



NUESTRA RIQUEZA INEXPLORADA

**Hacia una gestión moderna
de los activos públicos**

Editores

Mauricio García Mejía - Alejandro Pareja - Pedro Farias

Clasificaciones JEL: H11, H27, H54, H82, H83, G12, D24, D73, E22, L85, L32, L90, O43, O54, P48

Palabras clave: gestión de activos públicos, gestión inmobiliaria, desarrollo económico, gestión pública, ingresos, infraestructuras, propiedad gubernamental, administración pública, contabilidad del sector público, valuación de activos, inversión pública, crecimiento económico, planificación de activos, planificación estratégica, desarrollo del suelo, reforma, transformación digital, transparencia, prestación de servicios, reducción de costes, sostenibilidad, huella ambiental del gobierno, sostenibilidad fiscal, balance, gestión estratégica de activos, modelo de gestión, innovaciones en la gestión pública, América Latina y el Caribe

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Proveedores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Partners, LLC)

Revisión editorial: XX

Diagramación: Puntoaparte Editores, www.puntoaparte.com.co

Fotografías y Ilustración: www.shutterstock.com

Iconografía: www.thenounproject.com

Agradecimientos

Los editores desean agradecer a Sun Joon Choe, Jefe del Equipo de Negocios Internacionales de la Corporación de Gestión de Activos de Corea; a Norman Dong, Director General de FD Stonewater y antiguo Comisario del Servicio de Edificios Públicos de la Administración de Servicios Generales de EE.UU; y a sus colegas y supervisores en el BID, Lea Giménez (Jefe de División), Edgardo Mosqueira, Miguel Porrúa, Jorge de León y Benjamin Roseth. Los editores también desean reconocer el apoyo de la División de Conocimiento e Innovación del BID y del Fondo de Desarrollo de la Capacidad Pública de Corea.

ÍNDICE

1



Hacia una mejor gestión estratégica del patrimonio público en América Latina

Mauricio García Mejía, Ph.D. - Olga Kaganova, Ph.D.

9

2



Un estudio de caso de Nueva Zelanda

Ian Ball, Ph.D.

70

3



Cómo dar un giro a las fortunas de las ciudades desbloqueando los activos públicos

Dag Detter

88

Referencias

104

Sobre los autores

109



Prólogo

Imaginemos que estalla una pandemia que genera una crisis sanitaria de dimensiones colosales. Los gobiernos del mundo se ven obligados a tomar medidas extremas, como cierres generalizados, cierres de empresas y medidas sanitarias especiales y de distanciamiento social en lugares públicos. El impacto económico no se hace esperar, por lo que los gobiernos deciden conceder subvenciones a las personas y empresas más afectadas por la crisis económica. Mientras tanto, los ingresos fiscales caen, al igual que la actividad económica. Entonces, aparece una vacuna que debe administrarse a todo el mundo para acabar con la crisis lo antes posible, pero resulta que requiere condiciones de almacenamiento muy particulares.

En este escenario, el gobierno debe responder rápidamente. Tiene previsto reducir las cantidades que cobra por el alquiler de sus inmuebles a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y a las empresas especialmente afectadas por la crisis, pero no tiene una lista de todos sus inquilinos. Quiere reanudar el servicio en las oficinas públicas, pero no conoce la capacidad de ocupación

de sus oficinas con los nuevos protocolos sanitarios de distanciamiento social, ni las condiciones sanitarias de sus edificios. A continuación, quiere generar algunos ingresos rápidos para financiar los mayores gastos de emergencia y compensar la pérdida de ingresos, pero no sabe cuáles de sus propiedades tienen mayor valor y pueden venderse rápidamente sin afectar el servicio a los ciudadanos. Por último, quiere montar una cadena de distribución de medicamentos, pero no sabe dónde hay frigoríficos lo suficientemente fríos para almacenar las nuevas vacunas. Este escenario es demasiado familiar para muchos gobiernos hoy en día.

Históricamente, los gobiernos latinoamericanos han acumulado un amplio patrimonio, heredado de los períodos coloniales u obtenido a través de las políticas y la expansión del Estado. En las últimas décadas, la globalización, los nuevos modelos de gobernanza y la necesidad de satisfacer las demandas de los ciudadanos han modificado los sistemas de prestación de servicios gestionados por el Estado. Estos fenómenos han afectado al funcionamiento y/o la gestión de los activos

Lamentablemente, en ALC las sociedades no han aprovechado los numerosos beneficios potenciales que podrían generar los activos públicos no financieros.

nacionales, como los edificios públicos, los bienes muebles, la tierra, los bosques, el patrimonio cultural y otros activos públicos no financieros.

En muchos casos, el crecimiento del sector público ha contribuido a una asignación acelerada y mal planificada de los activos nacionales, reduciendo la flexibilidad para nuevos usos. Esto ha repercutido en la valoración de dichos activos o simplemente no ha reconocido formas significativas de utilizarlos.

Lamentablemente, en América Latina y el Caribe (ALC), las sociedades no han aprovechado los numerosos beneficios potenciales que podrían generar los activos públicos no financieros. La falta de instrumentos de gestión adecuados, de herramientas tecnológicas y los marcos regulatorios obsoletos, limitan los usos económicos y sociales de estos activos. Esto afecta a su capacidad para contribuir a la salida de las crisis. Ni qué decir de los activos intangibles, como el conocimiento, la información, el software, las patentes y otros, mucho menos explotados y aun más infrautilizados.

Con el fin de apoyar a los gobiernos de la región en sus iniciativas para mejorar la gestión de los activos públicos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto con varios socios estratégicos, ha organizado en los últimos años varios debates¹ para abordar este tema inexplorado. Estos eventos han destacado la gestión y el uso eficiente de los activos públicos como un instrumento importante para ayudar a los gobiernos a cumplir sus objetivos fiscales y de política pública.

Esta publicación, que se basa en las experiencias de expertos internacionales, profesionales y del BID en este ámbito, pretende contribuir a este esfuerzo. Está organizada en tres capítulos. En el primer capítulo se analiza la importancia de una gestión eficiente de los activos en los países de ALC. Se evalúa la situación de la gestión de activos públicos en la región y se presenta un modelo con los componentes básicos de un sistema eficiente de gestión de activos públicos. El segundo capítulo presenta un ejemplo de transformación de la gestión de activos a nivel nacional, describiendo los antecedentes y el alcance de las reformas de la gestión contable y financiera emprendidas

¹ Por ejemplo, un seminario titulado “Gestión de activos públicos: Mejores Prácticas Internacionales” se realizó en la ciudad de Buenos Aires en 2018 con la participación de autoridades de diferentes organismos responsables de la gestión de activos estatales en América Latina. Contó con las presentaciones de la Administración de Servicios Generales de Estados Unidos, Servicios Públicos de Canadá y expertos de Suecia y Nueva Zelanda, entre otros. Dos seminarios sobre “Gestión digital de activos públicos: Un enfoque innovador de Corea” se celebraron en noviembre de 2020.



Fotografía por Brandon Bourdages / Shutterstock.com

por el gobierno de Nueva Zelanda hace tres décadas, que proporcionaron el marco para la gestión de activos en los niveles nacional y local de gobierno. El tercer capítulo analiza las implicaciones de una gestión eficiente de los activos para los gobiernos locales. Extrae lecciones de los casos de éxito de Boston, Londres, Copenhague y Hong Kong, que han valorado sus activos comerciales de forma tal, que les ha ayudado a financiar sus inversiones. El capítulo concluye con una propuesta de creación de fondos de riqueza urbana.

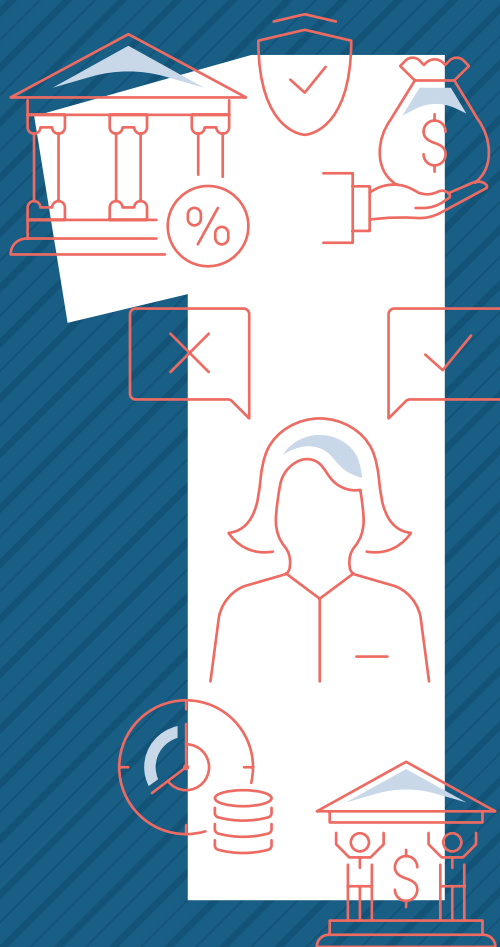
Esperamos que los estudios contenidos en esta publicación refuercen la conciencia de los gobiernos de la región sobre la importancia de mejorar la gestión de sus activos no financieros como forma de hacer crecer sus economías.

Julio de 2021

Lea Gimenez

Jefe de División

División de Innovación en los Servicios al Ciudadano (ICS)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



Hacia una mejor gestión estratégica del patrimonio público en América Latina

Mauricio García Mejía, PhD - Olga Kaganova, PhD

La importancia de los activos públicos	10
Motores de cambio y tendencias de respuesta	18
¿De dónde partimos en América Latina?	35
Hacia una gestión profesional del patrimonio público	41
Conclusiones	67
Apéndice 1	68



La importancia de los activos públicos

En América Latina y el Caribe (ALC), como en muchas otras partes del mundo, los gobiernos han acumulado históricamente grandes volúmenes de activos físicos (es decir, no financieros), como tierras, edificios e infraestructuras. Por ejemplo, el 86 % de los 3900 millones de hectáreas de bosques del mundo son de propiedad estatal. Solo recientemente ha llamado la atención de los gobiernos la enorme magnitud financiera de estas posesiones y sus pasivos asociados.

Según una evaluación realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018, los activos públicos no financieros corresponden en promedio al 54 % del PIB de los países (FMI, 2018a)². En 29 países miembros de la Unión Europea, este promedio se acercaba al 70 %, mientras que las proporciones eran especialmente elevadas en las antiguas economías de planificación centralizada: entre el 200 y el 300 % del PIB del país (Unión Europea, 2018). En promedio, el valor de los

*“Un activo es un artículo, cosa o entidad que tiene un valor real o potencial para una organización”.
ISO 55000, 2014*

activos no financieros de los Estados en la muestra del FMI supera los activos financieros (estos últimos incluyen las empresas de propiedad estatal o sus acciones)³, y los activos financieros y no financieros superan conjuntamente la deuda pública bruta. Además, el inventario de activos públicos no financieros (en particular, las infraestructuras) de los Estados latinoamericanos creció mucho en los últimos años, debido a los altos niveles de inversión durante el boom de las materias primas. Por lo tanto, esta cuestión debería ser de especial interés para la región. Estas cifras indican que la buena gestión de los activos públicos es fundamental para la economía. Existe un potencial de beneficios financieros y económicos si se mejora

² Excluyendo la tierra y los recursos naturales. La muestra corresponde a 69 países que cubren el 87 % del PIB mundial.

³ Los activos financieros representan el 47 % del PIB. Véase FMI (2018a) para más información.



*“Las organizaciones logran sus objetivos mediante la gestión eficaz y eficiente de sus activos”.
ISO 55001, 2014*



Fotografía por Verticalarray Sergey Uryadnikov / Shutterstock.com

la gestión, una oportunidad perdida si los activos nunca han sido bien gestionados, y un riesgo de contracción económica si la calidad de la gestión empeora.

Se reconoce, cada vez más, que las repercusiones de la gestión de los activos no financieros del Estado se extienden mucho más allá del funcionamiento interno del gobierno, y que una gestión adecuada es fundamental para la prosperidad económica de las naciones y ciudades y para la calidad de vida de sus ciudadanos (Detter y Fölster, 2015 y 2017). El valor de estos activos públicos podría alcanzar cantidades extraordinarias si se contabiliza adecuadamente. Más allá del valor

de la inversión pública o del valor intrínseco de la infraestructura asociada, los activos públicos contribuyen significativamente a la productividad total de los factores, lo que significa que son utilizados por los agentes económicos en el proceso de producción. Así, su contribución real a la economía nacional es mayor que su valor contable. Los servicios de infraestructura son esenciales tanto para las empresas como para los individuos y son insumos indispensables en los procesos de producción; los problemas de suministro, la mala calidad y la falta de fiabilidad influyen directamente en los costes y la competitividad de las empresas (Carvalho, Powell y Serebrinsky, 2020).



Existe una amplia literatura teórica y empírica sobre el vínculo entre la inversión pública y el crecimiento económico. Gran parte de esta literatura reconoce que este vínculo puede ser positivo debido a su efecto sobre la productividad total de los factores (Straub, 2008). Sin embargo, el impacto económico de la calidad de la gestión de los activos públicos ha recibido mucha menos atención académica⁴, a pesar de que puede ser una importante fuente de riqueza.

Sin embargo, cada vez hay más datos empíricos e investigaciones que demuestran la importancia de una mejor gestión de los activos. Por ejemplo, la mejora de la eficiencia en la gestión de los activos públicos en Corea ha generado un aumento anual del 36,7% en los ingresos por venta de activos, del 23,7% en los alquileres y del 34,2% en las multas por mal uso de la propiedad estatal, lo que ha implicado nuevos ingresos anuales para el Estado de casi USD 873 millones. Según Woetzel *et al.* (2016), una mejor gestión estratégica de los activos puede reducir potencialmente las necesidades de inversión en



infraestructuras hasta en un 38%. En la misma línea, la reutilización de la propiedad del gobierno para una mayor productividad económica —incluyendo las bases militares retiradas del servicio, los terrenos ferroviarios infrautilizados, los puertos y otras propiedades nacionales en zonas urbanas deseables— puede aumentar directamente el PIB (Grant y Skilling, 2014).

Además, los edificios y las infraestructuras de las administraciones públicas están asociados a pasivos de gastos importantes y variables. Por lo tanto, la suma neta de estos activos y pasivos también podría ser negativa si no se gestiona bien. Los gastos típicos incluyen (i) el pago de la deuda contraída para financiar la construcción de infraestructuras y (ii) los gastos de operación y mantenimiento (O&M) y de recapitalización relacionados con los edificios y las infraestructuras. Sin embargo, incluso en las economías avanzadas, los gobiernos suelen invertir relativamente poco en el mantenimiento de los edificios e infraestructuras existentes, acumulando un mantenimiento diferido, que conduce a un deterioro

⁴ Varias contribuciones teóricas han destacado la importancia del gasto público en mantenimiento como uno de los determinantes del crecimiento. En varios modelos, el inventario de capital de la economía está determinado tanto por la inversión nueva como por la depreciación de la inversión existente, que el gobierno frena mediante el gasto en mantenimiento. Las tres contribuciones más citadas son Rioja (2003), Kalaitzidakis y Kalyvitis (2004), y Agénor (2009). Lamentablemente, la escasa literatura producida en esta área se concentra en unas pocas economías avanzadas debido a la falta de datos disponibles en la región de ALC.



