por medio del análisis documental, no sólo de la legislación nacional, sino también de un análisis comparado con otros modelos, la DGABCA fue capaz de iniciar los bosquejos de la propuesta final de solución del proyecto. Igualmente, el marco conceptual ha aclarado conceptos claves y permitido la delimitación del tema acertadamente.

Asimismo, las entrevistas y cuestionarios aplicados a los funcionarios de la DGABCA, expertos (sujetos clave en el proceso), así como a través de los diálogos individuales y grupales, permitirán el posible consenso con el investigador, con el fin de llegar al planteamiento de soluciones viables y expeditas del problema.

Al finalizar el proceso de investigación según lo planteado, será posible obtener conclusiones y proveer recomendaciones para la implementación y mejora de la gestión de la institución a lo interno, con el objetivo de, en el mediano y largo plazo, aplicar metodologías a instituciones con problemáticas similares.

3.4. Procedimientos

Para Martínez (2011) es importante establecer confiabilidad y credibilidad en la investigación, pero, para ello, es necesario proveer evidencia completa, de manera sistemática, aportando detalles para el desarrollo de la investigación. Por esta razón, la utilización de diferentes fuentes de datos e información permite evidenciar y documentar el estudio, mediante los procedimientos o técnicas utilizadas.

En efecto, el análisis de la información debe ser holístico, pero delimitado a las fincas estatales que no han podido ser localizadas o verificadas. Así, una vez creada la solución del problema en el presente proyecto, se cumplirá con los objetivos planteados. Algo importante, que no se puede dejar de lado, es el involucramiento de la Dirección y jefaturas de la institución en el proceso. También, deben incluirse los funcionarios que laboran en el actual proyecto y cualquier otro experto que esté relacionado con la materia inmobiliaria estatal.

Para Martínez (2011) una de las mejores formas de iniciar la investigación es, en primera instancia, observar el entorno que rodea a la DGABCA, sus problemas internos y las labores diarias que realizan los funcionarios encargados del proyecto. Así, "...nuestros sentidos ejercen plenamente todas sus posibilidades, capturan lo que no descubre una mirada casual o impremeditada, aprehenden una multitud de datos que de otro modo no llegaríamos a hacer plenamente conscientes. De este modo podemos referirnos a una observación directa o indirecta" (P. 33). Posteriormente se realizaron entrevistas o cuestionarios a los involucrados en el proceso, jefaturas y expertos en el tema.

Se formaron, además, grupos focales con los integrantes del proyecto actual, para lograr consensos en sus planes de trabajo actuales y la forma de mejorar éstos con la implementación de una nueva guía, que les facilite y agilice su trabajo, en este tema en particular. Dichos grupos focales se realizaron de manera informal, virtual y presencial, debido a las cargas de trabajo que cada funcionario posee, lo que en algunas ocasiones se tornaba inevitable posponer reuniones.

Finalmente, de conformidad con la información recabada se hará un análisis de los resultados obtenidos, para proponer conclusiones y recomendaciones aplicadas al proyecto.

3.5. Participantes y fuentes de investigación

3.5.1. Análisis teórico

Se realizará un análisis técnico legal. Acá se debe analizar expedientes de bienes inmuebles estatales, archivos relacionados con el tema en instituciones públicas, publicaciones periódicas relacionadas con el tema, análisis comparativo con otros casos dentro y fuera de las fronteras nacionales, tanto exitosos como no exitosos. De igual forma, se analizarán libros de texto, información en internet de relevancia, todo lo anterior desde el punto de vista de la I+D+i.

3.5.2. Dirección y jefaturas

Estos están en la categoría de expertos, ya que son los individuos que dan las pautas por seguir, respecto del proyecto, y quienes tienen el rol de revisión de los resultados y dan seguimiento continuo a dicho plan. A dichos sujetos se les entrevistará, con el fin de comprender el interés y conocimiento que posean sobre el tema. (Ver Anexo 5 – Guía para entrevista y/o cuestionario realizado a funcionarios clave en la DGABCA – Jefaturas y/o Directores)

3.5.3. Participantes en el proyecto actual

Son las personas que trabajan en el proyecto de manera temporal y quienes, en primera instancia, pueden facilitar aportes de mejora para la guía propuesta. Actualmente, laboran cuatro funcionarios, los cuales, por medio de entrevistas y grupos focales, brindaron información de relevancia e, incluso, se logró un consenso en el prototipo de la guía metodológica que se propuso que, en este caso en particular, será el plan de trabajo, debidamente formalizado. A dichos funcionarios se les envió el siguiente cuestionario de manera electrónica, no obstante únicamente 2 de los funcionarios participaron en la

presente investigación, debido a limitantes en el tiempo y carga de trabajo. (Ver Anexo 6 – Cuestionario realizado a funcionarios clave en la DGABCA).

3.5.4. Expertos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

Estos individuos son de especial importancia ya que, con su conocimiento técnico y legal, podrán proveer insumos suficientes para elaborar una guía metodológica estandarizada, que solucione el problema de localización y verificación de fincas del Estado en sus instituciones, o podrían aportar herramientas que coadyuven a la localización de dichos inmuebles.

Con el Registro Nacional, se pueden consolidar convenios para la facilitación de accesos digitales, y para generar un ahorro en los costos (monetarios y de tiempo), que implican a la institución y funcionarios involucrados en el proyecto.

Actualmente, siendo que el MOPT es una de las instituciones con más problemática en materia inmobiliaria, debido a la gran cantidad de bienes que posee, es importante investigar y realizar entrevistas a los Directores del Área Legal, Bienes Inmuebles, Patrimonio y Área Administrativa, con el fin de conocer el tratamiento a lo interno de este tipo de bienes, y de consultar si se cuenta con algún plan de acción para ser aplicado en un futuro cercano.

Para esta institución se realizó un cuestionario corto a una experta de la Dirección de Informática del MOPT, sobre la viabilidad de creación de sistemas especializados en esta materia. (Ver Anexo 7 – Cuestionario realizado a expertos).

3.6. Descripción y validación de instrumentos

3.6.1. Análisis teórico

Información documental. Dentro de las fuentes documentales se mencionan aquellas impresas, audiovisuales y electrónicas o digitales, con el fin de evaluar el estado actual y real del proceso de localización de fincas, y así determinar un plan de trabajo apropiado, en cumplimiento con la legislación actual. Es, además, la recolección de los antecedentes relacionados con la investigación, por medio de la consulta de documentos escritos, formales e informales y legislación. Además. Se emplea la observación directa.

3.6.2. Involucrados en el proyecto

En el proceso se les aplicarán las siguientes herramientas a los encargados del proyecto en la DGABCA, directivos o jefaturas, así como a expertos del MOPT:

- Entrevista individual y cuestionario o encuesta (experiencia personal). En este caso particular, se pretende entrevistar o realizar encuestas a unas cinco o seis personas.
- Entrevista grupal (oportunidades de mejora del proyecto). Se le aplicará a los involucrados directos en el proyecto (dos personas), de manera física y/o virtual, para obtener retroalimentación y oportunidades de mejora en el proceso innovador que se implementa.

En conclusión, se utilizarán fuentes vivas, como por ejemplo, entrevistas a personas involucradas en el Proyecto de la DGABCA (directivos y funcionarios), funcionarios del MOPT y cualquier otro experto con conocimiento en el tema, con el fin de obtener insumos que podrían ser importantes en la mejora del proceso o en su planeamiento.

3.6.3. Expertos

Para el desarrollo de esta investigación será imperativo concertar reuniones con expertos para valorar los datos aportados en la elaboración del estudio por dichas personas y determinar la necesidad o no de subsanar errores cometidos en el proceso temporal existente de localización de fincas. Dichas personas podrán aportar información necesaria para completar los aspectos que no se pudieron concretar durante la investigación por otros medios. (Gobierno del principado de Asturias, 2015).

Por ello se realizaron entrevistas individuales, de carácter empírico, las cuales están dirigidas a proporcionar información de interés tanto para los involucrados en el proyecto como para el investigador, con el fin de proveer el prototipo de una propuesta de implementación en la DGABCA y en instituciones públicas con problemáticas similares.

3.6.4. Valoración de la investigación

Este es un análisis crítico de la situación por medio de la observación, análisis teóricos, entrevistas y encuestas o cuestionarios y en la medida de lo posible, se busca obtener consenso para generar una propuesta de prototipo por desarrollar.

El primer acercamiento (después de la observación directa del gestor en innovación), para efectos de clarificar el presente proyecto, es una entrevista previa a los sujetos de información de primera mano, que sustentan este trabajo de investigación, es decir, los funcionarios del área de Control y Supervisión de la DGABCA del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron entrevistados con el fin de contar con la información de primera instancia para la propuesta de localización de fincas del Estado. Dichos funcionarios, además de facilitar los antecedentes y datos actuales del proyecto de localización de las fincas, se encuentran en anuencia de implementar las recomendaciones que, producto del presente proyecto, sean proporcionadas, con apoyo de las recomendaciones que los expertos puedan brindar de igual forma.

3.7. Variables o categorías de análisis

Para delimitar y controlar las variables por estudiar en el presente proyecto, se pueden hacer dos divisiones:

- División conceptual
- División operacional

3.7.1. División conceptual

Se pretende dar seguridad jurídica a las fincas del Estado, por medio de la propuesta de creación de un plan de trabajo metodológico y estandarizado. Para lograr esto se deben hacer varios análisis, de tipo técnico, legal y documental doctrinario, así como la comunicación verbal y escrita entre los actores del proyecto.

3.7.2. División operacional

Una vez recopilada la información necesaria, se realizará un autoanálisis para encontrar oportunidades de mejora al modelo actual existente de localización de fincas estatales o se creará un nuevo modelo, que cambiaría radicalmente la manera en que la DGABCA ha venido trabajando hasta el momento.

El seguimiento y control continuos de las diferentes fases del proceso es imprescindible para poder medir resultados del plan piloto por implementar.

El tema de adquisición de fincas por parte del gobierno es constante, razón por la cual las revisiones periódicas son indispensables para detectar oportunidades de mejora, hecho que hace del proceso un planteamiento en espiral, ya que la adquisición de bienes demaniales es algo que se va a dar con el transcurrir de los años o, incluso, el traslado de dichos bienes a particulares, por haber dejado éstos de cumplir el fin para el que fueron adquiridos.

Planteamiento inicial de la propuesta por implementar: una vez analizada toda la documentación e información recopilada, con el fin de evaluar el estado actual y real del proceso de localización de fincas, se determinará un plan de trabajo apropiado, en cumplimiento con la legislación actual, se creará, asimismo, un cronograma realista y apegado a la realidad, tomando en cuenta criterios técnicos calificados para la elaboración de las actividades a desarrollar.

Debido a que actualmente no existe en la Administración Central un proyecto similar, la implementación de este, implicará no sólo la realización de un plan de trabajo debidamente estructurado que incluya plazos bien definidos, sino que también será necesaria la implementación de un plan piloto con herramientas que permitan la ágil, sencilla y uniforme ejecución del proceso en otras instituciones del Estado, sin dejar de lado su estandarización y flexibilidad.

De conformidad con lo anterior, queda en evidencia el impacto que el presente proyecto implica para las instituciones de la Administración Central, ya que este es factible, innovador, reconoce una necesidad existente y, evidentemente, será acogido por la sociedad costarricense y el Estado en su generalidad, y además contará con el respaldo del principio de legalidad.

3.8. Análisis de resultados

Para la interpretación de los datos obtenidos, por medio de los instrumentos señalados, se denotan varias peculiaridades:

En primera instancia, debe existir una participación activa del grupo involucrado en el proyecto, para poder analizar e interpretación los datos obtenidos por medio de las discusiones focales, consenso y cualquier otro tipo de información obtenida a través de las entrevistas a los involucrados.

Debe existir un verdadero compromiso por parte de los involucrados y de los altos jerarcas, para efectos de que el proyecto pueda pilotarse e implementarse en el corto plazo.

Por tratarse de un análisis crítico de un proyecto ya existente, se da una fuerte interrelación entre los factores personales, sociales, históricos y políticos.

El tamaño potencial del proyecto abarca directamente a la DGABCA e indirectamente a la sociedad costarricense, que como actor económico obtendría la información pública y actualizada, en forma digitalizada, lo que responde a una necesidad que, desde el 2008, por diversos motivos, no ha podido ser satisfecha.

Así, una vez recopilada toda la información documental sobre el tema, se realizará un plan de trabajo metodológico, aplicando algunos criterios de las teorías internacionales analizadas, para poder tropicalizar el proyecto, utilizando las mejores prácticas y tendencias internacionales. Inmediatamente determinado y escogido el modelo más apto para diseñar el plan de trabajo que utilizaría la DGABCA, se iniciará con la propuesta de implementación formal, estableciendo labores y fechas de cumplimiento por los diferentes actores involucrados en el proceso, con una expectativa de terminación del proyecto a tres meses plazo.

Se analizará el impacto que la innovación tecnológica tiene en la sociedad actual y de los beneficios que ella implica para el Gobierno, desde el punto de vista del ahorro en sus recursos, para que dicha labor sea realizada en el menor tiempo posible, con el mejor aprovechamiento de los recursos, en beneficio del país. En los tiempos actuales, es insoslayable la necesidad de utilizar los medios digitales existentes y disponibles dentro de las instituciones estatales, para el respaldo de la documentación en materia inmobiliaria y temas conexos, por lo que la elaboración de política pública a lo interno de la institución, para la concientización del uso de los medios digitales facilitará la resistencia al cambio en el nivel institucional. Se pretende así una migración hacia la era de la digitalización más sutil, con el menor impacto posible en el servicio y en el diario acontecer de las instituciones.

CAPÍTULO IV: Resultados preliminares

4.1. Análisis de los resultados preliminares de la investigación.

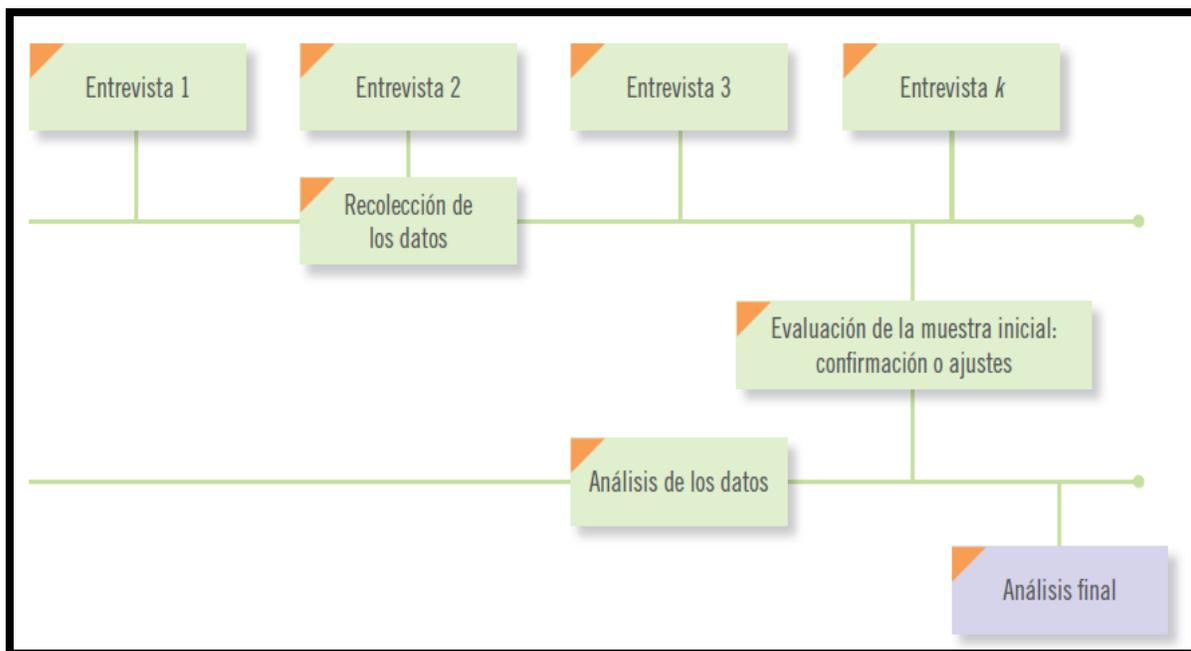
La presente investigación pretende encontrar una solución a la falta de localización y verificación de los bienes estatales, por medio de acciones que solucionen dicha carencia; teorías, análisis de los fenómenos y, finalmente la entrega, como producto final, de un instrumento que coadyuve a solucionar el problema existente.

En un primer momento de la investigación socio-crítica que se realizó, se tuvo como objetivo principal valorar el proceso actual utilizado en la DGABCA e identificar una herramienta potencial que coadyuve al éxito de la investigación. Por ser ésta su producto final, una vez recolectados los insumos necesarios en virtud de dicho producto, se podrá propiciar un cambio en el estatus quo a lo interno de la organización, su aceptación y rápida movilidad hacia una nueva innovación en el proceso y la gestión de la información en la institución.

Puesto que el presente estudio es de tipo cualitativo, sin particular estudio en mediciones numéricas, se interpretarán los hallazgos encontrados de la observación realizada sobre los procesos actuales utilizados, especialmente a través de cuestionarios y entrevistas, así como del análisis teórico elaborado. A su vez realizar recomendaciones de mejora y se elaborará una herramienta para implementarse en el corto plazo en la DGABCA y, a mediano y largo plazo, se trasladaría dicha herramienta a cualquier otra institución con problemáticas similares.

El siguiente cuadro resume la forma en que se realizó la recolección de datos por medio de entrevistas y cuestionarios, y su correspondiente análisis, para poder llegar a un producto de aplicación en la institución patrocinadora:

Figura 8: Naturaleza del proceso cualitativo ejemplificada con un tipo de recolección de datos: la entrevista



Fuente: Hernández, et al. (2010). Metodología de la Investigación. P. 408

4.1.1. Plan de trabajo temporal utilizado actualmente por la DGABCA

Como parte de la investigación, una ex funcionaria de la DGABCA, quien fuera pionera en el proyecto, alrededor del 2007-2008, fechas a partir de las cuales la institución ha venido solicitando a las instituciones de la Administración Central la revisión, verificación e investigación pertinente respecto de la situación de los terrenos pertenecientes al patrimonio de cada una de ellas, todo de conformidad con los resultados obtenidos del estudio del PRCR sobre las fincas del estado, así como por solicitudes realizadas por la Contraloría General de la República, señala que el desarrollo del proyecto ha tenido resultados poco satisfactorios.

Es a partir de esa época que la DGABCA trató de estandarizar las inscripciones de las propiedades a nombre del Estado respecto del propietario registral, naturaleza, localización, medida y valor del bien inmueble.

A pesar de los esfuerzos que ha realizado la institución de cita en la estandarización de sus procesos, se logra determinar, mediante la información proporcionada por los encuestados, que, desde el inicio del proyecto en el año 2007, no existió una debida planificación que aplicara acciones para completar el perfeccionamiento catastral y registral de los bienes del Estado y para determinar el proceso de identificación y trámites registrales de las propiedades asociadas a las instituciones de la Administración Central, situación que se pretende superar en el presente proyecto de mejora en los procesos, por medio de un plan de trabajo apropiado a las necesidades institucionales y del país, aplicando un piloto particular y objetivo, adecuado conforme la realidad de la institución.

La inexistencia de una debida planificación desde el inicio del proyecto, ha provocado que éste no se convierta en una labor prioritaria para la Dirección General de la DGABCA, pues no se cuenta con una proyección comprometida con los planes u objetivos institucionales, acciones por seguir y presupuesto para la continuidad del proyecto. Tampoco se cuenta con un cronograma realista y la correspondiente culminación o continuación del proceso, menos aún, con un control previo, presente y posterior, respecto de avances o cambios en los registros de los bienes inmuebles estatales.

Los controles realizados hasta el momento por la DGABCA son los señalados en el informe Anual de Bienes que se presenta, una vez al año, ante la Contraloría General de la República, a petición de dicha institución y por mandato establecido por ley. Sin embargo, a lo interno, lo único existente para cualquier seguimiento del tema es verbal y cualquier instrucción puede ser susceptible de variación, dependiendo de las necesidades institucionales, de personal o de presupuesto.

Como parte del análisis sobre el plan de trabajo utilizado actualmente por la institución patrocinadora, el cual es informal y de tipo verbal, se pretende reconocer las oportunidades de mejora, para lograr la realización de un plan de trabajo, con metas claramente establecidas y procesos estandarizados, por medio de los cuales un equipo o, como mínimo, una persona sea capaz de lograr determinados objetivos, para conseguir una mejor comprensión sobre el proyecto en el cual se está trabajando, y reflejar así mejores resultados. De esta forma, un plan de trabajo debidamente estructurado, que adapte lo teórico a la realidad de las necesidades institucionales y del país permitirán dar continuidad a la organización y, al mismo tiempo, continuar con los proyectos que esté

realizando la DGABCA de manera flexible. Dicho de otra manera, el plan de trabajo que se proyecta e implementa en la institución divide el proceso en sub-tareas que son alcanzables e identifica claramente la meta o metas buscadas.

Así se pretende mejorar el proyecto actual a través de la innovación, perfeccionando los procesos metodológicos utilizables por medio de la novedad con un plan de trabajo debidamente estructurado, según se verá en el siguiente capítulo.

Por medio de la observación propia, de la información recopilada y la colaboración proporcionada por parte de funcionarios de diversas instituciones y expertos, además del análisis e investigación teórica a nivel nacional e internacional, se logró obtener los insumos necesarios para proveer una propuesta de solución, cual es un plan de trabajo estandarizado, metodológico y, a la vez, flexible, para ser aplicado por la DGABCA en una primera instancia de manera efectiva y que puede trasladarse posteriormente a otras instituciones con hipótesis o casos similares; se pasa así de un plan informal y temporal a un plan de trabajo debidamente estructurado, que contiene metas, objetivos, roles establecidos, entre otros temas de relevancia, los cuales se explicarán más adelante.

4.1.2. Análisis de los resultados de las respuestas obtenidas por medio de entrevistas y cuestionarios

Antes de realizar el análisis de las respuestas obtenidas por parte de los entrevistados y encuestados (funcionarios, expertos y otros), se debe indicar que los diferentes actores involucrados en el proyecto cuentan con varios puntos en común, los cuales serán comentados más adelante.

Se logró obtener respuesta de parte de la Jefatura de la Dirección de Control y Supervisión de la institución patrocinadora, un funcionario del proyecto y una ex funcionaria de dicha institución, así como la colaboración por parte de algunos expertos del MOPT y un funcionario del Ministerio de Educación Pública (MEP). Este último facilitó un manual creado por su persona, para facilitar sus labores diarias de localización de los inmuebles del MEP, no obstante, no proporcionó información adicional, ya que no le fue solicitada

(ver Anexo 8 – Manual de identificación y registro de terrenos en SIBINET pertenecientes al MEP).

Respecto de algunos cuestionarios y entrevistas realizadas a colaboradores del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que en alguna forma han tenido contacto con el proyecto iniciado en el 2008, así como en la propuesta que se pretende exteriorizar durante la presente investigación, se pudo determinar como común denominador, en primera instancia, que el personal actuante tiene un conocimiento básico sobre los objetivos y resultado final del Programa de Regularización de Catastro y Registro (PRCR) y sus alcances. Además, los encuestados desconocen la estructura interna del Registro Nacional y la relación existente entre registradores de la propiedad inmueble y catastro. No obstante lo anterior, los entrevistados y encuestados tienen pleno conocimiento de que el PRCR no fue concluido conforme lo esperado y que la información enviada por dicho programa a las instituciones de manera periódica no aportaba información de relevancia que ayudara a la identificación de las fincas administradas por el Estado.

También es del conocimiento de los entrevistados o encuestados que el PRCR, además del inventario de fincas realizado y facilitado a la DGABCA, en el año 2008, no efectuó ningún plan de acción en particular para dar un seguimiento o actualizar el plan de manera posterior, como consecuencia el listado de cita contaba con mucha información no asociada, faltante, confusa o errónea.

Por su parte, la jefa de la Dirección de Control y Supervisión (en adelante DCS) de la DGABCA indica que se ha realizado gran cantidad de reuniones con el fin de mejorar la coordinación entre el Registro Nacional y la DGABCA, situación que ha sido satisfactoria hasta el momento, según se explicó en los antecedentes, ya que el PRCR proporcionó oportunamente los insumos para la investigación de marras, cuando menos en esa oportunidad (2007-2008), y ha participado en diferentes reuniones de coordinación y actualización de cierta información relacionada con inmuebles estatales.

En nivel de Dirección y jefaturas, aclara la Jefatura de la DCS de la DGABCA que, en el año 2012, se hizo un esfuerzo presupuestario, por lo que se contrataron dos abogados que se especializaron en la localización de fincas del Estado sin institución administradora

identificada; no obstante lo anterior, dichos funcionarios han realizado labores adicionales al proyecto, lo que ha retrasado su avance. Asimismo, indica la encuestada que los funcionarios contaban, en su momento, con un plan de trabajo de tipo verbal, sobre la forma de ir desarrollando el proyecto, no obstante, dicho plan nunca fue documentado formalmente.

Además de lo anterior, los funcionarios a cargo del proyecto temporal cuentan con constantes dificultades, como falta de documentación, dificultad de atención por parte de otras instituciones, transporte a los fundos investigados, burocracia interinstitucional, entre otros. Se considera, además, que la especialización en la materia es fundamental para el desarrollo del proyecto, por lo que la encuestada recomienda que la labor sea realizada por un abogado especialista en el tema, debido a la cantidad de matices con los que se pueden encontrar en el transcurso de cada investigación de las fincas y que dicho funcionario se dedique tiempo completo a esta labor.

Además, concuerda con otros encuestados respecto de la necesidad de seguridad jurídica sobre los bienes estatales, para evitar usos indebidos de éstos y que cada institución tenga control sobre su patrimonio. Asimismo, el resguardo de la documentación de manera digital coadyuvaría a evitar atrasos en casos de pérdida de documentación física e, incluso, en la agilización de los procesos.

