



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

FICHA METODOLÓGICA

**ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
INSTITUCIONAL**

Alden Jiron
FAO

Contenido

1	Objetivo General.....	3
2	La Sostenibilidad y su Impacto en la Administración de Tierras	4
3	Análisis de la Sostenibilidad financiera de las IAT	6
4	Indicadores de Sostenibilidad Financiera.....	11
	ANEXOS.....	14
	Anexo 1. Fuentes de Información para las Variables de Cálculo	14

Graficos

	Gráfico 1: Visualización del subsidio	6
	Gráfico 2: Ruta Crítica para valorar la demanda	10

Cuadros

	Cuadro 1: Estrategias posibles para incrementar la sostenibilidad financiera de las IAT	4
	Cuadro 2: Pasos para la Evaluación de la sostenibilidad financiera de los IAT de acuerdo al ciclo del Proyecto.....	7
	Cuadro 3: Concepto de los Indicadores, Variables y Ámbitos de Aplicación.....	11
	Cuadro 4: Estructura de Presentación de Resultados	12

1 Objetivo General

Esta ficha tiene como objetivo establecer las pautas básicas para la realización de los análisis de sostenibilidad financiera de las Instituciones Administradoras de Tierras (IAT), valorando los resultados de las acciones impulsadas a través de los Programas de Administración de Tierras (PAT). En lo fundamental busca establecer la diferencia entre los ingresos operativos generados por las IAT, a través de los pagos recibidos de los usuarios más transferencias de subsidios, y los egresos operativos, asociados a los costos institucionales para generar los servicios. La [Ficha Costo y tiempo de los trámites registrales](#) aporta información complementaria para realizar también la evaluación de la sostenibilidad de las IAT.

La sostenibilidad financiera está asociada a diversas variables de cálculo dentro de las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Ingresos Generados. Flujos monetarios asociados a los cobros de trámites que hace la IAT.
- Volumen de Trámites. Número total de trámites que realiza la IAT en un período.
- Subsidio Transaccional. Cantidad de fondos que recibe la IAT para mantener los precios de los trámites en valores que no cubren los costos de realizarlos.
- Cobertura de Gastos Operativos. Relación de fondos disponibles (ingresos + subsidios) con respecto a los gastos operativos necesarios para cumplir con la demanda de trámites.
- Grado de Dependencia Presupuestaria. Relación de fondos públicos disponibles con respecto a los gastos operativos necesarios para cumplir con la demanda de trámites.
- Gastos de Inversión. Fondos disponibles por la IAT para realizar inversiones y mejoras a sus sistemas operativos y de atención a la demanda de trámites de las poblaciones.
- Gastos de mantenimiento de los sistemas de información, incluyendo mantenimiento y actualizaciones de hardware y renovación de licencias de software.

Igualmente se debe considerar otros elementos al evaluar la sostenibilidad de las IAT, los cuales están relacionados con la cultura y el entorno institucional ([ver Ficha de entorno institucional](#)).

2 La Sostenibilidad y su Impacto en la Administración de Tierras

La sostenibilidad puede visualizarse en dos aspectos, el operativo y el financiero. La sostenibilidad financiera¹, objeto de esta ficha, consiste en calcular si los costos de todas las operaciones institucionales excluyendo las inversiones necesarias para la modernización de los sistemas de

La sostenibilidad operativa implica que los procesos están diseñados para que sean efectivos. Es decir, con los recursos disponibles obtienen los mejores resultados, los generan en el tiempo previsto y se responde de manera óptima a la demanda de trámites. El no alcanzar estos objetivos implica que la operación es deficiente, consume muchos recursos y requiere una reingeniería de sus procesos.

información y de sus instalaciones en general, están cubiertos por los ingresos obtenidos mediante el cobro de servicios. El enunciado anterior no aplica para las instituciones a cargo de la [regularización de la tenencia](#), entrega de títulos y mediación de conflictos cuyos servicios generalmente son gratuitos cuando se trata de atender a la población más pobre. Al igual que en cualquier inversión, dado que los recursos financieros son escasos, es necesario hacer un análisis de los beneficios que se pueden obtener con las acciones y/o inversiones a ejecutar con los recursos de los PAT. En el cuadro 1 se presentan las estrategias impulsadas por los PAT y los gobiernos para incrementar los niveles de sostenibilidad financiera de las IAT.