Fotografía por Branko Jovanovic/ Shutterstock.com

premature del estado de los activos y a un aumento de los costes de reparación y sustitución en el futuro. La magnitud de este problema es a menudo aterradora. Por ejemplo, la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles estima que el estado medio de las infraestructuras estadounidenses es “bajo” (D+) y que el déficit de inversión acumulado constituye aproximadamente el 45 % de las necesidades totales estimadas hasta 2025 si se mantienen las tendencias actuales (Infrastructure Report Card, 2017). Esta subinversión crónica aumentó en muchos países como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008 (Woetzel

et al., 2016). El impacto negativo en las finanzas públicas se sigue sintiendo en muchos países, como Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos.

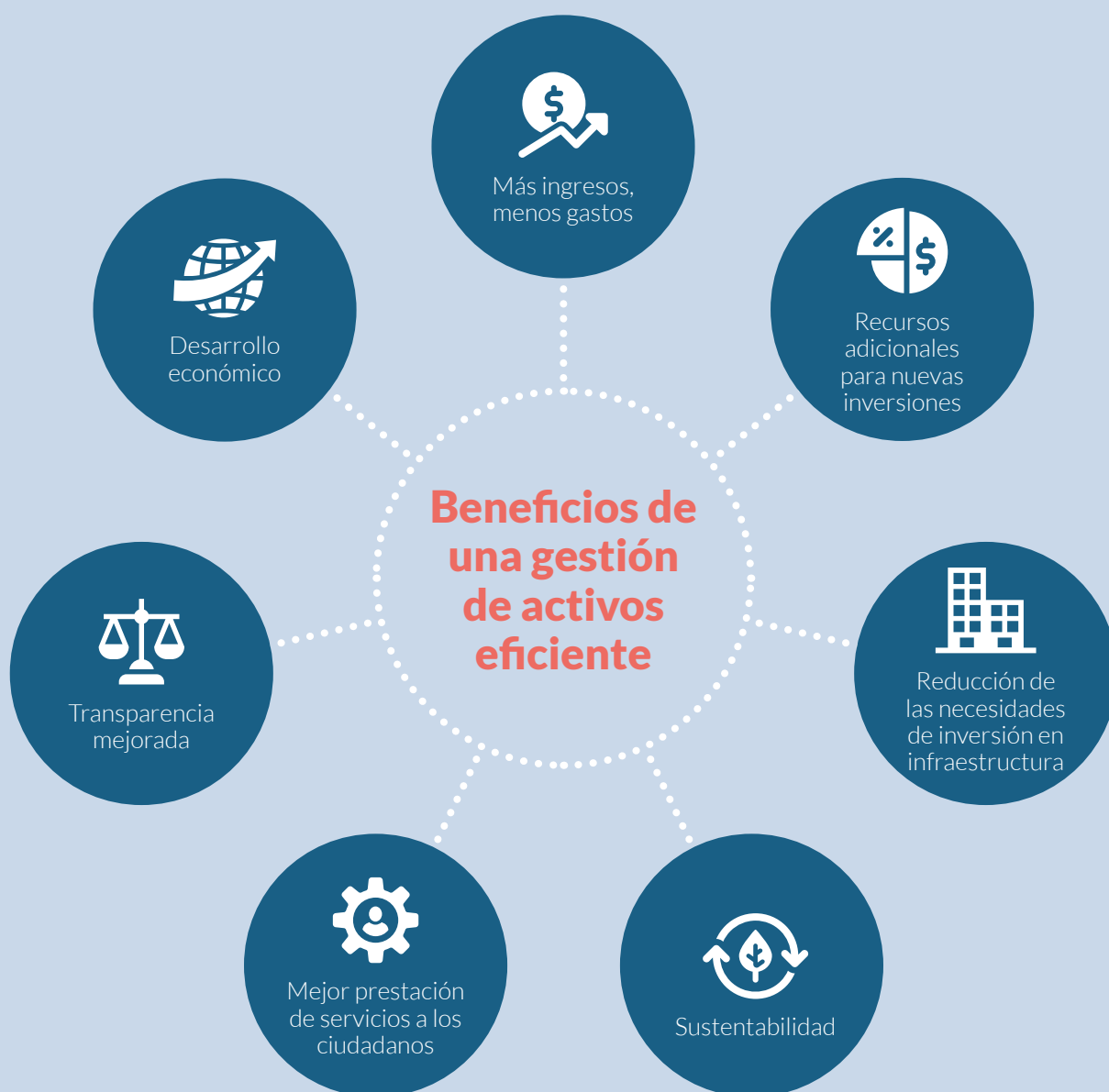
Para los países que están experimentando una rápida urbanización, un problema inminente es cómo financiar y proporcionar infraestructura pública para el crecimiento urbano. En general, la mayoría de las necesidades de inversión en infraestructuras —alrededor del 63%— se encuentran en las economías emergentes, y algunos de los mayores déficits de gasto se encuentran en Brasil, Indonesia y México (Woetzel *et al.*, 2017).



Otro punto importante a tener en cuenta es que la gestión de los activos no financieros debería estar en el centro de la administración pública en general, independientemente de que los gobiernos reconozcan este hecho. La mejora de la

gestión de activos puede conducir a mejores resultados en muchos otros ámbitos de la gestión pública. Por ejemplo, la gestión estratégica de los activos no financieros dará lugar a la obtención de resultados tangibles, como se ve en el gráfico 1.

Gráfico 1. Ventajas de una gestión eficaz de los activos





Mejora de los resultados financieros del gobierno, incluidos el aumento de los ingresos, la reducción de los gastos (sin reducir la calidad o la cantidad de los servicios), y la mejora del balance y la estabilidad fiscal:

En este documento se analizan ejemplos ilustrativos del Reino Unido. Otro ejemplo es la U. S. Federal Assets Sale and Transfer Act de 2016, que reduce los costes de los bienes inmuebles federales mediante la consolidación de la huella de los edificios e instalaciones federales; la maximización de la tasa de utilización de los edificios e instalaciones federales; la reducción de la dependencia del espacio alquilado; la venta o la reutilización de activos infrautilizados de alto valor para obtener el mejor valor y maximizar el rendimiento para el contribuyente; la reducción de los costes de funcionamiento y mantenimiento de los bienes inmuebles civiles federales; la reducción de la redundancia, el solapamiento y los costes asociados a las oficinas sobre el terreno; crear incentivos para que los organismos federales logren una mayor eficiencia en sus inventarios de bienes inmuebles civiles; facilitar y agilizar la venta o eliminación de bienes inmuebles civiles federales innecesarios; mejorar la eficiencia de las transferencias de bienes inmuebles para la prestación de servicios a las personas sin hogar, y ayudar a los organismos federales a lograr los objetivos de sostenibilidad del gobierno mediante la reducción del exceso de espacio, inventario y consumo de energía, así como mediante el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.



Recursos adicionales disponibles para la financiación y el suministro de infraestructuras, como ingresos adicionales para gastar en inversiones en capital público, participación del sector privado en el suministro de infraestructuras públicas, y otros:

El Centro de Transporte Volpe de Cambridge (MA) es un ejemplo de cómo la gestión creativa de los activos puede liberar el valor potencial de la propiedad. El solar de Volpe era un extenso campus de edificios federales envejecidos y abundantes aparcamientos de superficie, en 14 acres, en el



corazón de Kendall Square. Reconociendo que su baja densidad de ocupación distaba mucho de ser el mejor uso para este terreno, el gobierno aprovechó su potencial de desarrollo intercambiando 11 acres al mejor postor —en este caso, el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT)— y consolidando su futura ocupación en los 3 acres que permanecerían bajo control federal. El acuerdo acabaría generando un valor de USD 750 millones (Dong, 2017). El acuerdo de intercambio requiere que el MIT diseñe y construya una instalación de última generación para el Departamento de Transporte en una parte de la propiedad que quedará en manos del gobierno federal. A cambio, la parte de la propiedad que ya no necesite el gobierno federal se traspasará al MIT tras la construcción de la nueva instalación (U.S. General Services Administration, s. f.).



Reducción de las necesidades de inversión en infraestructuras: Según el McKinsey Global Institute, estas necesidades de inversión pueden reducirse en un 38% mediante tres medidas combinadas, todas ellas en el ámbito de la gestión de activos: (i) mejorar la selección de proyectos y optimizar las carteras de infraestructuras, (ii) racionalizar la entrega, y (iii) aprovechar al máximo los activos existentes (Woetzel *et al.*, 2016).



Reducción de las oportunidades de corrupción y conflicto de intereses: Mediante una mayor transparencia de las normas y los procesos, así como mediante el uso de procedimientos competitivos cuando los organismos gubernamentales interactúan con el sector privado, ya sea a través de la selección de una asociación público-privada (APP) o del arrendamiento de espacio de oficinas.



Aumento de la sostenibilidad y la resiliencia climática: Un estudio reciente muestra que la liberación de terrenos vacíos o infrautilizados en manos del gobierno en ubicaciones privilegiadas de Riad (Arabia Saudita) para el desarrollo privado puede cambiar el curso de la expansión urbana insostenible que tiene lugar en la ciudad (Malkawi *et al.*, 2016). Otro ejemplo son los recientes intentos de desarrollar una metodología que incluya criterios de resiliencia climática en la priorización de proyectos de inversión durante la planificación de la inversión de capital público (Banco Mundial, 2018).



Aumento del desarrollo económico: Las bases militares desmanteladas en las ciudades pueden ser reutilizadas para usos urbanos civiles. Un paradigma similar es aplicable a los terrenos ferroviarios, puertos y otras propiedades nacionales infrautilizadas en zonas urbanas deseables. En general, la mejora de la productividad económica de los terrenos de propiedad gubernamental y otros activos no financieros contribuye directamente a aumentar el PIB (Grant y Skilling, 2014).



Mejora de la prestación de servicios a los ciudadanos: Varios de los principales atributos de calidad de los servicios (características de los servicios que afectan a la satisfacción de los usuarios) están relacionados con los activos en uso y, por tanto, entran en el ámbito de la gestión de activos públicos. Destacan directamente atributos de calidad como la accesibilidad, la comodidad y la facilidad de uso de los centros de atención al ciudadano. Por otro lado, cada vez es más evidente que los activos físicos son un medio para prestar servicios a los ciudadanos y a las empresas, incluso en los casos de la energía, el transporte, las telecomunicaciones y el agua, donde la gestión de los activos de infraestructura, la regulación y el rendimiento de las empresas que los gestionan, y aun el comportamiento de los consumidores, son determinantes de la disponibilidad y la calidad de los servicios (Carvallo, Powell y Serebrinsky, 2020).



Motores de cambio y tendencias de respuesta

Los cambios sistémicos en la gestión de activos a nivel mundial han sido consecuencia de factores exógenos, principalmente los cambios económicos mundiales, el deterioro de las condiciones medioambientales y los cambios de paradigma en la forma en que debe funcionar el Estado⁵. Este contexto sugiere algunos motores de cambio que configuran las reformas en la manera de gestionar los activos públicos. A efectos analíticos, los hemos agrupado en seis categorías: las necesidades de reducción de costes o de generación de ingresos, las agendas de sostenibilidad medioambiental, los cambios en la visión del papel del Estado, la revolución tecnológica y —resultado de esta revolución— la aparición de nuevas prácticas de gestión, como la consolidación de los servicios en el *back* y el *front office* del

Estado, y las lecciones emergentes sobre las mejores prácticas en la gestión de activos (Kaganova y Amoils, 2020)⁶.

Este análisis es importante porque existe un amplio abanico de posibles enfoques que los gobiernos pueden seguir para gestionar sus activos no financieros, que dependen del motor de cambio que impulsa la reforma. Además, se trata de un ámbito nuevo y muy dinámico de la gestión gubernamental. Hoy en día, se reconoce comúnmente que los gobiernos han sido históricamente ineficientes en la gestión de activos y que, sin una verdadera profesionalización de esta área altamente técnica, las mejoras sistémicas no son factibles. Por lo tanto, identificar el principal motor del cambio en un país en un momento dado es un ejercicio importante porque influirá en la forma de enfocar la gestión de activos (el tipo de modelo elegido, los objetivos estratégicos, etc.), lo que acabará desencadenando algunas respuestas típicas.

5 Se refiere a la actual transición desde el paradigma de reforma propuesto por la Nueva Gestión Pública (NGP), que proponía a grandes rasgos la desvinculación de las instituciones, la promoción de mecanismos de competencia entre los proveedores de servicios y el uso de incentivos, a lo que se ha denominado Gobernanza de la Era Digital, que se centra en la reintegración de funciones en el Estado, la adopción de estructuras holísticas y orientadas a las necesidades, y en el avance en la digitalización de los procesos administrativos. Para más información, véase Dunleavy *et al.* (2005).

6 Este capítulo coincide estrechamente con Kaganova O. y J. Amoils (2020).



Fotografía por Who is Danny / Shutterstock.com

Necesidades de austeridad y reducción de costes

Estas se hicieron especialmente pronunciadas y apremiantes a raíz de la crisis financiera mundial de 2008. Los gobiernos centrales se vieron presionados para reducir los costes anuales de funcionamiento y mantenimiento relacionados con sus carteras inmobiliarias, y convertir los activos no financieros en efectivo, todo ello sin una reducción sustancial de los servicios públicos o, en la jerga gubernamental, “hacer más por menos”. Este motor amplió y reforzó una serie de tendencias positivas, entre ellas las siguientes:

1. Seguimiento, evaluación comparativa y reducción del consumo de espacio de oficina por parte de las entidades gubernamentales en muchos países. Por ejemplo, en el Reino Unido, el espacio por persona en 2016/2017 fue de 9,9m² por empleado a tiempo completo (ETC), lo que representa nuevas reducciones con respecto a la cifra de 2015/2016 de 10,4m²/ETC y 13m²/ETC en 2011/2012. Además, la tasa de vacantes en los inmuebles de la Administración central se redujo en un 40% en cinco años (de 2012 a 2017) y en 2017 fue de solo el 1,5% de la superficie, significativamente por debajo de la tasa del sector privado (HM Government, 2014).



2. Monitoreo, evaluación comparativa (*benchmarking*) y reducción de los costes anuales relacionados con la propiedad. Esto incluye la reducción de los costes de funcionamiento y mantenimiento mediante (i) la mejora de la eficiencia energética de los edificios gubernamentales y las flotas de vehículos, (ii) la consolidación de los organismos en menos edificios, lo que resulta en costes compartidos para muchas funciones, y (iii) la reducción del tamaño de la cartera de propiedades del gobierno. Por ejemplo, en un solo ejercicio fiscal, de 2015/2016 a 2016/2017, la cartera del Reino Unido se redujo en 100.000 m², el equivalente a 435 pistas de tenis (HM Government, 2018). La rescisión de costosos contratos de arrendamiento con propietarios privados permitió reducir los costes.