Posteriormente, se encuestó a una ex funcionaria de la DCS que labora actualmente para la Dirección de Servicios Generales del Ministerio de Hacienda y que trabajó en la DGABCA por algunos años tal ex funcionaria fue quien en sus inicios organizó y clasificó de buena forma y su gran mayoría, la información aportada por el PRCR. Además, fue la encargada del proyecto, hasta el año 2012, fecha en que la DGABCA contrató a los dos abogados mencionados anteriormente, para el seguimiento de este proyecto, el cual y como menciona la encuestada, desde sus inicios, nunca contó con un planteamiento formal o lineamientos por seguir, facilitados por las jefaturas de la institución. Es relevante mencionar que la encuestada no es abogada, por lo que aduce que es indispensable que los encargados de liderar y continuar el proyecto de marras reciban la capacitación pertinente, ya que, desde un inicio, fue asignado a personas "... que aunque con buena intención no tenían el conocimiento respectivo..." (Rojas, N., cuestionario realizado vía correo electrónico, 18 de marzo de 2015).

Esta encuestada reconoce que al asignársele esta tarea, durante esos años, debió tratar de entender en un primer momento el PRCR, sin contar con antecedentes o guías formales y debió realizar su trabajo de manera empírica, sin tener los conocimientos suficientes (ya que no es abogada, según se dijo) ni contaba con los insumos necesarios para poder remitir de manera fehaciente la información a las instituciones correspondientes, para que cada institución de la Administración Central realizara los estudios oportunos por su cuenta, con el fin de determinar si las fincas remitidas pertenecían a su patrimonio o no. Esta forma de trabajo no obtuvo mayor resultado, lo que motivó a la DGABCA a contratar a los abogados especialistas (según se mencionó) en derecho registral para avanzar en el proceso de localización y verificación de fincas del Estado.

Esta segunda encuestada califica así el proceso: "... una labor sin lineamientos, sin una base sólida de antecedentes, con un seguimiento muy difícil y confuso, basado únicamente en totales y no en una verdadera regularización de estas inconsistencias..." (Rojas, N., cuestionario realizado vía correo electrónico, 18 de marzo de 2015). Esta situación ha provocado el poco avance del proyecto, sin mencionar que, de manera adicional a esta tarea, se le asignan a los funcionarios otras metas u objetivos, no relacionados con la localización de fincas, lo que provoca que este tema sea considerado como aleatorio, sin dedicarle el tiempo necesario que propicie su debido avance. Además, el área legal de la institución nunca ha proveído soporte en el tema y, cuando en algunas ocasiones resolvían alguna situación relacionada con fincas, duplicaban el trabajo ya realizado por la funcionaria entrevistada, lo cual implica un desperdicio de tiempo y recursos para la institución, debido a la falta de planificación formal de labores y funciones, especialmente en el tema que nos ocupa.

La falta de interés en el plan de cita, los pocos recursos y el poco apoyo a iniciativas planteadas provocaron el estancamiento del proyecto por muchos años; no obstante, debido a la fiscalización que la Contraloría General de la República ha gestionado durante los últimos años sobre la DGABCA, la institución empezó a realizar avances en el tema, con planeamientos temporales, sin bases sólidas u objetivos debidamente definidos y sin la capacitación pertinente para facilitar a los encargados del proyecto (sean estos abogados o no) su progreso de manera constante y acertada.

Así, la DGABCA pasó de ser un ente rector a un ente gestor en materia inmobiliaria, aún cuando dicha labor le corresponde a cada institución del Estado, ya que cada administración debe conocer con certeza su patrimonio, darle el debido cuidado y evitar posesiones indebidas y suministrar un apropiado uso de sus bienes, entre otras gestiones, todo lo anterior según lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente.

Menciona la encuestada que, de contar la DGABCA con un rol sancionatorio, desde el punto de vista legal, este tema tendría más avance. No obstante, ya que la ley 8131 no otorga potestades mandatorias o sancionatorias a la DGABCA, las solicitudes hechas por ésta a las instituciones de la Administración Central se convierten en meras recomendaciones, y no se consideran con carácter obligatorio.

Los entrevistados o encuestados concuerdan en que el desconocimiento en la materia registral, catastral, burocracia en las gestiones, falta de interés por parte de las jefaturas y Direcciones, así como de los mismos funcionarios a cargo de este tipo de proyectos, recargo de funciones, falta de presupuesto, "divorcios" inter y extra institucionales, así como la falta personal no especializado en el tema, han provocado el estancamiento de este proyecto, que es de interés nacional, vedándosele la importancia que se merece.

Además de lo anterior, se encontró consenso en la necesidad de un sistema de respaldo digital y de gestión de la información, que sea específicamente diseñado para facilitar la búsqueda de información, emisión de informes, disminución en el desperdicio de papel, duplicidad de información, así como el riesgo de deterioro.

Según informó la funcionaria (Rojas, N., cuestionario enviado vía correo electrónico el 18 de marzo de 2015), en la actualidad, el Ministerio de Hacienda se encuentra desarrollando "un proyecto de gestión documental, el cual tiene por objeto la implementación de la correspondencia digital. Adicionalmente, se encuentran las disposiciones estatales para el uso de la firma digital y la disminución del uso del papel". Lo anterior demuestra el avance que quiere lograr el Ministerio hacia la era digital, pero para lograr este objetivo, es necesario que todas las instituciones estatales colaboren en la no solicitud de documentación física y que comiencen a redactar/crear documentos y respaldos digitales, que faciliten y agilicen las gestiones institucionales.

Se le consultó a esta funcionaria respecto de opciones de mejora que se podrían implementar al sistema actual de localización de fincas estatales, dentro de las cuales mencionó las siguientes:

Primeramente, habló de una política en cuanto a las responsabilidades de las instituciones para tener debidamente registrada esta información, sobre el uso adecuado, mantenimiento o sesión a otras instituciones que lo requieran.

Establecer claramente el papel de la DGABCA como ente rector en la materia y supervisor de esta labor.

Contar con una herramienta informática que facilite el registro, control y seguimiento de las fincas identificadas.

Contar con alianzas en las instituciones o empresas que tienen las posibilidades materiales y profesionales en el tema.

Contar con personal asignado permanentemente para el seguimiento del tema de regularización de fincas del Estado, el cual tenga conocimiento requerido o sea capacitado adecuadamente.

Contar con un enlace permanente con el Registro Nacional para ver actualización, nuevos registros o modificaciones en sus registros, para que no solo se solucionen las fincas que fueron relacionadas con el Estado hace años, sino que sea una actividad frecuente de acuerdo con los movimientos que se realizan en la actualidad (N. Rojas (comunicación vía correo electrónico, 18 de marzo, 2015, pregunta 18).

Como se denota de lo anterior, los problemas provocados por no contar con una adecuada planificación desde el inicio del proyecto ha degenerado en resultados negativos contra su avance, situación que se pretende solucionar con la presente investigación, en el tanto los actores involucrados muestren interés y compromiso en la aplicación de los nuevos procesos y sistemas de gestión documental e institucional efectivos y eficaces, con el fin de mantener la seguridad jurídica de los bienes estatales.

Por su parte, uno de los funcionarios encargados del proyecto actual de localización de fincas en la DGABCA fue encuestado el día 9 de abril del presente año. Al igual que los

demás encuestados, existen concordancias respecto de la importancia de la planificación en el proyecto de manera formal y la capacitación continua y pertinente, así como personal dedicado a la investigación a tiempo completo.

Existe concordancia entre los entrevistados y encuestados sobre la burocracia institucional y duplicidad de funciones o trabajos, lo que provoca atrasos importantes en el avance de los proyectos.

Un punto importante es la indicación por parte del encuestado sobre la utilización de herramientas digitales que faciliten, agilicen e incrementen la productividad del trabajo realizado en el tema de marras, así como su debido respaldo, ya que un programa de Excel no resulta una herramienta lo suficientemente innovadora y útil, para llevar un mejor control sobre las investigaciones realizadas.

El día 27 de marzo de 2015, se entrevistó al Jefe del Departamento de Adquisiciones de Bienes Inmuebles del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual ha estado a cargo del inventario de bienes inmuebles de dicha institución, desde el año 2013, y desde su posición ha propuesto opciones de mejora para poder llevar a cabo dicho inventario, no obstante, a institucionalmente ha encontrado problemas tales como falta de presupuesto, falta de colaboración interdepartamental, así como la falta de voluntad de algunos funcionarios de la institución para lograr el avance en los proyectos establecidos a lo interno.

Menciona el entrevistado, como uno de los principales avances alcanzados por el MOPT actualmente, es la solicitud de un plan de implementación a lo interno de dicha institución, de cuadrillas especialistas en topografía, las cuales están constituidas por cuatro personas: un topógrafo, dos asistentes de topografía y una persona encargada del procesamiento de los datos en campo. Dichas cuadrillas se encuentran aún en proceso de aprobación, por lo que no ha iniciado el trabajo en exteriores, relativo al inventario de carreteras nacionales. Las cuadrillas dichas, una vez aprobadas, iniciarán con las propiedades del gran área metropolitana, trabajo que deberá aplicarse a tiempo completo, y se estima que tenga una duración total de doce años, hasta su culminación. Otro punto para tomar en consideración que agrava aún más la situación de la institución, es que en dicho departamento no se cuenta con abogados que realicen los análisis, informes o cualquier

otro documento en materia registral y jurídica, para que éstos sean trasladados posteriormente al Departamento Legal del MOPT, y así se garantice la debida continuación del proceso de inscripción de los terrenos expropiados.

Al igual que la mayoría de instituciones, el MOPT carece de un sistema especializado de registro de bienes inmuebles que genere un respaldo eficiente y seguro, capaz de permitir acceso a búsquedas rápidas de información sobre bienes inmuebles, ya que toda la labor realizada hasta el momento ha sido a través de hojas de Excel, Google Earth, Google Maps, entre otros. Asimismo, se debe agregar que con las modificaciones a la Ley de Expropiaciones actual (1995), reformada el 11 de noviembre de 2014 y publicada en febrero del presente año, los sistemas con los que cuenta dicha División resultan incompatibles con la presente ley, pues, no existen reglamentaciones específicas para la aplicación de dicha ley.

Comenta el entrevistado que dentro de los principales problemas en su labor diaria, se encuentra la existencia de propiedades sin plano catastrado (únicamente un plano esquemático que no cuenta con información relevante de localización de la propiedad), por lo que, para lograr la localización de una finca, hay que comenzar por el levantamiento del plano catastrado, conforme la normativa vigente, registrarlo y compatibilizarlo con el Registro Nacional, adicionando cualquier otra investigación adicional que deban realizar en el tema.

Además de lo anterior, al igual que otras instituciones, el MOPT no cuenta con un sistema seguro de respaldo de la información, que contenga usuarios asignados y contraseñas específicas en el manejo de la información, por lo que los sistemas de respaldo de información no son lo suficientemente seguros para el resguardo de cierta información.

Dentro de las recomendaciones que el entrevistado indica, se puede mencionar la necesidad de nombramientos de profesionales en Derecho, especialistas en materia registral, para el área que él dirige, además del requerimiento de contar con técnicos que instituyan y operen sistemas de información geográficos, con la capacidad de plasmar la información inmobiliaria en medios digitales accesibles y que sean amigables para los usuarios de cualquier tipo (funcionarios, estudiantes, topógrafos, ingenieros, población en general, entre otros).

Los entrevistados y encuestados reconocen que no existen políticas que coadyuven a que los funcionarios asuman los roles correspondientes, lo que implica trabas en el proceso, atrasos o nulo avance en los proyectos que se plantean.

Para concluir, éste último entrevistado aporta como oportunidad de mejora por implementar en su institución, un sistema de asignación de labores o casos, gracias al cual cada funcionario esté al tanto del trabajo asignado y le dé el seguimiento correspondiente hasta su culminación, ya que ese no podrá concluirse, a menos que exista una causa justificada para ello, lo cual deberá ser previamente aprobado por la jefatura. De esta forma, se contará con mayor control sobre el trabajo que cada funcionario se encuentre realizando, dejando una bitácora de las acciones seguidas para la culminación de cada caso particular. Además, se encuentra en completo acuerdo con digitalizar la información, la cual podría circunscribirse en dicho sistema, a modo de respaldo y revisión de los documentos durante la investigación o en forma posterior, en el caso de que se requiera.

De acuerdo con las oportunidades de mejora suministradas por los encuestados o entrevistados, se realizó una encuesta a una experta del MOPT, específicamente de la Dirección de Informática, la cual indica que es factible realizar una aplicación o herramienta informática capaz de contener gran cantidad de información y que permita hacer relaciones de datos, localizar información determinada y mantener una bitácora sobre los cambios realizados a la información, siempre y cuando se dé el levantamiento de los requerimientos para tal herramienta y su correspondiente revisión. También indicó la funcionaria que la creación de una herramienta que implemente la política de "cero papel" es factible de crearse, valorando previamente el proceso que se automatizaría y la factibilidad de la plataforma física. Por último, menciona la funcionaria que es posible desarrollar una aplicación capaz de asignar el trabajo de manera equitativa entre un equipo determinado. Incluso menciona que la institución está desarrollando una aplicación que asigna tareas de manera automatizada, lo que permite a las jefaturas optimizar recursos a lo interno de cada programa.

No obstante lo anterior, el presente proyecto de mejora en los procesos que se implementará, no incluirá el desarrollo de sistemas informáticos, debido a su limitado tiempo de aplicación en la DGABCA.

En resumen, existe conocimiento respecto del poco avance que el PRCR realizó. De igual manera, al no existir roles definidos, no se asumen las responsabilidades y compromisos de manera adecuada por parte de los directivos y funcionarios encargados de las labores de localización de fincas, ya que, hasta la fecha, no existe colaboración mutua o avances significativos que denoten el trabajo en equipo. También por no existir labores de fiscalización (además de las realizadas por la Contraloría General de la República), a lo interno de las instituciones, no existen métodos de medición de los avances realizados, por cuanto no existe una planificación oportuna. Por otra parte, otras instituciones del Estado, con presupuesto e insumos para realizar investigaciones de este tipo, no están interesadas en colaborar al Gobierno Central, o bien, la misma DGABCA y las diferentes instituciones no han tomado iniciativas, para solicitar colaboración a otras entidades, para el avance en este tipo de proyectos.

Otro agravante es la falta de existencia de un equipo especializado, dedicado tiempo completo, a esta labor, para evitar que dicha labor se desarrolle de forma accesoria a sus tareas diarias.

Por lo anterior, el modelo de Mapa Catastral creado en Francia e, inclusive, el modelo digital que opera actualmente la Municipalidad de Cartago, la cual se ha convertido en la primera ciudad digital de Costa Rica (Municipalidad de Cartago, 2015, parr. 1), son modelos ejemplares y dignos de estudiarse por parte de la DGABCA y nuestro país en general, ya que este sistema exige comunicación continua entre las instituciones estatales y establece compromisos serios respecto del trabajo que se está realizando, para poder aportar un servicio de primer nivel a los usuarios. Por ello, el desarrollo de un mejoramiento en los procesos de localización de fincas es un trabajo que conllevará años de estudio, introducción de políticas públicas enfocadas en innovación y, sobre todo, voluntad tanto por parte de los altos directivos como por parte de los funcionarios encargados del proyecto, en donde exista una relación efectiva entre el entorno y la sociedad en general, utilizando la tecnología como facilitador e instrumento para la realización con éxito de los proyectos a proponer, como el caso que nos ocupa.

Resumiendo los resultados obtenidos de los encuestados y entrevistados, se obtiene el siguiente cuadro que muestra los hallazgos más representativos en la investigación:

| FUNCIONARIO | HALLAZGOS IMPORTANTES |
|---|--|
| <p>Funcionaria Servicios Generales - Ministerio de Hacienda (ex funcionaria de la DGABCA)</p> | <ul style="list-style-type: none"> *Falta de interés de participantes y jefaturas. *Conocimiento básico del PRCR, sus objetivos y alcances, pero no un conocimiento real respecto de éste. *Desconocimiento en materia inmobiliaria por parte de los funcionarios involucrados en el proceso, por lo que es importante la existencia de personal capacitado que se dedique al proyecto a tiempo completo. *Inexistencia de un plan de acción formal de localización de fincas ni de revisión a posteriori. *Es necesaria la seguridad jurídica del patrimonio estatal y la digitalización en el proceso ayudaría a agilizarlo, para evitar el uso de recursos innecesariamente. *La falta de lineamientos bien estructurados, basados en totales únicamente no permite regularizar las inconsistencias de las fincas estatales. *Proyecto ha sido considerado como aleatorio y no como objetivo principal de seguimiento. *Falta de planificación de labores y funciones por realizar. *Pocos recursos y escasas iniciativas de cambio. *La ley no le da a la DGABCA capacidad sancionatoria respecto del tema, simplemente da seguimiento. *Se necesita desarrollar política pública que coadyuve al desarrollo del proyecto. *Son necesarias las alianzas inter y extra institucionales. *Se hace necesaria la comunicación constante con el Registro Nacional, para controlar no sólo el inventario existente, facilitado en el año 2008, sino también darle seguimiento a las nuevas adquisiciones y movimientos inmobiliarios estatales. |
| <p>Jefa a.i. Dirección de Control y Supervisión –</p> | <ul style="list-style-type: none"> *Falta de interés de participantes y jefaturas. *Conocimiento básico en el PRCR, de sus objetivos y alcances, |

| FUNCIONARIO | HALLAZGOS IMPORTANTES |
|--|---|
| DGABCA - Ministerio de Hacienda | <p>pero no un conocimiento real respecto de éste.</p> <ul style="list-style-type: none"> *Desconocimiento en materia inmobiliaria por parte de algunos de los funcionarios involucrados en el proceso. *Ha existido coordinación entre la DGABCA y Registro Nacional para la continuación del proyecto. *En el año 2012, se contrataron dos abogados especialistas que se dedicaban en un 100% al proyecto, pero nunca existió un plan formal de trabajo por escrito debidamente formalizado (es un plan establecido verbalmente). *Existen situaciones que obstaculizan el proceso, por lo que recomienda que las personas encargadas sean especialistas en la materia. *Es necesaria la seguridad jurídica del patrimonio estatal y la digitalización en el proceso ayudaría a agilizarlo, evitando así el uso innecesario de recursos. *La DGABCA se convirtió en un ente gestor y no rector en el tema, lo cual deja de lado la fiscalización encomendada por ley. *Son necesarias las alianzas inter y extra institucionales. * Es imprescindible personal capacitado, y que se dedique al proyecto a tiempo completo. *Se necesita desarrollar política pública que coadyuve al desarrollo del proyecto. |
| Abogado – Dirección de Control y Supervisión – DGABCA – Ministerio de Hacienda | <ul style="list-style-type: none"> *Falta de interés de participantes y jefaturas. *Conocimiento básico en el PRCR, de sus objetivos y alcances, pero no un conocimiento real respecto de éste. *Desconocimiento en materia inmobiliaria por parte de algunos funcionarios involucrados en el proceso. *Es necesaria la seguridad jurídica del patrimonio estatal y la digitalización en el proceso ayudaría a agilizarlos, para evitar |

| FUNCIONARIO | HALLAZGOS IMPORTANTES |
|--|--|
| | <p>el uso de recursos innecesariamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> *Son necesarias las alianzas inter y extra institucionales. * Es imprescindible personal capacitado, y que se dedique al proyecto a tiempo completo. *Burocracia institucional y duplicidad de funciones genera atrasos en el proyecto. *Deben mejorarse los sistemas informáticos para efectos de agilizar el proceso y el respaldo de la información, ya que una hoja de Excel no da la seguridad suficiente para un proyecto de esta envergadura. *Se necesita desarrollar política pública que coadyuve al desarrollo del proyecto. |
| <p>Jefe Departamento de Adquisiciones de Bienes Inmuebles – Ministerio de Obras Públicas y Transportes</p> | <ul style="list-style-type: none"> *Falta de interés de participantes y jefaturas. *Conocimiento básico en el PRCR, de sus objetivos y alcances, pero no un conocimiento real respecto de éste. *Desconocimiento en materia inmobiliaria por parte de los funcionarios involucrados en el proceso. *Son necesarias las alianzas inter y extra institucionales. * Es imprescindible personal capacitado, y que se dedique al proyecto a tiempo completo. *Presupuesto suficiente para desarrollar de forma correcta los proyectos planteados a lo interno. *Un importante avance en el MOPT es el proceso de aprobación que tienen en marcha respecto de cuadrillas especializadas en topografía (estimado de tiempo de terminación del proyecto: 12 años). *Falta de personal especialista en materia inmobiliaria y registral (abogados, topógrafos, entre otros). *No se cuenta con un sistema especializado de registro de bienes inmuebles en general (sólo para determinados |

| FUNCIONARIO | HALLAZGOS IMPORTANTES |
|--|---|
| | <p>proyectos).</p> <p>*Uno de los principales problemas que enfrentan es la existencia de bienes inmuebles estatales inscritos sin plano catastrado relacionado (sólo un plano esquemático en algunas ocasiones).</p> <p>*No se cuenta con sistemas lo suficientemente seguros de respaldo de documentación o información.</p> <p>*Debe existir compromiso por parte de los funcionarios respecto de sus roles y funciones por desarrollar.</p> |
| <p>Funcionario Proveeduría – Ministerio de Educación Pública</p> | <p>*Facilitó un manual utilizado en MEP para la localización de fincas de dicha institución, el cual sirve de guía para plantear el plan de trabajo por desarrollar.</p> |

CAPÍTULO V. Propuesta de solución

5.1 Propuesta de solución para la localización y verificación de fincas del Estado

La propuesta de solución del presente proyecto es la mejora en el proceso de localización y verificación de las fincas estatales, lo cual se logrará mediante la implementación parcial de un plan de trabajo innovador, por medio de la aplicación de un plan piloto, con el cual se pretende mejorar el sistema actual de trabajo que la DGABCA ha venido utilizando. La formalización de esta propuesta garantizará el uso de la menor cantidad de recursos, en el menor tiempo posible. Con la aplicación de dicho proceso innovador se pretende la realización de una metodología estandarizada y, a la vez, flexible, para que se ajuste a las necesidades institucionales y de localización de determinadas fincas estatales. Asimismo se pretende, complementar el proceso con los controles necesarios que éste requiere.

Según lo expresó Schumpeter (1978), los procesos son orgánicos, lo que provoca que el cambio deba ser endógeno (que surja desde adentro), que no nazca desde afuera. Así, para que la innovación en el proceso de la DGABCA se dé como desarrollo institucional e inter-cultural, ésta debe originarse desde lo interno de la entidad. Ello propiciará que sus funcionarios apoyen dicha innovación y desarrollo, lo cual en un segundo momento favorecerá el objetivo de localización y verificación de fincas en el menor tiempo posible. Se espera desarrollar un trabajo de calidad, con el menor uso de recursos posible, también, mediante la digitalización del trabajo en la medida que éste lo permita. Lo anterior implica inevitablemente un fenómeno y compromiso dinámico, no estático, por parte de la DGABCA, desde sus directores y jefaturas, hasta los funcionarios involucrados en el proceso.

Para Lledó (2013), cualquier proyecto debe estar incluido dentro de un contexto más amplio. La siguiente figura muestra claramente la jerarquía en la que deberían enmarcarse los proyectos, como el caso de marras, y no dejar éste como una tarea aleatoria y/o accesoria, sino darle su base preponderante dentro de los proyectos interinstitucionales, por lo que la propuesta de la innovación en el proceso en la DGABCA enmarca, no sólo al departamento que dirige el proyecto de localización de fincas, sino también a la Dirección General de dicha institución. Así, a partir de un plan estratégico institucional, puede surgir un portafolio amplísimo de proyectos que subdivida cada uno de ellos en proyectos y sub-

proyectos, según las necesidades institucionales, con lo cual se facilita la gestión a lo interno de la institución, y determina objetivos claros, alcanzables y transferibles, de utilidad para toda la organización.

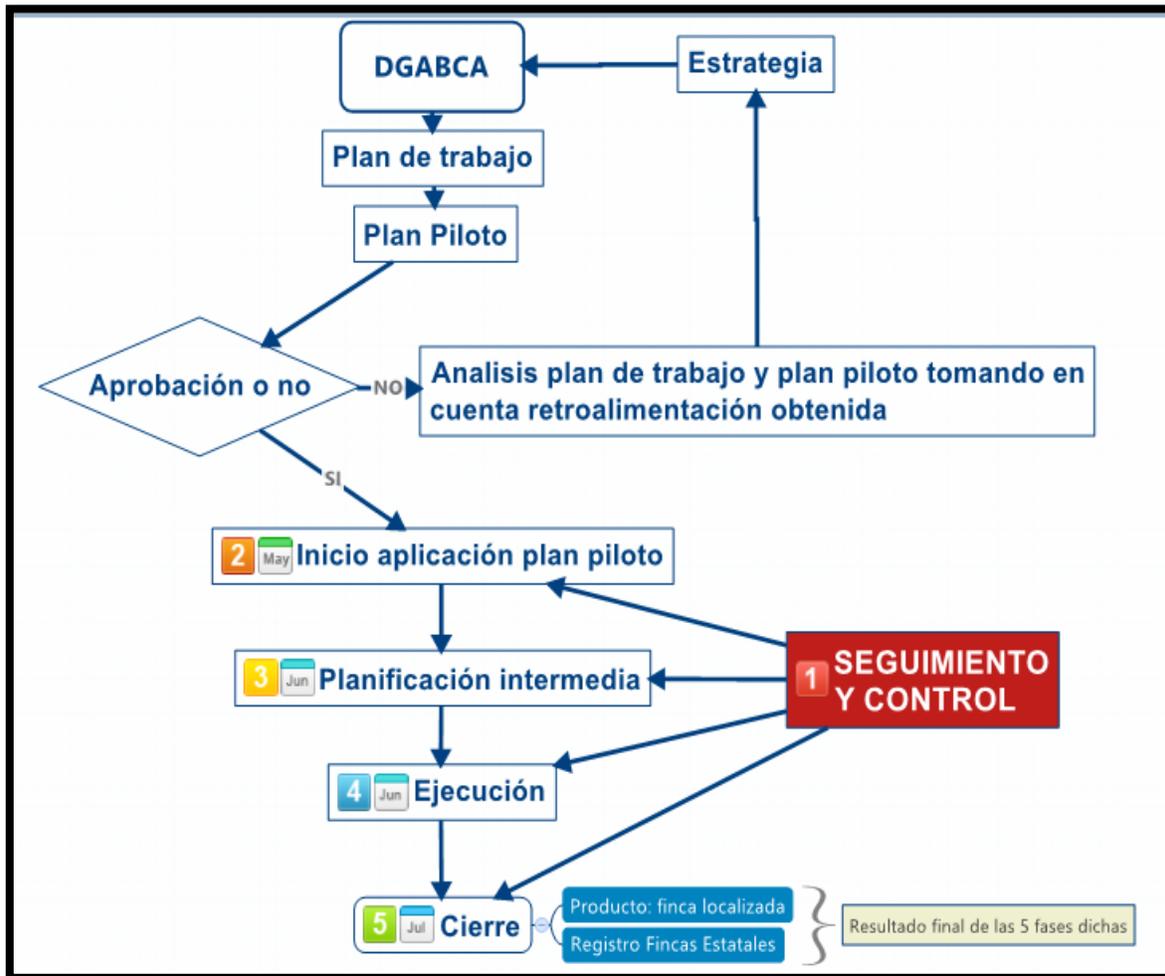
Figura 9: Contexto de la dirección de proyectos



Fuente: Lledó, 2013, p. 22

Según la tesis de Lledó (2013), respecto de la dirección de proyectos, el siguiente flujograma muestra gráficamente el proyecto de implementación del proceso innovador que se presenta aquí, respecto de la localización y verificación de fincas estatales en la DGABCA, cuyo punto de partida estriba en un plan de trabajo o plan estratégico, que se ha ido perfilando de conformidad con las recomendaciones hechas en la presente investigación, hasta llegar al siguiente producto final:

Figura 10: Flujograma propuesta de implementación



Analizando el plan utilizado hasta el momento por la DGABCA (ver FIGURA 4: Diagrama de contexto: Proceso actual DGABCA), en comparación con el flujograma trazado para el nuevo proceso innovador (ver Figura 10: Flujograma propuesta de implementación), en conjunto con la tesis de Lledó (2013), respecto de cómo debe manejarse un proyecto a lo interno de la institución (ver Figura 9: Contexto de la dirección de proyectos), se denota la diferencia en la planificación del proyecto, su control e, incluso, los productos finales que se podrían conseguir en un plazo bastante reducido.