Cuadro 1: Estrategias posibles para incrementar la sostenibilidad financiera de las IAT

IAT	Estrategias	Acciones
Registro de la Propiedad	<p>Mejorar en forma continua los procesos para obtener mejores estándares de eficiencia operativa: menos tiempo y menos costos operativos.</p> <p>Analizar las condiciones y situaciones que afectan las capacidades de pago de los usuarios.</p> <p>Establecer alianzas y/o convenios con otras organizaciones sociales que pueden tener intereses de financiar/subsidiar las operaciones y servicios demandados por los sectores menos favorecidos económicamente.</p> <p>Establecer tarifas debajo del umbral que desalentaría el no registro de las transacciones inmobiliarias.</p>	<p>Monitorear continuamente los costos operativos</p> <p>Analizar la capacidad de pago de los usuarios</p> <p>Conectar capacidad de pago a costos operativos</p> <p>Establecer tarifas diferenciadas para usuarios que requieren servicios agilizados</p> <p>Revisar periódicamente los procesos y la asistencia tecnológica de los mismos a fin de buscar oportunidades de mejora</p> <p>Segmentar a los usuarios para buscar asistencia para los menos pudientes</p>

¹ Es muy importante resaltar que puede haber sostenibilidad operativa y eficiencia financiera, a la vez que no tener sostenibilidad financiera. Esto es subsidio, lo cual es una sostenibilidad limitada, esta situación es la que enfrentan las instituciones tituladoras, mediadoras y aquellas que no cobran por sus servicios.

<p>Catastro</p>	<p>Mejorar en forma continua los procesos en aras de obtener mejores estándares de eficiencia operativa expresadas en menos tiempo, menos costos operativos. Diversificar la oferta de bienes y servicios hacia distintos usuarios Descentralizar los servicios a nivel Departamental o Municipal a fin de generar facilidad de acceso y entonces mayor demanda Usar estándares de georeferenciación adecuados a los objetivos para evitar costos operativos altos Establecer alianzas y/o convenios con otras organizaciones sociales que pueden tener intereses de financiar/subsidiar las operaciones y servicios demandados por sectores menos favorecidos económicamente.</p>	<p>Monitorear continuamente los costos operativos, especialmente los costos variables para los servicios de certificación de planos, desmembraciones, fusiones, etc. Vender productos impresos y digitales Vender el acceso a servicios en línea de consulta de mapas específicos Establecer tarifas diferenciadas para usuarios que requieren servicios agilizados Establecer acuerdos institucionales con municipios que tengan capacidad técnica de brindar servicios catastrales y puedan mantener estándares de calidad nacionales</p>
<p>Organismos a cargo de la <u>regularización de la tenencia</u></p>	<p>Analizar las condiciones y situaciones que afectan las capacidades de pago de los usuarios Establecer alianzas y/o convenios con otras organizaciones sociales que pueden tener intereses de financiar/subsidiar las operaciones y servicios demandados por sectores menos favorecidos económicamente.</p>	<p>Monitorear continuamente los costos operativos, especialmente los costos variables asociados al diagnóstico Solicitar una contribución a los usuarios que disponen de mayores ingresos y establecer un sistema de incentivos para quienes realizan los pagos en forma temprana. Proponer el pago de cuotas a quienes solicitaron servicios de regularización fuera de las campañas</p>

El gráfico 1²

Muestra la necesidad de establecer un proceso progresivo para alcanzar la sostenibilidad. Sin el apoyo de los PAT, las instituciones que ofrecen a los beneficiarios o usuarios subsidios parciales o totales para sus