3. Reestructuración estratégica y racionalización de la cartera global de terrenos y edificios. Un concepto central que subyace a dicha reestructuración es que el gobierno debe poseer únicamente las propiedades necesarias para sus operaciones actuales y previstas. Esto, a su vez, implica que las carteras de propiedades acumuladas históricamente deben convertirse en carteras que estén alineadas con las misiones y los mandatos específicos de los organismos gubernamentales. Por lo general, esto comienza con la enajenación de propiedades vacías o infrautilizadas. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido redujo el tamaño de su

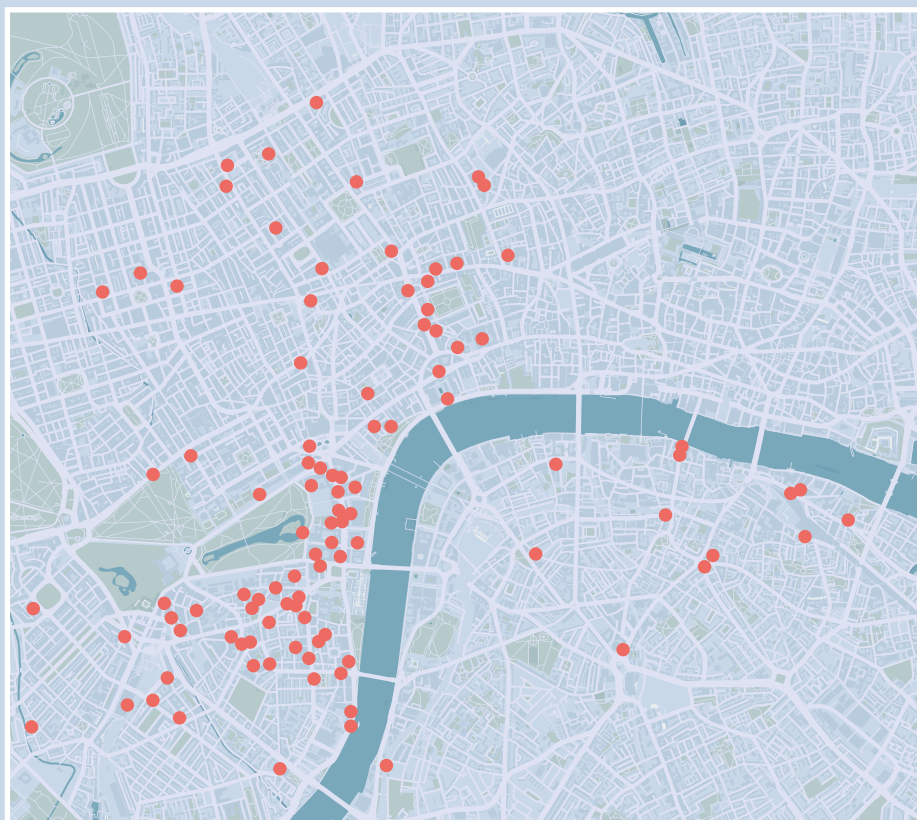
Monetización de los activos no estratégicos de las empresas estatales: Los terrenos y edificios que no son necesarios para el funcionamiento de las empresas públicas (por ejemplo, las que gestionan los puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.) se venden y el producto de la venta se reinvierte (“se recicla”) en nuevas infraestructuras.

cartera de propiedades en un 22 % entre 2010 y 2014/2015 (HM Government, 2018). Otra medida fue la reubicación de organismos gubernamentales desde ubicaciones privilegiadas a otras menos costosas, incluso fuera de Londres. Entre 2012 y 2016, el número de edificios gubernamentales en el centro de Londres se redujo de 126 a 63 (NAO, 2017). La intención es seguir reduciendo este número a unos 20 edificios para 2025, como se ilustra en el gráfico 2.

En una nueva manifestación de esta tendencia, organismos gubernamentales de distintos niveles de gobierno se alojan en el mismo edificio. Por ejemplo, el gobierno central del Reino Unido promueve agresivamente este concepto a través de su iniciativa “One Public Estate”, que es voluntaria para los municipios, aunque el 95 % de ellos se han adherido a la misma.



Gráfico 2. Racionalización de las oficinas gubernamentales: Propuestas gubernamentales en el centro de Londres (2012 a 2016).

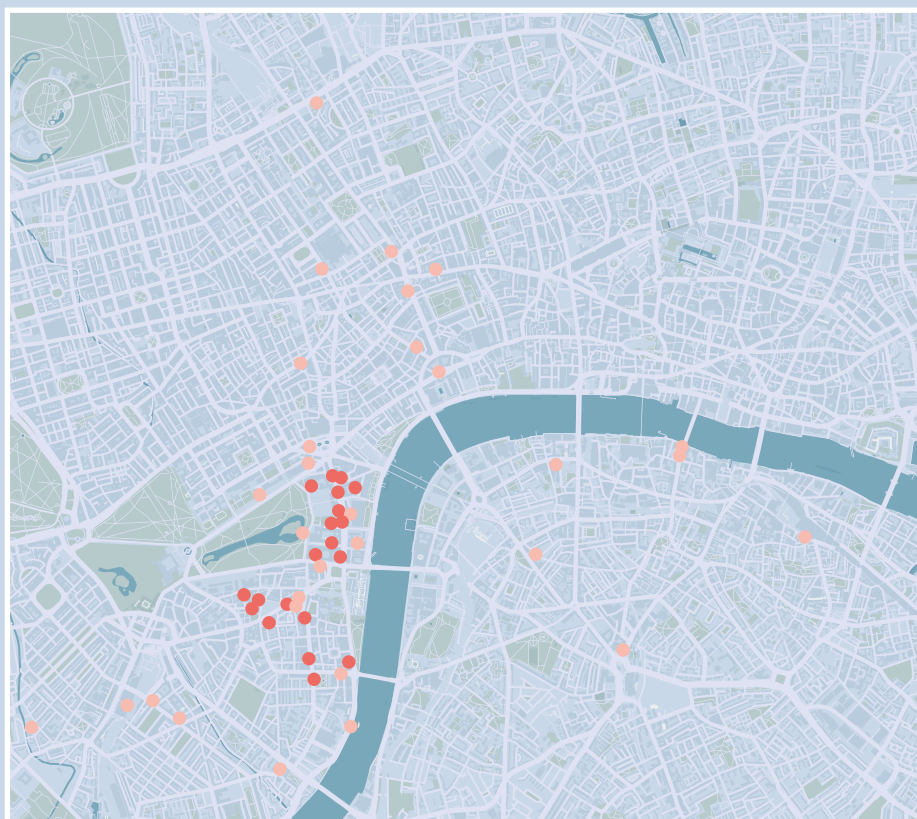


Reducción del número de edificios en el centro de Londres (2012 a 2016)

El número de edificios en el centro de Londres se ha reducido a la mitad desde 2012.

Patrimonio del gobierno en 2012.

■ Patrimonio del gobierno en 2012



Reducción del número de edificios en el centro de Londres (2012 a 2016)

El número de edificios en el centro de Londres se ha reducido a la mitad desde 2012.

Patrimonio del gobierno en 2016.

■ Patrimonio gubernamental planificado en 2020

■ Patrimonio del gobierno que se enajenará a partir de 2016



Del mismo modo, en Ecuador, el gobierno promovió un amplio proceso de desconcentración administrativa basado en una nueva zonificación del territorio (Gobierno de Ecuador, s. f.). Esta nueva forma de planificar la prestación de servicios públicos en todo el país llevó al cierre de varias oficinas, a la ampliación de algunas y a la apertura de nuevos puntos de atención en distintas localidades, modificando la necesidad de inmuebles en todo el territorio para el funcionamiento gubernamental.

1. Sin embargo, la enajenación de propiedades innecesarias no siempre es exitosa ni tan rápida como se esperaba. Por ejemplo, el Gobierno italiano tiene previsto vender propiedades públicas por unos USD 2.100 millones para reducir su deuda. Sin embargo, puede tener dificultades para vender su cartera de propiedades no utilizadas (por ejemplo, antiguos cuarteles del ejército, hospitales y edificios de oficinas) para cumplir los objetivos de ingresos públicos. Los expertos explican que la consecución de los agresivos objetivos de generación de ingresos por la venta de activos puede verse mermada cuando se colocan en el mercado grandes volúmenes de inmuebles que no pueden ser absorbidos, así como por los complejos procedimientos de recalificación de terrenos, que cambian los posibles usos del suelo en diferentes zonas de una ciudad (Sirletti y Totaro, 2019).



2. Una gestión financiera más eficaz y transparente de los terrenos y edificios controlados por organismos especializados, como los departamentos de defensa. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Ministerio de Defensa tiene requisitos financieros similares a los establecidos para otros ministerios, como la cantidad de ingresos que necesita recibir por la enajenación de terrenos excedentes y la reducción prevista de los costes de funcionamiento y mantenimiento (NAO, 2016).
3. Monetización de los activos no estratégicos de las empresas estatales. El concepto es similar al anterior: que los terrenos y edificios que no sean necesarios para las operaciones de las empresas estatales se vendan y los ingresos se reinviertan (“reciclen”) en nuevas infraestructuras. Esta idea no es nueva, pero a menudo requiere una fuerte voluntad política para aplicarla. India ofrece un ejemplo reciente



(Ohri, 2018). Introdujo y comenzó a aplicar una política de este tipo a partir de principios de la década de 2010. Una aerolínea estatal, Air India, ha estado subastando sus activos no esenciales, como propiedades residenciales y comerciales en todo el país y en el extranjero, desde 2013, como parte de su plan de reestructuración y cambio de rumbo de 10 años (LiveMint, 2018).

Racionalizar, optimizar e integrar las operaciones de gestión inmobiliaria para mejorar la eficiencia. Esto se solapa con la mencionada racionalización de las carteras inmobiliarias. Sin embargo, también incluye esfuerzos significativos para mejorar los aspectos organizativos de la gestión de activos e inmuebles y para aumentar la profesionalidad de los gestores de activos. Sin embargo, la forma de llevar a cabo estos esfuerzos ha sido objeto de mucha experimentación y debate. Los enfoques han incluido la centralización de la función de gestión de activos (en el Reino Unido, con la creación de la Unidad de Propiedad Gubernamental en 2010, que se transformó en la Oficina de Propiedad Gubernamental y la Agencia de Propiedad Gubernamental en 2018); la creación de corporaciones gubernamentales (Canadá ha experimentado mucho con este enfoque); y la subcontratación de varias partes de la gestión de activos e instalaciones y funciones

Lamentablemente, en ALC la gestión de activos públicos no financieros no ha logrado generar los beneficios potenciales que la sociedad podría esperar.

relacionadas con el sector privado (como Australia, la Infraestructura Ontario de Canadá, etc.).

4. Compartir el espacio (terreno, edificio) con un socio del sector privado (gráfico 3). En algunos países, sin embargo, la zonificación del uso del suelo no permite este tipo de uso compartido.

Algunos de los enfoques anteriores, cuando se combinan, dan lugar a la intensificación de los usos del suelo en las tierras de propiedad estatal y al aumento de la productividad de estas tierras (Kaganova, 2020). El gráfico 3 muestra un ejemplo de La Haya. Más adelante, en la sección dedicada a la consolidación, se presentan ejemplos del nivel de los gobiernos centrales. Esta intensificación supone un ahorro sustancial en los costes de construcción, de explotación y mantenimiento para las administraciones, una reducción del consumo de suelo para usos gubernamentales y ganancias financieras y económicas por la liberación de suelo desocupado para actividades privadas.



Gráfico 3. Ejemplo de usos públicos y privados combinados, La Haya (Países Bajos)



Datos de mapas: Google, ©2021/ La Haya, Holanda Meridional, oct 2020 / <https://bit.ly/3zXBR2Q>



Lamentablemente, la presión fiscal y el afán de austeridad también han tenido múltiples implicaciones negativas para la gestión de los activos de las administraciones públicas. Entre ellas, un mayor uso de soluciones a corto plazo que acaban generando impactos muy negativos a medio y largo plazo, que incluyen:

1. Las ventas de emergencia, o ventas de incendio (es decir, ventas rápidas a precios muy reducidos) de terrenos y edificios gubernamentales en el extremo inferior del mercado inmobiliario. Durante la crisis financiera mundial o inmediatamente después de ella, muchos gobiernos, tanto centrales (por ejemplo, Francia, Alemania, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos) como subnacionales, recurrieron a esta medida desesperada, renunciando a ingresos que podrían haberse obtenido esperando a que el mercado inmobiliario fuera más favorable (Kaganova, 2010/2011). Además, las propiedades enajenadas en las ventas de emergencia suelen seleccionarse al azar, sin planificación estratégica ni suficientes consideraciones

profesionales, lo que conlleva un aumento de los costes públicos futuros (Kaganova, 2010/2011). Las valoraciones de los activos también son muy volátiles y pueden estar muy correlacionadas con el ciclo económico, lo que significa que sus valores pueden estar en su punto más bajo cuando las necesidades de financiación son más urgentes (FMI, 2018).

2. Sobreventa de propiedades gubernamentales y uso de arrendamientos. La idea de vender propiedades públicas y arrendarlas a un nuevo propietario privado se hizo especialmente popular tras la crisis financiera de 2008, ya que estas ventas pueden proporcionar una infusión de efectivo inmediata y única. Sin embargo, estas transacciones pueden ser sustancialmente más caras para los contribuyentes a largo plazo si no se estructuran adecuadamente (en otras palabras, el coste acumulado del arrendamiento puede ser mucho mayor que el coste de la propiedad).
3. Utilización de los ingresos de la venta para subsanar los déficits presupuestarios de explotación. Esta es una política pública muy deficiente, ya que genera ingresos puntuales sin resultados duraderos. En el marco de una gestión responsable y prudente de los activos, los ingresos procedentes de la venta de activos no financieros deberían destinarse a inversiones de capital, al reembolso de la deuda a largo plazo o a la financiación de reformas sistémicas (Peterson y Kaganova, 2010).



4. “Abandono respetuoso”. El término fue acuñado por los responsables de una agencia federal canadiense. Implica que la agencia simplemente deja de gastar en el mantenimiento de una propiedad por falta de fondos. En otras palabras, las medidas de austeridad suelen aumentar y acelerar la falta de inversión ya existente en el mantenimiento y la reparación de inmuebles.

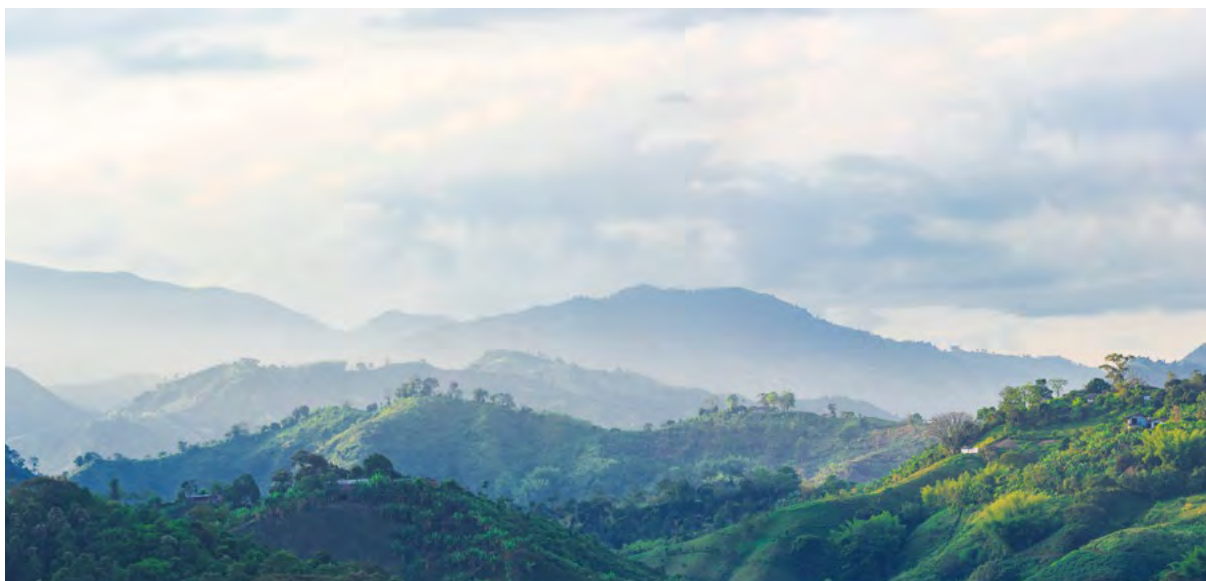
5. Impacto negativo en los gobiernos subnacionales. Las reducciones presupuestarias a nivel del gobierno central suelen traducirse en una reducción de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales, lo que reduce aun más la financiación para la gestión de activos locales. Hay ejemplos en los que la magnitud de la reducción puede ser catastrófica. Por ejemplo, en el Reino Unido, se preveía que la financiación central a los gobiernos locales se redujera en un 77 % para 2020, generando un déficit de financiación de 5800 millones de libras (Metcalf, 2018).