Así, los productos finales del proceso se resumen en la localización de la fincas estatales (cuando sea factible realizarse) y el registro digital, que deberá incluir una guía de registro

que contenga información clave de cada finca localizada y verificada, entre otra información de relevancia, según se verá.

De acuerdo con lo anterior, los funcionarios de la DGABCA contribuyeron en la elaboración del plan de trabajo por presentar, el cual se implementó de manera parcial, con la asistencia de la gestora en innovación asignada, aplicando un nuevo proceso innovador que coadyuve a producir resultados en el menor tiempo, que genere un cambio tanto a lo interno de la organización como a nivel de su gestión.

Por su parte, el pilotaje tuvo una aplicación de tres meses aproximadamente en la DGABCA y se logró implementar parcialmente (según se explicará más adelante). Dicho plan piloto podrá modificarse en el mediano y largo plazo para ajustarse a las necesidades institucionales y del país.

El plan de trabajo se aplicará, en primera instancia, en la DGABCA del Ministerio de Hacienda, específicamente en la Dirección de Control y Supervisión. Dicho plan de trabajo deberá ser desarrollado al menos por dos funcionarios debidamente capacitados en la materia y que dediquen su jornada laboral completa a la investigación y desarrollo del proyecto de marras, situación que debe empezar a aplicarse con toda brevedad posible, y debe ser la jefatura de dicha Dirección la encargada de supervisar el avance del proyecto.

Por ello, para que la aplicación de este plan innovador de trabajo sea agilizada, la DGABCA está realizando esfuerzos para acelerar los procesos de localización y verificación de fincas demaniales, por medio de la firma de un convenio con el Registro Nacional de la Propiedad, el cual se encuentra en las etapas finales de aprobación y firmas institucionales, y ello otorgará el permiso de uso por parte del Registro Nacional a la DGABCA para el suministro y manejo, a través del Portal Digital de los servicios digitales disponibles en sus bases de datos. Por medio de este convenio, el Registro Nacional autoriza que la DGABCA genere certificaciones digitales para Bienes Inmuebles de manera gratuita y digital, con el fin de que sean empleadas en los casos en donde aplique el principio de gratuidad entre las instituciones públicas. Con el fin de extender los beneficios de este convenio, se empezaría con una persona o grupo de usuarios de la institución patrocinadora y, paulatinamente, se irá difundiendo este servicio ofrecido por el Registro Nacional, para extender su uso al resto de instituciones públicas del país que lo requieran,

no obstante, esta etapa no será cubierta en el presente proyecto, debido a la limitante de tiempo de aplicación de plan piloto.

En primera instancia, la DGABCA, propondrá el plan de trabajo, debidamente estructurado y aprobado por la Dirección General, lo que permitirá realizar pequeñas tareas alcanzables en un tiempo determinado, y estas deberán ser supervisadas y controladas en todas las etapas del proceso, tal y como se indicó en la figura 9, con el fin de obtener los resultados esperados. Dicho plan de trabajo contiene varios pasos, según los explican y simplifican claramente Ávila, Ebanda y González en su artículo de ¿Cómo crear un plan de trabajo? (2015). Los principales apartados del plan de trabajo son los siguientes: 1. Propósito del plan de trabajo; 2. Introducción y antecedentes; 3. Metas y objetivos; 4. Ordenamiento del plan por objetivos; 5. Recursos; restricciones; 6. Responsables y finalmente la estrategia a seguir. (ver Anexo 15 – Plan trabajo diseñado para la DGABCA).

Además de los supra mencionados pasos por seguir, dicho plan se completa con los siguientes tópicos, con la finalidad de que el proceso por innovar tenga fundamentos y justificación fehaciente para su seguimiento a lo interno de la institución:

- Portada (**aplicando los requisitos mínimos del libro de marcas utilizado por el Ministerio de Hacienda**)
- Resumen ejecutivo del plan de trabajo.
- Establecer cuál Dirección a lo interno de la DGABCA deberá dirigir el proyecto explicitando las razones concretas que justifican este destinatario. De preferencia, esta labor debe ser realizada por el área de Normas y Procedimientos de dicha institución, debido a lo específico del tema y conocimiento que en materia registral e inmobiliaria poseen los abogados, merced a su formación académica. No obstante, siendo que la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA es el departamento encargado de dirigir el proyecto, la mejora en el proceso se piloteará en la DCS. Por lo anterior, en las recomendaciones de la presente investigación se indicará cuál Dirección a lo interno de la DGABCA será la más pertinente para desarrollar la función de localización de fincas estatales.
- Recursos: definir cantidad exacta de funcionarios asignados en el proyecto, y proponer, desde un inicio, su líder, asignando como mínimo dos funcionarios dedicados a esta labor. Dichos funcionarios deben ser licenciados en Derecho o, al

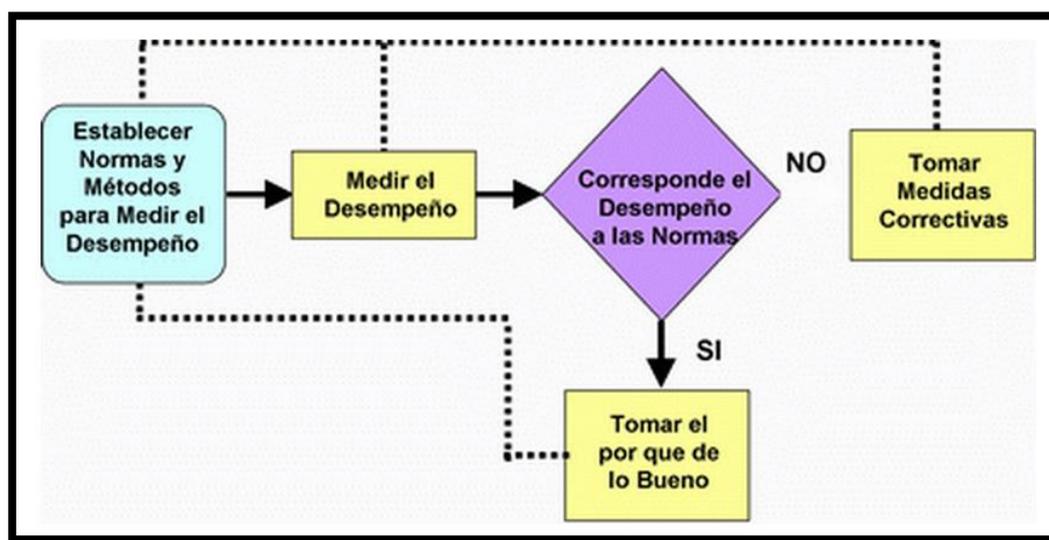
menos, tener una carrera afín a la materia y contar con la experiencia suficiente en temas registrales y catastrales. Lo anterior, ha de tomar en cuenta el presupuesto institucional para el año correspondiente. De no poder contar con funcionarios que presenten este perfil, se debe dar la capacitación necesaria a aquellos funcionarios que asuman el proyecto, previo inicio de su labor, situación que puede ser coordinada con el Centro de Investigación y Formación Hacendaria (por sus siglas CIFIH), con el fin de que brinden la capacitación pertinente a los funcionarios encargados del proyecto o proporcionen actualizaciones periódicas en el tema. En este punto particular, también se podría coordinar con el Colegio de Abogados, Registro Nacional o la Procuraduría General de la República, así como cualquier otra entidad que tenga interés en el tema y sea capaz de proveer insumos de relevancia, como, por ejemplo, los gobiernos locales.

- Definir detalladamente los roles de los funcionarios, indicando la labor que realizarán cada uno de ellos, y que ésta sea a tiempo completo, para que el proyecto constituya una de sus funciones principales y no se forme como asignación accesoria, a menos que existan causas justificantes que eviten su dedicación a la labor en un cien por ciento.
- Designación de sistemas de fiscalización (control de la gestión) a lo interno, de manera periódica (una o dos veces al año, según se considere necesario), y nombramiento del encargado de dicho control, así como los parámetros de medición de resultados e indicadores en innovación que permitan reducir costos y den un valor agregado a la labor realizada, para el mayor beneficio institucional y nacional. Dicha fiscalización se puede realizar por medio de indicadores de control de la gestión, con el fin de determinar si las herramientas utilizadas son efectivas para realizar sus tareas. Posteriormente, las jefaturas o gerencias revisarán el desempeño realizado, determinando si la calidad de la gestión ha sido excelente, media, regular o deficiente.

La siguiente figura demuestra claramente que, al contar con normas y métodos para medir el desempeño, se puede seguir mejorando o tomar las medidas correctivas en tiempo justo. Esta figura está estrechamente relacionada con la figura 10, ya que en ella se demuestran los controles y seguimientos que se le deben dar a los diferentes

subprocesos, dentro del proceso de localización y verificación de fincas, para los cuales se diseñaron indicadores que permiten medir la productividad, rentabilidad, efectividad, eficiencia y calidad, los cuales se desarrollaron en el Capítulo II de la presente investigación, éstos mismos deberán ser aplicados por parte de las jefaturas correspondientes, para efectos de medir el desempeño de los funcionarios y el desarrollo del proyecto, así como para llevar a cabo medidas correctivas en caso de que se requiera, según lo muestra Cruz (2007) en la figura que se presenta a continuación:

Figura 11: Proceso de control



Fuente: Cruz,2007, p. 5.

- Definir detalladamente las estrategias, acciones y herramientas de seguimiento y uso para la localización de las fincas estatales, tomando como punto de partida las propiedades del GAM, que cuenten con plano catastrado relacionado y registrado, para facilitar la localización, por contar esta zona con la mayor cantidad de información para estos efectos.
- Predecir, en la medida de lo posible, impedimentos de localización y verificación de fincas, estableciendo herramientas útiles para la solución de los problemas.
- Realizar un cronograma de finalización del proyecto, tomando en consideración la cantidad de funcionarios encargados del programa y presupuesto institucional.
- Definir las relaciones inter y extra institucionales requeridas por la DGABCA, en su carácter de ente Rector en la materia, con el fin de firmar o generar convenios

interinstitucionales que permitan la agilización y efectividad en la tramitología del proyecto.

- Establecer reuniones periódicas grupales (grupos focales personales o virtuales), que permitan el análisis y avance del proyecto, así como posibles opciones de mejora que se requieran (ver Figura 11: Proceso de control). Se propone realizar dichas reuniones cuando se requieran o, cuando menos una o dos veces al año y en las cuales se les puede solicitar a cada participante que provean ideas innovadoras para mejorar el proyecto.
- Apéndices o anexos que se consideren de relevancia para la labor en proceso. Dichos apéndices servirán también como guía para los encargados del proyecto, en caso de que se requiera su consulta posterior.

Una vez elaborado el plan de trabajo, el cual, según ya se ha mencionado, podrá ser modificado conforme varíen las circunstancias institucionales, presupuesto, movimiento de personal, análisis de resultados, entre otros. Es por este motivo que se propone una guía metodológica estandarizada pero flexible al mismo tiempo, la cual contiene conceptos y procedimientos básicos de seguimiento al momento de localizar una finca estatal. Cabe mencionar que dicha guía puede y deberá ser modificada para aquellos casos en los cuales no se cuenta con la documentación o información necesaria para la localización y verificación de las fincas (en caso de que se considere necesario).

A continuación, se presenta el plan de trabajo innovador de localización y verificación de fincas estatales, propuesto en el presente proyecto, con colaboración de los funcionarios a cargo, en la DGABCA:

5.1.1. Propuesta del plan de trabajo para la DGABCA

A continuación, se presenta el plan de trabajo diseñado para la DGABCA con el fin de que sea implementado a lo interno de su organización en el mediano y largo plazo y poder así innovar en el proceso de localización y verificación de fincas del Estado. Cabe mencionar que este apartado mencionará, en forma genérica, la manera en que debe desarrollarse el

plan de trabajo dicho, no obstante, la versión detallada de éste (incluyendo antecedentes, entre otros capítulos) se incluirá como anexo al presente proyecto.

5.1.1.1. Explicación del plan de trabajo propuesto

El presente plan de trabajo plantea, mediante un proceso metodológico, la gestión de la localización y verificación de fincas del Estado, con el fin de facilitar su identificación y su correcto ente administrador. No obstante, debido a la limitante de tiempo en la investigación, dicho plan de trabajo se piloteará de forma parcial, según se explicará en el Capítulo 5.2 del presente documento.

Del plan de trabajo se implementó una propuesta de solución o plan piloto que tuvo una duración aproximada de tres meses para su aplicación en la institución patrocinadora. No obstante lo anterior, el presente plan de trabajo podrá ir modificándose con el transcurso del tiempo para ajustarse a las necesidades institucionales y del país, de conformidad con las revisiones a posteriori que deban realizarse como parte del seguimiento que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) debe proporcionar para este tema. (Ver Anexo 9 – Cronograma)

El plan de trabajo se implementará en primera instancia en la DGABCA del Ministerio de Hacienda, específicamente, en la Dirección de Control y Supervisión. Dicho plan de trabajo deberá ser desarrollado al menos por dos funcionarios debidamente capacitados en la materia y que dediquen su jornada laboral completa a la investigación y desarrollo del proyecto de marras, situación que debe aplicarse con toda brevedad, y debe ser la jefatura de dicha Dirección la encargada de supervisar el avance del proyecto, por medio de los indicadores diseñados para tal efecto.

El plan de trabajo dicho tiene su fundamento en los objetivos señalados en el sitio oficial del Ministerio de Hacienda, para la DGABCA, los cuales son enumerados de la siguiente forma:

- a) Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.
- b) Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central

- c) Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- d) Suministrar información sobre el estado, ubicación y responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.
- e) Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.
- f) Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia. (Ministerio de Hacienda, 2015) (Lo subrayado no pertenece al original).

Además, dentro de las funciones de la DGABCA se menciona como la más importante, aplicable al presente proyecto de mejora en los procesos, la de promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central. Asimismo, la institución debe procurar el desarrollo de investigaciones, con la finalidad de confirmar estándares de calidad. Es por ellos que este plan de trabajo implica llevar a cabo investigaciones con estándares de calidad apropiados y, al mismo tiempo, flexibles, que permitan mejorar procesos, disminución de los costos y calidad en los trabajos realizados.

Por ser la DGABCA tanto un ente rector en materia de bienes inmuebles estatales, como su correspondiente contralor, así debe velar porque los responsables de estos (instituciones de la Administración Central) ejerzan los registros adecuados de los inventarios de los bienes inmuebles (para este proyecto en particular), que cada entidad posea.

Por lo anterior, el presente plan de trabajo deberá ser implementado parcialmente en el plazo de tres meses, permitiendo a la DGABCA dar sus primeros pasos en la mejora del proceso de estandarización de la localización y verificación de fincas estatales, con lo cual se busca generar, como primer insumo la clasificación de las fincas estatales del Gran Área Metropolitana, subdividiéndolas en fincas con plano catastrado inscrito y las que no lo tienen, para iniciar la investigación primaria en las fincas con plano catastrado registrado. De esta forma, se perfila claramente qué se va a hacer, cómo se logrará la investigación y

en cuánto tiempo se podrá culminar, con un estimado de tres meses (como ya se mencionó) para lograr esta primera fase. De esta forma, el “Ministerio de Hacienda retomará el protagonismo en el control de los recursos estatales, para convertirse a más tardar en el año 2016 en la principal institución de apoyo para la gestión del Estado” (Ministerio de Hacienda, 2011-2016).

5.1.1.2. Introducción y antecedentes

5.1.1.2.1. Introducción

Como parte de los esfuerzos que la DGABCA desempeña para agilizar los procesos de localización y verificación de fincas demaniales, se están realizando gestiones para efecto de firmar un convenio con el Registro Nacional de la Propiedad, y formalizar el permiso de uso para el suministro y utilización, a través del Portal Digital, de los servicios derivados de las bases de datos del Registro Nacional. Por medio de este convenio, el Registro Nacional permitirá a la DGABCA generar certificaciones digitales para Bienes Inmuebles de manera gratuita y digital, con el fin de que sean utilizadas en los casos en donde aplique el principio de gratuidad entre las instituciones públicas. Con el fin de extender los beneficios de este convenio, se empezará por una persona o grupo de usuarios de la institución patrocinadora y, paulatinamente, se irá difundiendo éste servicio ofrecido por el Registro Nacional para extender su uso del mismo de instituciones públicas del país que lo requieran.

5.1.1.2.2. Antecedentes

Los antecedentes ya han sido explicados en el Capítulo I del presente proyecto y serán mencionados en el documento formal del plan de trabajo. (Ver Anexo 15 – Plan de trabajo diseñado para la DGABCA)

5.1.1.3. Meta y objetivos

5.1.1.3.1. Meta

Proponer un proceso metodológico para la gestión de la localización y verificación de fincas del Estado, con el fin de facilitar su identificación; la investigación iniciará con las fincas del Gran Área Metropolitana, con plano catastrado registrado. Primeramente se clasificarán aquellas pertenecientes a la provincia de San José, pasando luego a Alajuela, continuando con Cartago y terminando con Heredia. Posteriormente (en un plazo de mediano a largo plazo), se incluirá el resto de provincias de Costa Rica, tal y como se realizó el proceso programado para las provincias del GAM.

5.1.1.3.2. Objetivos

Los objetivos por desarrollar en el presente plan de trabajo son:

1. Rediseñar formalmente el proceso actual utilizado por la DGABCA de localización y verificación de fincas, mediante la presentación de un plan innovador en el proceso, que incluye una clasificación tangible de los archivos digitales, para las fincas pertenecientes al Gran Área Metropolitana (GAM).
2. Implementar una propuesta innovadora de clasificación de archivos virtuales, como plan piloto de aplicación primaria en la DGABCA.

Dichos objetivos se fundamentan en el mandato de ley para la DGABCA, y por los siguientes motivos:

- Solicitud expresa de alguna institución del Estado, autoridad o entidad rectora (como por ejemplo la Contraloría General de la República).
- Solicitud expresa de las jefaturas de la institución o asignación de trabajo.
- Mediante la revisión periódica de la página oficial del Registro Nacional, como parte de las funciones diarias del equipo de trabajo o del listado de fincas facilitado por el PRCR (ya preclasificado según la meta indicada en el punto 3.1)

- Conocimiento de la adquisición de nuevos terrenos para uso de la institución, por medio de ley o Decreto Ejecutivo.

5.1.1.4. Ordenar el plan por objetivos

Los objetivos planteados clasificaron de la siguiente forma:

1. Clasificar el archivo en formato de Excel facilitado por el PRCR, con el fin de filtrarlo por provincia, para crear una nueva hoja de Excel correspondiente a cada provincia.
 - a. Una vez hecha la clasificación por provincia, se filtra cada una según sean fincas con plano catastrado registrado y fincas sin plano catastrado, con el fin de iniciar el estudio con las fincas que poseen planos catastrados inscritos y relacionados con la finca en estudio. Esta sub-clasificación se hará de igual forma en hojas separadas de Excel para facilitar la labor de los investigadores.
 - b. El punto a. supra citado se replicará para las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia (Gran Área Metropolitana). Una vez hecha esta primera clasificación, se clasificarán de igual forma el resto de provincias que no pertenecen al GAM.
 - c. El o los funcionarios a cargo del proyecto, deberán llevar un registro digital en sus ordenadores, clasificando en archivos diferentes denominados "Provincia X" y, dentro de éste, otro archivo denominado "Fincas" o "Inmuebles", el cual contendrá la información de cada finca estudiada para dicha provincia, clasificándola por su número correspondiente.
 - d. Si existen varios funcionarios que laboran en el proyecto, estos deberán dividirse las provincias investigadas para efectos de no duplicar trabajo, labor de clasificación que le corresponderá al líder del proyecto.
2. Cambiar o eliminar la solicitud de certificaciones de bienes inmuebles estatales al Registro Nacional de manera física, por medio de oficio institucional, según lo establece la Ley del impuesto sobre bienes inmuebles (1995, art. 4) y comenzar a

utilizar el convenio de emisión de certificaciones digitales con el Registro Nacional, las cuales deberán ser descargadas de la página oficial del Registro Nacional, por medio de un correo electrónico institucional personalizado (el asignado para cada funcionario, según los reglamentos internos de cada institución) y una clave para tal efecto (la cual no podrá ser divulgada a terceros, bajo ninguna circunstancia). Los funcionarios autorizados a emitir las certificaciones digitales, deberán contar con autorización previa del Registro Nacional, con el fin de activar el usuario y clave correspondientes para estos efectos.

3. Una vez que se cuente con las certificaciones correspondientes, de preferencia digitales (certificación de la finca, del plano catastrado o imagen de microfilm), se procederá a analizar la información con el fin de determinar el ente administrador, por medio de la naturaleza de adquisición del bien, análisis de la ley o decreto ejecutivo que permitió su adquisición, nombre del dueño del plano registrado, entre otros datos de relevancia que se puedan localizar en la documentación obtenida. De igual forma, se puede hacer uso de herramientas digitales como el buscador de Google, Google Earth, Google MAps, el sitio oficial de la Imprenta Nacional, Procuraduría General de la República, entre otros.
4. Para aquellos casos en los cuales se cuenta con documentación en físico (certificaciones, entre otras), se recomienda escanearla para efecto de contar con el registro digital de dicha información y poder así mantener un registro digital, según el plan de trabajo propuesto.
5. La investigación realizada de cada finca deberá llevar dentro de cada archivo creado para una finca en particular, identificado por su número, una ficha digital, la cual contendrá información clave o estratégica que permita identificar el ente administrador (en el caso de que haya sido factible localizarlo fehacientemente), entre otros datos de relevancia para el investigador o cualquier interesado en una finca "x".

6. Cada mes, se trasladará la información recopilada digitalmente en las computadoras de cada funcionario, por medio de oficio de la Dirección de Control y Supervisión, a un disco externo propiedad de la DGABCA, el cual se encuentra en custodia del Director General de dicha institución, con el fin de contar con un respaldo de la información ya recolectada, de manera agrupada. El oficio dicho contendrá información básica sobre la actualización realizada cada mes.
7. Una vez localizada alguna finca a favor de una institución gubernamental, se le informará por medio de oficio firmado digitalmente, anexándole toda la información recopilada, mediante la cual se demuestra su administración.
8. Cada mes, el o los funcionarios deberán informar a la jefatura, por cualquier medio, de preferencia electrónico (correo institucional, oficio firmado digitalmente u otro), el avance durante el mes, para medir, de esta forma, por medio de los indicadores propuestos, la productividad y rentabilidad (entre otros rubros) que la innovación en el proceso ha logrado, desde de su implementación. Para esto se deben proponer metas por mes, y tomar en consideración limitantes como falta de personal, poco presupuesto, incapacidades, entre otros.

5.1.1.5. Recursos

Presupuesto temporal estimado del proyecto: éste se calculó tomando en cuenta la ley de Presupuesto vigente, y el salario base de dos funcionarios de la Dirección de Control y Supervisión, multiplicando los gastos por tres, debido a que la implementación del plan piloto se pretende concretizar en el plazo de tres meses (Ver Anexo 10- Presupuesto estimado).

- Personal: al menos dos personas especialistas en el tema, de preferencia abogados, con conocimientos en materia notarial y registral.
- Acceso físico al Registro Nacional, Archivo Nacional, municipalidades, investigaciones o cualquier otra institución o medio que pueda brindar soporte e

información adicional que permita identificar alguna finca en particular, debido a que, con la información digital obtenida, no ha sido posible localizar correctamente al ente administrador.

- Recursos: una cámara fotográfica. A falta de ésta en la institución, el funcionario podría utilizar la cámara de su celular personal, con el fin de integrar dentro de cada finca un registro fotográfico, al momento de su localización. De igual forma, se cuenta con los ordenadores, acceso a internet, edificios y transporte facilitados por el Ministerio de Hacienda.