Gráfico 1: Visualización del subsidio



trámites, como las titulaciones gratuitas, enfrentarían graves problemas operativos con respecto a las coberturas de sus costos. Ello hace que el subsidio represente una carga financiera importante cuando no existe un PAT (ver triángulo en el primer cuadro del gráfico). Las inversiones del PAT están orientadas a que las instituciones incrementen su eficiencia ([Ficha de Costo y tiempo del levantamiento Catastral](#)), logrando con ello la disminución de los costos (mostrado como el triángulo reducido en el segundo cuadro del gráfico anterior). En zona de intervención del PAT se busca que una vez terminado el Programa todos los trámites sean sostenibles, es decir, los costos asociados (egresos) estén cubiertos con la tarifa pagada por los usuarios (ingresos). Sin embargo, los ingresos percibidos varían de acuerdo al tipo de IAT, la naturaleza del trámite y las políticas locales o nacionales en materia de manejo financiero del SAT. El PAT es en sí mismo un importante costo, sin embargo, es una inversión que está generalmente plenamente justificada sobre la base de los rendimientos financieros y económicos (ver [Modulo 5 Análisis económico y Financiero de los PAT](#)).

3 Análisis de la Sostenibilidad financiera de las IAT

Los pasos para determinar la sostenibilidad financiera de una IAT se muestran en el cuadro 2. En [anexo 1](#) se presentan mayores detalles sobre las fuentes de información necesarias.

En la [Ficha Costo y tiempo de los trámites registrales](#) se encuentran elementos complementarios para el cálculo de la rentabilidad de las IAT.

² En el gráfico 1 debe entenderse como Zona IAT el área geográfica donde por funciones y jurisdicción la IAT está facultada a intervenir. La Zona PAT es el área geográfica donde el Programa/Proyecto va a intervenir con sus recursos directos. La Zona IAT siempre contiene a la Zona PAT, aunque en algunos aspectos como el marco regulatorio, la influencia del PAT afecta toda la Zona IAT.

Cuadro 2: Pasos para la Evaluación de la sostenibilidad financiera de los IAT de acuerdo al ciclo del Proyecto

Pasos	Ex Ante	Intermedias	Ex Post
Reunir y Valorar la Información Institucional Disponible	Identificar fuentes de información ³ . Reunir información operativa, contable y financiera de la institución.	Validar la información recolectada y la consistencia de los métodos de recolección de la misma	Validar los procesos de recolección, procesamiento y uso de la información recolectada
Proyectar la Demanda de Trámites	Hacer un estimado o proyección de la demanda de servicios de parte de los usuarios de cada IAT ⁴ (considerando diferentes niveles de subsidios posibles).	Evaluar los cambios que han ocurrido en la Demanda y su cobertura	Corroborar que los estimados previos de la demanda se han cumplido y que las acciones de ajuste han sido efectivas
Identificar Fuentes de Recursos	Determinar con base en la Demanda proyectada las fuentes de recursos y visualizar flujos previsibles para el tiempo de duración del PAT	Valorar la evolución en la generación u obtención de ingresos. Clasificar en base a durabilidad (corto, mediano, largo plazo)	Evaluar la consistencia o sostenibilidad de los flujos de ingresos, y sus efectos en las acciones del PAT ⁵ utilizando supuestos sobre los volúmenes y tipo de transacciones registrales
Identificar los Gastos e Inversiones Posibles	Proyectar los gastos e inversiones necesarias para afrontar la Demanda estimada	Monitorear si los gastos e Inversiones ejercidos corresponden a lo proyectado	Valorar el uso efectivo de los recursos en la cobertura de los gastos y las inversiones previstas
Identificar los Riesgos Inherentes	Visualizar posibles atrasos, cambios en inversiones técnicas, cambios al Marco Legal, y estimar posibles impactos en la provisión de los servicios	Medir la adaptación de la IAT a los riesgos previsibles y su impacto en la provisión de los servicios.	Validar el ajuste necesario de las proyecciones previas debido al impacto de los riesgos previsibles. Integrar aquellos riesgos que fueron imprevisibles.
Estructurar Flujos	Estructurar estimados	Revisar la	Validar la