Además, como indicó la Oficina Nacional de Auditoría británica en sus auditorías de dos organismos, HM Revenue and Customs y el Ministerio de Defensa, la presión política para lograr resultados de austeridad puede llevar a estimaciones poco realistas y optimistas de los posibles ingresos por ventas y ahorros de funcionamiento y mantenimiento (NAO, 2016). Además, los

planes de reforma sobrestiman el ritmo al que se obtendrán estos beneficios. En el caso del Ministerio de Defensa, una previsión financiera excesivamente optimista, junto con una externalización defectuosa destinada a lograr ahorros, dio lugar a un alto riesgo de que los activos inmobiliarios comprometieran la capacidad militar.

Agendas de sostenibilidad medioambiental

En el ámbito de la gestión de activos públicos, la preocupación por la huella medioambiental del gobierno ha llevado a la “ecologización” de los activos del gobierno, a través de la mejora de la eficiencia energética de los edificios, la reducción de las emisiones de CO₂ y la aplicación de las normas de Liderazgo en Energía y Diseño Medioambiental (LEED) a los edificios. Además, hay ejemplos de gestión de activos gubernamentales que promueven programas medioambientales más allá de los propios activos gubernamentales. Por ejemplo, la corporación gubernamental sostenible Canada Lands Company está buscando la certificación LEED para barrios enteros como parte de los proyectos de desarrollo que la empresa está preparando. En la Columbia Británica (Canadá), cuando el gobierno provincial introdujo una nueva ley de sostenibilidad medioambiental, empezó a aplicar la norma en los activos gubernamentales, dando al sector privado un periodo de gracia de unos años para cumplirla.



Fotografía por Javier Crespo / Shutterstock.com

La visión del papel del Estado

Las agendas políticas siempre han tenido un impacto notable en la gestión de activos en el Estado. En esencia, muchas decisiones importantes están impulsadas por cambios en las ideologías o políticas imperantes, decisiones que en última instancia pueden no redundar en el interés a largo plazo de los contribuyentes, aunque en la superficie parezcan justificadas. Por ejemplo, la privatización fue uno de los pilares de la amplia reforma gubernamental que tuvo lugar en Australia entre 1980 y 1990, que buscaba una mayor eficiencia a través de la competitividad en el sector público. Como parte de esta reforma, se privatizó la mayor parte de la cartera de edificios de oficinas del gobierno federal, y los organismos gubernamentales pasaron a utilizar predominantemente espacios alquilados (el 95 % del total, a finales de la década de 2000). Mucho después de la privatización de esta cartera, se reconoció que el coste del arrendamiento puede ser mayor que el de la propiedad a largo plazo. El caso contrario es

el de la excesiva nacionalización de la gestión de activos, cuando la experiencia de la gestión directa del mantenimiento y la rehabilitación de las infraestructuras a través de modalidades administrativas y/o de contratación tradicionales ha sido bastante ineficaz en promedio. En estos casos, es común observar una falta de presupuestación adecuada, negligencia y/o retrasos en el mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura, sobrecostos asociados al mal uso y evaluación de insumos y precios unitarios cuestionables, todo lo cual converge en un deterioro sistémico de la infraestructura. Detter y Fölster (2015) ofrecen muchos ejemplos de los impactos negativos de la interferencia política en la gestión de los activos del gobierno.

¿Es la corporatización de los activos del gobierno un camino a seguir? Detter y Fölster sostienen que la corporatización de la gestión de activos públicos, si va acompañada de una buena gobernanza, puede proteger la gestión de activos de las interferencias políticas y, en general, mejorar su eficiencia y eficacia.



Hay ejemplos que apoyan esta opinión. Lamentablemente, también hay múltiples experiencias de corporatización de la gestión de activos gubernamentales que demuestran que no es una panacea para la influencia política. Por ejemplo, algunas corporaciones de gestión de activos en Canadá demostraron todavía ser susceptibles de influencia política (McKellar, 2006). En resumen, no hay consenso sobre esta cuestión.

Otra posible herramienta para aislar la gestión de los activos del gobierno de la interferencia política puede ser su externalización a contratistas del sector privado. Sin embargo, es necesario estudiar más a fondo si la externalización es una herramienta eficaz y no partidista para la gestión de los activos del gobierno. Australia, donde se han ensayado diversas formas de externalización durante mucho tiempo, podría servir como caso de estudio. Actualmente, hay tres empresas privadas, entre ellas Jones Lang LaSalle, que prestan servicios de arrendamiento y gestión de instalaciones a más de 90 entidades de la Commonwealth⁷.

Tecnologías de la información y la comunicación

La revolución tecnológica abre un mundo de posibilidades para hacer más con menos, pero hay que aprovechar estas oportunidades.

También hay que aprovecharlas para responder a los otros motores del cambio aquí descritos. La revolución de las tecnologías de la información ha tenido un impacto profundo y multifacético en la gestión de los activos de la Administración.

Un gran avance ha sido la creación y el uso de bases de datos electrónicas cartográficas de bienes e infraestructuras públicas, que permiten mejorar el inventario y la gestión. En el mejor de los casos, impulsado por la creciente demanda ciudadana de transparencia en la gestión de los recursos públicos, estas bases de datos son de acceso público. Un ejemplo de ello es el directorio federal de bienes inmuebles de Canadá, que es el sistema central de bienes inmuebles del gobierno federal. Contiene datos estandarizados sobre la propiedad de 71 organizaciones de custodia, incluyendo 20.128 propiedades en propiedad y en alquiler, 39.552.192 hectáreas de terreno, 36.862 edificios y 27.477.420 m² de espacio habitable⁸. Sin embargo, un error común que cometen los gobiernos es crear bases de datos inmobiliarios sin una fuerte implicación de los gestores de activos como clientes potenciales, es decir, sin saber cómo y para qué se utilizará la base de datos. Otro error que cometen los gobiernos es tratar de crear una “base de datos para todo”, es decir, crearla para demasiados usos potenciales a la vez.

7 Véase <https://www.financeminister.gov.au/media-release/2017/09/15/australian-government-delivers-property-management-efficiencies>

8 Véase <https://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/home-accueil-eng.aspx>



Gráfico 4. UAU versus imágenes aéreas convencionales



Fuente: Composición de imágenes provistas por KAMCO.

Pero el cambio más profundo se produce cuando la mejora de la información sobre los activos se combina con la automatización de los procesos, la integración entre los sistemas de información y otras tecnologías como los SIG o los vehículos aéreos no tripulados, como ejemplifica el caso de la Corporación Coreana de Gestión de Activos (KAMCO, por sus siglas en inglés, Korean Asset Management Corporation) (véase el cuadro 1).

Otro cambio fundamental en la gestión de activos provocado por la revolución tecnológica es el cambio en la forma de trabajar de las personas. En particular, el teletrabajo (especialmente importante durante y después de la pandemia de COVID-19), las telecomunicaciones y, además, un mejor análisis de las necesidades de espacio de trabajo del personal y los contratistas, han dado lugar a una reducción del espacio total que necesitan los organismos públicos. Además, la mayor disponibilidad de servicios en línea para los ciudadanos ha alterado la demanda de espacio físico que antes se utilizaba para los

servicios al ciudadano. Sin embargo, a pesar de esta clara tendencia hacia la digitalización de los servicios que presta el Estado a los ciudadanos, en América Latina el 90% de las transacciones gubernamentales se siguen realizando de forma presencial (Roseth, Reyes y Santiso, 2018). Esto significa que el canal presencial o físico debe recibir mucha atención por parte del Estado si quiere mantener altos niveles de satisfacción con los servicios que presta a los ciudadanos.

La consolidación como práctica de gestión en la administración

Una de las estrategias que marcan tendencia, en línea con lo que propone el modelo de Gobernanza de la Era Digital, ha sido un renovado interés por la consolidación como respuesta al problema de la fragmentación gubernamental. Algunos ejemplos son:

1. Consolidación de oficinas públicas en centros gubernamentales como medida para generar eficiencia y mejorar la



Cuadro 1.

Cómo las TI transforman la gestión de activos: el caso de Corea



Mejora de la capacidad de supervisión de activos: KAMCO opera un sistema de inspección de sitios con vehículos aéreos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés, Unmanned Aerial Vehicle), que vuelan a lo largo de rutas preestablecidas realizando una inspección exhaustiva de los activos estatales. Los UAV eliminan errores como la distorsión de la cámara en comparación con las fotografías aéreas convencionales y corrigen los errores del GPS en comparación con las imágenes aéreas, que son aproximadamente 30 veces más precisas que la resolución del vídeo de la aviación. Mediante el uso de estos drones, KAMCO ha completado hasta ahora una investigación sobre 820.000 propiedades generales y administrativas combinadas, y ha ayudado a generar ingresos financieros nacionales a través del arrendamiento y la venta, convirtiendo las propiedades administrativas ociosas y no utilizadas en propiedades generales.



Mejora de la transparencia: OnBid es un sistema electrónico estatal de enajenación de activos que apoya la enajenación y el arrendamiento de bienes inmuebles y propiedades por parte de las instituciones públicas mediante licitaciones. OnBid es un sistema de subasta pública único en Corea que proporciona información en tiempo real sobre la enajenación de activos, así como ofertas de instituciones públicas gubernamentales, gobiernos locales, instituciones educativas públicas y empresas públicas. A través de este sistema, todo el proceso de licitación pública, concurso y contratación electrónica se lleva a cabo como un servicio transparente y completo.



Mejora de la exactitud, la comodidad y la eficacia de los datos, así como de la integración de la gestión de los bienes del Estado: Al haber automatizado la mayor parte de sus procesos empresariales y haber aumentado la entrada de datos en tiempo real a través de enlaces con sistemas internos y externos, se han resuelto los problemas de acceso limitado al trabajo y los fallos en la seguridad de la información documental. La integración de distintos sistemas de información estatales, como el Sistema de Gestión de Bienes del Estado (BPM, por sus siglas en inglés, State Property Management), que automatiza los principales procesos empresariales de KAMCO, el Sistema Digital de Gestión Presupuestaria (D-Brain) del Ministerio de Finanzas, el Sistema de Información Geográfica (SIG) del Estado, el sistema electrónico de disposición de bienes (OnBid) y muchos otros sistemas de información públicos y privados, ha transformado radicalmente la forma en que Corea gestiona sus bienes.



Gráfico 5. Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, Gobierno de Minas Gerais, Brasil



Fotografía por Ronaldo Almeida / Shutterstock.com

coordinación interinstitucional. Algunos ejemplos de coubicación de oficinas administrativas son las Plataformas Gubernamentales de Gestión Social y Gestión Financiera en Ecuador (gráfico 5), o la Cidade Administrativa del Estado de Minas Gerais en Brasil (gráfico 4). En este último caso, el gobierno estatal estimó originalmente un ahorro anual de aproximadamente USD 39 millones, pero en 2013 y 2014 habían verificado un ahorro de aproximadamente USD 54 millones y USD 51 millones al año, respectivamente. Parcialmente originado por las necesidades de reducción de costos mencionadas antes, la agrupación física de instituciones y funcionarios también trae otros beneficios. En este sentido, la literatura sugiere que la proximidad física facilita el trabajo interinstitucional al mejorar la comunicación, el intercambio de información y la generación de confianza, fomentando una cultura de trabajo conjunto (Bulte y Moenaert, 1998). Todo ello redunda en una mayor

eficiencia y eficacia en la toma de decisiones, así como en una mayor productividad (Natalino, Loureiro y Sales, 2007).

2. Un proceso generalizado de reformas gubernamentales con el ciudadano en el centro, que desplaza la demanda de puntos de atención dispersos a centros de atención ciudadana consolidados. Algunos ejemplos son Service Canada, Services Australia, Chile Atiende, los Centros de Atención al Ciudadano en Ecuador (gráfico 6) y los Centros de Atención Distrital Especializada (CADE) en Colombia. Una evaluación de impacto del Centro Integrado de Servicios (CIS) del Municipio de Chaparral, Colombia, que consolida la prestación de servicios públicos de varias entidades bajo un mismo techo (gráfico 7), encontró que ha tenido un impacto positivo en la disponibilidad, eficiencia y calidad de la prestación de los servicios, lo que se traduce en un aumento significativo de la satisfacción ciudadana (Cano, Roseth y Reyes, 2020).



Gráfico 6. Plataforma financiera del gobierno, Quito (Ecuador)



Nota: El edificio alberga oficinas administrativas de 23 instituciones públicas del sector financiero, así como restaurantes privados, tiendas, un gimnasio y un supermercado. En la primera planta también alberga 120 ventanillas de atención al público que atendían a 6000 clientes diarios antes de la pandemia. En total, 8000 personas visitaban la plataforma diariamente.

Gráfico 7. Centro de Atención al Ciudadano, Portoviejo (Ecuador)



Nota: El Centro alberga 124 ventanillas de atención de 22 instituciones públicas de diferentes sectores de la administración. Antes de la pandemia, atendía a 108.000 clientes al año.



Gráfico 8. Centro de Servicios Integrados de Chaparral (Colombia)



Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/Centros-Integrados-de-Servicios-%E2%80%93-CIS.aspx>.

3. Consolidación de tareas administrativas en centros de servicios compartidos. Se trata de unidades que prestan servicios a más de una unidad gubernamental (OCDE, 2010), aprovechando las economías de escala. Prestan servicios de diversa índole, como financieros (contabilidad, pagos); de recursos humanos (salarios, pensiones); de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (desarrollo de aplicaciones, centros de datos); de contratación pública; de gestión de la flota de vehículos y de instalaciones (edificios, etc.). Han contribuido a reducir el coste de las funciones administrativas y a mejorar la calidad de los servicios.

Aprendizaje e intercambio de conocimientos dentro del sector de la gestión de activos gubernamentales

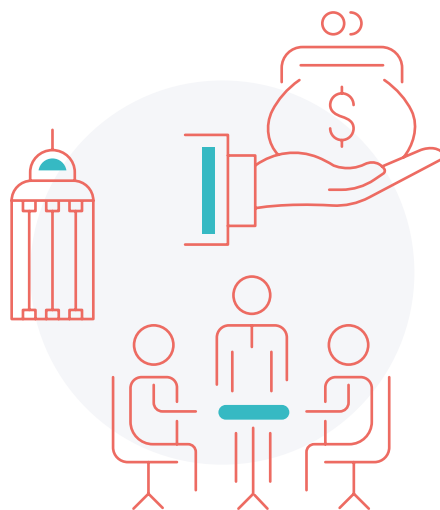
Existe una creciente infraestructura profesional de producción e intercambio de conocimientos en la gestión de activos gubernamentales (Kaganova, 2018). Este fenómeno ha contribuido a la profesionalización del sector y a una gestión más eficiente. Sin embargo, su mayor impacto ha sido a nivel técnico profesional y no necesariamente a nivel político para desencadenar una reforma sistémica de la gestión de activos gubernamentales.