5.1.1.6. Restricciones

- Si se lleva a cabo una investigación y no se logra determinar el ente administrador de un terreno, este no debe incluirse en el registro de bienes correspondiente, y debe comunicarse de inmediato a la jefatura o entidad que solicitara la gestión y tratar de encontrar otra información que permita la localización del ente administrador.
- Si durante la investigación, se determina que alguna finca, incluida en el listado original, ya no pertenece al Estado, debe hacerse una investigación al respecto y dejar respaldo documental del hecho. Se debe indicar que la información recabada se limita a las fincas estatales únicamente pero, de igual forma, el hecho debe documentarse digitalmente, por medio del llenado de la ficha correspondiente.
- Falta de colaboración por parte de otras instituciones en la facilitación de documentación e información que permita la identificación fehaciente de la finca en estudio.
- Falta de capacitación de funcionarios que no posean los conocimientos necesarios para el desarrollo del proyecto, lo que podría afectar la calidad del proyecto.
- Resistencia cultural al cambio (interinstitucional), lo cual provoca que los funcionarios continúen laborando con documentos físicos, y evita la migración a los sistemas digitalizados, siempre, tomando en consideración las herramientas con las que el Ministerio cuenta actualmente (Microsoft Excel, computadores, discos externos para respaldo, uso de firma digital, etc.)

- Falta de sistemas informáticos especializados que permitan un resguardo seguro de la información, así como de registro de la información ya recabada, que permita emitir bitácoras e históricos sobre los movimientos de los bienes inmuebles estatales.

5.1.1.7. Responsables

El nombramiento de un líder en el proyecto es de vital importancia, ya que dicha persona será la encargada de emitir los reportes requeridos, hacer divisiones de labores, lo cual dependerá de los conocimientos que cada miembro del proyecto posea. Para el caso que nos ocupa, el líder ideal es el único abogado integrante del proyecto actual, debido a su vasto conocimiento en la materia y sus casi tres años de experiencia dentro de la DGABCA en este tema, ya que se recomienda, al menos dos personas para laborar en el mejoramiento del proceso propuesto, el líder no sólo estará a cargo de dar dirección al proyecto, sino también de asignar tareas, diarias, semanales o mensuales (según convenga a los intereses de la institución), con el fin de evitar duplicidad de trabajo.

Por su parte, a la jefatura de la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA le corresponderá llevar los controles necesarios, de conformidad con los indicadores recomendados en el Capítulo III del presente trabajo.

5.1.1.8. Estrategia

Con el proyecto de mejora en los procesos de localización y verificación de fincas del Estado, tomando como punto de partida un plan de trabajo debidamente formalizado, estandarizado y flexible, al mismo tiempo, debido a las limitantes que posee la institución, tales como el poco personal o presupuesto limitado (por nombrar algunos puntos restrictivos), la existencia de un líder, que facilite el cambio a lo interno de la organización, la forma de trabajo e incentive la innovación, así como las relaciones inter y extra institucionales, permitirá la realización de los informes mensuales y seguimiento antes, en el presente y a posteriori, del proceso de localización de inmuebles demaniales, para lo

cual los indicadores facilitados serán de gran utilidad, como forma de dar el seguimiento y control necesario al trabajo realizado, tratando de localizar debilidades en el proceso, con el fin de mejorarlas.

En el caso de que algún integrante del grupo necesite capacitación, se coordinará con el CIFH, para la realización de dicho entrenamiento. También se pueden contactar otras instituciones como el Colegio de Abogados, Municipalidades o el Registro Nacional, para que brinde lineamientos base y lograr la localización fehaciente de las propiedades estatales.

Por el momento, se trabajará con los programas de Windows y Microsoft Office, así como herramientas que se puedan ubicar en internet, con el fin de filtrar los registros por provincia y llevar los registros necesarios de cada finca identificada.

Se mantendrá contacto constante con las jefaturas, con el fin de informar sobre inconvenientes o limitantes de localización de fincas.

5.1.2. FODA Propuesta Final

A continuación se presenta un FODA, el cual representa de forma clara las fortalezas y debilidades del plan de trabajo propuesto, tanto a lo interno como a lo externo del mismo:

FODA: PROPUESTA LOCALIZACIÓN Y VERIFICACIÓN DE FINCAS ESTATALES PARA DGABCA

| | |
|---------|--|
| Interno | <p> Debilidades </p> <ul style="list-style-type: none"> Algunas fincas no cuentan con la información y/o documentación necesaria para su localización correcta, lo que hace complicada la indentificación fehaciente del ente administrador. Falta de presupuesto institucional para dedicar un equipo especializado (abogados, ingenieros, etc.) a tiempo completo a este proyecto. Poco personal sin o escasa capacitación, que además realizan otras funciones no relacionadas con el proyecto. Falta de compromiso por parte de las Direcciones, Jefaturas y/o funcionarios encargados del proyecto, y su debida conclusión. <p> Fortalezas </p> <ul style="list-style-type: none"> Plan de trabajo definido con roles específicos para cada funcionario. Comunicación inter y extra institucional para la agilización de los procesos intrínsecos relacionados con el proyecto. Funcionarios comprometidos en el tema, dedicados exclusivamente al proyecto. |
| Externo | <p> Oportunidades </p> <ul style="list-style-type: none"> Promoción de capacitación constante, para especializar a los funcionarios y otras instituciones con problemáticas similares. Fiscalización constante para mejoras en el desarrollo del proyecto. Incentivación de la ejecución del programa de Gobierno Digital <p> Amenazas </p> <ul style="list-style-type: none"> Pérdida de respaldos de la información de las fincas en caso de no contar con un sistema fiable de respaldo de la misma, la cual debe contar con accesos restringidos a los integrantes del proyecto. Resistencia al cambio en los procesos por parte de los funcionarios actuantes. Falta de colaboración por parte de otras instituciones en el proyecto (Ej. Municipalidades) |

5.2. Aplicación del plan piloto

Ya que el plan de solución no se logrará implementar en su totalidad en el plazo de tres meses establecido (aproximadamente doce semanas), se tomarán dos secciones de dicho plan, para implementar el plan piloto, el cual se aplicará concretamente en la DGABCA del Ministerio de Hacienda, específicamente en la Dirección de Control y Supervisión. Dicho pilotaje fue desarrollado por dos funcionarios debidamente capacitados en la materia y debieron dedicar al menos un cuarto de tiempo de su jornada laboral en la aplicación del pilotaje propuesto.

Para la implementación del pilotaje, se contó con, aproximadamente, doce semanas, en las cuales se realizó la evaluación y análisis de los resultados obtenidos.

De conformidad con lo anterior, se logró el consenso por medio de los grupos focales, que se implementarían específicamente dos secciones del plan de trabajo propuesto, a saber:

1. La división territorial del Gran Área Metropolitana (por sus siglas GAM).
2. Implementación parcial de llenado de la ficha de registro digital para cada finca, la cual registrará información clave de cada finca localizada o verificada, o que se encuentra en dicho proceso.

Los funcionarios encargados del proyecto por medio de grupos focales realizados de manera digital o presencial, y en virtud del corto lapso de tiempo con que se contó para la aplicación del prototipo, las dos secciones antes descritas son las más prácticas de realizar en un período limitado de tiempo, debido a la gran cantidad de propiedades que deben ser localizadas, según se describe en el anexo 3 del presente proyecto.

Además, a pesar de que las fincas de San José ya habían sido localizadas en su gran mayoría y verificadas en los últimos tres años, no obstante carece de registro físico ni digitalizado de dicha localización en la institución. Por esto se propuso iniciar su registro digital, por medio de la ficha propuesta en el Capítulo 5.2.2.

En el caso de no contar con documentación en físico de determinadas fincas, debido a que las certificaciones ya fueron solicitadas al Registro Nacional con antelación a la aplicación del presente prototipo, se deberá proceder con el escaneo de la información

(documentos), para lo cual se solicitó colaboración a la secretaria del departamento. Una vez escaneados los documentos disponibles, se inició con el llenado de una ficha por cada finca (al menos de la provincia de San José), con el fin de contar con un respaldo digital de las, aún cuando la información documental sea remitida a la institución interesada en el corto plazo.

5.2.1. División territorial del Gran Área Metropolitana (GAM)

Como parte de la aplicación de este plan piloto, se tomó en primera instancia las propiedades estatales del GAM, es decir, San José, Alajuela, Heredia y Cartago, utilizando como insumo la base de datos aportada por el Programa de Regularización Catastro y Registro (PRCR). Dichas propiedades se dividieron en propiedades con plano y sin plano catastrado identificado. Por esto se debieron iniciar investigaciones con las propiedades que cuentan con plano catastrado relacionado. La anterior división se realizó por medio del programa de Microsoft Excel, ya que es una herramienta de acceso a cualquier funcionario de la institución y permite realizar filtros de información de manera ágil. El propósito de iniciar con el estudio de las fincas del GAM descansa en el hecho del limitado presupuesto: si el o los funcionarios deben trasladarse al inmueble investigado, con la finalidad de comparar información documental con la física, se procura que los viáticos no sean excesivos y se puedan realizar las visitas en el sitio del inmueble indagado durante la jornada laboral (para toma de fotografías, comprobación de invasiones en el terreno, etc.), sin extender dicha jornada a más días o horas extra, para maximizar así el uso de los recursos disponibles para este proyecto, por parte de la institución.

Cada provincia se almacenó en una hoja de cálculo de Excel separada, es decir, existen cuatro bases de datos en Microsoft Excel (una para cada provincia del GAM), las cuales fueron subdivididas cada una en fincas por provincia, con y sin plano identificado. La realización de la división tomó alrededor de tres horas, debido a la cantidad de inmuebles estatales contenidos en el GAM, trabajo que fue realizado por los funcionarios a cargo del proyecto. De igual forma se filtró cada sub-clasificación (provincia con plano o sin plano) en cantidad de fincas por institución identificada y no identificada. Con la realización de esta división se concluyó que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes es una de las

instituciones con más fincas asignadas a éste, según el PRCR las cuales deben se deben revisar y confirmar o descartar su pertenencia a ésta última entidad.

Con la implementación de ésta primera parte del plan piloto se obtuvo retroalimentación por parte de los participantes en el proyecto, también conocidos, como stakeholders, por medio de los grupos focales que se realizaron de manera virtual o física en el mes de junio. Esto indica que esta clasificación facilitará sus labores diarias. Si bien es cierto, se deben actualizar las bases de datos digitales con la información documental con la que se cuenta actualmente, una vez realizada esta labor, el trabajo futuro se agilizará aún más, ya que una búsqueda de fincas estatales por provincia y no por institución administradora es más sencilla.

Las bases de datos realizadas en Microsoft Excel para cada provincia se visualizan de la siguiente forma: a modo de ejemplo se presenta la provincia de San José, se subdividió en fincas con plano o sin plano identificado, tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 12: Clasificación de fincas del GAM: Ejemplo San José, fincas con plano

| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O |
|---|---------|--------|----------|---------|----------|----------|--------------------------|---|---|--------------------------|--------------|------------|---|-------------|-----|
| | Provinc | Cantón | Distrito | Numero | Duplicad | Horizont | Institucion Administrado | Uso o Naturale | Observaciones | Medida (m ²) | Plano | Avaluo | | | |
| 1 | 1 | 01 | 01 | 0000026 | 0 | 0 | | TERRENO CON 1 EDIFICIO | SE LOGRA RELACIONAR PLANO CATASTRADO PARA ESTA FINCA, SIN EMBARGO SE DEBE EFECTUAR ESTUDIO MAS DETALLADO PARA CORROBORAR SI ESTE PLANO TUVO RELACION CON LA FINCA YA QUE EXISTE UNA DISCREPANCIA EN AREA QUE DEBE SER CONFIRMADA. NO SE LOGRO DETECTAR EN ADMINISTRACION DE QUIEN ESTARIA LA FINCA. | 69701 | 100146831976 | 160000000 | | | |
| 2 | 1 | 01 | 01 | 0019153 | 0 | 0 | ASAMBLEA LEGISLATIVA | NATURALEZA CONSTRUIDO Y AREA VERDE DEST ASA LEG | | 150445 | 108511781989 | | | Plano | 746 |
| 3 | 1 | 01 | 01 | 0029439 | 0 | 0 | | DESTINADO A JARDIN CON UNA CASA | CASA. SE RELACIONA INDIRECTAMENTE PLANO. NO SE LOGRO DETECTAR EN ADMINISTRACION DE QUIEN ESTARIA LA FINCA. | 69889 | 100003071984 | 11889800 | | Sin Instit. | 193 |
| 4 | 1 | 01 | 01 | 0043909 | 0 | 0 | | SOLAR CONSTRUIR CON UNA CASA | CASA HABITACION. NO SE LOGRO DETECTAR EN ADMINISTRACION DE QUIEN ESTARIA LA FINCA. | 50311 | 108550241989 | 1388504000 | | Con Instit. | 553 |
| 5 | 1 | 01 | 01 | 0045502 | 0 | 0 | | SOLAR PARA COSNTRUIR CON 1 EDIFICIO | EDIFICIO. NO SE LOGRO DETECTAR EN ADMINISTRACION DE QUIEN ESTARIA LA FINCA. | 246710 | 100000501982 | 4420000 | | MOPT | 309 |
| 6 | 1 | 01 | 01 | 0045833 | 0 | 0 | | TERRENO CON 1 CASA | NO SE LOGRO DETECTAR EN ADMINISTRACION DE QUIEN ESTARIA LA FINCA. | 32400 | 108798611990 | 88384700 | | | |

A pesar de que la subdivisión recomendada tomó bastantes horas de la jornada laboral (alrededor de tres horas), dicho trabajo coadyuvará a los funcionarios del proyecto a llevar un registro digital de las fincas estudiadas, localizadas, pendientes de estudiar, a agregar comentarios que se consideren necesarios, etc. Ello facilitará, a su vez, la realización de reportes, en caso de que sean requeridos, lo cual es parte fundamental de los controles que se deben realizar a lo interno de la institución.

Un obstáculo encontrado en este proceso fue que a pesar de la división de fincas realizada, no fue factible obtener un resultado total de cuántas fincas de la provincia de San José han sido localizadas, ya que las instituciones informan sobre los avances de localización y verificación de todas sus fincas en el país (cuando se ha recibido alguna respuesta), sin hacer separación por provincia e, incluso, en algunas ocasiones, se informa únicamente el número de patrimonio del bien (el registrado en el sistema SIBINET), y para conocer el número de finca se debe entrar en el sistema de registro de bienes que controla la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA, situación que retrasa aún más el proceso. Lo anterior sucede por cuanto, en los oficios enviados en el 2008 a las diferentes instituciones de la Administración Central, se remitía una copia de la base de datos completa facilitada por el PRCR o una clasificación por institución interesada, sin distinción de provincias, situación que tampoco tuvo los resultados esperados, ya que muy pocas instituciones realizaron la revisión correspondiente o no se obtuvo respuesta alguna por parte de ellas (ver Anexo 1 – Carta Enviada por la otrora Directora de la DGABCA a los encargados de bienes de las instituciones de la Administración Central

). Por lo anterior, no se cumplió con el objetivo de obtener al menos un 80% de las fincas de San José fehacientemente identificadas, ya que, al no contarse con un registro digital efectivo o no obtener respuesta por parte de las instituciones, no fue factible contabilizar cuántas fincas de dicha provincia se han verificado correctamente.

No obstante lo anterior, se puede dar como dato fáctico que la DGABCA, al mes de junio, ha localizado 622 fincas a favor de alguna institución de la Administración Central (dichas fincas no contaban con institución administradora identificada). Si sumamos el total de fincas de San José sin institución administradora (con y sin plano relacionado), se obtiene un total de 871 fincas sin institución identificada. Según la clasificación hecha de las fincas de San José con plano identificado, de un total de 746 fincas, 193 de ellas no contaban

con institución identificada, pero si con plano relacionado. Dicha cantidad de fincas han sido localizadas casi en su totalidad (queda un faltante aproximado de quince fincas pendientes de corroborar). Así, las 622 fincas localizadas hasta el momento por la DGABCA, pertenecientes a la provincia de San José, representan aproximadamente un 40% de fincas confirmadas de las cuales se desconocía su entidad administradora. No obstante lo anterior, estos datos deben ser corroborados, una vez que se cuente con toda la información de manera digital, con el fin de poseer un dato fidedigno de inmuebles localizados, a favor de alguna institución estatal.

Además, diferentes instituciones de la Administración Central han confirmado que 4086 fincas efectivamente les pertenecen (de un total de 7524 inmuebles que el PRCR había determinado, en el 2008, que pertenecían a alguna institución), pero es incierto el dato de cuántas fincas pertenecen particularmente a San José, ya que dicha información requiere de mayor estudio y tiempo, pues las instituciones no clasifican las fincas confirmadas por provincia, labor que deberán realizar los funcionarios de la DGABCA.

Otra dificultad encontrada, al momento de realizar la división de fincas por provincias, es que la mayoría de los registros que se llevan en la DGABCA no son digitales, o se realizan por institución determinada, sin especificarse la provincia, lo que dificulta conocer el número o porcentaje exacto de inmuebles de San José que han sido localizadas y verificadas fehacientemente hasta la fecha, ya que los funcionarios a cargo se encuentran en la labor de digitalizar los registros físicos, trasladándolos al formato digital recomendado, de manera que será factible, en el mediano plazo, obtener un número fidedigno sobre lo localizado o pendiente de verificar, al menos en la provincia de San José.

Como se denota de lo anterior, la clasificación realizada permitirá a los funcionarios de la DGABCA tener un mejor control sobre los estudios realizados y confirmados, en el momento de aplicación de esta primera parte del plan piloto, pero se hace imposible en esta fase conocer el número exacto o porcentaje de avance en cuanto a la localización de fincas, al menos de la provincia de San José, por las situaciones indicadas.

Las recomendaciones y conclusiones aportadas por los funcionarios de la DGABCA quedan plasmadas en el presente acápite, y ponen en evidencia que la falta de personal y el corto

tiempo de aplicación del plan piloto planteado no permite evidenciar una mejora tangible en el proceso. No obstante lo anterior, existe compromiso por parte de los funcionarios de proceder a digitalizar la información con la que cuentan, según lo establecido en el plan de solución propuesto, pero la totalidad de dichas mejoras serán concluidas con posterioridad a la presentación del presente proyecto, debido al corto lapso de tiempo de aplicación del piloto. Esto también deja evidencia que, aún con planificación previa, el poco tiempo de implementación del plan piloto, escaso recurso humano, cambios en las políticas institucionales, limitado recurso financiero e, incluso, resistencia al cambio provocan un somero avance en las proyecciones realizadas al inicio del proyecto de investigación y desarrollo, especialmente en la innovación de los procesos en la institución.

Si bien es cierto, la clasificación de fincas por provincias, que iniciaría las investigaciones de inmuebles con plano relacionado, agilizará inevitablemente dichas averiguaciones, el pasar de un sistema de control físico y documental a un sistema digital requiere de tiempo considerable, compromiso, planificación, recurso humano y recursos económicos suficientes que permitan a los funcionarios del proyecto satisfacer las proyecciones y expectativas que la DGABCA pueda plantear respecto de este tema de interés nacional, al cual no se le ha dado real importancia interinstitucional. Se persigue, pues, el fin de avanzar en un menor tiempo con las localizaciones y verificaciones de fincas estatales. Por lo tanto, el plazo perentorio de tres meses, resulta insuficiente para poder concluir un plan piloto de manera satisfactoria según lo planificado.

En conclusión, la clasificación de los inmuebles estatales del GAM se logró realizar conforme lo planteado, de forma tal que los funcionarios a cargo del proyecto hayan tenido un panorama claro de todas aquellas fincas con problemáticas de localización y verificación. El traslado de los registros físicos a las bases de datos en Microsoft Excel ha sido una labor que no se logró completar, según lo esperado, ya que se requiere de mucho tiempo y recurso humano para realizar la digitalización correspondiente, particularmente de las fincas de San José, de las cuales un alto porcentaje ha sido localizado por la DGABCA. El sistema planteado tendrá efectividad y servirá de apoyo a los funcionarios, al momento de localizar fincas por provincia, no obstante lo anterior, pasar de un sistema a otro, es un proceso de adaptación que tomará de seis meses a un año para concluirse satisfactoriamente, pues aunque el pilotaje de clasificación de finca

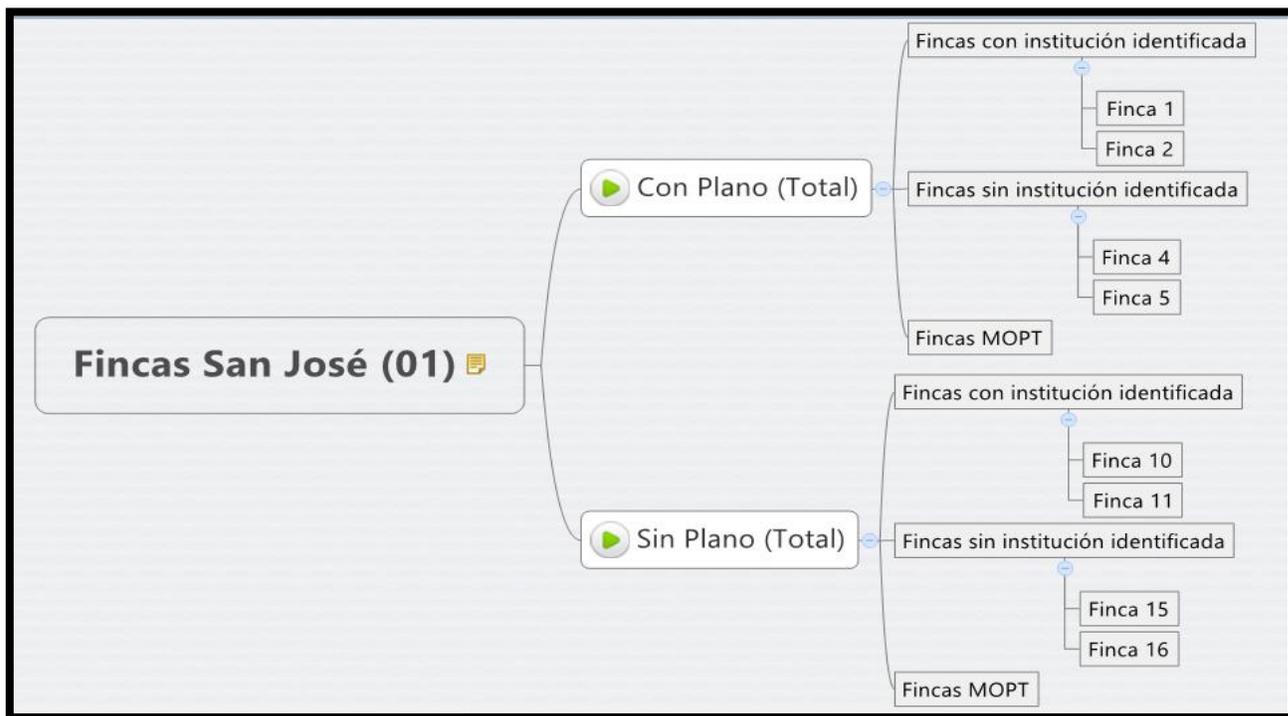
completó totalmente, el traslado de información existente en físico, a formato digital tomará inevitablemente mayor tiempo y esfuerzo de los funcionarios, para concretar a satisfacción la digitalización del sistema de localización de fincas en su totalidad.

5.2.2. Ficha de registro que debe incluirse en los archivos de las fincas localizadas a favor de alguna entidad administradora

Ya que el proyecto llevado a cabo por la DGABCA ha tenido avance en la localización de gran parte de de fincas de San José sin institución administradora identificada (622 fincas al mes de junio de 2015, de un total de 871 fincas sin institución identificada), se propuso, como segunda parte del plan piloto, crear una ficha para cada finca localizada, que incluye información de relevancia sobre las propiedades. La información para el llenado de la ficha mencionada puede ser localizada en los respaldos que se archivan en la DGABCA, por cuanto esta institución no se reserva copia de toda la documentación que ha sido enviada a cada institución, por falta de espacio físico, sino únicamente de los oficios remitidos.

Ahora bien, el trabajo del líder del proyecto es indispensable para evitar duplicaciones, ya que éste es el encargado de dividir funciones, de forma tal que tanto él como la otra persona escogida para laborar en este designio tengan asignadas dos provincias diferentes cada funcionario. Así, el líder en el proyecto se reserva las fincas de San José y Alajuela y el otro funcionario deberá trabajar en las fincas de Cartago y Heredia. Así cada colaborador debe resguardar la información correspondiente a las fincas asignadas en los archivos personales de su computadora, y además crear un expediente digital para cada finca por provincia, utilizando como insumo las clasificaciones ya realizadas en Microsoft Excel para cada provincia. En la siguiente figura se expresa, por medio de un diagrama, la forma en que se clasificaron los archivos, durante la ejecución del plan piloto, el cual deberá ser seguirse a lo largo de la aplicación, no sólo de la propuesta de solución o pilotaje, sino también en la aplicación del plan de trabajo recomendado, en el mediano y largo plazo:

Figura 13: Organización de archivos en los computadores personales de cada funcionario por provincia



Una vez organizados los archivos según se hizo con la provincia de San José, tal y como lo indica la figura 12, se debe a completar una ficha para cada finca de manera individual y debe agregarse, a un solo expediente digital, toda la documentación de respaldo de localización y verificación de la finca que se considere necesaria. Verbigracia, si la finca con plano de San José #1 ha sido localizada, se ordena el archivo personal tal y como se indica en la supra citada figura, y posteriormente, se llena la ficha que a continuación se presenta en la figura 14, además de incluir en el expediente de la finca #1 toda la documentación que respalde la investigación realizada: la ficha, fotografías, documentación digitalizada, etc.

La ficha que, a continuación, se detalla contiene información clave que le permite a cualquier persona, funcionario o no de la DGABCA, obtener información clave sobre determinada finca, además, establece el funcionario responsable de dicha localización, con lo cual se consigue, parte del control que, hasta la fecha, ha sido inexistente.

Esta ficha se empezó a implementar con algunas fincas ya localizadas de la provincia de San José, no obstante, debido al corto tiempo con el que cuentan los funcionarios asignados al proyecto, no fue factible crear una para cada finca que ha sido localizada y verificada hasta la fecha, ya que la cantidad de inmuebles localizados con plano identificado, es considerable, como para completar el llenado de todas ellas en el plazo de tres meses.