³ En cada institución, las fuentes de información son sus aplicaciones computarizadas de control de procesos, los archivos de datos históricos de operaciones, la información periódica de inventarios, contabilidad, finanzas y de planificación, así como la información de los recursos humanos.

⁴ Lo recomendable es contar con al menos 3 años de datos de los trámites y procesos realizados por las IAT, que contengan operaciones, costos, personal y otras variables de cuantificación relevantes.

⁵ En algunos PAT se han realizado labores de coordinación y gestión de recursos externos, a fin de realizar actividades adicionales. Estos ingresos y labores adicionales pueden no ser eventuales (ej.: un donante puede asumir hacer levantamientos catastrales para comunidades indígenas)

de Ingresos y Egresos en Base a Escenarios Previsibles	de ingresos y egresos a partir de las proyecciones de Demanda y los riesgos aceptados. Crear escenarios probables y la Línea de Base, es decir, organizar los datos que sirven como puntos de partida.	composición y comportamiento de los flujos previstos. Determinar el grado de cumplimiento de los escenarios predeterminados.	composición y comportamiento de los flujos. Justificar las acciones de ajuste realizadas para cumplir con las metas previas.
Análisis de la Sostenibilidad de las IAT	Establecer la diferencia monetaria entre Ingresos (+) y Egresos (-) a partir de los flujos financieros estructurados en la Línea de Base.	Identificar causas de las diferencias monetarias entre Ingresos (+) y Egresos (-) a partir de los flujos financieros reales, asociarlos a la Línea de Base. Determinar la cobertura de costos, el grado de subsidio entre los distintos trámites y la posibilidad de cumplir con compromisos o expectativas de inversión.	Determinar si las inversiones del PAT han logrado incrementar en forma sostenible los ingresos de las IAT y generar excedentes que les permitan invertir en la actualización de los sistemas de información y equipamiento.
Análisis del Subsidio	Determinar el grado de apalancamiento interno y/o externo que crean subsidio entre los distintos Trámites ⁶ . Definir una Línea de Base en base a dependencia ⁷ .	Revisar que existan reducciones en los grados de subsidio entre los Trámites. Identificar el impacto de las inversiones en eficiencia.	Validar las reducciones en los grados de subsidio entre los Trámites. Valora el impacto de las inversiones en eficiencia operativa.

⁶ Es necesario identificar el intercambio de recursos existente entre los distintos trámites, que se refleja en el monto de excedentes (diferencia monetaria positiva entre el Precio Cobrado y el Costo del Trámite) que se transfiere a los trámites que generan déficits (diferencia monetaria negativa).