En algunos países existen organizaciones especializadas para las entidades de gestión de



activos públicos, como el National Executive Forum on Public Property en Canadá o una rama inmobiliaria en el Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) en el Reino Unido. En los países donde existen estas organizaciones, sirven de motor para la formulación y el intercambio de conocimientos profesionales. Además, generan oportunidades de creación de redes para la comunicación informal entre los miembros. Además, existen organizaciones internacionales de miembros para entidades gubernamentales (por ejemplo, PuRE-Net y The Workplace Network), y la Red de Administradores de Patrimonio Público de América Latina (RAPPAL), que desempeñan funciones similares a nivel transfronterizo para las entidades del gobierno central. Lamentablemente, la mayor parte de los conocimientos y datos acumulados en las organizaciones miembro son de uso interno, ya que los miembros son muy sensibles a la divulgación de sus datos (o a la falta de ellos) y a sus problemas específicos.

Los organismos gubernamentales de auditoría y supervisión de varios países, como la Oficina de Auditoría del Gobierno en el Reino Unido (NAO) y la Oficina General de Rendición de Cuentas (GAO) en Estados Unidos, han desempeñado un papel crucial a la hora de destacar la importancia de gestionar adecuadamente los activos de capital. Estas entidades no solo han investigado el estado de la cuestión e identificado los problemas, sino que también han sugerido posibles soluciones, que han servido de catalizadores para futuras reformas.



Las asociaciones y sociedades profesionales, como la Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) en el Reino Unido, la American Society of Civil Engineers (ASCE), el Transportation Research Board of the National Academies en Estados Unidos, la Federation of Canadian Municipalities y el National Research Council of Canada, ofrecen algunas evaluaciones, investigaciones y orientaciones sobre diversos temas de gestión de activos. Las organizaciones internacionales de donantes, como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, patrocinan la elaboración de diversos documentos de orientación sobre la gestión de activos.

Por último, el sector de la consultoría privada reconoce cada vez más que la gestión de activos públicos es un nicho de negocio, y muchas empresas se están posicionando mediante la publicación de informes técnicos y políticos, y a veces de investigaciones más sustanciales. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones, metodologías y recomendaciones de las empresas privadas son confidenciales.



¿De dónde partimos en América Latina?

En muchos países de la región de ALC, la gestión de los activos públicos aún no ha logrado generar los beneficios potenciales que la sociedad podría esperar. La falta de evaluaciones sistemáticas, de políticas explícitas, de información adecuada sobre los activos, de herramientas de gestión y tecnológicas, y de marcos normativos y de gobernanza obsoletos, limitan el impacto económico y social de estos activos.

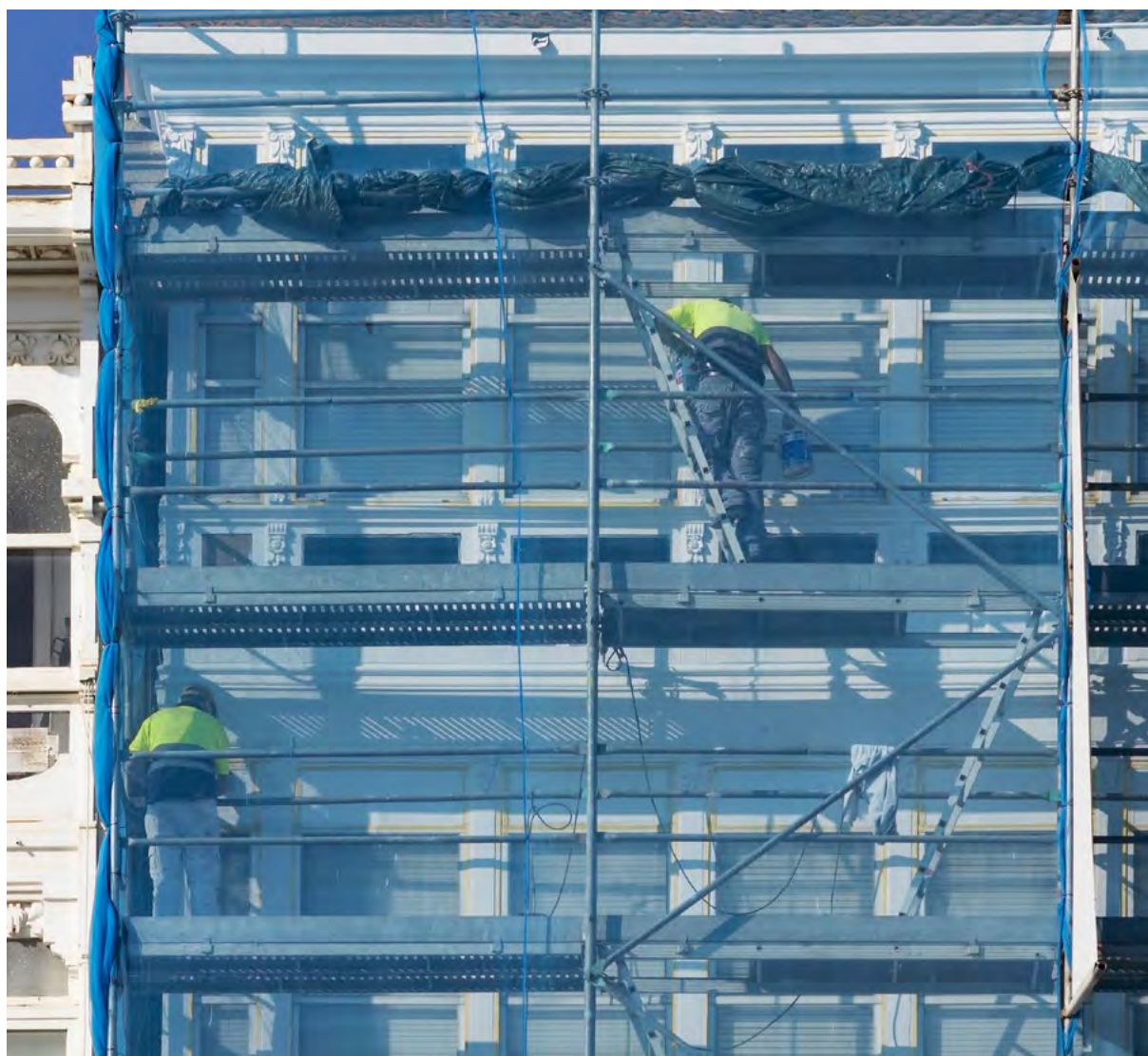
Se observan limitaciones en las diferentes etapas de la gestión del patrimonio público. Estas se originan en la falta de prioridad de la gestión del patrimonio a un alto nivel político y en la ausencia de políticas claras al respecto. En la práctica, los registros catastrales son de baja calidad, existen pocos parámetros para la construcción, planificación, uso, mantenimiento y renovación de los bienes, y no hay criterios objetivos que apoyen la toma de decisiones sobre la asignación, uso y disposición de los bienes, su valoración, funcionamiento y contabilidad, entre otros.

A continuación se detallan los problemas que afronta la región en materia de gestión de activos:

La primera es que la **gestión eficiente de los activos no suele figurar entre las prioridades nacionales**. La escasa prioridad asignada a esta cuestión a nivel nacional y la falta de políticas nacionales específicas se reflejan directamente en los bajos presupuestos asignados a la gestión de activos. Según la bibliografía sectorial, la mayoría de los gobiernos sobrepresupuestan las nuevas inversiones en detrimento del gasto de mantenimiento óptimo, probablemente debido a decisiones políticas sobre la rentabilidad. Por ejemplo, la parte del gasto público asignada al mantenimiento de activos ha sido históricamente baja, muy inferior a la óptima, y se ha recortado aun más tras el choque fiscal adverso de los últimos años⁹.

El problema es que el recorte del gasto de mantenimiento preventivo de los activos

⁹ Por ejemplo, entre 2008 y 2014 los recursos del Presupuesto General del Estado ecuatoriano destinados al mantenimiento aumentaron del 0,16 % del PIB a cerca del 0,47 %, para caer en 2015 debido a la crisis del petróleo al 0,35 %. Aunque no hay consenso al respecto, Rioja (2003) sostiene que el nivel óptimo de gasto en mantenimiento es cercano al 2 % del PIB. Véase Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz (2019) para más información.



Fotografía por Gena Melendrez / Shutterstock.com

anticipa la necesidad de sustituir las infraestructuras existentes y genera costes adicionales para reemplazarlas, ya que el gasto de mantenimiento ralentiza la tasa de depreciación de los activos. En línea con lo anterior, el FMI (2014b) ha llamado la atención sobre el hecho de que el gasto de mantenimiento tiene una alta tasa de retorno. También constata que las autoridades nacionales tienden a reducir el gasto de mantenimiento en situaciones de estrés fiscal, a pesar de que tales recortes no constituyen un ahorro fiscal real, ya que aumentan los costes de reparación de las infraestructuras a medio y largo plazo.

Aumentar la transparencia de la información sobre el gasto de mantenimiento ayudaría a los ciudadanos a tener voz en las decisiones públicas sobre el mantenimiento frente a las nuevas construcciones. Una buena gestión política del tema podría ayudar a involucrar a la comunidad en la conservación del patrimonio. Por ejemplo, el innovador Programa “Mi México”¹⁰, diseñado

¹⁰ El programa incluía actividades como ferias escolares, concursos de arte urbano dirigidos a los jóvenes, realización de caricaturas, entre otras actividades. Véase <https://www.gob.mx/indaabin/es/articulos/diferentes-instituciones-se-unen-para-conocer-valorar-y-proteger-el-patrimonio-inmobiliario-de-nuestra-nacion?idiom=es>.



por el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INDAABIN), muestra cómo la sociedad puede involucrarse en la custodia del patrimonio público, asumiendo algunos compromisos concretos sobre su protección y uso.

El problema de la falta de priorización política del tema tiene otras consecuencias. Por ejemplo, debilita la posición de las entidades encargadas de la administración del patrimonio público frente a las disputas por invasiones de terrenos estatales. Esto ha llevado, en algunos casos, a que las entidades opten por no publicar información sobre los bienes públicos desocupados para que no sean invadidos (ocupados ilegalmente) por terceros, pues temen no tener la posibilidad de recuperarlos para el Estado. Además, la falta de prioridades y políticas explícitas de alto nivel dificulta el desarrollo y la aplicación de una racionalización estratégica de las propiedades en todo el gobierno.

El segundo factor es la fragmentación y la gran heterogeneidad en la forma de gestionar los activos. Existe una **gran dispersión de criterios, instrumentos y responsabilidades, así como diferentes perfiles profesionales a cargo de la gestión de activos en las distintas entidades públicas, lo que conlleva un alto grado de discrecionalidad en esta tarea.** En muchos casos la falta de políticas claras lleva a la ausencia de marcos legales que exijan y apoyen una gestión eficiente de los activos. Varios países de la región de ALC carecen de esquemas generales de gobernanza consolidados que promuevan una gestión eficiente de estos activos¹¹, ni las entidades cuentan con planes de sostenibilidad y mantenimiento para la prestación de los servicios de su competencia. Peor aun, no existen procesos definidos para el mantenimiento de la infraestructura de prestación de servicios, y los sistemas de apoyo tecnológico son bastante limitados y con poca interoperabilidad con otros sistemas. En muchos casos, los procesos son manuales. Estos problemas se ven agravados por el hecho de que muchos gobiernos

¹¹ Algunos países de la región están tratando de desarrollar esquemas de gobernanza más generales para los activos. Perú, por ejemplo, está desarrollando un sistema nacional de abastecimiento a través del Decreto Legislativo 1439 de septiembre de 2018, que contiene el marco normativo que regula la cadena de abastecimiento público. Este comprende: (i) la Programación Plurianual de Bienes, Servicios y Obras, que incluye la gestión del Cuadro de Necesidades Plurianual; (ii) la Gestión de las Adquisiciones, que incluye la gestión de las contrataciones, el registro y el seguimiento de los contratos; (iii) la Administración de Bienes Muebles, que incluye la gestión del almacenamiento, distribución y disposición final, y (iv) la Administración de Bienes Inmuebles.



Fotografía por Luz Zuluaga Photography / Shutterstock.com

no tienen registros adecuados de los gastos de operación y mantenimiento (O&M) a nivel de propiedad. Por lo tanto, no hay capacidad para controlar los resultados del gasto ni para informar al público.

Sin embargo, se han producido importantes avances. Un ejemplo es SPUnet, desarrollado por la Secretaría del Patrimonio Nacional (Secretaria do Patrimônio da União, o SPU) en Brasil, que consolidó diferentes sistemas existentes y automatizó procesos críticos de gestión del patrimonio como la

incorporación de áreas y bienes (registro físico), el procesamiento y la administración de la geoinformación, la atención al cliente, la asignación de bienes, la evaluación y la contabilidad, los ingresos de capital y la inspección y el control¹².

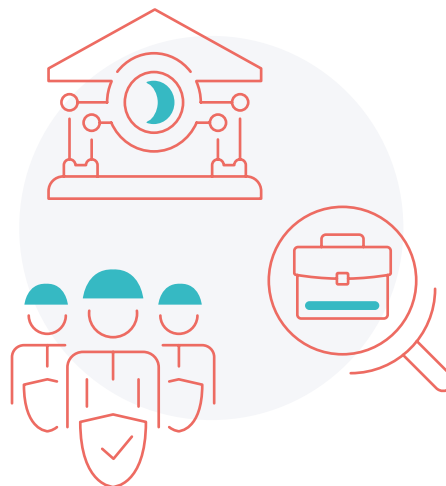
La ausencia de modelos formalizados para la gestión de los activos de uso común y

¹² Según los datos de la SPU, SPUnet recaudó más de 57 millones de reales. <http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/spunet>.



especializado¹³ impide que se gestionen adecuadamente y que se midan y mejoren su cumplimiento y eficiencia. En la práctica, las entidades encargadas de la gestión de activos en muchos países solamente tienen una función de registro, no de eficiencia en la gestión. Esto ha llevado a que la gestión de los activos sea reactiva y no haya un análisis prospectivo de las necesidades. Este análisis se deja en manos de cada entidad, lo que dificulta tener una visión consolidada de la disponibilidad de activos frente a la demanda en los países.

Un ejemplo de la formalización de criterios para la gestión de activos que permite una visión consolidada del patrimonio puede observarse en México. El INDAABIN desarrolló



un modelo para identificar el mejor uso y ocupación de los inmuebles federales con base en sus características físicas, ubicación y potencial de desarrollo (gráfico 8), para mejorar el proceso de toma de decisiones. Si el contexto lo permite, el modelo permitiría cambiar su uso a uno más rentable.