No obstante lo anterior, los funcionarios a cargo del proyecto se encuentran comprometidos a continuar con el llenado de la ficha, conforme se vayan localizando fincas estatales y cuando se cuente con la suficiente información, los funcionarios se comprometieron a completar las fichas faltantes para aquellas fincas que ya han sido localizadas y cuya documentación ya haya sido remitida a la institución interesada, aún cuando no se cuente con la documentación del inmueble. Cabe mencionar que, si bien no se cuenta con copia de los documentos de respaldo que comprueban la localización de alguna finca, la DGABCA posee con resguardo de los archivos físicos que han sido enviados por la institución (oficios remitidos a otras instituciones), por lo que sí existe alguna información que permite el llenado de un 90% a un 100% de la ficha que se presenta a continuación:

Figura 14: Ficha de registro para cada finca localizada y verificada a favor del Estado

| NÚMERO DE FINCA: | | |
|---------------------------------|---|---|
| Entidad Administradora: | Dirección o división | Ministerio |
| # Plano Catastrado: | | |
| Tipo de terreno: | Edificio, terreno baldío, monumento, ruinas, etc. | Dar una somera descripción del terreno y/o construcción. |
| Registro de fotografías: | Si o no/ Agregar fecha en que se tomaron | Incluir en el archivo digital las fotografías del terreno |
| Área del terreno: | | Descripción adicional que se considere necesaria. |
| Ubicación: | Provincia: Cantón: Distrito: | Información adicional de ubicación. |
| Naturaleza del terreno: | | |
| Deterioro: | Si o no | Por causas naturales, acción del tiempo o acción humana |
| Estado general del | Muy bueno (MB), bueno (B), regular (R), malo (M), muy malo (MM) | |

| NÚMERO DE FINCA: | | |
|--|---------|--------------------------------------|
| inmueble: | | |
| Acciones de restauración futuras: | Si o no | Agregar información de ser necesario |
| Fecha de conclusión de la ficha | | |
| Funcionario a cargo | Nombre | Firma (digital de preferencia) |

Esta ficha es la segunda parte de la implementación del plan piloto que se implementó en la DGABCA. No obstante lo anterior, debido al corto plazo para proceder al llenado del documento para las fincas de San José que ya han sido localizadas, los funcionarios no llenaron una cantidad significativa de la ficha recomendada para cada inmueble (aproximadamente unas 20 fichas).

A pesar de ello, los funcionarios encargados del proyecto se comprometieron a que, en el mediano y largo plazo, la ficha recomendada deberá implementarse para las provincias del GAM (no sólo las de San José), y extenderse con el resto de provincias del país en el largo plazo.

Como se denota de la aplicación de la segunda parte del plan piloto, el gran inconveniente para su aplicación, tal y como se indicó en la primera parte del pilotaje, es el pasar de un sistema de control físico y documental a un sistema digital, pues esto requiere de tiempo considerable, compromiso, planificación, recurso humano y recursos económicos suficientes que permitan a los funcionarios a cargo del proyecto satisfacer las proyecciones y expectativas que la DGABCA pueda plantear respecto de este tema, sin mencionar el corto tiempo para implementar el plan piloto del proyecto.

No obstante lo anterior, una vez finalizado el pilotaje que se logró concretar según el cronograma planteado, la labor realizada fue, en definitiva, un avance innovador respecto de este proceso en la DGABCA, ya que el piloto propuesto, lo simplificó, logra facilitar búsquedas y poseer un panorama manifiesto del trabajo realizado, pendiente o con alguna particularidad. Las herramientas utilizadas han sido de gran provecho para los funcionarios encargados del proyecto, no obstante lo anterior, se requiere de mayor tiempo para que estas herramientas sean lo suficientemente efectivas según lo planificado, ya que el plazo perentorio de tres meses no permite mostrar resultados contundentes y definitivos, puesto

que la magnitud del proyecto, exige mayor dedicación y tiempo, no solo de parte de los funcionarios encargados, sino también del apoyo interinstitucional.

Una vez finalizada la implementación del plan de trabajo en su totalidad en la DGABCA, y determinadas las fortalezas y debilidades, y efectuados los cambios necesarios, dicho plan podrá trasladarse a las demás de instituciones de la Administración Central, con problemáticas similares (verbigracia el MOPT) o cualquier otra institución estatal que lo requiera, pero considerando en primera instancia, la planificación pertinente, previo inicio de cualquier investigación, ya que la realización de un proyecto sin su programación respectiva, como quedó demostrado en los antecedentes, genera poco avance y escaso o nulo control en los resultados.

CAPÍTULO VI. Conclusiones, recomendaciones y análisis retrospectivo

6.1. Conclusiones

1. Debido a que la DGABA contaba con un plan de trabajo temporal al año 2008, la inexistencia de un plan de trabajo definido adecuadamente, imposibilitó establecer la cantidad de funcionarios requeridos para el cumplimiento de metas del proyecto, especificación clara de los roles de trabajo ni métodos eficientes de fiscalización, tanto para el proyecto, como del trabajo realizado por los funcionarios, lo que provocó la inexistencia de un equipo de funcionarios dedicados la jornada laboral completa al proyecto, lo que impide un avance consistente en la localización y verificación de los inmuebles estatales.
2. Este tema ha sido tratado de manera aleatoria en las labores diarias de los funcionarios, lo que ha provocado un atraso significativo en el avance y culminación del mismo, existiendo factores que impactan directamente en el mismo como la falta de presupuesto, el poco recurso humano y capacitación informal o escasa.
3. Debido a la dificultad en la obtención de la información, la DGABCA debe encontrar herramientas tecnológicas que permitan el intercambio de la información requerida para la localización de las fincas estatales, para agilizar la tramitología en general, mediante la digitalización, por lo que el convenio de emisión de certificaciones digitales con el Registro Nacional debe ser aprobado en el menor tiempo.
4. El estudio teórico de la situación actual de la DGABCA, los estudios reflexivos comparativos de modelos nacionales e internacionales y el análisis de los hallazgos encontrados con el conocimiento personal, representaron en su mayoría el insumo para la creación del plan de trabajo y el pilotaje. Además, el compromiso al cambio a lo interno de la institución es evidente, por parte de los funcionarios de la DGABCA.
5. Particularmente, con el análisis de diferentes modelos a nivel nacional se pudo demostrar que hay poco o nulo interés por parte de otras instituciones, de funcionarios e instituciones relacionadas con el tema investigado, para que se agilice el inventario de fincas en el país. A modo de ejemplo se puede mencionar la labor realizada por algunas municipalidades, de las cuales no se logró conseguir

información adicional, además de la encontrada en sus páginas web respectivas, ya que éstos no brindan información, no obstante el seguimiento realizado.

6. Del estudio de diferentes modelos a nivel nacional e internacional, se logró adaptar un plan de trabajo estandarizado para la DGABCA, del cual se lograron implementar dos herramientas como propuesta de solución, mismo que implicó pasar del manejo de información de manera documental (no digitalizada), a una sola base de datos en el programa Microsoft Excel, además del inicio de la utilización de una ficha digital por finca localizada, la cual contiene información clave, a fin de contar con un panorama claro de la situación actual de las fincas estatales, el avance que se ha tenido, y poder hacer proyecciones a futuro respecto de los resultados obtenidos, de conformidad con los indicadores de innovación propuestos.
7. La institución patrocinadora trabaja actualmente con los programas de Microsoft Office y otras herramientas de acceso en internet, para la realización de sus labores, pero no cuenta con sistemas de respaldo de información efectivos y seguros para la institución, que permitan la protección de la información de manera física o digital de forma adecuada. En su mayoría, toda la documentación física se envía a las instituciones respectivas, sin guardar un respaldo físico o digital de lo enviado, con lo cual se incumple con la normativa de cero papel emitida en el año 2011 (Ministerio de Hacienda, 2011).
8. Debido a las falencias del sistema temporal utilizado por la DGABCA, se denota la necesidad de nombrar un líder en el proyecto, con conocimiento suficiente en la materia, capaz de aplicar el nuevo proceso innovador, conforme la propuesta planteada, coadyuve a gestionar la gestión de la información a lo interno, facilitando agilizar el proyecto. No obstante lo anterior, también quedó demostrado que el tiempo perentorio de tres meses para la aplicación de un pilotaje, a un proyecto de la envergadura del presente, no es suficiente, por cuanto, a nivel gubernamental, se debe trabajar bajo los supuestos de un presupuesto anual, poco personal, entre otros factores institucionales de carácter público, por lo que el planteamiento del proyecto propuesto, tendrá continuidad a lo interno de la institución en el mediano y largo plazo.

6.2. Recomendaciones

6.2.1. Al Director General de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa

1. A pesar de que el ordenamiento jurídico no le permite a la DGABCA sancionar el incumplimiento de las labores que deben realizar las instituciones de la Administración Central, el Director deberá emitir lineamientos claros, disposiciones y herramientas para la adecuada localización, verificación y registro de los bienes estatales, para cumplir su labor como ente rector en la materia, hasta tanto no sea factible una modificación de las leyes aplicables en esta materia.
2. Gestionar con toda brevedad acuerdos interinstitucionales rápidos y efectivos para obtener la información de manera digitalizada.
3. Supervisión constante por parte de los superiores en el avance del proyecto, por medio de indicadores creados para ese efecto.
4. Establecer un equipo de trabajo especialista en el tema, que se dedique tiempo completo, al proyecto, hasta su culminación, mediante un cronograma efectivo, en función de la cantidad de funcionarios encargados de la investigación.
5. Gestionar capacitaciones con el Centro de Investigación y Formación Hacendaria, respecto del tema inmobiliario, no sólo a los integrantes del proyecto, sino en general a todos los funcionarios de la DGABCA, con el fin de que exista un conocimiento básico del trabajo por realizar. Dichas capacitaciones podrán coordinarse con el líder del proyecto, o incluso, con instituciones externas, como el Colegio de Abogados o la Dirección Nacional de Notariado.
6. Gestionar, en el largo plazo, con la Dirección de Tecnologías y Comunicación del Ministerio de Hacienda, la realización de un sistema digital seguro para el respaldo digital de las fincas del Estado o la creación de un sistema de Big Data que permita dicho respaldo.

7. Gestionar, en el largo plazo, con la Dirección de Tecnologías y Comunicación del Ministerio de Hacienda, la creación de un sistema digital seguro que permita la asignación de trabajo de manera equitativa hacia los integrantes del proyecto y que permita obtener estadísticas, actualizar estados de expedientes y realizar las anotaciones que se consideren necesarias por parte de cada funcionario asignado a un caso en particular, para su investigación y culminación.

6.2.2. A la Jefatura y funcionarios de la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA

1. Revisión y mejora del plan formal de trabajo planteado en la presente investigación que permita la realización de la guía metodológica estandarizada propuesta, así como el avance efectivo en el proyecto de localización y verificación de fincas del Estado, conforme los compromisos adquiridos en el pilotaje.
2. Colaboración por parte de los funcionarios encargados del proyecto y aceptación al cambio, al pasar de respaldos físicos a respaldos digitales, con excepción de aquellos casos en los que la información no permita su digitalización.
3. Seguimiento del plan de trabajo planteado, especialmente las dos secciones piloteadas, hasta alcanzar su finalización en el corto y mediano plazo, tomando en cuenta el presupuesto y personal asignado.
4. Continuar y concluir los convenios iniciados con el Registro Nacional, con el fin de obtener acceso a determinados funcionarios del proyecto, para la emisión de certificaciones digitales exentas de gastos registrales, para uso institucional.

6.2.3. Al Ministerio de Obras Públicas y Transportes

1. Generar un acercamiento con los funcionarios del Registro Nacional con el fin de gestionar los accesos para la emisión de certificaciones digitales exentas (estudios de registro y catastro), para agilización en sus procesos.

2. Gestionar convenios con las Municipalidades del GAM, para que se agilice y provean información de relevancia, respecto de los inmuebles de sus jurisdicciones, para evitar duplicar trabajo que alguna otra institución podría haber realizado y concluido, logrando agilizar los proyectos planteados a lo interno de las instituciones.
3. Gestionar, con el área tecnológica de su Ministerio, sistemas óptimos de respaldo de información, lo suficientemente seguros, tanto para asignación de labores como para resguardo de expedientes por finca, con el objetivo de evitar pérdida o deterioro de la información, ahorrando, así, espacio y tiempo institucional.
4. Impulsar a lo interno de la institución, la utilización de la firma digital, como medio para agilizar los procesos tanto a lo interno como externamente, en aplicación de las políticas emitidas por Gobierno Digital.

6.3. Análisis retrospectivo

La idea del anteproyecto del presente trabajo de investigación surgió debido a una necesidad existente en la DGABCA, de localización de fincas del Estado, para que esta institución deje de ser un ente rector para convertirse en un ente gestor, debido a la falta de respuesta por parte de las instituciones de la Administración Central, a pesar de las constantes solicitudes de la DGABCA, de la necesidad del cumplimiento del ordenamiento jurídico respecto del perfeccionamiento catastral y registral de las fincas del Estado y que cada institución tenga pleno conocimiento y control sobre su patrimonio.

De ahí que, a raíz de los esfuerzos realizados por la DGABCA de contar con personal especializado en materia registral, ésta contrató dos abogados, no obstante, la presión por parte del órgano fiscalizador externo (Contraloría General de la República), obligó a las jefaturas y funcionarios a iniciar las investigaciones de las fincas estatales sin un previo plan de trabajo debidamente formalizado, proyecto que ya había pasado a manos de diversos funcionarios sin especialización en el tema, motivo por el cual, las funciones de dichos abogados se fueron desvirtuando y desviando en la realización de otras funciones, que no estaban directamente relacionadas con la localización de las fincas del Estado.

Por lo anterior, al iniciarse con el planteamiento del anteproyecto, se evaluaban expectativas bastante ambiciosas, respecto de un avance significativo en la localización y verificación de fincas del Estado, con la creación de un plan de trabajo debidamente formalizado, que agilice e innove el proceso de localización de fincas del estado, por medio de herramientas conocidas, haciéndolo aún más efectivo, por medio de la digitalización de la información.

No obstante lo anterior, y ya que la suscrita fue trasladada a otra institución del Ministerio de Hacienda, la investigación y desarrollo del proyecto se torno más dificultoso, debido a las distancias entre una institución y otra, además del hecho de que el proyecto se le asignó a personas con poco o ningún conocimiento en materia registral y notarial. Esta situación dificultó aún más las investigaciones, así como el traslado de conocimientos.

Si bien es cierto, el Gobierno de La República, por medio de diversa legislación ha considerado la insoslayable e impostergable necesidad de mejorar la eficiencia del sector público costarricense, en virtud de la satisfacción de las demandas de los ciudadanos que, año tras año, reclaman mejores y mayores servicios para optimizar su calidad de vida, el cumplimiento de un simple objetivo como el del perfeccionamiento catastral y registral de las fincas del Estado, se le ha salido de las manos no sólo a la DGABCA, sino a todas las instituciones estatales que, en muchas ocasiones, desconocen su propio patrimonio, especialmente en materia inmobiliaria, ya que no existe un inventario actualizado de las fincas estatales, sin mencionar los divorcios interinstitucionales, que no colaboran con el avance en la localización de estas fincas.

Así, para cumplir con las exigencias de la ciudadanía de manera eficiente, la DGABCA, en particular el Ministerio de Hacienda, debe analizar la posibilidad de plantear modificaciones legales que permitan a la DGABCA un estatus no sólo de ente rector en materia de actualización y regulación registral y catastral de los bienes del estado de manera efectiva, sino garantizar la calidad de sus intervenciones e interacciones con otras instituciones, para lograr el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Asimismo, con un cambio en la legislación actual, se logrará mejorar la coordinación interinstitucional, para no afectar la realización de sus funciones e, incluso, poseer capacidades sancionatorias, en tanto que otras instituciones de la Administración Central no cumplan con la actualización de su patrimonio, en acatamiento de la normativa nacional.

En razón de lo anterior, se considera que este proyecto de innovación basado en un proceso de la DGABCA, dará una la oportunidad histórica para delimitar las competencias de dicha institución, en relación con inmuebles Estatales. Por ello, una reforma a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 (2001), aportaría mayor soporte sancionatorio y no sólo recomendativo, a favor de la DGABCA. Así, esta entidad se encargará no sólo de la vigilancia del perfeccionamiento catastral y registral, sino que se podrá incluir dentro del aparato estatal una institución rectora en una de las materias para lo cual fue puntualmente creada legislativamente.

Ahora bien, como se denotó de la aplicación de la propuesta de solución, la falta de tiempo, personal, recursos, entre otros, afecta inevitablemente las funciones de las DGABCA en este tema, por cuanto los funcionarios no pueden dedicar su jornada completa a localizar y verificar fincas del Estado, situación que quedó demostrada en la poca cantidad de fincas localizadas en un período de de casi tres años y, más aún, resulta humanamente imposible aplicar un plan piloto en un plazo perentorio de tres meses, debido a las cargas de trabajo de los funcionarios y a la no dedicación en un cien por ciento al piloto por parte de éstos.

No obstante lo anterior, existe compromiso por parte de los funcionarios de la institución, de continuar con la propuesta planteada, aplicar los controles recomendados y permanecer con las políticas de digitalización de la información.

Por las razones antes expuestas se concluye la necesidad de reorientar el rol de la DGABCA, en colaboración de sus funcionarios, instituciones públicas en general, en beneficio de la comunidad costarricense, en procura de empatar su marco jurídico con su realidad actual, para conseguir concordancia del patrimonio que le pertenece a cada institución, el cual fue destinado a pertenecer al Estado, por ley, esto de manera innovadora, gracias a la investigación y desarrollo realizados.

Además, se logró determinar que, en el caso de algunos funcionarios no aceptan fácilmente el cambio, pero están en disposición de implementar mejoras en los procesos realizados actualmente, migrando a un programa debidamente detallado, definido y planeado, lo que incide en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por otra parte, la jefatura a cargo de los funcionarios asignados no aportó el apoyo esperado, argumentando exceso de trabajo, por lo que no se consiguió control alguno sobre la implementación de la propuesta, con excepción de la retroalimentación obtenida por medio de grupos focales informales físicos o virtuales, o mediante la comunicación por medio de correo electrónico.

Quizás con una planificación a uno o dos años, en combinación con de un gestor en innovación, la DGABCA logre avanzar con el proyecto según lo propuesto, no obstante, se denota que un plazo de tres meses para implementar el proyecto, resulta en la imposibilidad de cumplimiento y avance de los objetivos según lo planificado.

El hecho de que la suscrita no labore desde hace casi un año en la DGABCA provocó la falta de impulso a la propuesta, lo que devino la aplicación de únicamente parte del prototipo planteado. En lo personal, este, considero, es uno de los factores que mayormente afectó el avance y aplicación de la propuesta, situación que no sólo afectó los resultados obtenidos, sino también, el acceso a la información por parte de los involucrados en el proceso.

En conclusión, para la aplicación de este tipo de innovaciones en instituciones públicas, es requisito indispensable laborar directamente para éstas, lo cual facilita inevitablemente el acceso a la información y colaboración por parte de funcionarios y altos mandos.

GLOSARIO

CATASTRO NACIONAL: es responsable de la descripción física del terreno (ubicación, área y forma).

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA (por sus siglas DGABCA): es una dependencia del Ministerio de Hacienda que funge como órgano rector asignado por ley, responsable de promover el perfeccionamiento catastral y registral de los bienes inmuebles, tal como lo dispone el artículo 99, inciso n) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 (2001). Si bien es cierto, la DGABCA es un ente rector y no gestor en materia de perfeccionamiento catastral, la implementación de este proyecto en dicha institución permite fijar las pautas por seguir de parte de cada ente administrador del Gobierno Central, ya que, de conformidad con la ley No. 8131 supra citada, estaría ejecutando las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella, promoviendo así el adecuado mantenimiento de los bienes de la Administración Central (ver artículo 98 inciso b, ley No. 8131, 2001).

INMATRICULACIÓN: en el derecho español, la inmatriculación es el acceso o ingreso de una finca al Registro de la Propiedad. En Costa Rica, este término no es utilizado. Por el contrario se utiliza la palabra *registro* o *registrar* una finca en el Registro Inmobiliario.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT): al MOPT le corresponde la administración de la red vial nacional. Así, las carreteras y caminos públicos pueden ser construidos y mejorados únicamente por el MOPT (Ley 5060, 1972).

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE CATASTRO Y REGISTRO (por sus siglas PRCR): dicho programa es dirigido por el Registro Inmobiliario que, a su vez, es una dependencia del Registro Público, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Paz. Este programa elaboró un estudio para realizar acciones que permitan la compatibilización de los datos de catastro y registro y lograr, por medio de ella, la mejora en la seguridad jurídica. Si bien el estudio mencionado no corresponde con la formación de catastro acordada en el modelo catastral registral, sí constituye una fuente de antecedentes claves para el saneamiento de asientos registrales, cuya propiedad corresponde a instituciones de El Estado.

REGISTRO NACIONAL: está conformado por el registro inmobiliario, registro personas jurídicas, registro de bienes muebles y el Registro de la propiedad intelectual (Ley 5695, 1975, art. 2), el cual tiene efectos publicitarios ante terceros.

SISTEMA DE REGISTRO DE BIENES DEL MINISTERIO DE HACIENDA (conocido como SIBINET): es un sistema utilizado por la Administración Central del Gobierno para el registro de sus bienes patrimoniales (propiedad, planta y equipo), entre ellos, los bienes inmuebles.

STAKEHOLDERS: es un término en lengua inglesa. Un stakeholder es aquella persona o grupo de personas que son afectados por las actividades en la empresa, que pueden ser internas o externas: empleados, gerentes, propietarios, proveedores o la sociedad misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, F. G. (2006). El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica. 5ta. Fidas G. Arias Odón.
- Asamblea Legislativa (1987). Código Civil, No. 63. Del 28 de setiembre de 1987. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15437&nValor3=90115&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa (1998). Código Notarial, No. 7764. En la Gaceta No. 98 del 22 de mayo de 1998, Alcance 17, actualizada al 20 de febrero de 2014. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42683&nValor3=95897&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa (2001). Convenio de Préstamo No. 1284/OC-CR. Programa de Regularización del Catastro y Registro”, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, No. 8154. En La Gaceta No. 237 del 10 de diciembre de 2001. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47610&nValor3=50517&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa (2001). Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131. En La Gaceta No. 198, del 16 de octubre de 2001. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa (1981). Ley de Catastro Nacional, No. 6545. En el semestre 1, Tomo 1, página 32, del 25 de marzo de 1981, actualizada al 3 de febrero de 2009. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38469&nValor3=75775&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa (1975). Ley de Creación del Registro Nacional, No. 5695. En el año 1975, Semestre 1, Tomo 4, página 1363, del 28 de mayo de 1975, actualizada al 7 de diciembre de 2010. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=37687&nValor3=87500&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (1995). Ley de Expropiaciones, No. 7495. En La Gaceta No. 110, del 8 de junio de 1995, actualizada al 4 de febrero de 2015. Recuperado el 3 de abril de 2015

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24321&nValor3=99484&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (1972). Ley General de Caminos, No. 5060. Publicada en la colección de leyes y decretos del año 1972, semestre 2, tomo 1, página 272, actualizada al 28 de abril de 2006. Recuperado el 4 de abril de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38653&nValor3=0&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2002). Ley General de Control Interno, No. 8292. En La Gaceta N° 169, del 31 de julio de 2002, actualizada al 4 de setiembre de 2002. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (1995). Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, No. 7509. En La Gaceta No. 116, del 19 de junio de 1995, actualizada al 10 de setiembre de 2012. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&nValor3=89982&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2014). Ley de presupuesto de la República 2014, No. 9193. Ministerio de Hacienda. Subprograma 3. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Unidad Ejecutora, Unidad de Adquisiciones. En la Gaceta N 235, Alcance Digital 131 del 5 de diciembre de 2013. (9, 65) Recuperado el 7 de febrero de 2015 de

http://www.hacienda.go.cr/docs/529f42a355b93_Ley2014_Tit206.pdf

Asamblea Legislativa (2006). Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988, actualizado al 2 de marzo de 2015. En La Gaceta No. 74, del 8 de abril de 2006. Recuperado el 24 de mayo de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=100036&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2007). Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, Decreto Ejecutivo No. 34331. En la Gaceta No. 41 del 27 de febrero de 2008. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62555&nValor3=74026&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2002). Reglamento para el registro y control de bienes de la Administración Central, Decreto Ejecutivo No. 30720-H. En la Gaceta No. 188 del 1 de octubre de 2002. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49336&nValor3=92588&strTipM=TC

Ávila, O., Ebanda, y González, P. (2015). ¿Cómo crear un plan de trabajo?. WikiHow. Recuperado el 9 de junio de 2015 de <http://es.wikihow.com/crear-un-plan-de-trabajo>

Barrantes, R. (2013). Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto. San José, Costa Rica: EUNED.

Bermúdez, J.C., López, S., Carrillo, M.A., Segura, G., Agüero, D., Vargas, M., Aguilar, G., Chinchilla, A y Ramírez, H. (2009). Libro Dínamo Innovador. Dinámicas de la innovación en las instancias del sector público de nivel político del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Costa Rica. (Libro en línea) Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 1era. Ed. Recuperado el 21 de febrero de 2015 de

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan043985.pdf>

BuenasTareas.com (2013). ¿Qué es un proyecto de innovación tecnológico? Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <http://www.buenastareas.com/ensayos/Que-Es-Un-Proyecto-De-Innovacion/30617813.html>

Castro, J. (2015). Manual de Procedimientos de la Proveeduría Institucional del Ministerio de Educación Pública creado por el encargado de localización de inmuebles de dicha institución. Información facilitada por medio de correo electrónico el día 17 de marzo de 2015.