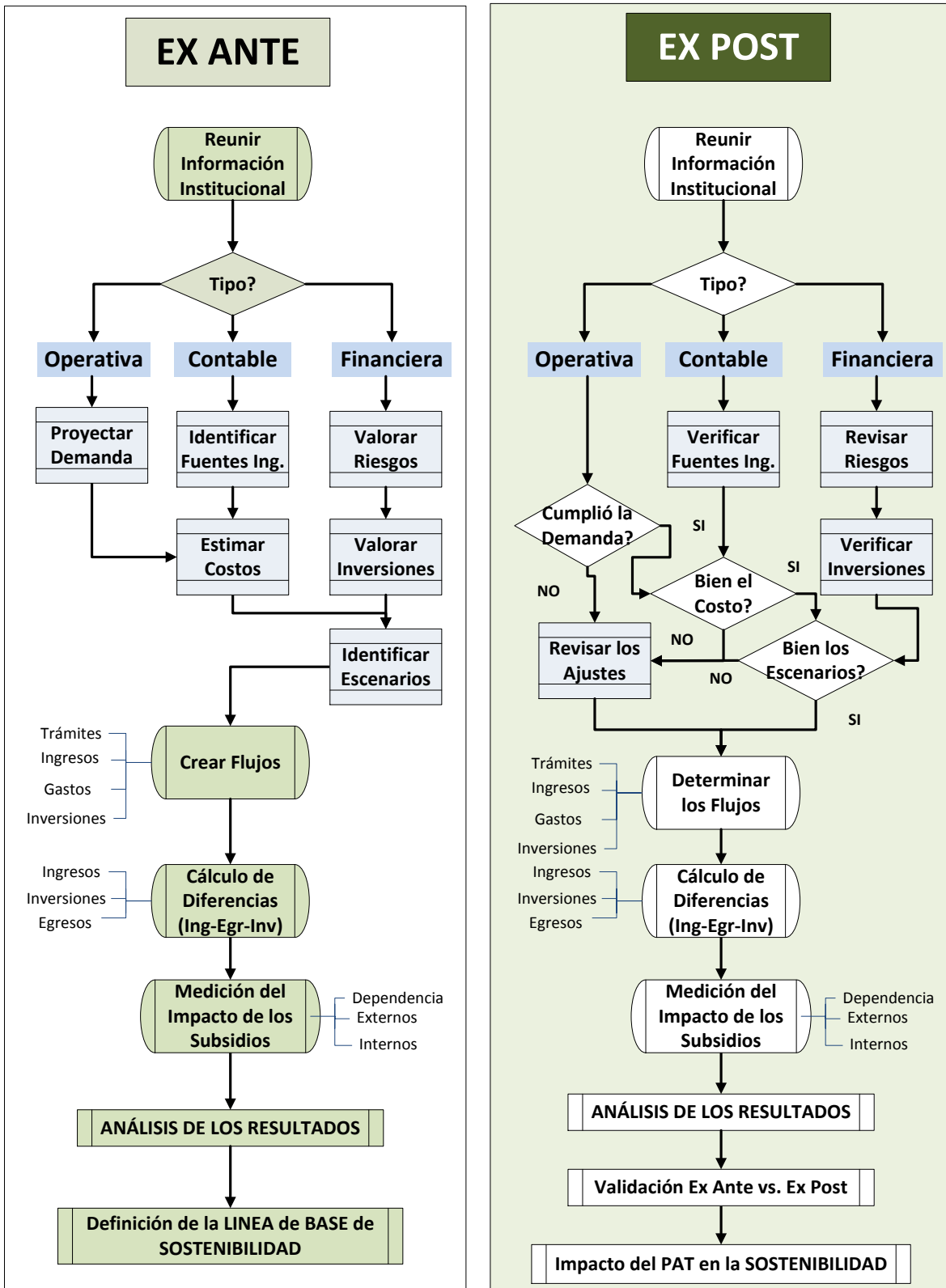
⁷ La dependencia se debe entender sobre el monto deficitario que presenta un trámite en particular. Por ejemplo, el trámite A tiene un costo de 75 unidades monetarias y el precio cobrado es 50 u.m., por lo tanto, el trámite tiene un déficit de 25 u.m. sobre su costo, lo que equivaldría a un 33.33% de déficit (25/75). Este valor sería base de dependencia que tendría en la Línea Base (inicio), la reducción de ese déficit mediante eficiencia y ajuste de precios tendría un impacto positivo en la sostenibilidad de la institución.

4. La Ruta Crítica para la Medición de la Sostenibilidad Financiera

La medición de la sostenibilidad institucional parte de una adecuada recolección y clasificación de información de los tipos Operativa, Contable y Financiera. De acuerdo al momento de medición (Ex Ante o Ex Post) se plantean condiciones base, sobre las que se desarrollarán las acciones de los PAT, para luego hacer validaciones que determinan si fue posible anticipar y minimizar los riesgos operativos.