13 Hay diferentes tipos de bienes que requieren diferentes modelos de gestión. Por ejemplo, Corea distingue entre bienes administrativos y no administrativos. Los bienes administrativos se clasifican en los de uso oficial (los que utiliza el gobierno para oficinas, proyectos, escuelas, residencias de funcionarios, complejos gubernamentales, etc.); los de uso público (carreteras, ríos, puertos, aeropuertos); los de empresas públicas (los que utilizan bienes de propiedad estatal, como las oficinas de correos, etc.); y los de conservación (los que son bienes con valor cultural, lugares históricos, etc.). Un ejemplo de modelo de gestión especializado para un tipo de bien podría ser el de los vehículos. La Administración de Servicios Generales (GSA) gestiona la mayor parte de la flota de vehículos (no militares) del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América. Lo hace con un mecanismo de arrendamiento de vehículos a las entidades, asignándolos según sus necesidades, integrado con modelos de compra/venta de vehículos, mantenimiento en talleres autorizados con asesores expertos según el tipo de mantenimiento requerido, sistemas de suministro de combustible que permiten analizar la eficiencia del consumo de combustible y determinar desviaciones sospechosas de fraude o problemas mecánicos que requieren mantenimiento inmediato, y un fuerte énfasis en las capacidades de análisis de datos. Todo ello les ha permitido disponer de una flota de vehículos más eficiente y moderna. Para otra posible tipología de activos y modelos de gestión, véase el Apéndice 1.

El tercer problema sistémico es la **baja calidad de la información disponible para la toma de decisiones**. La información sobre los activos se registra parcialmente y no suele estar actualizada. A menudo consiste en registros autodeclarados por las entidades sin mecanismos de verificación y se guarda en archivos de Excel. El problema de la falta de información es tan importante que muchos países no disponen de un catastro o inventario completo de sus activos con todas sus características (ubicación exacta, dimensiones, estado de conservación, nivel de ocupación actual, etc.) y usos potenciales (administrativo, comercial, público, etc.). Tampoco existen criterios definidos para la valoración de los bienes en la mayoría de los casos. Cuando existe este catastro, los activos se valoran a precio de compra en el



Gráfico 9. Matriz de priorización estratégica del INDABIN



Fuente: INDABIN (2015). “Nuevo modelo de inteligencia inmobiliaria en México”. Presentación en TWN.

Notas :

^a Puede incluir la enajenación, el arrendamiento, la concesión, el intercambio de propiedades o la participación público-privada. ^b El uso puede mantenerse con mejoras cuando sea necesario, o el activo puede enajenarse al sector privado, cesión en uso para ONG o asociaciones civiles, donación a grupos vulnerables, instituciones académicas o centros de investigación.

mejor de los casos. Esto dificulta la toma de decisiones, ya que muchos de estos activos son muy antiguos, han sido revisados o están dañados por el uso. Al mismo tiempo, el valor de un terreno puede multiplicarse por su ubicación. Por lo tanto, estos valores no son exactos. Por ejemplo, en el momento de la constitución, los activos no se valoran al coste (precio de compra y todos los costes

directamente atribuibles a la adquisición), los activos adquiridos a través de transacciones sin contraprestación no se valoran al valor razonable, tras el reconocimiento inicial no se aplica el modelo de coste ni el de revalorización, la amortización no se carga sistemáticamente a lo largo de la vida útil y los activos no se dan de baja en el momento de la enajenación.



Hacia una gestión profesional del patrimonio público

En el sector privado, los activos existen para proporcionar valor a las organizaciones y a sus partes interesadas. Por lo tanto, su gestión debe estar alineada con los objetivos de la organización, y debe llevarse a cabo de manera que se garantice que cumplan su propósito (ISO 55000, 2014). Los objetivos de los activos inmobiliarios de la Administración son más diversos y menos homogéneos que en el sector privado. En concreto, los activos suelen estar sujetos a diversos requisitos obligatorios, se utilizan para prestar servicios públicos, se consideran instrumentos de la política pública y suelen tener un alto nivel de mantenimiento diferido (Kaganova y Amoils, 2020).

La implantación de un sistema de gestión de activos ayudaría a los países y a las entidades gubernamentales a dirigir, coordinar y controlar sus actividades de gestión de activos y a gestionar los riesgos, proporcionando objetivos alineados con los objetivos organizativos y gubernamentales en general (financieros, de calidad de servicio, medioambientales,

de transparencia, de eficiencia institucional, etc.). Como proclamó un antiguo comisionado del Servicio de Edificios Públicos de la GSA estadounidense, “los bienes inmuebles deben ser un medio para alcanzar un fin, y no un fin en sí mismos”. Los que hemos trabajado en el ámbito gubernamental de los bienes inmuebles a veces nos enamoramos demasiado del tamaño y la complejidad de la cartera, centrándonos en el número de activos o la cantidad de metros cuadrados bajo nuestro control. Cuando vemos que esto ocurre, tenemos que dar un paso atrás y preguntarnos qué es lo que estamos intentando conseguir en última instancia. Los gestores de carteras deberían reconocer que su mandato no consiste en poseer bienes inmuebles por poseerlos, sino en apoyar a las agencias arrendatarias en el cumplimiento de su misión programática. Comprender este objetivo más amplio permitiría un examen más exhaustivo de las opciones para satisfacer las necesidades de espacio del organismo y daría lugar a una gestión inmobiliaria más eficaz” (Dong, 2017).



Un sistema de gestión de activos públicos proporcionaría respuestas a algunas preguntas críticas sobre los activos del Estado, como por ejemplo:

- ¿Qué bienes están en posesión del gobierno y dónde se encuentran? (inventario).
- ¿Cuál es su valor? (costes y tasas de sustitución).
- ¿Cuál es su estado y su vida útil restante? (análisis del estado y la capacidad).
- ¿Cuál es el coste anual de este activo? (gastos de operación y mantenimiento, necesarios y reales).
- ¿Para qué se utiliza el bien? (Uso administrativo, comercial, servicio público, etc.).
- ¿Es aconsejable mantener el activo en propiedad del Estado o es mejor deshacerse de él?
- ¿Cuál es el nivel de servicio que se espera del activo y qué hay que hacer para conseguirlo? (planes de inversión y explotación).
- ¿Cuándo es necesario invertir en un nuevo activo o mantenerlo? (planes de inversión y funcionamiento).
- ¿Cuál es el nivel de riesgo aceptable en términos de impacto financiero, de salud y seguridad, de reputación, medioambiental y social? ¿Cuál es el plan de continuidad de la actividad y de respuesta en caso de emergencia?
- ¿Cómo se garantiza la disponibilidad del activo a largo plazo? (plan financiero a corto y largo plazo).

Un examen de la literatura especializada, de normas internacionales como la ISO 55000 y de la experiencia del Banco en la región

SISTEMA DE GESTIÓN DE ACTIVOS

Un sistema de gestión de activos es un conjunto de elementos interrelacionados e interactivos de una organización cuya función es establecer la política de gestión de activos y los objetivos de gestión de activos, así como los procesos necesarios para alcanzar dichos objetivos. En este contexto, los elementos del sistema de gestión de activos deben considerarse como un conjunto de herramientas, incluidas las políticas, los planes, los procesos empresariales y los sistemas de información, que se integran para garantizar la realización de las actividades de gestión de activos.

La gestión de activos requiere información precisa sobre los activos, pero un sistema de gestión de mismos es más que un sistema de información de gestión. La gestión de activos interactúa con muchas funciones de una organización.

ISO 55001, 2014



Gráfico 10. Componentes de un sistema de gestión de activos públicos



Fuente: Elaboración propia.

revela los seis componentes básicos que debe tener un sistema eficiente de gestión de activos públicos. Es importante que estos componentes estén claramente desarrollados, sean coherentes y se apliquen tanto al ciclo de vida de activos específicos como a la gestión a nivel de cartera. Para ilustrar la importancia de la coherencia, consideremos una cuestión de gobernanza muy práctica: el mandato y las

responsabilidades de una organización de gestión de activos deben ir acompañados de fondos suficientes para llevarlos a cabo. Si hay un desajuste entre las responsabilidades y la financiación, la gobernanza tiene un conflicto interno, y el rendimiento de una organización bajo esas normas conflictivas se verá afectado. El gráfico 10 muestra los seis componentes de un sistema de gestión de activos públicos.



Gobernanza: Políticas, reglamentos y marco institucional

Una política global de gestión de activos, apoyada por el correspondiente marco normativo, define los principios que deben aplicarse a la gestión de los activos estatales para alcanzar los objetivos nacionales. Por ejemplo, la promulgación de la Ley de Propiedad Estatal en Corea en 1950 fue una expresión de las políticas relacionadas con la propiedad estatal. La Ley incluye todos los principios de gestión y disposición de los bienes estatales, estableciendo las relaciones entre los ministerios y los organismos de gestión de dichos bienes, especificando diversos sistemas relacionados con los bienes estatales y los procedimientos y métodos de disposición y arrendamiento.

El mecanismo a través del cual se aplican estas políticas a nivel institucional son los planes estratégicos de gestión de activos. Sin embargo, el desarrollo y la aplicación de dichos planes suele llevar de 5 a 10 años, por lo que este proceso se muestra en el gráfico 10 como un elemento independiente de la gestión de activos.

Una gobernanza clara de la gestión del patrimonio público facilita la vinculación entre los actores que tienen interés e influencia en el tema. Se requiere una entidad o área responsable de la coordinación y supervisión de este proceso que involucra a tantas

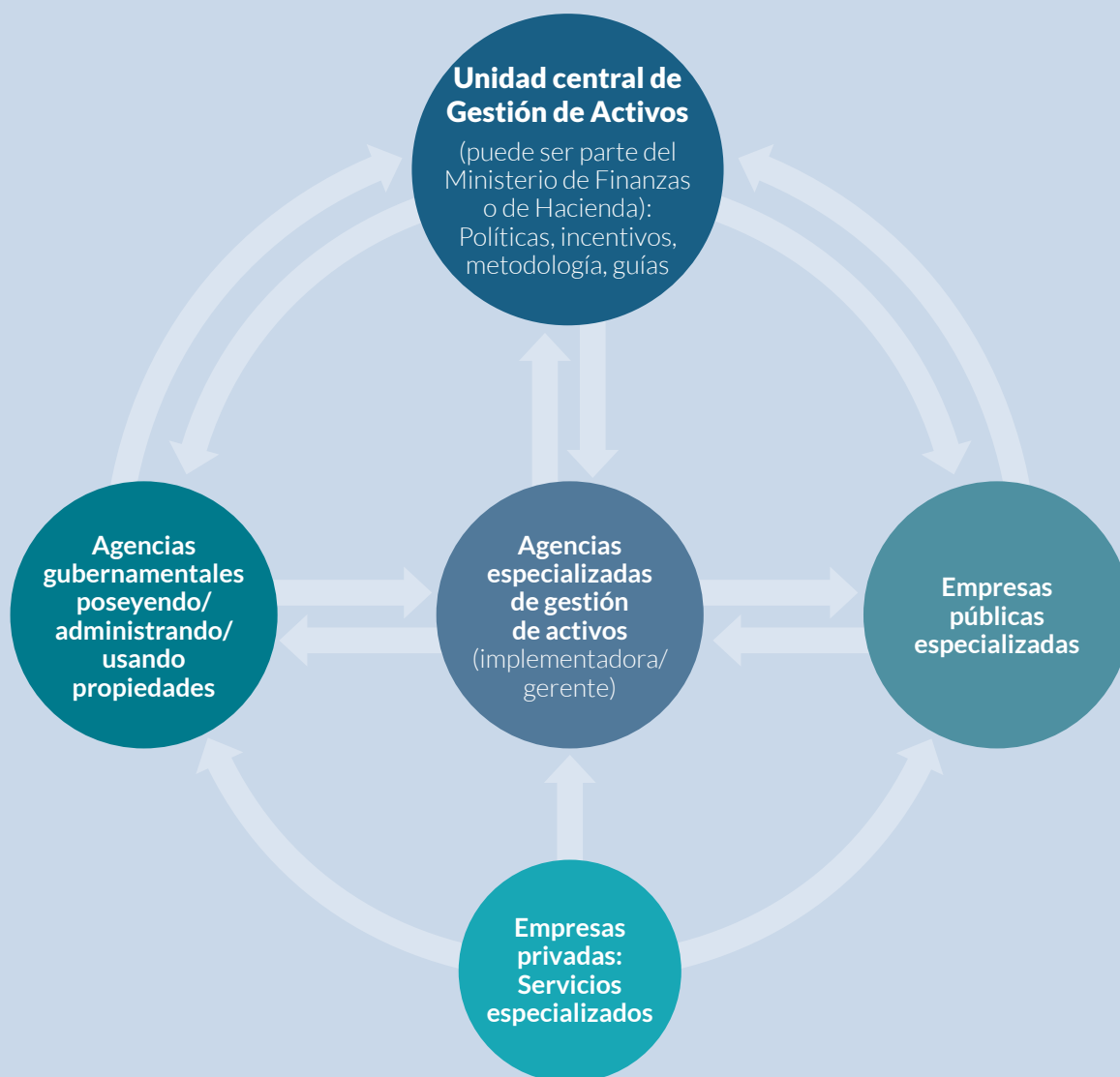
otras entidades. Debe tener el liderazgo, la autoridad claramente definida, los procedimientos operativos estándar y la estructura organizativa, la financiación y los recursos tecnológicos adecuados para apoyar esta compleja función.

Existe una gran diversidad en los modelos utilizados para organizar la gestión de los activos públicos a nivel internacional; no cabe esperar que un único modelo se convierta en una solución universal. En la práctica, los esquemas organizativos modernos suelen incluir complejos conglomerados de varias entidades que desempeñan diversas funciones relacionadas con la gestión de activos y bienes. Se pueden identificar dos modelos básicos, con muchas variaciones e híbridos entre ellos.

Modelo 1. Agencia gubernamental. Este modelo, que se muestra de forma esquemática en el gráfico 11, refleja las prácticas de al menos 25 países, como Australia, Brasil, Canadá, Ecuador, Indonesia, Japón, México, la República de Corea, el Reino Unido y los Estados Unidos. Aquí, un organismo gubernamental dirige la política de gestión de activos, aunque sus responsabilidades específicas pueden variar. Por ejemplo, en Canadá, la Secretaría del Consejo del Tesoro es responsable de las políticas de gestión de activos, la normativa, los incentivos y la base de datos de propiedad federal. Puede existir o no un organismo gubernamental especializado en la implementación de la gestión de activos. Cuando



Gráfico 11. Modelo 1. Agencia gubernamental



Fuente: Extracción del autor de la encuesta TWN & PuRENNet 2013 y materiales del Gobierno australiano, Departamento de Finanzas.

existe, puede actuar como gestor general de activos y bienes para otros organismos. En Canadá, se trata de Public Services and Procurement Canada. Los organismos públicos ordinarios (por ejemplo, los ministerios competentes) pueden ser inquilinos de inmuebles gestionados por este organismo especializado de gestión de activos, pero en otros casos pueden gestionar ellos mismos sus carteras de bienes, siguiendo las normas establecidas por la unidad central de gestión de activos. Las empresas públicas

pueden gestionar carteras especializadas (por ejemplo, bienes excedentes, servicio de correos, aeropuertos, etc.). Las empresas privadas también pueden prestar una serie de servicios especializados. Los objetivos de este modelo son (i) consolidar la política, la orientación, la supervisión y los incentivos en una entidad y situar las operaciones en otra, y (ii) superar la duplicación y la fragmentación de las operaciones que se produce sin la centralización de la política y la coordinación operativa.