- Chaves, A. (2014). Ensayo Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación. Énfasis en la política pública costarricenses. Curso de Política Pública de la Universidad Nacional. 24 de abril de 2014.
- Colegio de Ingenieros Topógrafos de Costa Rica y Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (2009). La Importancia del Registro Inmobiliario para el ejercicio profesional del topógrafo. *Azimuth*, año 4, número 9. P 8. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <https://colegiotopografoscr.com/azimuth/revistas/2009/9.pdf>
- Contraloría General de la República (2009). Normas de Control Interno para el Sector Público. Emitidas con resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" No. 26 del 6 de febrero de 2009. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1869313&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Contraloría General de la República. Oficio 1754 del 25 de febrero del 2003 (DAGJ-219-2003). Sobre los mecanismos de desafectación y enajenación de sobrantes de caminos públicos y el caso de caminos públicos en desuso. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de <http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/contratacion/jurisprudencia/Tomo5/bienes5.htm>
- Costilla, D. (2013). Análisis de la problematización en la metodología cualitativa mediante la triangulación de instrumentos. Cuadernos de Educación y Desarrollo. Atlante. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <http://atlante.eumed.net/analisis-problematizacion-metodologia-cualitativa-mediante-triangulacion-instrumentos/>
- Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. SAGE Publications, Incorporated. Recuperado el 15 de marzo de 2015 de http://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=OJYEBdtkxq8C&oi=fnd&pg=PR1&dq=creswell+2009&ots=eO1gaONhep&sig=IDj1tJWsBanyLk_UhHE62wqwcQg&redir_esc=y#v=onepage&q=creswell%202009&f=false
- Cruz, O. (2007). *Indicadores de Gestión y aplicaciones de herramientas de calidad*. Guayana. Recuperado el 13 de junio de 2015 de

<http://www.monografias.com/trabajos55/indicadores-gestion/indicadores-gestion.shtml>

Cuestionario resuelto electrónicamente por Carlos Orozco Ramírez, funcionario de la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA del Ministerio de Hacienda, encargado del Proyecto de localización de las fincas estatales, el día 9 de abril de 2015.

Cuestionario resuelto electrónicamente por Flor Gómez Torres, Jefa a.i. de la Dirección de Control y Supervisión de la DGABCA del Ministerio de Hacienda, unidad actual encargada del Proyecto de localización de las fincas estatales, el día 4 de abril de 2015.

Cuestionario resuelto electrónicamente a Melissa Aguilar Valverde, funcionaria experta de la Dirección de informática del Departamento de Ingeniería en Sistemas del MOPT, el día 9 de abril de 2015.

Cuestionario resuelto electrónicamente a Nancy Rojas Castillo, funcionaria del Ministerio de Hacienda, encargada en años anteriores al Proyecto de localización de las fincas estatales, el día 18 de marzo de 2015.

De Olivieri, M. (2005). Excelencia operacional mediante la innovación y el mejoramiento continuo de los procesos: experiencias en la industria venezolana de autopartes. Academia. Revista Latinoamericana de Administración, (34), 47-61. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71603404>

Delgado, J. (2008). Efectos jurídicos de la delimitación geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad. Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías, (17), 17-27. Recuperado el 18 de febrero de 2015 de http://www.registradors.cat/files/contenido/1007_0_00-JDR-ARTICULO_BASES_GRAFIICAS-REVISTA_aranzadi_igual_que_revista_la_ley.pdf

Derecho.com (2015). Conceptos jurídicos. Bienes inmuebles. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de http://www.derecho.com/c/Bienes_inmuebles

Dobles, C., Zúñiga, M. y García, J. (1996). Investigación en educación. Procesos, interacciones, construcciones. San José: EUNED.

Escorsa Castells, P., & Pasola, J. V. (2003). Tecnología e innovación en la empresa (Vol. 148). Univ. Politèc. de Catalunya. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <https://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=53Uxf8gQtuYC&oi=fnd&pg=PA1&d>

[g=Innovaci%C3%B3n+incremental+vs.+innovaci%C3%B3n+radical.+&ots=Ged9dl](http://www.spw.cl/proyectos/apuntes2/cap_3.htm)
=
[FUj&sig=I0WvN2_ZV6bFaO2_Ih6bfuJDfYg#v=onepage&q=Innovaci%C3%B3n%20i](http://www.spw.cl/proyectos/apuntes2/cap_3.htm)
[ncremental%20vs.%20innovaci%C3%B3n%20radical.&f=false](http://www.spw.cl/proyectos/apuntes2/cap_3.htm)

Etapas de un proyecto. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.spw.cl/proyectos/apuntes2/cap_3.htm

Fundación CEDDET (2010). Catastro. Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Catastro. Número 6, Primer semestre de 2010.

Garré, F. (2001). Patrimonio arquitectónico urbano, preservación y rescate: bases conceptuales e instrumentos de salvaguarda. Revista Conserva No. 5, Argentina, pp. 5-21. Recuperado el 1 de marzo de 2015 de http://www.dibam.cl/dinamicas/docadjunto_34.pdf

Gobierno del principado de Asturias – Consejería de Educación y Ciencia y Unión Europea – Fondo Social Europeo . (2015). Metodología seguida en el estudio. Recuperado el 21 de marzo de 2015 de [http://www.magma-store.com/consejo/ficheros/documentos/1293610211.75_1 METODOLOGIA SEGUIDA EN EL ESTUDIO.pdf](http://www.magma-store.com/consejo/ficheros/documentos/1293610211.75_1_METODOLOGIA_SEGUIDA_EN_EL_ESTUDIO.pdf)

Graham, M.B.W. (1987). Another turning point for R&D. McKinsey Quarterly, 87 (4). Pp. 22-35, mencionado por Murillo Vargas, G. (2009). Conocimiento e innovación en los procesos de transformación organizacional: El caso de las organizaciones bancarias en Colombia. Estudios Gerenciales, 25(112), pp. 71-100. Recuperado el 22 de febrero de 2015 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-59232009000300005&script=sci_arttext&tlng=pt

Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación (5ta. ed.). Mc. Graw Hill.

Koertting, J. (1984). Foundations of naturalistic inquiry: Developing a theory base for understanding individual interpretations of reality. Dallas, Texas, Association for Educational Communications and Technology.

Kuhn, T. (1971). La estructura de las revoluciones científicas. (Primera ed.). (A. Contin, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.

Lepage, E. (2014). El uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en la administración tributaria. Tema 3.2. El mapa digital y las aplicaciones para control de

- catastro de inmuebles. 48^a. Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Río de Janeiro, Brasil. (229-243)
- Lledó, P. (2013). ¿Cómo aprobar el exámen de PMP sin morir en el intento?. (Segunda ed.). Victoria, BC, Canadá.
- Lucas, U. (1998). "Accounting for the world" and "the world of accounting": phenomenographic research in accounting education. Paper presented at Higher Education Close Up, at University of Central Lancashire, Preston.
- Maggi, C., Rivas, G. y Sierra, P. (2012). Fortalecimiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación de Costa Rica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, J. (2011). Métodos de investigación cualitativa. Revista de Investigación Silogismo, 1(08).
- Mayo, E. (2008). Innovación Tecnológica y sistemas de innovación. Una aproximación conceptual. Hologramática. Facultad de Ciencias Sociales de UNLZ. (9), VIII, pp. 99-121. Recuperado el 22 de febrero de <http://www.cienciared.com.ar/ra/revista.php?wid=3&articulo=941&tipo=A&sid=136&NombreSeccion=Articulos&Accion=Ver>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (2015). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021. Unidad de Planificación Institucional Plan Nacional Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda (2015). Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Dependencias del Ministerio de Hacienda. San José, Costa Rica. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/387-direccion-general-de-administracion-de-bienes-y-contratacion-administrativa>
- Ministerio de Hacienda (2015). Plan estratégico institucional 2011-2016. San José, Costa Rica. Recuperado el 13 de junio de 2016 de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/523cd85245e40_PEI-06-08-2013.docx
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante" / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR. Recuperado el 22 de febrero de 2015 de <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cd1da1b4->

[868b-4f6f-bdf8-b2dee0525b76/PND%202015-2018%20Alberto%20Ca%C3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf](http://www.muni-carta.go.cr/34-noticias/185-cartago-historico-digital.html)

Municipalidad de Cartago (2015). Cartago histórico digital sienta las bases. Cartago, Costa Rica. Recuperado el 13 de junio de 2015 de <http://www.muni-carta.go.cr/34-noticias/185-cartago-historico-digital.html>

Navarro, M. (2001). Los sistemas nacionales de innovación: una revisión de la literatura. IAIF, España. Recuperado el 22 de febrero de 2015 de <http://eprints.ucm.es/6759/1/26-01.pdf>

Olabuénaga, J. I. R. (2012). Metodología de la investigación cualitativa (Vol. 15). Universidad de Deusto. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de https://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=WdaAt6ogAykC&oi=fnd&pg=PA9&dq=tipos+de+metodolog%C3%ADa&ots=sFo7fGs8JX&sig=M6TzoGaV6LZ9SqMsMyG3_l_n-6ZQ#v=onepage&q=tipos%20de%20metodolog%C3%ADa&f=false

Peña, J. (2003). Cambio tecnológico y sistemas nacionales de innovación: Elementos para la teoría y la política del desarrollo socio-económico. Argos (38), pp. 41-74.

Plattner, H. (2015). An introduction to design thinking. Process Guide. Institute of Design at Stanford.

Procuraduría General de la República (2008). Opinión Jurídica No. OJ-041-2008 del 20 de Junio de 2008. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15251&strTipM=T

Quintana, A. y Montgomery, W. (2006). Psicología: Tópicos de actualidad. Lima: UNMSM. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/267/3634305-Metodologia-de-Investigacion-Cualitativa-A-Quintana.pdf>

Registro Nacional de la República de Costa Rica (2011-2012). Informe de labores. San José Costa Rica. P. 129. Recuperado el 24 de mayo de 2015 de <http://www.rnpdigital.com/Institucion/INFORME%20REGISTRO%202011.pdf>

Registro Nacional de la República de Costa Rica (2014). Organigrama institucional. San José, Costa Rica. Actualizado al 8 de octubre de 2014. Recuperado el 24 de mayo de 2015 de http://www.rnpdigital.com/Institucion/Institucion_organigrama_institucional.htm

- Sánchez, M, Vela, R., Blanco, & Piqueras, D. (1997). Los bienes públicos:(Régimen jurídico). Madrid, Tecnos. P. 37.
- Schumpeter, J. (1978). Teoría del desarrollo económico. Publicado como Teoría del desenvolvimiento económico, México, DF, FCE, reimpresión.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia No. 389 de las 10:30 horas del 28 de noviembre de 2001.
- Usher, R. (1996). A Critique of The Neglected Epistemological Assumptions of Educational Research. Londres, Routledge.
- Vázquez, Ó (2007). Efectos identificativos y descriptivos de la finca registral. Recuperado el 18 de febrero de 2015 de http://www.registradors.cat/files/contenido/981_0_08_EFECTOS_IDENTIFICATIVOS_Y_DESCRIPTIVOS_DE_LA_FINCA_REGISTRAL.pdf
- Vázquez, Ó., Fernández, D., & Puig, C. (2013). Certificación gráfica registral para una reparcelación urbanística:" La Creu de Lloret". Cuadernos ambientales de Propiedad, (1). Recuperado el 18 de febrero de 2015 de <http://revistas.registradores.org/index.php/cac/article/view/708/665>

ANEXOS

Anexo 1 – Carta Enviada por la otrora Directora de la DGABCA a los encargados de bienes de las instituciones de la Administración Central

San José, 25 de Noviembre del 2008
DGABCA-CS-1099-08

Señores
Encargados(as) de Bienes
Instituciones de la Administración Central
Presente

Estimados(as) señores(as):

A solicitud de esta Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, el Programa de Regularización del Catastro y Registro, en coordinación con el Registro Nacional, realizó un estudio del inventario de las propiedades inscritas a nombre de El Estado en el Registro Público, con el fin de promover acciones que permitan la compatibilización de los datos de catastro y registro y lograr la mejora en la seguridad jurídica, identificando además la institución responsable de la administración de los inmuebles.

Como resultado, se obtuvo el listado de las fincas asociadas a cada institución administradora, organizada por provincia, cantón y distrito. Asimismo, estadísticas sobre fincas inscritas, fincas con plano catastrado relacionado, fincas incluidas en el sistema SIBINET, entre otros aspectos.

Del estudio realizado, se determinaron situaciones como las siguientes:

- Propiedades que no están registradas en el sistema SIBINET, y que fueron identificadas en el citado estudio.
- Fincas cuyo uso no corresponde a una institución de El Estado, como es el INBIO y la Cruz Roja Costarricense.
- Fincas que están en uso de otros entes estatales autónomos o descentralizados, como el IDA, ICE INS, INVU, IMAS, entre otros.
- Números de cédula jurídica erróneos.

Adjunto se le remite el archivo con las propiedades referidas a su Institución, con el propósito de que se proceda con lo siguiente:

- Se revise la información y se hagan las verificaciones e investigaciones según corresponda, para establecer si los inmuebles pertenecen al patrimonio de la Institución.
- Se deberán comparar las fincas incorporadas al sistema SIBINET, con el inventario de propiedades inscritas a nombre de El Estado, para las comprobaciones del caso.

- De igual forma debe prestarse atención a las fincas que no están incorporadas en SIBINET y para las cuales fueron identificadas en el estudio las instituciones responsables.
- Asimismo, corregir cualquier situación que se esté presentando con sus bienes inmuebles, tanto en el sistema SIBINET, como en el Registro Nacional. En el caso de que se requiera registrar propiedades ante el Registro Público, o la modificación de números de cédulas erróneos, deberán realizarse los trámites correspondientes.

Se le solicita que en el plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente oficio, comunique a esta Dirección General sobre las acciones que realizará su representada para cumplir con lo indicado. De igual forma, deberá mantener informada a esta Dirección General, sobre los resultados obtenidos de las verificaciones hechas, y las gestiones y modificaciones realizadas para la rectificación de las situaciones inconsistentes.

Sin otro particular, suscribe atentamente,

Licda. Jeannette Solano García
Directora General

Anexo 2 – Oficio enviado por la otrora Directora de la DGABCA al Registro Nacional, con el fin de establecer una restricción sobre las fincas del Estado hasta no determinar el ente administrador de los bienes inmuebles dichos

San José, 27 de Enero del 2009
DGABCA-CS-0077-09

Licenciado
Dagoberto Sibaja Morales
Director General
Registro Nacional
S. O.

Estimado señor:

A solicitud de esta Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, el Programa de Regularización del Catastro y Registro, en coordinación con el Registro Nacional, realizó un estudio del inventario de las propiedades inscritas a nombre de "El Estado" en el Registro Público, con el fin de promover acciones que permitan la compatibilización de los datos de catastro y registro y lograr la mejora en la seguridad jurídica, identificando además la institución responsable de la administración de los inmuebles.

A raíz de dicha labor, el Programa de Regularización del Catastro y Registro elaboró un informe final, el cual fue presentado a esta Dirección General, a funcionarios de ese Registro Nacional y a funcionarios del Ministerio de Planificación, en el mes de setiembre pasado, en dicho informe, se plasman los resultados obtenidos, entre ellos, el listado de las fincas asociadas a cada institución administradora, organizada por provincia, cantón y distrito. Asimismo, estadísticas sobre fincas inscritas, fincas con plano catastrado relacionado, fincas incluidas en el sistema SIBINET, entre otros aspectos.

Del estudio realizado, igualmente se pudo determinar que existen inmuebles registrados a nombre de "El Estado", sin que se lograra identificar la institución responsable de su administración. De un total de 9856 inscritas a nombre de "El Estado", fue posible identificar la institución administradora de 7833, es decir, el 79,5%, quedando entonces 2023 propiedades, el 20,5% de las restantes, sin haberse establecido a qué institución del Estado pertenecen.

Ante la situación antes descrita, con el fin de brindar seguridad jurídica a estos bienes, y hasta tanto se pueda determinar el nombre de la Institución administradora y se pueda realizar las anotaciones respectivas, se le solicita establecer algún tipo de restricción a las mismas, de manera que no pueda realizarse ningún movimiento, ya sea por personas físicas o jurídicas que no resultaren ser las propietarias de dichos inmuebles.

Se adjunta diskette con archivo conteniendo el detalle de las fincas para las cuales no se logró determinar la institución administradora.

No omito señalar que esta Dirección General remitió a las instituciones de la Administración Central, la información derivada del estudio, con el fin de que realicen las verificaciones correspondientes, proceso que se está ejecutando igualmente con las demás instituciones no gubernamentales, autónomas o descentralizadas, identificadas en los datos resultantes del estudio.

Atentamente,

Licda. Jeannette Solano García
Directora General

Anexo 3 – Desglose de fincas a nombre de “El Estado” con corte al año 2008

| FINCAS A NOMBRE DE “EL ESTADO” DESGLOSE REALIZADO POR EL PRCR AL AÑO 2008 | | |
|--|-----------------|-------------------|
| Institución | Cantidad | Porcentaje |
| Fincas sin Institución Administradora Identificada ¹ | 2.038 | 21% |
| Fincas Relacionadas con la Administración Central ² | 7.524 | 76% |
| Fincas Relacionadas con Instituciones Descentralizadas ³ | 309 | 3% |
| Total | 9.871 | 100% |

1. **Fincas sin institución administradora identificada:** estas 2038 fincas corresponde a terrenos cuya información registral no permitió obtener información sobre la institución que la administra.
2. **Fincas relacionadas con la Administración Central:** estas 7524 fincas corresponden a terrenos que por su descripción se relacionaron con alguna institución de la Administración Central. En este caso no existe certeza sino solamente una relación de acuerdo a la naturaleza del terreno.
3. **Instituciones descentralizadas:** estas 309 fincas corresponden a terrenos que por su descripción se relacionaron con alguna institución descentralizada. En este caso no existe certeza sino solamente una relación de acuerdo a la naturaleza del terreno.

Anexo 4 – Fichas de inventario y clasificación para el registro del patrimonio arquitectónico urbano recomendadas por Garré (2001) en Argentina.

FICHA DE INVENTARIO Y REGISTRO DE ESTRUCTURAS:

1. UBICACION

- Entidad administrativa
- En planta (dibujo)

2. EDIFICIOS, ESTRUCTURAS, MONUMENTOS

• CARCAZA

1. Paredes
2. Aberturas, dinteles, jambas
3. Aparejo, mampuestos
4. Terminación paramentos (decoración)
5. Posición, marcos

• ORNAMENTOS

1. Basamento, columnatas, pilastras, zócalo
2. Paramentos
3. Modillones, ménsulas, cartela
4. Cornisas, arquitrabe, friso, moldura, mocheta, alero
5. Apliques
6. Puerta principal
7. Puertas secundarias
8. Ventanas
9. Ventanas secundarias
10. Remates (coronamiento): estatuas, macetones, pretilas, almenas, baranda, balaustres, balcones, marquesinas, guardapolvo

• CUBIERTAS

1. Pendientes
2. Materiales
3. Tipos
4. Complementos
5. Chimenea – ventilaciones

- TRATAMIENTOS ESPECIALES (SUPERFICIES)

1. Paramentos
2. Cielorrasos
3. Molduras
4. Contrapisos
5. Pisos

- CERRAMIENTOS Y ABERTURAS

1. Puerta de entrada
2. Puertas secundarias e interiores
3. Ventanas (claraboyas, mansardas, lucernario, etc.)
4. Rejas
5. Balcones
6. Herrerías varias
7. Herrajes varios
8. Vidrio y cristales

- INSTALACIONES BASICAS • CIRCULACION • TERMINACIONES

1. Pinturas paramento externo
2. Pinturas paramento interno
3. Ornato
4. Pinturas cielorrasos
5. Pinturas aberturas
6. Varios (estatuas, macetones, frescos, bajorrelieves, etc.)

- EQUIPAMIENTO

1. Sillas
2. Sillones
3. Mesas
4. Camas
5. Roperos – cajoneras
6. Cuadros - marcos

- REGISTRO FOTOGRAFICO

3. INFORMACION: PATRON DE POBLAMIENTO (ACTUAL Y PASADO)

4. TRANSFORMACIONES

- Edificios estratificados
- Monumentos estratificados
- Ruinas
- Conservaciones
- Reciclajes

5. PLANIMETRIA Y ALTIMETRIA

Ficha guía: lectura y análisis iconográfico y fotográfico:

1. Orientación

2. Escalas Planos:

3. Detalles técnicos administrativos (entrada, colección, autor, etc.)

4. Exploración rápida

- Detectar e identificar objetos y/o Temas
- Clasificación de los mismos
- Barrido de zonas – métodos de exploración
- Exploración estereoscópica

5. Exploración detallada (análisis e interpretación)

Factores de identificación

Tamaño.....Forma.....Sombra.....Tono.....Color.....Textura.....Contexto.....
.....Objetos naturales.....Objetos
artificiales.....

Ficha guía: forma del tejido urbano:

1. Entidades administrativas

- Municipio
- Distrito, condado, departamento
- Sector, sección, barrio, cuartel, etc.
- Manzana, cuadra, calle, No.

2. Forma de la planta

- Núcleo de poblamiento continuo
- Aglomeraciones no muy continuas de población
- Áreas suburbanas
- Damero.....Radial.....Disperso.....Eje caminos.....
- Otros

3. Tamaño de la población

- Crecimiento demográfico
- Cantidad de población (en determinados períodos)
- Densidad demográfica
- Patrón de poblamiento (constitución de la población)

4. Transformaciones: expansión urbana

- Asentamientos anteriores
- Fases

5. Transformaciones: áreas de actividades

- Áreas de concentración demográfica
- Áreas de dispersión demográfica
- Áreas de status económico-social
- Aglomeraciones especiales
- Heterogeneización urbana
- Homogeneización urbana
- Áreas públicas
- Lugares de residencia-unidades de asentamiento
- Paisaje cultural
- Tipología arquitectónica

Ficha general de datos de estado:

1. Examen actual de su consistencia
2. Estudio de sus aspectos eventualmente perdidos, no realizados o modificados
3. Aspectos estéticos – arquitectónicos
4. En su conjunto (tipologías)

5. Casos particulares
6. Relación con el entorno – equilibrio – paisaje cultural
7. Realización (autores)
8. Destrucción: acción del tiempo – agentes naturales
9. Destrucción: acción del hombre – modificación
 - Modificación y/o reutilización
 - Prolongación y/o reutilización
 - Restitución, restauración
10. Grados de intervención
 - Prácticas de conservación
 - Restablecer equilibrio físico-químico
 - Consolidación de la materia
 - Restauración
 - Musealización
 - Funcionabilidad habitacional

Ficha general de conservación y restauración:

1. Grados de conservación – estados de conservación
 - (MB): Muy bueno (estado óptimo)
 - (B): Bueno (conserva su forma, es funcional, necesita conservación)
 - (R): Regular (conserva su forma y es funcional en forma precaria, conserva su forma y no es funcional)
 - (M): Malo (conserva vestigios de forma y localización)
 - (MM): Muy malo (pérdida de material, fragmentación, ilegibilidad)
2. Grados de intervención
 - Prácticas de conservación y limpieza
 - Técnicas de prevención y diagnóstico
 - Restablecer equilibrio físico-químico
 - Consolidación de la materia
 - Establecimiento, consolidación y restablecimiento de la forma
 - Restauración (diferentes grados)

3. Conservación en museos (objetos)
4. Conservación in situ (edificios, monumentos, ruinas)
5. Análisis físico-químico de los agentes de deterioro

DOCUMENTACIÓN

(Fuente: Elaborado por Fabián Garré, (2001), pp. 8-12)

Anexo 5 – Guía para entrevista y/o cuestionario realizado a funcionarios clave en la DGABCA – Jefaturas y/o Directores

1. ¿Conoce usted si existe una reciprocidad intrínseca entre las relaciones que mantienen los registradores del Registro Nacional con los registradores del Catastro Nacional y que aportaciones o mejoras se han dado respecto desde la creación del Programa de Regularización de Catastro y Registro?
2. ¿Tiene conocimiento sobre la situación actual de los registros de la propiedad y catastro en Costa Rica?
3. ¿Tiene conocimiento si los funcionarios del Registro Nacional son abiertos a proporcionar colaboración con este proyecto, respecto de la facilitación de documentación y/o información relacionada con las fincas del Estado?
4. ¿Es un objetivo importante para la DGABCA el desarrollo y finalización del proyecto de localización y verificación apropiada de las fincas del Estado a favor de entes determinados? ¿Por qué?
5. ¿Qué acciones se han gestionado a nivel de Dirección y Jefatura para el avance efectivo del proyecto?
6. ¿Conoce usted si existe un plan de trabajo debidamente planteado y formalmente aprobado por la Dirección de su institución y por el Ministerio de Hacienda?
7. Según su conocimiento, ¿cuáles son los principales problemas que afrontan los funcionarios de la DGABCA, para la efectiva localización y verificación del correcto registro de las propiedades pertenecientes a distintas instituciones del Estado?
8. ¿Considera usted importante que los funcionarios que desarrollan este proyecto reciban capacitación en el tema de materia inmobiliaria?
9. ¿Es usted abogado? De no ser así, ¿considera usted que es necesario que el proyecto sea desarrollado por abogados conocedores de temas inmobiliarios, que cuenten con las capacidades y conocimientos necesarios para llevar a cabo este proyecto?
10. ¿Comprende la importancia a nivel país de la seguridad jurídica respecto de los bienes estatales? Explique.
11. Como Dirección o Jefatura, ¿qué importancia considera usted que concede la DGABCA y/o Ministro, al desarrollo de la identificación apropiada de las fincas del Estado a favor de entes determinados?

12. Existen funcionarios en su institución dedicados la jornada completa de su trabajo al desarrollo de éste proyecto. De no ser así, favor explique las razones o motivos por lo cual dichos funcionarios no dedican el 100% de su tiempo a este proyecto.
13. ¿Considera que la localización de fincas del Estado es un proyecto que debe tener un tratamiento diferente, y realizarse como un objetivo y meta principal (no de manera accesoria o secundaria), dentro de las labores diarias que ejecutan los funcionarios asignados a dicho proyecto? ¿Por qué?
14. ¿Conoce usted cuáles son los principales problemas que encuentran las instituciones del gobierno de Costa Rica para la implantación de los registros correctos de la propiedad inmobiliaria de cada entidad? ¿Cree usted que existe mucha burocracia o exceso de requisitos en este tema?
15. ¿Considera que los registros tanto de las fincas localizadas como las pendientes de localizar, deben tener un tratamiento diferente, por medio de sistemas específicos para facilitar la entrega de resultado o simplemente para la realización de las funciones diarias de localización? ¿Es el programa Excel de Microsoft, herramienta suficiente para el registro y control de las fincas?
16. ¿Es necesaria la implementación de alianzas con instituciones estatales, para la facilitación de herramientas o sistemas que agilicen la localización y verificación de fincas? Comente cuales alianzas son indispensables, según su criterio personal.
17. ¿Considera usted que la DGABCA debe contar un respaldo de manera digital, respecto de la documentación enviada a las institución y/o conformación de expedientes remitidos a diferentes entes, como forma de seguridad jurídica, en caso de darse la pérdida o deterioro de la documentación?
18. ¿La institución ha hecho alguna mejora en los últimos 6 meses respecto de este proyecto?
19. ¿Existen en su institución políticas interinstitucionales, tendientes a la eliminación de los documentos físicos en la mayoría de sus procesos? ¿Estaría usted de acuerdo a cambiar la documentación física (en la medida que la información lo permita), por documentos guardados digitalmente, incentivando así el ahorro de recursos y la firma digital?
20. Provea opciones de mejora innovadoras que se podrían implementar al sistema actual de localización de fincas del Estado.