En el gráfico 2 se muestra la Ruta Crítica para: valorar en forma ex-ante y ex-post la demanda, conocer las fuentes de ingresos de las IAT, visualizar los riesgos, identificar las inversiones y plantear posibles escenarios de trabajo que conduzcan hacia el objetivo de la sostenibilidad de la institución. Una pregunta que surge, cuando se reciben fondos (subsidios), es el impacto que éstos tienen sobre el funcionamiento de la institución, lo mismo que podría disminuir la sostenibilidad económica.

Gráfico 2: Ruta Crítica para valorar la demanda



4 Indicadores de Sostenibilidad Financiera

A continuación se presentan los indicadores útiles que permiten analizar de manera concreta la sostenibilidad financiera de las IAT.

Cuadro 3: Concepto de los Indicadores, Variables y Ámbitos de Aplicación

Indicador	Concepto	Variables Principales
Ingresos Generados	Cuantificación de los ingresos generados por tipo de trámite y en total, asociados a la propiedad inmobiliaria y diferenciados entre tramites regulares y agilizados	<u>Ingresos por Tipo de Trámite.</u> <i>Ingreso Monetario de los Trámites que llevan a cabo las instituciones de acuerdo a los valores oficiales aprobados</i>
Volumen de Trámites	Cuantificación del volumen de trámites realizados por tipo de trámite diferenciando en regulares y agilizados	<u>Trámites por Tipo de Transacción.</u> <i>Número de Trámites que llevan a cabo las instituciones por categoría de solicitud</i>
Subsidio Transaccional	Cuantificación del Valor Total de Subsidios recibidos para cubrir costos relacionados a los trámites de las instituciones o el SAT	<u>Ingresos por Subsidio Directo.</u> <i>Ingreso Monetario de los Subsidios que tienen destino específico para cubrir costos de trámites</i> <u>Ingresos por Transferencias Presupuestarias.</u> <i>Ingreso Monetario de las instituciones que sirven para cubrir costos operativos de las mismas</i>
Cobertura de Gastos Operativos	Cuantificación de la relación de Ingresos por Trámites con los Gastos Operativos institucionales	<u>Ingresos por Tipo de Trámite.</u> <i>Ingreso Monetario de los Trámites que llevan a cabo las instituciones de acuerdo a los valores oficiales aprobados</i> <u>Ingresos por Subsidio Directo.</u> <i>Ingreso Monetario de los Subsidios que tienen destino específico para cubrir costos de trámites</i> <u>Ingresos por Transferencias Presupuestarias.</u> <i>Ingreso Monetario de las instituciones que sirven para cubrir costos operativos de las mismas</i> <u>Gastos Operativos.</u> <i>Gastos operativos que tienen las instituciones</i>
Gastos de Inversión	Cuantificación de la previsión y/o disposición de recursos para realizar inversiones en las instituciones o el SAT	<u>Costos por Tipo de Inversión.</u> <i>Costos por tipo de inversión que llevan a cabo las instituciones para mantener y mejorar sus servicios</i>

7. Presentación de los Resultados

Para la evaluación de los efectos de la inversión de los PAT sobre la sostenibilidad financiera de los servicios proporcionados por las IAT se requiere monitorear a lo largo del Proyecto los resultados obtenidos.