Un punto débil del modelo 1 es que los organismos públicos que poseen y utilizan bienes no suelen seguir las políticas establecidas por la unidad central de gestión de activos. Históricamente, este era el caso de Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, dos mecanismos que han ideado algunos gobiernos pueden ayudar a resolver este problema con eficacia: los incentivos y la colaboración.



Los incentivos siguen siendo una herramienta infrautilizada en la gestión de activos públicos, pero su poder queda ilustrado en los casos de éxito (véase el cuadro 2). Los incentivos pueden ser positivos, como los ilustrados en el cuadro 2, o negativos, en forma de sanciones por incumplimiento. Obsérvese que todos los casos del cuadro 2 se refieren a recompensas económicas, por lo que es importante que la unidad central de gestión de activos tenga la facultad de establecer y financiar dichos incentivos.

La colaboración entre la unidad central de gestión de activos y los futuros ejecutores durante el desarrollo de nuevas políticas y normas es fundamental. Proporciona información a los responsables de las políticas y normas durante el proceso, lo que hace que el producto final sea aplicable de forma realista, a diferencia de los anticuados documentos descendentes que tienden a fracasar porque no pueden aplicarse en la práctica. La rama de propiedad del Departamento de Finanzas del Gobierno australiano, que actúa como unidad central de gestión de activos, ha sido fundamental para introducir y utilizar dicha colaboración.

Por último, una cuestión importante que se sigue estudiando en el marco del modelo 1 es el nivel de centralización de la gestión de activos que puede resultar más eficaz y eficiente. El Reino Unido constituye un interesante campo de pruebas, ya que ha emprendido la consolidación y centralización de la gestión de activos del gobierno en muchos organismos o ministerios y, al mismo tiempo, la centralización de todo el gobierno para la gestión de activos para propiedades de uso general. Apparentemente, dos factores superpuestos impulsaron esta reforma: la búsqueda de la reducción de costes y las agendas políticas. La antigua Unidad de Propiedad Gubernamental (GPU) se convirtió en la Oficina de Propiedad Gubernamental (OGP), que supervisa una nueva Agencia de Propiedad Gubernamental (GPA), una agencia ejecutiva. Iniciada por la GPU y la OGP, promueve dos enfoques emblemáticos:

1. Una nueva estrategia inmobiliaria, cuyo eje central es trasladar a la mayoría de los empleados de las agencias civiles del gobierno central a 18-22 centros gubernamentales



Fotografía por Oscar Garces/ Shutterstock.com

multiagenciales en todo el país, lo que llevará a una mayor consolidación de las ubicaciones gubernamentales, y

2. Transferir la propiedad de todos los activos de uso general (oficinas, almacenes y depósitos), además de los activos científicos no especializados, al GPA. El GPA se encargará de la gestión estratégica y la optimización de la cartera, mientras que las agencias y los ministerios

pasarán a ser inquilinos de las instalaciones propiedad del GPA.

Sin embargo, según la evaluación de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, 2017), los avances habían sido limitados en ambas iniciativas. Lo más importante es que el argumento comercial para centralizar la gestión y la propiedad de los activos seguía sin ser convincente, incluidas las disposiciones financieras y operativas sugeridas.



Cuadro 2.

Incentivos para una mejor gestión de los activos: Ejemplos internacionales



Canadá*. Para racionalizar las existencias de bienes federales y acelerar la identificación y enajenación de los bienes infrautilizados y excedentes en poder de los organismos federales, la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá introdujo la nueva política, que ofrecía incentivos para la enajenación y, simultáneamente, para mejorar las prácticas de AM. Los propietarios obtuvieron el derecho a retener el 100 % de los ingresos netos de la venta de los bienes excedentes, si cumplían tres condiciones: (i) el organismo cuenta con un marco estratégico de inversión, que incluye un plan de inversión de capital a largo plazo, aprobado por la Secretaría del Consejo del Tesoro; (ii) el producto de la venta se reinvierte en otros bienes del organismo, de acuerdo con el marco estratégico, y (iii) el organismo cumple con los requisitos de información relacionados con la presentación de datos sobre los bienes enajenados en la base de datos de bienes federales.



Bélgica.** Las tarifas de mobiliario para los inquilinos de la Administración en la Agencia de la Construcción quedan exentas si los inquilinos cumplen las nuevas normas de espacio, como una menor superficie por empleado a tiempo completo, la ausencia de paredes entre los puestos de trabajo y el uso compartido de escritorios.



Provincia de Ontario, Canadá*.** Todo municipio que solicite financiación provincial para inversiones de capital debe preparar un plan detallado de gestión de activos para todo el municipio y mostrar cómo su proyecto de inversión de capital solicitado encaja en este plan. Los municipios disponen de varios años para preparar el plan.

Fuentes:

* McKellar (2006).

** Meghan (The Building Agency, Bélgica), comunicación personal 2015.

*** Ministerio de Infraestructuras. Reglamento de planificación de la gestión de activos municipales (O. Reg. 588/17).



Fotografía por Chuyuss / Shutterstock.com

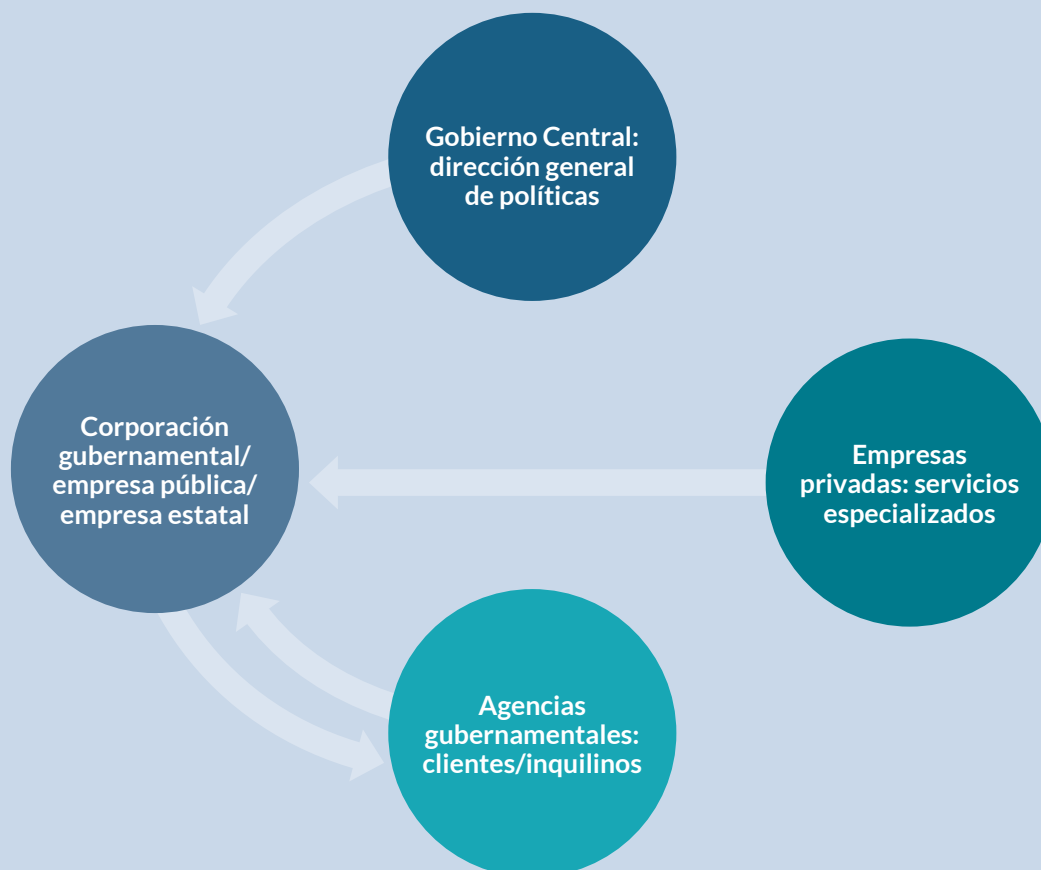
Modelo 2. Corporación. Como se muestra en el gráfico 12, una corporación gubernamental dirige la gestión de activos bajo la dirección general del gobierno. La corporación también puede gestionar carteras especializadas (por ejemplo, bienes excedentes), mientras que las empresas privadas prestan una serie de servicios especializados. Este modelo se utiliza, en mayor o menor medida, para la gestión de los activos de las administraciones públicas en Austria, Estonia, Finlandia y Letonia, todos ellos países con una población pequeña (que no supera los 9 millones de habitantes).

La principal diferencia entre el modelo de agencia y el de corporación radica en la naturaleza organizativa de la entidad central de gestión de activos: una agencia gubernamental frente a una corporación. El uso de corporaciones para la gestión de

activos en general se extendió en la década de 1990, mientras que las corporaciones especializadas y orientadas a los servicios (por ejemplo, en el transporte u otras infraestructuras) existían antes. Estas corporaciones suelen crearse mediante una legislación especial. Son propiedad del gobierno, pero operan con diversos grados de independencia (McKellar, 2006). En los casos de mejores prácticas, estas corporaciones están obligadas a seguir el derecho mercantil en muchos elementos críticos de su actuación, como la contabilidad, la presentación de informes y la transparencia. En la práctica, sin embargo, el modelo 2 se utiliza con muchas variaciones importantes de un caso a otro. Por ejemplo, la corporación puede tener activos y pasivos en su balance o, alternatively, actuar como agente de servicios exclusivos mientras los activos están en manos de alguna



Gráfico 12. Modelo 2. Corporación



Fuente: Extracción del autor de la encuesta TWN y PuRENNet 2013.

agencia gubernamental (McKellar, 2006). En general, el modelo de corporación puede tener muchas ventajas sobre el modelo de agencia en términos de eficiencia. Por ejemplo, las corporaciones gubernamentales pueden ser sustancialmente más flexibles que las agencias gubernamentales con respecto al número de personal, el nivel de compensación del personal, la reestructuración de las operaciones, la subcontratación al sector privado u otros.

Sin embargo, una pregunta legítima que cabe hacerse es si, hasta la fecha, se ha comprobado que alguno de los dos modelos tiene

una ventaja estratégica demostrada sobre el otro. Como se ha mencionado anteriormente, existe una opinión bien argumentada (Detter y Fölster, 2015) de que el modelo corporativo permite una mayor eficiencia, junto con ejemplos que apoyan esta opinión. Sin embargo, este modelo también se asocia con mayores riesgos (por ejemplo, despojo de activos, altas deudas), a menos que tenga una muy buena gobernanza.

Los datos disponibles sugieren que el mejor modelo organizativo para un país o una ciudad concreta puede variar en función de los siguientes factores:



1. Las funciones particulares que deben realizarse (por ejemplo, la elaboración de políticas debe dejarse en manos de las entidades gubernamentales).
2. El tipo de cartera que se gestiona (por ejemplo, mientras que un modelo corporativo puede funcionar mejor para la enajenación de los bienes excedentes, ambos modelos pueden funcionar bien para las propiedades de uso gubernamental, en particular si partes sustanciales de la gestión de activos se subcontratan al sector privado, como en el caso de Australia).
3. Ámbito geográfico (países pequeños o grandes)
4. Entornos legales
5. Experiencias regionales

En la práctica, el modelo corporativo se utiliza a menudo para gestionar tipos especializados de activos como su función principal, como en Canadá, Colombia, México, Portugal, Rusia, España y otros países (Banco Mundial, 2015).

Hasta la fecha, una cuestión abierta es si consolidar todas las carteras (por ejemplo, terrenos, edificios e infraestructuras) bajo una única sociedad de gestión es una idea productiva. Esto podría funcionar bien para los países pequeños. Sin embargo, para los países grandes, una organización de este tipo podría crear el riesgo de una situación de “demasiado grande para fallar”. En resumen, la búsqueda de mejores entornos organizativos para la gestión de activos públicos continúa.



Registros e información

La falta de datos o los datos incompletos suelen ser el primer obstáculo para llevar a cabo cualquier reforma. La gestión de activos no es una excepción. Los países que han implantado con éxito un sistema de gestión de activos se han visto obligados a llevar un registro de toda la información relativa a los activos que poseen los distintos organismos públicos, incluidos los bienes inmuebles. Esto implica la adopción de mejores prácticas contables y ha facilitado la transparencia (Davis, 2007). El catastro de bienes públicos debe incluir una estimación de su valor. A menudo, hay mucha información dispersa entre las distintas instituciones del Estado, y gran parte del esfuerzo consiste en recopilarla. Asignar valor a los activos es una tarea compleja. Además del valor de la inversión original o de los valores depreciados, el valor de reposición de los activos públicos es de interés para la planificación. Por tanto, la falta de información detallada de alta calidad no es un impedimento, la estimación puede abordarse de forma práctica utilizando medias de costes de reposición unitarios (Conway, Kaganova y McKellar, 2006).

El caso de Nueva Zelanda, que se analiza con más detalle en el capítulo 2, es un buen ejemplo de cómo la aplicación de una reforma de la contabilidad del sector público sobre la base del devengado (como parte de una reforma sistémica de la gestión financiera) fue



Fotografía por KAMCO / Naraquium Sejong National Research Complex, developed by KAMCO

un factor clave para mejorar la gestión de los activos del Estado y lograr los importantes beneficios que se pretenden generar. Como se verá, esto fue así porque con la reforma el Estado pudo producir información completa y fiable sobre todos los activos que poseía, incluyendo el estado, la valoración y la ubicación del activo. Esto creó los incentivos que generaron una mejor gestión de los activos, porque la gestión de los activos y la gestión del riesgo de los activos eran partes importantes del rendimiento de la propiedad, con información disponible para juzgar ese rendimiento. Sin embargo,

no hay que hacerse ilusiones: la contabilidad de ejercicio no garantiza una buena gestión de los activos. Además, hay muchos ejemplos de buena gestión de activos en países y ciudades con una contabilidad de “caja modificada”.

La mayoría de los países latinoamericanos también han emprendido reformas similares con la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (BID, 2017). Aunque el proceso es largo y complejo, se han producido avances significativos. Específicamente, en cuanto a la



contabilización de los principales activos, el promedio regional de alineación con la dimensión contable es del 33 %. Sin embargo, la alineación con la norma más relevante (IPSAS 17 - Propiedad, Planta y Equipo) es de un prometedor 49 %, lo que indica que se ha avanzado en el reconocimiento y medición de la propiedad (BID, 2017). Esta norma es especialmente importante, ya que su objetivo es “prescribir el tratamiento contable del inmovilizado material para que los usuarios de los estados financieros puedan discernir la información sobre la inversión de una entidad en su inmovilizado material y los cambios en dicha inversión”. Las principales cuestiones en la contabilización del inmovilizado material son (a) el reconocimiento de los activos, (b) la determinación de su valor contable, y (c) los cargos por depreciación y las pérdidas por deterioro que deben reconocerse en relación con ellos (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, 2020). Sin embargo, la acumulación de los gastos de depreciación en un fondo especial de reposición de capital —que es un elemento de la buena gestión de activos— es factible y se practica en los buenos sistemas de gestión de activos, independientemente del sistema contable. Por ejemplo, la compañía de aguas de Tokio ahorra una parte de las tarifas del agua en un fondo de este tipo, para pagar futuras obras de sustitución (Suzuki *et al.*, 2010). Una vez más, no se trata de sugerir que deba existir un sistema de contabilidad de base devengado para que un país avance en la gestión de sus activos de forma más eficaz. El objetivo es tener una



idea del estado, el valor y los costes de reparación o sustitución de estos activos, y hay otras formas de estimar esta información.