Anexo 6 – Cuestionario realizado a funcionarios clave en la DGABCA

1. ¿Qué es el Registro Nacional de la Propiedad, según su conocimiento y qué tipo de información almacena y provee a los usuarios?
2. ¿Conoce usted si existe una reciprocidad intrínseca entre las relaciones que mantienen los registradores del Registro Nacional con los registradores del Catastro Nacional y que aportaciones o mejoras se han dado respecto desde la creación del Programa de Regularización de Catastro y Registro?
3. ¿Tiene algún conocimiento sobre la situación actual de los registros de la propiedad y catastro en Costa Rica?
4. ¿Considera usted importante tener capacitación en el tema de materia inmobiliaria?
5. ¿Es usted abogado? De no ser así, ¿considera usted que cuenta con las capacidades y conocimientos necesarios para llevar a cabo este proyecto?
6. ¿Comprende la importancia a nivel país de la seguridad jurídica respecto de los bienes estatales? Explique.
7. ¿Conoce usted si existe un plan de trabajo debidamente planteado y formalmente aprobado por la Dirección de su institución y por el Ministerio de Hacienda?
8. ¿Qué importancia conceden las autoridades costarricenses (DGABCA) al desarrollo de la identificación apropiada de las fincas del Estado a favor de entes determinados?
9. ¿Está dedicando la jornada completa al proyecto la localización de fincas del Estado? Si su respuesta es negativa, favor indicar las razones por las cuales no sucede esta situación, y dedica parte de su tiempo laboral en funciones diferentes.
10. ¿Considera que la localización de fincas del Estado es un proyecto que debe tener un tratamiento diferente, y realizarse como un objetivo y meta principal (no de manera accesoria o secundaria), dentro de las labores diarias que ejecutan los funcionarios asignados a dicho proyecto? ¿Por qué?
11. ¿Cuáles son los principales problemas que encuentran las instituciones del gobierno de Costa Rica para la implantación de los registros correctos de la propiedad inmobiliaria de cada entidad? ¿Cree usted que existe mucha burocracia o exceso de requisitos en este tema?

12. ¿Cuáles son los principales problemas con los que usted, como funcionario de la DGABCA, ha encontrado para la localización y verificación del correcto registro de las propiedades pertenecientes a distintas instituciones del Estado?
13. ¿Considera que los registros tanto de las fincas localizadas como las pendientes de localizar, deben tener un tratamiento diferente, por medio de sistemas específicos para facilitar la entrega de resultados o simplemente para la realización de las funciones diarias de localización? ¿Es el programa Excel de Microsoft, herramienta suficiente para el registro y control de las fincas?
14. ¿Es necesaria la implementación de alianzas con instituciones estatales, para la facilitación de herramientas o sistemas que agilicen la localización y verificación de fincas? Comente cuales alianzas son indispensables, según su criterio personal.
15. ¿Considera usted que la DGABCA debe contar con un respaldo de manera digital, respecto de la documentación enviada a las instituciones y/o conformación de expedientes remitidos a diferentes entes, como forma de seguridad jurídica, en caso de darse la pérdida o deterioro de la documentación?
16. ¿La institución ha hecho alguna mejora en los últimos 6 meses respecto de este proyecto?
17. ¿Existe en su institución, o conoce de políticas interinstitucionales, tendientes a la eliminación de los documentos físicos en la mayoría de sus procesos? ¿Estaría usted de acuerdo a cambiar la documentación física (en la medida que la información lo permita), por documentos guardados digitalmente, incentivando así el ahorro de recursos y la firma digital?
18. Provea opciones de mejora que se podrían implementar al sistema actual de localización de fincas del Estado.
19. Comentarios adicionales:

Anexo 7 – Cuestionario realizado a expertos

1. ¿Es posible la creación de una herramienta informática que contenga gran cantidad de información, que permitan hacer cruces, localizar información determinada de manera rápida y efectiva, permitiendo el registro de ingreso, borrado o modificación de datos y funcionario responsable?
2. ¿Es posible la creación de algún sistema informático de respaldo de información digital especializado para cierto tipo de información (fincas del Estado por ejemplo) (Big Data), lo cual permitiría con las políticas de disminución de recursos institucionales? (cero papel por ejemplo).
3. ¿Se podría gestionar la creación de un sistema digital seguro que permita la asignación de trabajo de manera equitativa hacia los integrantes de algún proyecto, permitiendo por medio del mismo obtener estadísticas, actualizar estados de expedientes y realizar las anotaciones que se consideren necesarias por parte de cada funcionario asignado a un caso en particular, entre otras funciones, con el fin de que las jefaturas o encargados de supervisar el proyecto tengan una herramienta digital que permita llevar éste control?

Anexo 8 – Manual de identificación y registro de terrenos en SIBINET pertenecientes al MEP

| | | |
|--|---|----------------------|
| NOMBRE DE LA OFICINA: PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES | | Código: |
| PROCESO: IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO EN SIBINET DE TERRENOS PERTENECIENTES AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA | | Versión: |
| Elaborado por: Jeffry Castro Rojas | Aprobado por: Rosario Segura Sibaja Edwin Hernández Muñoz | Fecha de aprobación: |
| Revisado por: | Autorizado por: Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Ramírez, Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional. | |
| <p>Objetivo: Mantener actualizado el Inventario Institucional en el Sistema de Registro y Control de Bienes SIBINET, mediante el registro inmediato de todo terreno identificado como propiedad del Estado, y cuya entidad administradora sea el Ministerio de Educación Pública.</p> | | |
| <p>Alcance: Dependencias, Direcciones Regionales y Centros Educativos del Ministerio de Educación Pública, Instituciones del Gobierno Central y adscritas.</p> | | |
| <p>Responsables: PROFESIONAL DE SERVICIO CIVIL</p> | | |
| <p>Descripción:</p> <p>1. Recibe el indicador de que es necesario registrar, en el Sistema de Registro y Control de Bienes SIBINET, un terreno que pertenece al Estado y cuyo ente administrador es el Ministerio de Educación Pública,</p> <p>Nota 1</p> <p>Existen varios indicadores de que es necesario registrar un terreno en SIBINET:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por solicitud expresa de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa u otra autoridad o entidad rectora. • Mediante la revisión periódica de la página en internet del Registro Nacional. • Cuando la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP remite información de nuevos terrenos adquiridos. • Cuando Juntas de Educación o Juntas Administrativas comunican expresamente que el | | |

terreno que alberga el Centro Educativo que administran ya fue traspasado a nombre del Ministerio de Educación Pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 146 y 187, Transitorio II del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas.

2. Realiza la investigación pertinente, cuando el caso así lo amerite, para identificar si el terreno en estudio es propiedad del Estado y si su ente administrador es el Ministerio de Educación Pública.

Nota 2

Si el indicador de registro del terreno en SIBINET no implica la recepción de documentación que justifique el alta del inmueble, es necesario realizar las acciones necesarias para obtener evidencia documental que permita respaldar el registro del bien (planos, certificaciones literales, escrituras, etc). Para esto, se requiere la ejecución de toda actividad profesional tendiente a lograr una identificación plena del bien. Tales actividades podrían incluir, entre otras:

- Solicitud de información al Registro Nacional
- Solicitud de información a Municipalidades y otras instituciones del Estado
- Visitas a Centros Educativos
- Visitas a terrenos en estudio
- Medición de terrenos
- Entrevistas (funcionarios, particulares)
- Trabajo administrativo

Si se lleva cabo una investigación, y se determina que un terreno no es administrado por el Ministerio de Educación Pública, y por ende, no será registrado en SIBINET, esto debe ser comunicado de inmediato a la autoridad o entidad rectora que solicitó la gestión.

3. Una vez identificado el terreno, o bien, si se recibe la documentación que brinda plena certeza de que efectivamente le pertenece al Estado, y que su ente administrador es el Ministerio de Educación, Pública (en cuyo caso se omite el proceso de investigación), se procede a la tabulación de la información que servirá para darlo de alta en SIBINET.

Nota 3

La información de los terrenos a dar de alta en SIBINET se digita en un archivo de excel, el cual debe tener las siguientes columnas: Código de provincia, código de cantón, código de distrito, folio real (número de finca), valor de adquisición, nombre del propietario, área de construcción, área del terreno (m²) y uso.

4. Envía el archivo de Excel, vía correo electrónico, a la persona encargada del procedimiento *Registro Masivo de Bienes en SIBINET* para el alta respectiva del inmueble.
5. Traslada la información recopilada a la dependencia del MEP encargada de las gestiones de registro de terrenos ante la Notaría del Estado, y mantiene una copia, física y digital, de todo lo documentado.

Fin del procedimiento

Documentos de Referencia

- **Ley N° 8131**, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- **Ley N° 6227**, Ley General de la Administración Pública.
- **Decreto Ejecutivo N° 30720-H**, Reg. para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central.
- **Decreto Ejecutivo N° 38170**, Organización de Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública, Art. 67
- **Decreto Ejecutivo N° 38249**, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas

Formularios y/o Registros:

- Sistema de Registro y Control de Bienes SIBINET
- Página en internet del Registro Nacional.
- Planos
- Certificaciones literales
- Escrituras
- Archivo de Excel para alta de terrenos

Fuente: Castro, J., Ministerio de Educación Pública (comunicación vía correo, 17 de marzo, 2015).

Anexo 9 - Cronograma

| CRONOGRAMA DEL PROYECTO | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| NOMBRE DEL PROYECTO | Propuesta de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado | | | | | | | | | | | |
| DURACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO EN MESES | 12 semanas | | | | | | | | | | | |
| Importante: El presente cronograma sólo incluye las actividades propias de la ejecución del plan de trabajo como innovación en el proceso de la DGABCA | | | | | | | | | | | | |
| ACTIVIDAD | SEMANA | | | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| Investigación Preliminar | | | | | | | | | | | | |
| Entrevistas y análisis del procedimiento y propuesta de mejoras e innovación generales | ■ | ■ | | | | | | | | | | |
| Revisión y aprobación del nuevo plan de trabajo, aplicando los indicadores creados al efecto | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | |
| Aplicación de la propuesta | | | | | | | | | | | | |
| Aplicación de la propuesta de implementación del plan de trabajo en la DGABCA | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | |
| División de la información por sectores (provincias, cantones, distritos) iniciando el archivo digital | | | | | | ■ | ■ | | | | | |
| Recopilación de la información sobre resultados obtenidos debido a la innovación en el proceso | | | | | | | ■ | | | | | |
| Análisis Retrospectivo, recomendaciones y conclusiones obtenidas | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | | |
| Revisión final del documento por la tutora y por el filólogo | | | | | | | | | ■ | ■ | | |
| Entrega documento final a la MAGIT | | | | | | | | | | ■ | | |

Anexo 10 – Presupuesto estimado

| Actividades y otros costes | Presupuesto Ordinario | TOTAL |
|--|------------------------|------------------------|
| Actividades | | |
| Fase de Iniciación y Planificación | ₪ 1.112.900,00 | ₪ 1.112.900,00 |
| Fase de Realización | ₪ 6.677.400,00 | ₪ 6.677.400,00 |
| Comunicación a las Instituciones y seguimiento correspondiente | ₪ 3.338.700,00 | ₪ 3.338.700,00 |
| Fase de entrega, implementación y puesta en marcha-Fase de Control | ₪ 15.580.600,00 | ₪ 15.580.600,00 |
| Subtotal | ₪ 26.709.600,00 | ₪ 26.709.600,00 |
| Inversiones | | |
| Equipos | ₪ 700.000,00 | ₪ 700.000,00 |
| Vehículos | ₪ 200.000,00 | ₪ 200.000,00 |
| Material | ₪ 150.000,00 | ₪ 150.000,00 |
| Subtotal | ₪ 1.050.000,00 | ₪ 1.050.000,00 |
| Funcionamiento | | |
| Salarios de personal | ₪ 1.112.900,00 | ₪ 1.112.900,00 |
| Alquiler de las oficinas | ₪ 3.000.000,00 | ₪ 3.000.000,00 |
| Funcionamiento de las oficinas | ₪ 1.500.000,00 | ₪ 1.500.000,00 |
| Funcionamiento de los vehículos | ₪ 500.000,00 | ₪ 500.000,00 |
| Subtotal | ₪ 6.112.900,00 | ₪ 6.112.900,00 |
| TOTAL | ₪ 33.872.500,00 | ₪ 33.872.500,00 |

Anexo 11 – Carta Institución Patrocinadora – Inicio del Proyecto



San José, 16 de Setiembre del 2014

Señores
Comisión de Trabajos Finales de Graduación
Presente

Estimados señores:

En mi calidad de Director General de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda, muy respetuosamente, me permito manifestarle nuestro apoyo incondicional a la Licenciada Ailina María Chaves Ugalde para que desarrolle el proyecto de graduación denominado "REDISEÑO DEL PLAN DE VERIFICACIÓN Y LOCALIZACIÓN DE FINCAS DEL ESTADO SIN INSTITUCIÓN ADMINISTRADORA IDENTIFICADA, INTRODUCIENDO LA DIGITALIZACIÓN DE EXPEDIENTES".

No omito manifestarle nuestro agradecimiento por la aprobación del citado proyecto, ya que para esta Institución Pública, el proyecto a desarrollar es una valiosa oportunidad con contar con una aplicación sumamente necesaria para la toma de decisiones y mejora en nuestros procesos.

Atentamente,




Fabián David Quirós Álvarez
Director General
Dirección General de Administración
de Bienes y Contratación
Administrativa

SCU



Sra. Flor Gómez Torres, Directora a.i., Dirección de Control y Supervisión, DGABCA
Dirección de Control y Supervisión, D.G.A.B.C.A.
Consecutivo /Expediente.

Anexo 12 – Carta constitutiva del proyecto

| | | |
|---|---|------------------------------|
| Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa | Nombre del proyecto Implementación de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado | F. Creación: 31/01/15 |
| Carta Constitutiva | | F. Aprobación: Versión: 1 |

Carta Constitutiva

| Nombre del Proyecto | Fecha | Ver. |
|---|------------|------|
| Nombre completo del proyecto: Implementación de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado | 19/01/2015 | 1 |

Patrocinador:

Nombre del Patrocinador. Fabián David Quirós Álvarez, Director General, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (D.G.A.B.C.A.)

Áreas de Negocio Relacionadas:

Dirección de Control y Supervisión, D.G.A.B.C.A.

Objetivos Estratégicos Relacionados:

El Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, tiene dentro de sus principales objetivos relacionados con el proyecto, los cuales se pueden localizar en la página oficial del Ministerio de Hacienda, son los siguientes:

- a) Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.
- b) Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central.
- c) Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- d) Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.
- e) Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.
- f) Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia.

Además de lo anterior, se puede citar como una de sus principales deberes y funciones, el "promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central." (Ministerio de Hacienda, 2015)

Descripción de Situación Actual:

Existen casos de propiedades en que los datos del Catastro y del Registro no son congruentes, presentándose diferencias de área, de ubicación y linderos, entre otras, lo que genera la inseguridad jurídica respecto de las propiedades que le pertenecen al Estado y su correcto ente administrador. Así, la falta de unificación entre los datos del Catastro y el Registro, que históricamente han operado separadamente con procesos y sistemas de información independientes, ha provocado gran cantidad de fincas de las cuales se desconoce su ente administrador.

Para este caso en particular, lo que realizó esta DGABCA, para evitar la venta de alguna de estas propiedades en donde no se está seguro quién es el Ente Administrador, se procedió mediante oficio DGABCA-CS-0077-09 de fecha 27 de enero del 2009, se procedió a consignar la medida cautelar de aviso catastral sobre varios inmuebles.

Ahora bien, debido a la falta de recursos pecuniarios y humanos, así como la necesidad de garantizar seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles demaniales, deviene la necesidad de gestionar un proceso innovador, reemplazando el planeamiento temporal existente, para que la DGABCA pueda concluir en forma satisfactoria y pronta la localización y verificación de fincas del Estado, labor que ha sido encomendada por Ley.

| | | |
|---|---|------------------------------|
| Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa Carta Constitutiva | Nombre del proyecto Implementación de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado | F. Creación: 31/01/15 |
| | | F. Aprobación: Versión: 1 |

Descripción del Proyecto:

Gestionar un proceso innovador de localización de fincas del Estado y presentando un plan de trabajo estandarizado y flexible, con aplicación de un plan piloto, a fin de contar con una guía metodológica para localización y verificación de fincas Estatales, agilizando el proceso por medio de la digitalización de la información.

Factores Críticos de Éxito:

- Consecuente, puntual y clara retroalimentación de la universidad.
- Investigación previa a nivel nacional e internacional confirmando o no la existencia de sistemas existentes similares, para diseñar la gestión de un modelo innovador a nivel nacional.
- Existencia y disponibilidad de la documentación digital requerida.
- Existencia de un líder en el proyecto y compromiso del resto de los integrantes del proyecto para su culminación.
- Trabajo en equipo coordinado, revisado y medido periódicamente.
- Prevenir errores o pérdida de recursos por medio de una adecuada gestión de riesgos, así como una correcta comunicación al respecto.
- Apoyo de la institución patrocinadora para la concientización de sus colaboradores respecto de los beneficios de la implementación de la digitalización en el proceso.
- Necesidad de un equipo específico, especializado y dedicado exclusivamente al proyecto, con conocimientos concretos en materia de bienes inmuebles y temas registrales, para la implementación del proyecto de gestión de localización y verificación de fincas del Estado.
- Comunicación y colaboración interinstitucional e interdepartamental.
- Satisfacción del cliente respecto de la propuesta presentada

Supuestos:

- La institución patrocinadora vele por el cumplimiento del mandato establecido por ley.
- Este proceso se construirá con los insumos generados en los objetivos específicos 1 y 2.
- La agilización de los procesos es una necesidad tangible de la institución patrocinadora.
- Organización a lo interno del proyecto debe ser realizada en el menor tiempo posible con la menor cantidad de recursos institucionales a utilizar.

Restricciones:

- Que el cronograma establecido no se cumpla puntualmente.
- Limitado o nulo acceso a la información por parte de otras instituciones, ya que no se cuenta con un sistema de tecnología de las comunicaciones especializado en materia de inmuebles estatales a lo interno de la institución, que garantice la seguridad de acceso de terceros no autorizados o incluso de pérdida de la información electrónicamente resguardada en dichos sistemas.
- No compatibilización entre la información Registral y Catastral de todas las fincas pertenecientes al Estado, debido a falta de acceso a la documentación o pérdida de la misma.
- Limitado presupuesto de la institución, e imposibilidad de modificarlo, por parte de los ejecutores del proyecto.
- Inestabilidad política que desestime la utilidad y factibilidad del proyecto.
- Falta de personal profesional y especializado en la materia.
- Manejo de documentación física susceptible de dañarse o perderse debido a su antigüedad, o forma de resguardo de la misma.
- Falta de incentivos para la utilización de medios digitales para la conservación de expedientes, ahorro en los costos y espacio físico.
- Algunos funcionarios no cuentan con firma digital.
- Falta de convenios interinstitucionales para compartir la información.
- Falta de comunicación interdepartamental a lo interno de la institución.

Riesgos:

- La no localización y/o identificación de las propiedades por parte de su ente administrador de manera correcta.
- Localización e identificación de fincas estatales a favor de alguna institución, pero falta documentación de relevancia establecida por ley, que impide su actualización registral, a menos que se dé el

| | | |
|---|---|------------------------------|
| Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa | Nombre del proyecto Implementación de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado | F. Creación: 31/01/15 |
| Carta Constitutiva | | F. Aprobación: Versión: 1 |

- cumplimiento de ciertos requisitos legales.
- Resistencia institucional al cambio del uso de medios físicos a digitales.
 - La no realización del proyecto por falta de presupuesto para financiarlo o falta de personal para su puesta en marcha.
 - No localización de documentos.

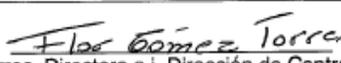
Información Adicional:

| | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| Presupuesto: €33.872.500,00 | Fecha de inicio: 19/01/2015 |
|-----------------------------|-----------------------------|

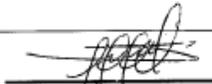
Administrador del Proyecto:


Alina María Chaves Ugalde

Revisado por:


Flor Gómez Torres, Directora a.i. Dirección de Control y Supervisión

Aprobado por:


Fabián David Quiros Álvarez, Director General, DG A.B.C.



Anexo 13 – Carta de aceptación final del proyecto por parte de la institución patrocinadora



San José, 21 de Julio del 2015

Señores
Comisión de Trabajos Finales de Graduación
Presente

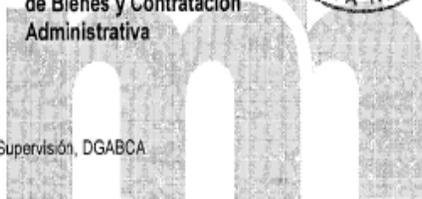
Estimados señores:

El suscrito Fabián David Quirós Álvarez, en mi calidad de Director General de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda, muy respetuosamente, me permito manifestarle la aprobación del proyecto final de graduación realizado por la Licenciada Alina María Chaves Ugalde, portadora de la cédula 205510033 el cual fue implementado y concluido en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa denominado, específicamente en la Dirección de Control y Supervisión, el cual se denomina "IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCESO INNOVADOR PARA EL SISTEMA DE LOCALIZACIÓN Y VERIFICACIÓN DE FINCAS DEL ESTADO".

Como Director General, existe un interés institucional en la investigación realizada, por lo que no omito manifestarle nuestro agradecimiento por la aprobación del citado proyecto, ya que para esta Institución Pública, el mismo es una valiosa oportunidad de contar con ideas innovadoras, cuya aplicación es sumamente necesaria para la toma de decisiones y mejora en nuestros procesos.

Atentamente,


Fabián David Quirós Álvarez
Director General
Dirección General de Administración
de Bienes y Contratación
Administrativa




acu

 Sra. Flor Gómez Torres, Directora a.i., Dirección de Control y Supervisión, DGABCA
Dirección de Control y Supervisión, D.G.A.B.C.A.
Consecutivo /Expediente.

Anexo 14- Carta del filólogo

29 de julio del 2015

Señores
Universidad Nacional

Estimados señores:

La estudiante Alina María Chaves Ugalde me ha presentado, para revisión de estilo, la tesis de la Maestría en gestión de la innovación tecnológica denominada **Implementación de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado.**

He revisado y corregido los aspectos de estructura gramatical, acentuación, ortografía, puntuación, vicios de dicción que se trasladan al escrito y he comprobado que se han incorporado las correcciones al presente documento.

Por lo tanto, hago constar que se encuentra listo para ser presentado a la Universidad como trabajo final de graduación.

Atentamente,



Bach. Meylin Vargas Varela
Carné 66399
Colegio de Licenciados y Profesores

Anexo 15 – Plan de trabajo diseñado para la DGABCA



Dirección General de Administración de Bienes y
Contratación Administrativa

Dirección de Control y Supervisión

Plan de Trabajo

Localización y Verificación de Fincas del Estado

Agosto 2015



Resumen ejecutivo

Como parte de su propio accionar, el Estado adquiere, en el marco de la propiedad privada, inmuebles de distintas maneras (compras, expropiaciones, donaciones, entre otras). Por este motivo la situación jurídica de estas propiedades está afectada por las características propias del sistema de registración inmobiliaria del país (de tipo documental y física), lo que limita el conocimiento de la ubicación física de los terrenos o incluso su información documental. Esta circunstancia conlleva a que se presenten casos en los que el ente responsable de la administración no tenga control absoluto de los inmuebles bajo su responsabilidad, no sólo por la forma en que fueron adquiridos, sino también porque los requisitos registrales han ido variando con el pasar de los años, por medio de reformas legales.

Por consiguiente, la creación del Programa de Regularización del Catastro y Registro, surgió como una iniciativa legal para fortalecer la seguridad jurídica de los derechos de la propiedad inmueble, mejorando así el clima de las inversiones públicas y privadas en Costa Rica, razón por la cual se elaboró un estudio para realizar acciones que permitieran la compatibilización de los datos de catastro y registro y lograr por medio de ésta la mejora en la seguridad jurídica de los bienes inmuebles, ya que los mismos han tenido un tratamiento de manera individualizada por años. Por ello, dicho estudio ha constituido una fuente de antecedentes importantes para el saneamiento de asientos registrales, cuya propiedad corresponde a instituciones de El Estado de manera genérica, desconociéndose la institución administradora identificada de cada bien demanial, cual es el tema a investigar en el presente documento.

Por su parte, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (en adelante DGABCA), como dependencia institucional del Ministerio de Hacienda, a partir de la vigencia de la ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, No. 8131 (2001), se convierte en el ente rector encargado de velar por el perfeccionamiento catastral de los bienes inmuebles del Estado, mandato transmitido por el ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 99 inciso n) de la supra citada ley, situación que hasta el momento no ha obtenido los resultados esperados, ya que no cuenta con un proceso metodológico formal estandarizado, que le permita velar con el

mandato establecido por ley, dando el seguimiento correspondiente a las fincas adquiridas por el Estado para el cumplimiento de sus fines.

Por consiguiente, surge la idea del desarrollo del presente proyecto, por lo que con la propuesta planteada se pretende clarificar el panorama y formular herramientas útiles para el desarrollo exitoso del producto final en el corto, mediano y largo plazo, en dicha institución, así como cualquier otra entidad estatal con problemáticas similares, respecto de bienes inmuebles.