Cuadro 4: Estructura de Presentación de Resultados

Resumen Metodológico	Breve descripción de los métodos de análisis utilizados en el ABC, las razones principales de su escogencia y la efectividad resultante de los esfuerzos realizados					
Inversión	Valor IAT Ex Ante	Valor IAT Intermedio	Valor PAT Intermedio	Valor IAT Ex Post	Valor PAT Ex Post	TOTAL
Inversión Realizada (\$)						
Infraestructura						
Equipamiento						
Formación del personal						
Gastos operativos						
Número de Trámites Completos						
Ingresos por Trámites						
Ingresos por Transferencias						
Ingresos por Subsidios Directos						
Total Ingresos						
Gastos Operativos						
Inversiones en Operaciones						
Total Egresos						
Diferencia (Ingresos – Egresos)						
Cobertura (Egresos/Ingresos)						
Nivel de Subsidio (Subsidios/Egresos)						
Flujos de Ingresos	Explicación de los flujos de ingresos esperados por los trámites. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen la inversión del PAT para incremento de estos flujos. Presentación del impacto parcial de las inversiones del PAT para cada IAT.					
Flujos de Egresos	Explicación de los flujos de egresos esperados para realización de los trámites. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen los gastos del PAT.					
Flujos de Subsidios Inversiones	Explicación de los flujos de subsidios y su impacto en la valoración de las operaciones. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen la inversión del PAT las cuales conduzcan a la reducción de la dependencia institucional en los subsidios.					

Análisis de los Costos	Análisis de las estructuras de costos correspondientes a los trámites, especialmente aquellos que son subsidiados. Explicación de las acciones realizadas con ayuda del PAT para mejorar el manejo de los costos.
Flujos de Inversiones en Operaciones	Explicación de los flujos de inversiones evaluadas. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen las inversiones del PAT y su impacto en las inversiones previstas con recursos institucionales o externos.
Conclusión el Impacto de las Inversiones del PAT en Materia de Sostenibilidad	Resumen conclusivo del análisis de sostenibilidad llevado a cabo para justificar las inversiones del PAT en apoyo a las IAT y el SAT. Explicación del impacto de las acciones de fortalecimiento puestas en acción por el PAT. Incluir en el resumen conclusivo la visualización de las condiciones Ex Ante y la situación Ex Post, además de integrar una visión Con y Sin el PAT.

ANEXOS

Anexo 1. Fuentes de Información para las Variables de Cálculo

El cuadro 6 muestra las fuentes de información conocidas para obtener los datos de las variables que conforman los indicadores:

Cuadro 6: Fuentes de Información de las Variables

Variable / Institución	Catastro	Registro	Titulación
Trámites (por Tipo)	Registro de Solicitudes Bitácora de Procesos Sistema Administrativo	Registro de Solicitudes Bitácora de Procesos Sistema Administrativo	Registro de Casos Indiv. Casos por Territorio Casos por Delegaciones Sistema Administrativo
Trámites por Tipo de Transacción	Bitácora de Procesos Sistema Administrativo	Bitácora de Procesos Sistema Administrativo	Bitácora de Procesos Sistema Administrativo
Ingresos por Tipo de Trámite	Tesorería (Caja) Contabilidad Sistema Financiero	Tesorería (Caja) Contabilidad Sistema Financiero	Tesorería (Caja) Contabilidad Sistema Financiero
Ingresos por Subsidio Directo	Donaciones Directas Contabilidad Personal Asignado Sistema Administrativo Sistema Financiero	Donaciones Directas Contabilidad Personal Asignado Sistema Administrativo Sistema Financiero	Donaciones Directas Contabilidad Sistema Financiero
Ingresos por Transferencias Presupuestarias	Presupuesto General Transferencias c/Destino Contabilidad Sistema Financiero	Presupuesto General Transferencias c/Destino Contabilidad Sistema Financiero	Presupuesto General Transferencias c/Destino Contabilidad Sistema Financiero
Gastos Operativos	Contabilidad Sistema Administrativo Sistema Financiero	Contabilidad Sistema Administrativo Sistema Financiero	Contabilidad Sistema Administrativo Sistema Financiero
Costos por Tipo de Inversión	Planificación Contabilidad Sistema Administrativo Sistema Financiero	Planificación Contabilidad Sistema Administrativo Sistema Financiero	Planificación Contabilidad Sistema Administrativo Sistema Financiero