De esta manera, la metodología propuesta permitirá conocer la situación actual de la institución, interactuando no sólo la subjetividad de los encargados del proyecto y del investigador, sino también de la objetividad del análisis teórico realizado, así como los casos, relacionados a temas similares aplicados a nivel nacional y/o internacional, que permitan plantear una guía metodológica aplicada a la realidad nacional y gubernamental.

Lo anterior, tiene su razón de ser en la investigación no solo interinstitucional, sino del entorno que rodea a la DGABCA, tratando de que los individuos involucrados con el proceso, se relacionen y se comprometan con sus responsabilidades y roles, así como con las herramientas a recomendar, logrando un nuevo proceso innovador, que definitivamente está intrínsecamente ligado a la gestión del conocimiento y a la gestión administrativa inter y extra institucional, obteniendo al mismo tiempo un nuevo proceso, que se aplicaría por primera vez, metodológico estandarizado e innovador, pudiendo coadyuvar de esta manera, a la seguridad jurídica estatal respecto de los bienes inmobiliarios públicos, que no ha podido ser localizados y/o verificados a favor de alguna institución estatal.

1. Propósito plan de trabajo

El presente plan de trabajo pretende mejorar mediante un proceso metodológico, la gestión de la localización y verificación de fincas del Estado, con el fin de facilitar la identificación de las mismas y su correcto ente administrador.

Dicho plan de trabajo tiene una duración aproximada de 3 meses para poder lograr su implementación en la institución patrocinadora. No obstante, el presente plan podrá ir modificándose con el transcurso del tiempo con la finalidad de ajustarse a las necesidades institucionales y del país, de conformidad con las revisiones a posteriori que deban realizarse como parte del seguimiento que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) debe proporcionar a este tema.

El plan de trabajo se implementará en primera instancia en la DGABCA del Ministerio de Hacienda, específicamente en la Dirección de Control y Supervisión. Dicho plan de trabajo deberá ser desarrollado por al menos dos funcionarios debidamente capacitados en la materia y que dediquen su jornada laboral completa a la investigación y desarrollo del proyecto de marras, situación que debe iniciar a aplicarse a la brevedad posible, siendo la jefatura de dicha Dirección la encargada de supervisar el avance del proyecto.

Como principales objetivos de la DGABCA, se pueden mencionar los siguientes:

- g) Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.
- h) Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central
- i) Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- j) Suministrar información sobre el estado, ubicación y responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.
- k) Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.
- l) Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia (Ministerio de Hacienda, 2015) (Lo subrayado no pertenece al original).

Además, dentro de las funciones de la DGABCA se puede mencionar como la más importante, aplicable al presente proyecto de mejora en los procesos, la de promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central. Asimismo, la institución debe procurar el desarrollo de investigaciones, con la finalidad de confirmar estándares de calidad. Es por ellos que este plan de trabajo implica llevar a cabo investigaciones con estándares de calidad apropiados y al mismo tiempo flexibles, que permitan mejorar procesos, disminución de los costos y calidad en los trabajos realizados.

Siendo que la DGABCA es un ente rector en materia de bienes inmuebles estatales, así como su correspondiente control, debe velar porque los responsables de éstos (instituciones de la Administración Central) ejerzan los registros adecuados de los inventarios de los bienes inmuebles (para este proyecto en particular), que cada entidad posea.

Por lo anterior, el presente plan de trabajo, deberá ser implementado en el plazo de 3 meses, permitiendo a la DGABCA dar sus primeros pasos en la mejora del proceso de estandarización de la localización y verificación de fincas estatales, generando como primer insumo la clasificación de las fincas estatales del Gran Área Metropolitana, subdividiendo las mismas en fincas con plano catastrado inscrito y las que no lo tienen, iniciando la investigación primaria en las fincas con plano catastrado registrado. De esta forma se perfila claramente que se va a hacer, como se logrará la investigación y cuanto tiempo se podrá culminar, teniendo un estimado de 3 meses (como ya se mencionó) para lograr esta primera fase. De esta forma, el "Ministerio de Hacienda retomará el protagonismo en el control de los recursos estatales, para convertirse a más tardar en el año 2016 en la principal institución de apoyo para la gestión del Estado" (Ministerio de Hacienda, 2011-2016).

2. Introducción y antecedentes

2.1. Introducción

Como parte de los esfuerzos que la DGABCA está realizando para agilizar los procesos de localización y verificación de fincas demaniales, se están realizando gestiones a efecto de firmar un convenio con el Registro Nacional de la Propiedad, para formalizar el permiso de uso para el suministro y utilización a través del Portal Digital de los servicios derivados de las bases de datos del Registro Nacional". Por medio de este convenio, el Registro Nacional permitirá a la DGABCA generar certificaciones digitales para Bienes Inmuebles de manera gratuita y digital, con el fin de que sean utilizadas en los casos en donde aplique el principio de gratuidad entre las instituciones públicas. Con el fin de extender los beneficios de este convenio, se iniciará con un una persona o grupo de usuarios de la institución patrocinadora, y paulatinamente se irá comunicando de éste servicio ofrecido por el Registro Nacional, para ir extendiendo el uso del mismo al resto de instituciones públicas del país que lo requieran.

2.2. Antecedentes

La DGABCA, como dependencia institucional del Ministerio de Hacienda, a partir de la vigencia de la ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 (2001), por sus siglas LAFRPP, tienen como una de sus labores principales, como entes rector de la materia que regula, el mejoramiento de la gestión de las proveedurías institucionales y/o unidades encargadas de administración de bienes de las entidades de la Administración Central, velando por el cumplimiento de la normativa que regula los bienes públicos. Lo anterior, de conformidad con su misión institucional: "Dirigir, como órgano rectos [...] mediante los mecanismos que fortalezcan su gestión para beneficio del país"; así como su visión "ser líder de un sistema modelo de administración de bienes [...] a nivel nacional". (Ministerio de Hacienda, 2015)

Paralelamente, los artículos 97 y 99 de la LAFRPP (2001) determinan que a la DGABCA le corresponderá la rectoría en materia de administración de bienes de las instituciones del Poder Ejecutivo, así como la ejecución de las políticas necesarias en la materia de su competencia, entre otras obligaciones. De esta manera, mediante el Decreto Ejecutivo No. 30720-H, publicado en la Gaceta No. 188, del primero de octubre de 2002, se logró reglamentar el accionar de la DGABCA en el tema de bienes (particularmente los inmuebles, que pertenecen al Estado).

Así, por norma expresa, la ley LAFRPP (2001), su reglamento (2006) y el Reglamento para el registro y control de bienes de la Administración Central (Decreto Ejecutivo No. 30720-H, 2002) y normativa conexas, de velar por el inventario y control de bienes de la Administración Central.

De conformidad con los antecedentes descritos, si bien existe normativa que obliga a la DGABCA a cumplir con sus obligaciones en materia inmobiliaria, no existe normativa que apoye su gestión de manera coercitiva. De igual forma, no existen políticas públicas a lo interno de la entidad que motiven ideas innovadoras para el cumplimiento de la ley en materia registral y catastral, por parte de la institución, sus funcionarios u otras instituciones estatales, lo que hace necesario la introducción interinstitucional de dichas políticas públicas innovadoras, no sólo en la gestión y mejora de los procesos, sino también en la gestión de la información, dando un giro trascendental a la cultura institucional, sin dejar de lado la transparencia en los procesos y la aplicación de los principios de legalidad. Por ellos, los aportes que el Registro Público ha facilitado a la DGABCA, particularmente el programa de Regularización de Catastro y Registro (2001), por sus siglas PRCR, han sido de esencial importancia para dar los primeros pasos a un proyecto de interés país.

En el Anexo No. 2 (ANEXO No. 2. DESGLOSE DE FINCAS A NOMBRE DE "EL ESTADO" CON **CORTE AL AÑO 2008**), será factible observar el inventario total de fincas del Estado que el PRCR facilitó a la DGABCA en el año 2008, con el fin de iniciar el proyecto de localización de fincas Estatales o también conocidas como demaniales (fuera del comercio de los hombres), insumo con el que se ha venido trabajando, pero de manera poco expedita, con instrucciones verbales, sin la existencia de un plan formal y estructurado de

trabajo, que permita dar proyecciones para su avance efectivo, y/o culminación en un tiempo determinado, en la medida que la información inmobiliaria lo permita.

3. Metas y objetivos

3.1. Meta

Proponer un proceso metodológico para la gestión de la localización y verificación de fincas del Estado, con el fin de facilitar la identificación de las mismas, iniciando el mismo con las fincas del Gran Área Metropolitana, con plano catastrado registrado, iniciando la clasificación de las mismas con la provincia de San José, pasando luego a Alajuela, continuando con Cartago y terminando con Heredia. Posteriormente (en un plazo de mediano a largo plazo), se continuará con el resto de provincias de Costa Rica, tal y como se realizó el proceso programado para las provincias del GAM.

3.2. Objetivos

Los objetivos a desarrollar en el presente plan de trabajo son:

3. Rediseñar formalmente el proceso actual utilizado por la DGABCA de localización y verificación de fincas, presentando un plan innovador en el proceso, procediendo con una clasificación tangible de los archivos digitales, iniciando con las fincas pertenecientes al Gran Área Metropolitana (GAM).
4. Implementar una propuesta innovadora de clasificación de archivos virtuales, como plan piloto de aplicación primaria en la DGABCA.

Los objetivos dichos se fundamentan en el mandato hecho por ley para la DGABCA, y/o por los siguientes motivos:

- Por solicitud expresa de alguna institución del Estado, autoridad o entidad rectora (como por ejemplo la Contraloría General de la República).
- Por solicitud expresa de las jefaturas de la institución y/o asignación de trabajo.
- Mediante la revisión periódica de la página oficial del Registro Nacional, como parte de las funciones diarias del equipo de trabajo, o del listado de fincas facilitado por el PRCR (ya preclasificado según la meta indicada en el punto 3.1)
- Por conocimiento de la adquisición de nuevos terrenos para uso de la institución, por medio de ley o Decreto Ejecutivo.

4. Ordenar el plan por objetivos

Los objetivos planteados se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. Clasificar el archivo en formato de Excel facilitado por el PRCR, con el fin de filtrarlo por provincia, creando una nueva hoja de Excel para cada provincia.
 - a. Una vez hecha la clasificación por provincia, se filtra cada una por fincas con plano catastrado registrado y fincas sin plano catastrado, con el fin de iniciar el estudio con las fincas que poseen planos catastrados inscritos y relacionados con la finca en estudio. Esta sub-clasificación se hará de igual forma en hojas separadas de Excel para facilitar la labor de los investigadores.
 - b. El punto a. supra citado, se replicará para las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia (Gran Área Metropolitana). Una vez hecha esta primera clasificación, se clasificarán de igual forma el resto de provincias que no pertenecen al GAM.
 - c. El o los funcionarios a cargo del proyecto, deberán llevar un registro digital en sus ordenadores, clasificando en archivos diferentes denominados "Provincia X", y dentro de éste otro archivo denominado "Fincas" o "Inmuebles", el cual contendrá la información de cada finca estudiada para dicha provincia, clasificándola por su número correspondiente.

- d. Si existen varios funcionarios laborando en el proyecto, estos deberán dividirse las provincias a investigar, a efectos de no duplicar trabajo, labor de clasificación que le corresponderá al líder del proyecto.
2. Cambiar y/o eliminar la solicitud de certificaciones de bienes inmuebles estatales al Registro Nacional de manera física, por medio de oficio institucional, según lo establece la Ley del impuesto sobre bienes inmuebles (1995, art. 4) e iniciar a utilizar el convenio de emisión de certificaciones digitales con el Registro Nacional, mismas que deben ser descargadas de la página oficial del Registro Nacional, por medio de un correo electrónico institucional personalizado (el asignado a cada funcionario, según los reglamentos internos de cada institución) y una clave para tal efecto (la cual no podrá ser divulgada a terceros bajo ninguna circunstancia). Los funcionarios autorizados a emitir las certificaciones digitales, deberán de contar con autorización previa del Registro Nacional, con el fin de activar el usuario y clave correspondientes para estos efectos.
3. Una vez que se cuente con las certificaciones correspondientes, de preferencia digitales (certificación de la finca, del plano catastrado y/o imagen de microfilm), se procederá a analizar la información a fin de determinar el ente administrador, por medio de la naturaleza de adquisición del bien, análisis de la ley y/o decreto ejecutivo que permitió su adquisición, nombre del dueño del plano registrado, entre otros datos de relevancia, que se puedan localizar en la documentación obtenida. De igual forma, se puede hacer uso de herramientas digitales como el buscador de Google, Google Earth, Google MAps, el sitio oficial de la Imprenta Nacional, Procuraduría General de la República, entre otros.
4. Para aquellos casos en los cuales se cuenta con documentación en físico (certificaciones, entre otras), se recomienda escanear la misma, a efecto de contar con el registro digital de dicha información y poder así mantener un registro digital, según el plan de trabajo propuesto.

5. La investigación de cada finca realizada deberá llevar dentro de cada archivo creado al efecto para una finca en particular, identificado por su número, una ficha digital (ver ANEXO No. 3 – FICHA DIGITAL PARA REGISTRO DE FINCAS DEL ESTADO), la cual contendrá información clave y/o estratégica que permita identificar el ente administrador de cada finca (en el caso de que haya sido factible localizarlo fehacientemente), entre otros datos de relevancia para el investigador o cualquier otro interesado en una finca "x".
6. Cada mes, se trasladará la información recopilada digitalmente en los ordenadores de cada funcionario, por medio de oficio de la Dirección de Control y Supervisión, a un disco externo propiedad de la DGABCA, el cual se encuentra en custodia del Director General de dicha institución, con el fin de contar con un respaldo de la información ya recolectada, de manera agrupada. El oficio dicho contendrá información básica sobre la actualización realizada cada mes.
7. Una vez localizada alguna finca a favor de una institución gubernamental, se le informará por medio de oficio firmado digitalmente, anexándole toda la información recopilada, mediante la cual se demuestra la administración de la finca.
8. Cada mes, el o los funcionarios, deberán informar a la jefatura, por cualquier medio, de preferencia electrónico (correo institucional, oficio firmado digitalmente u otro), el avance que se logró obtener durante el mes, pudiendo ir así midiendo por medio de los indicadores propuestos, la productividad y rentabilidad (entre otros rubros) que la innovación en el proceso ha logrado, a partir de su implementación. Para esto se deben proponer metas realistas de alcance por mes, tomando en consideración limitantes como falta de personal, poco presupuesto, incapacidades, entre otros.
9. Para este proyecto en particular, al finalizar los 3 meses de implementación del plan piloto o propuesta de implementación, la DGABCA, se pretende lograr la localización de al menos el 80% de las fincas de San José, con plano catastrado

registrado, procediendo con el llenado de la ficha digital recomendada en el presente plan de trabajo.

5. Recursos

- Presupuesto temporal estimado del proyecto: El mismo se calculó tomando en cuenta la ley de Presupuesto vigente, y el salario base de 2 funcionarios de la Dirección de Control y Supervisión, multiplicando los gastos por 3, debido a que la implementación del plan piloto se pretende concretizar en el plazo de 3 meses (Ver Anexo No. 4 – Presupuesto Estimado).
- Personal: al menos 2 personas especialistas en el tema, de preferencia abogados, con conocimientos en materia notarial y registral.
- Acceso físico al Registro Nacional, Archivo Nacional, municipalidades, investigaciones y/o cualquier otra institución o medio que pueda brindar soporte o información adicional que permita identificar alguna finca en particular, debido a que con la información digital obtenida, no ha sido posible localizar correctamente al ente administrador.
- Recursos: una cámara fotográfica. A falta de ésta en la institución, el funcionario podría utilizar la cámara de su celular personal, con el fin de integrar dentro de cada finca un registro fotográfico al momento de su localización. De igual forma se cuenta con los ordenadores, acceso a internet, edificios y transporte facilitados por el Ministerio de Hacienda.

6. Restricciones

- Alcance: Si se lleva cabo una investigación, y no se logra determinar el ente administrador de un terreno, el mismo no debe incluirse en el registro de bienes correspondiente y debe comunicarse de inmediato a la jefatura o entidad que solicitara la gestión y tratar de encontrar otra información que permita la localización del ente administrador.

- **Riesgo:** Si durante la investigación se determina que alguna finca, incluida en el listado original, ya no pertenece al Estado, debe hacerse una investigación al respecto y dejar respaldo documental del hecho. Se debe indicar que la información recabada se limita a las fincas estatales únicamente, pero de igual forma el hecho debe documentarse digitalmente, por medio del llenado de la ficha correspondiente.
- **Costo:** Falta de colaboración por parte de otras instituciones en la facilitación de documentación y/o información que permita la identificación fehaciente de la finca en estudio.
- **Calidad:** Falta de capacitación a funcionarios que no posean los conocimientos necesarios para el desarrollo del proyecto.
- **Recursos:** Falta de sistemas informáticos especializados que permitan un resguardo más seguro de la información, así como de registro de la información ya recabada, que permita emitir bitácoras e históricos sobre los movimientos de los bienes inmuebles estatales.

7. Responsables

El nombramiento de un líder en el proyecto, es de vital importancia, ya que dicha persona será la encargada de emitir los reportes requeridos, hacer divisiones de labores a realizar, lo cual dependerá de los conocimientos que cada miembro del proyecto posea. Para el caso que nos ocupa, el líder ideal es el único abogado integrante del proyecto actual, debido a su vasto conocimiento en la materia y sus casi 3 años de experiencia en la DGABCA sobre este tema.

Siendo que se recomienda al menos 2 personas para laborar en el mejoramiento del proceso propuesto, el líder estará a cargo de dar dirección al proyecto, sino también de asignar tareas, diarias, semanales o por mes (según convenga a los intereses de la institución), con el fin de evitar duplicidad de trabajo.

Por su parte, a la jefatura de la Dirección de control y supervisión de la DGABCA le corresponderá llevar los controles necesarios, de conformidad con los indicadores recomendados en el Capítulo III del presente trabajo.

8. Estrategia

Con el proyecto de mejora en los procesos de localización y verificación de fincas del Estado, tomando como punto de partida un plan de trabajo debidamente formalizado, estandarizado y flexible al mismo tiempo, debido a las limitantes que posee la institución, tales como el poco personal o presupuesto limitado (por nombrar algunos puntos restrictivos), la existencia de un líder, que facilite el cambio a lo interno de la organización, la forma de trabajo e incentive la innovación, así como las relaciones inter y extra institucionales, permitirá la realización de los informes mensuales y seguimiento antes, durante y a posteriori, del proceso de localización de inmuebles demaniales.

En el caso de que algún integrante del grupo necesite capacitación, se coordinará con el CIFH, para la realización de dicho entrenamiento. También se pueden contactar otras instituciones como el Colegio de Abogados, Municipalidades y/o el Registro Nacional, para que brinde lineamientos base, para poder lograr la localización fehaciente de las propiedades estatales.

Por el momento se trabajará con los programas de Windows y Microsoft, así como herramientas que se puedan ubicar en internet, a fin de filtrar los registros por provincia, y llevar los registros necesarios de cada finca identificada.

Se mantendrá contacto constante con las jefaturas, a fin de informar sobre inconvenientes o limitantes de localización de fincas.

En el caso hipotético que una persona o un grupo de ellas no pueda dedicarse en un 100% de su jornada a la localización de fincas del Estado, deberán dedicar como mínimo 3 horas diarias de su jornada a este trabajo, situación que deberá informarse mes a mes, ya que el laborar menos horas en el proyecto, puede impactar de manera importante en el avance del proyecto.

9. Referencias Bibliográficas

Asamblea Legislativa (2001). Convenio de Préstamo No. 1284/OC-CR. Programa de Regularización del Catastro y Registro”, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, No. 8154. En La Gaceta No. 237 del 10 de diciembre de 2001. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47610&nValor3=50517&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2001). Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131. En La Gaceta No. 198, del 16 de octubre de 2001. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (1995). Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, No. 7509. En La Gaceta No. 116, del 19 de junio de 1995, actualizada al 10 de setiembre de 2012. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&nValor3=89982&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2006). Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988, actualizado al 2 de marzo de 2015. En La Gaceta No. 74, del 8 de abril de 2006. Recuperado el 24 de mayo de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=100036&strTipM=TC

Asamblea Legislativa (2002). Reglamento para el registro y control de bienes de la Administración Central, Decreto Ejecutivo No. 30720-H. En la Gaceta No. 188 del 1 de octubre de 2002. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49336&nValor3=92588&strTipM=TC

Ministerio de Hacienda (2015). Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Dependencias del Ministerio de Hacienda. San José, Costa Rica. Recuperado el 7 de febrero de 2015 de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/387-direccion-general-de-administracion-de-bienes-y-contratacion-administrativa>

Ministerio de Hacienda (2011-2016). Plan estratégico institucional 2011-2016. San José, Costa Rica. Recuperado el 13 de junio de 2016 de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/523cd85245e40_PEI-06-08-2013.docx

10. ANEXOS

ANEXO No .1 - CRONOGRAMA

| CRONOGRAMA DEL PROYECTO | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| NOMBRE DEL PROYECTO | Propuesta de un proceso innovador para el sistema de localización y verificación de fincas del Estado | | | | | | | | | | | |
| DURACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO EN MESES | 12 semanas | | | | | | | | | | | |
| Importante: El presente cronograma sólo incluye las actividades propias de la ejecución del plan de trabajo como innovación en el proceso de la DGABCA | | | | | | | | | | | | |
| ACTIVIDAD | SEMANA | | | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| Investigación Preliminar | | | | | | | | | | | | |
| Entrevistas y análisis del procedimiento y propuesta de mejoras e innovación generales | ■ | ■ | | | | | | | | | | |
| Revisión y aprobación del nuevo plan de trabajo, aplicando los indicadores creados al efecto | | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | |
| Aplicación de la propuesta | | | | | | | | | | | | |
| Aplicación de la propuesta de implementación del plan de trabajo en la DGABCA | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | |
| División de la información por sectores (provincias, cantones, distritos) iniciando el archivo digital | | | | | | ■ | ■ | | | | | |
| Recopilación de la información sobre resultados obtenidos debido a la innovación en el proceso | | | | | | | ■ | | | | | |
| Análisis Retrospectivo, recomendaciones y conclusiones obtenidas | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | | |

ANEXO No. 2. DESGLOSE DE FINCAS A NOMBRE DE "EL ESTADO" CON CORTE AL AÑO 2008

| FINCAS A NOMBRE DE "EL ESTADO" | | |
|---|-----------------|-------------------|
| DESGLOSE REALIZADO POR EL PRCR AL AÑO 2008 | | |
| Institución | Cantidad | Porcentaje |
| Fincas sin Institución Administradora Identificada ¹ | 2.038 | 21% |
| Fincas Relacionadas con la Administración Central ² | 7.524 | 76% |
| Fincas Relacionadas con Instituciones Descentralizadas ³ | 309 | 3% |
| Total | 9.871 | 100% |

1. Fincas sin institución administradora identificada: estas 2038 fincas corresponde a terrenos cuya información registral no permitió obtener información sobre la institución que la administra.

2. Fincas relacionadas con la Administración Central: estas 7524 fincas corresponden a terrenos que por su descripción se relacionaron con alguna institución de la Administración Central. En este caso no existe certeza sino solamente una relación de acuerdo a la naturaleza del terreno.

3. Instituciones descentralizadas: estas 309 fincas corresponden a terrenos que por su descripción se relacionaron con alguna institución descentralizada. En este caso no existe certeza sino solamente una relación de acuerdo a la naturaleza del terreno.

ANEXO No. 3 – FICHA DIGITAL PARA REGISTRO DE FINCAS DEL ESTADO

| NÚMERO DE FINCA: | | |
|--|---|---|
| Entidad Administradora: | Dirección o división | Ministerio |
| # Plano Catastrado: | | |
| Tipo de terreno: | Edificio, terreno baldío, monumento, ruinas, etc. | Dar una somera descripción del terreno y/o construcción. |
| Registro de fotografías: | Si o no/ Agregar fecha en que se tomaron | Incluir en el archivo digital las fotografías del terreno |
| Área del terreno: | Descripción adicional que se considere necesaria. | |
| Ubicación: | Provincia: Cantón: Distrito: | Información adicional de ubicación. |
| Naturaleza del terreno: | | |
| Deterioro: | Si o no | Por causas naturales, acción del tiempo o acción humana |
| Estado general del inmueble: | Muy bueno (MB), bueno (B), regular (R), malo (M), muy malo (MM) | |
| Acciones de restauración futuras: | Si o no | Agregar información de ser necesario |
| Fecha de conclusión de la ficha | | |
| Funcionario a cargo | Nombre | Firma (digital de preferencia) |

ANEXO NO. 4 – PRESUPUESTO ESTIMADO

| Actividades y otros costes | Presupuesto Ordinario | TOTAL |
|--|------------------------|------------------------|
| Actividades | | |
| Fase de Iniciación y Planificación | ₪ 1.112.900,00 | ₪ 1.112.900,00 |
| Fase de Realización | ₪ 6.677.400,00 | ₪ 6.677.400,00 |
| Comunicación a las Instituciones y seguimiento correspondiente | ₪ 3.338.700,00 | ₪ 3.338.700,00 |
| Fase de entrega, implementación y puesta en marcha-Fase de Control | ₪ 15.580.600,00 | ₪ 15.580.600,00 |
| Subtotal | ₪ 26.709.600,00 | ₪ 26.709.600,00 |
| Inversiones | | |
| Equipos | ₪ 700.000,00 | ₪ 700.000,00 |
| Vehículos | ₪ 200.000,00 | ₪ 200.000,00 |
| Material | ₪ 150.000,00 | ₪ 150.000,00 |
| Subtotal | ₪ 1.050.000,00 | ₪ 1.050.000,00 |
| Funcionamiento | | |
| Salarios de personal | ₪ 1.112.900,00 | ₪ 1.112.900,00 |
| Alquiler de las oficinas | ₪ 3.000.000,00 | ₪ 3.000.000,00 |
| Funcionamiento de las oficinas | ₪ 1.500.000,00 | ₪ 1.500.000,00 |
| Funcionamiento de los vehículos | ₪ 500.000,00 | ₪ 500.000,00 |
| Subtotal | ₪ 6.112.900,00 | ₪ 6.112.900,00 |
| TOTAL | ₪ 33.872.500,00 | ₪ 33.872.500,00 |