Para una gestión eficaz de los activos es esencial, aunque no suficiente, saber cuáles son los bienes, determinar su valor o cómo se van a gestionar a efectos contables. Es necesario realizar una caracterización completa de los bienes públicos. Esto significa determinar al menos la ubicación, el estado del bien, el historial de uso, la utilidad, las cuestiones legales, la posibilidad de arrendamiento o enajenación, o si existe una posesión no autorizada del bien. Por ejemplo, en países como Singapur han llegado a generar un registro central de árboles (www.trees.sg), con sus correspondientes códigos, ubicaciones y perfiles (especie, altura, circunferencia, vigor), lo que ha mejorado su mantenimiento, transparencia y responsabilidad, además de proporcionar mejores servicios de parques y jardines a los ciudadanos. Estos registros también son importantes para asegurar o legalizar la propiedad de los bienes en manos del Estado con los correspondientes títulos de propiedad.



Mecanismo de financiación

Un sistema que permita la gestión eficiente de los activos públicos requiere fuentes de financiación y capacidad de gasto adecuadas. Hay tres categorías principales de gastos asociados a la gestión de activos: operaciones y mantenimiento regulares, inversión de capital en renovación y sustitución de activos no financieros existentes, e inversión de capital en nuevos activos no financieros. Existen múltiples fuentes tradicionales de financiación de estos gastos, desde los ingresos fiscales generales hasta las tarifas por el uso de las infraestructuras, pasando por los préstamos y las transferencias intergubernamentales (estas últimas para los gobiernos locales, que en la mayoría de los países reciben importantes transferencias, incluso para inversiones de capital). Sin embargo, estas fuentes suelen ser insuficientes, y los gobiernos de todo el mundo buscan nuevas fuentes de financiación, sobre todo para la inversión de capital o la evitación de costes. Una categoría importante son los instrumentos de captación del valor del suelo (LVC, por su sigla en inglés, Land Value Capture), que incluyen al menos 16 instrumentos (Kaganova, 2020). Tres autoridades gubernamentales hacen posible estos instrumentos: (i) la autoridad del gobierno como propietario de la tierra y la propiedad (por ejemplo, para entrar en asociaciones público-privadas en tierras del gobierno), (ii) la autoridad para regular los usos de la tierra y los parámetros de uso de la tierra, tanto en

tierras de propiedad del gobierno como en tierras privadas (por ejemplo, para vender derechos de desarrollo adicionales a los desarrolladores), y (iii) la autoridad para establecer impuestos, tasas y contribuciones en especie (es decir, instrumentos fiscales).

Para utilizar los instrumentos de LVC en todo su potencial, los gobiernos necesitan un entorno normativo que permita su uso. Una práctica reciente en este ámbito es la creación de fondos de gestión de activos públicos. Por ejemplo, Corea creó el Fondo de Gestión de la Propiedad Estatal en 2011 para mejorar la utilización de los activos estatales. De este modo, el Gobierno alivió la carga financiera nacional al destinar los ingresos, como los procedentes de la enajenación y el alquiler de propiedades generales, a la compra de oficinas gubernamentales y residencias oficiales. Al mismo tiempo, el gobierno pudo reducir el gasto fiscal y responder activamente a las demandas administrativas gestionando la oferta de residencias oficiales y adquiriendo terrenos nacionales superiores con fondos procedentes de la venta de bienes generales. Cuando se venden los bienes del Estado, normalmente los de mayor calidad se venden antes y los de menor calidad se venden después, lo que genera costes innecesarios por la tenencia de estos últimos. Por eso previeron que, si se vendían los bienes estatales de mayor calidad, a la larga surgiría el problema de tener que volver a comprar bienes similares a precios de mercado si en el futuro surgía una demanda administrativa de terrenos para construir edificios de oficinas gubernamentales. El fondo ayuda a gestionar ese riesgo.



Fotografía por KAMCO / Suwon District Attorney's Office developed by KAMCO

A este respecto, el capítulo 3 explica los beneficios de los fondos de riqueza urbana a nivel subnacional. Este mecanismo libera la gestión de los activos de la influencia política a corto plazo, lo que permite a las ciudades generar importantes recursos para financiar las tan necesarias inversiones en infraestructuras. Un concepto es colocar todos los activos municipales —tanto los usados como los excedentes— bajo el control y la gestión de una corporación especial, propiedad de la ciudad. En otras palabras, los “fondos de suelo urbano” son un nuevo término para una versión del modelo corporativo presentado anteriormente. El capítulo 3 destaca la importancia de gestionar estos fondos con independencia de las influencias políticas a corto plazo, de forma transparente y responsable, utilizando las prácticas habituales de contabilidad y gestión del sector privado. Este vehículo de gestión se describe como un acuerdo institucional muy conveniente para los gobiernos, ya que mantiene los activos públicos bajo la propiedad del

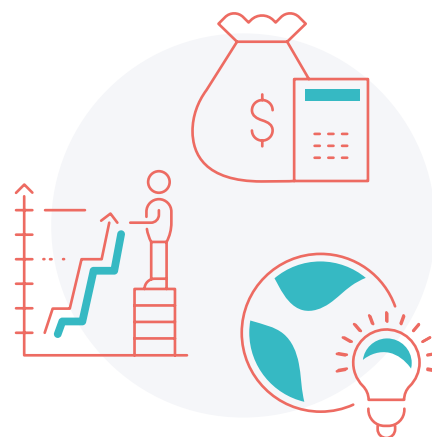
gobierno al tiempo que evita la interferencia política indebida a corto plazo. El gobierno nombra a los auditores responsables de la cartera y decide el objetivo de dividendos y la lista de activos que eventualmente podrían venderse cuando estén suficientemente desarrollados, pero no tiene ninguna influencia en la gestión del propio fondo. Esta estricta separación es clave para una mejor gestión de los activos.

De este modo, los fondos de suelo urbano facilitan y dan transparencia a la aplicación de las medidas descritas anteriormente, como la monetización de los activos no esenciales para reinvertir los recursos obtenidos en nuevas infraestructuras. También garantizan el flujo de recursos necesarios para mantener y mejorar las infraestructuras existentes.

Obsérvese que en los ejemplos presentados en el capítulo 3, los mandatos de los fondos de riqueza urbana (UWF, por su sigla en



inglés, Urban wealth Funds) son más estrechos de lo que el capítulo sugiere para el “caso ideal”. Los ejemplos presentados corresponden a un modelo bien conocido de una corporación de desarrollo o reurbanización de terrenos, propiedad del gobierno, que se ocupa de una infraestructura sectorial específica (un sistema de metro), que la corporación financia de forma cruzada con los beneficios de la explotación de valiosos terrenos excedentes aportados por el gobierno, o con la reurbanización de una zona concreta de la ciudad. La versión de la UWF que consolidaría todos los activos del gobierno (terrenos, edificios e infraestructuras) bajo un mismo techo corporativo para toda la ciudad aún no se ha probado. Mientras tanto, los profesionales expresan sus reservas al respecto (Allegheny Institute for Public Policy, 2018).



global, incluyendo los riesgos financieros, fiscales, de reputación, medioambientales, sociales, de salud, de seguridad y otros. No todos los riesgos pueden o deben ser eliminados, pero con una información razonablemente buena se puede avanzar mucho en la mitigación de los riesgos con consecuencias significativas para los usuarios en términos de coste.



Gestión de riesgos

El sistema de gestión de activos públicos también debe explicitar y controlar el riesgo de las decisiones tomadas. Una forma sencilla de llevar a cabo este análisis es combinar la probabilidad de que se deteriore la calidad de los activos con el impacto que tendrían determinados tipos de fallos.

Esto debe analizarse bajo un enfoque de coste-beneficio para optimizar el nivel de riesgo aceptable frente al coste de eliminarlo. Esto suele abordarse de forma

Una buena gestión de los riesgos puede dar lugar a una reducción de las responsabilidades, como las primas de seguro, las multas y las sanciones. Las acciones de respuesta a los riesgos incluyen planes de emergencia y de continuidad de la actividad. Estos incidentes, cuando se materializan, deben ser investigados para identificar qué mejoras hay que introducir en la gestión de activos para evitar que se repitan y mitigar sus efectos¹⁴. Sin embargo, la gestión proactiva de riesgos es un elemento de un sistema de gestión de activos avanzado y maduro, y su introducción debe programarse de forma realista.

14 ISO 55000, 2014.



Contratos de rendimiento

Los contratos de rendimiento o de nivel de servicio, cuando están bien diseñados, pueden ser una herramienta muy eficaz para controlar el rendimiento de los contratistas a los que se subcontratan algunas funciones de gestión de activos.

Por ejemplo, en el caso de las carreteras, suelen consistir en la gestión y el mantenimiento de los pavimentos, los arcenes, las obras de drenaje, la señalización vertical y horizontal, la servidumbre de paso, los puentes y los elementos de seguridad de los usuarios, tras las obras de recuperación inicial y las obras de rehabilitación, en función del cumplimiento de los (KPI, por sus siglas en inglés, Key performance Indicators) establecidos en el contrato. Este debe contener, como mínimo, los siguientes elementos:

1. Verificación y prueba del nivel de servicio.
2. indicadores clave de rendimiento para cada elemento del itinerario.
3. el sistema de control de resultados.
4. los descuentos por incumplimiento de los KPI, la aplicación de multas por incumplimiento y los importes sancionados en caso de vencimiento de los plazos de corrección.
5. estado de la red de carreteras en el momento de la entrega al final del contrato/tarea.

Fuente: Guash, J.L. (2021). Road Network Maintenance and Rehabilitation: Issues, Concerns and Options.



Medición, mejora continua y auditoría

Esto implica disponer de conjuntos de indicadores para medir los resultados, introducir mejoras basadas en estas mediciones y asignar responsabilidades a los gestores de activos para la administración de los mismos, con el fin de garantizar que se les da un uso adecuado¹⁵. Las mediciones se refieren no únicamente al rendimiento de cada activo individual, sino también al de todo el sistema de gestión de activos, para comprobar si está siendo eficiente y eficaz a la hora de apoyar al gobierno en la gestión de sus activos. Por ejemplo, un estudio pionero en la región, desarrollado por el gobierno ecuatoriano con el apoyo del BID, elaboró un sistema de indicadores que permitió medir el nivel de madurez de las capacidades institucionales para la gestión de activos públicos según las dimensiones de la norma ISO 55000, 2014.

Los objetivos de un sistema de gestión de activos también se definen en términos de niveles de servicio. Los niveles de servicio son parámetros o requisitos para una determinada actividad o área de servicio con los que se puede medir el rendimiento del servicio. Estos niveles de servicio pueden referirse a las dimensiones de, por ejemplo, calidad, cantidad, fiabilidad, capacidad de respuesta, aceptabilidad medioambiental y coste. No es una tarea trivial definir

los niveles de servicio, pero existe una amplia literatura sobre los beneficios de hacerlo, y es claramente un insumo importante para informar la toma de decisiones oportuna sobre las inversiones y los gastos de mantenimiento, rehabilitación y reemplazo de la infraestructura (Conway, Kaganova y McKellar, 2006).

El uso de indicadores clave de rendimiento (KPI) en la gestión de activos ha crecido considerablemente en los últimos 20 años. En principio, los KPI se utilizan para comparar el rendimiento con organizaciones similares, para la toma de decisiones (por ejemplo, cómo alcanzar un objetivo obligatorio) y para la elaboración de informes. Los KPI también se utilizan en el marco de los contratos basados en el rendimiento para controlar el rendimiento de los contratistas a los que se subcontratan algunas funciones de gestión de activos. Sin embargo, los KPI en la gestión de activos públicos se definen principalmente a través de enfoques ad hoc, a menudo sin una clara justificación inicial para los indicadores o una clara distinción entre el rendimiento de los sistemas de gestión de activos y el rendimiento de las carteras de activos. Además, la mayoría de las organizaciones de gestión de activos no exigen el uso de los KPI, sino que se utilizan de forma voluntaria.

No existe un acuerdo común sobre cuáles son los indicadores clave de rendimiento incluso para la categoría de activos más sencilla: los edificios de oficinas. Sin embargo, las organizaciones de miembros de los gestores de activos gubernamentales, como el



Gráfico 12. Indicadores clave de rendimiento recomendados para uso voluntario por dos organizaciones profesionales de gestión de activos

Foro Ejecutivo Nacional Canadiense sobre Propiedad Pública, basado en una encuesta a miembros voluntarios, 2017.	PuRE-Net, 2017: indicadores comunes recomendados.
Costes de funcionamiento y mantenimiento	Costes de explotación
Índice de estado de las instalaciones (FCI)*	Tasa de vacantes
Utilización del espacio (oficina) (m ² /ETC)	Utilización del espacio (m ² /ETC)
Tasa de vacantes (oficina)	

Fuente: Actualización de Kaganova (2018), basada en la comunicación con ambas organizaciones.

Nota:

* Índice de estado de las instalaciones (FCI) = (Coste proyectado para solucionar las deficiencias de mantenimiento, reparación y sustitución de las instalaciones) / (Valor de sustitución actual de las instalaciones).

Foro Ejecutivo Nacional Canadiense sobre Bienes Públicos (NEFPP, por sus siglas en inglés, Canadian National Executive Forum on Public Property) y la Red Europea de Bienes Inmuebles Públicos (PuRE-Net), están tratando de llegar a un consenso entre los miembros sobre los indicadores básicos que deben utilizarse. El gráfico 12 muestra las últimas reflexiones de estas organizaciones.

El gráfico 12 muestra que estas dos organizaciones no recomiendan el uso de los beneficios o la tasa de rendimiento como indicadores comunes de rendimiento, lo cual es un avance positivo. El problema es que, en un intento de replicar los indicadores del sector privado, estos se han utilizado de forma incorrecta en la gestión de activos gubernamentales. Por ejemplo, si un gestor de activos públicos obtiene ingresos del sector privado, como en el caso de la Compañía de Tierras de Canadá que vende terrenos

federales excedentes a promotores privados, el uso de los beneficios como KPI está plenamente justificado. Sin embargo, si un gestor de activos públicos recibe ingresos de otras entidades gubernamentales —por ejemplo, el alquiler que pagan las agencias arrendatarias por utilizar edificios públicos, como en el caso de la Administración de Servicios Generales de Estados Unidos (GSA) y de muchas otras entidades gubernamentales a nivel internacional—, el uso del beneficio o de la tasa de rendimiento es engañoso desde el punto de vista del contribuyente y no debería utilizarse. En estos casos, cuando tanto los ingresos como los gastos del gestor de activos proceden de los presupuestos públicos, ambos provienen, en realidad, del bolsillo de los contribuyentes, lo que hace que la noción de beneficio sea discutible.

En el estado actual de la práctica y el conocimiento dentro de la gestión de activos



Fotografía por ESB Professional / Shutterstock.com

públicos, un conjunto razonable y equilibrado de KPI podría incluir lo siguiente:

Indicadores de propiedad/cartera:

- Eficacia del uso de la propiedad: superficie por ETC; tasa de vacantes.
- Eficiencia del uso de la propiedad: costes anuales de funcionamiento y mantenimiento por metro cuadrado.
- Estado de los activos: estado de la propiedad (¿en qué condiciones se encuentra?).

Indicadores del sistema de gestión de activos:

- Eficiencia: costes de gestión (en comparación con los niveles de mercado del sector privado).
- Calidad: satisfacción del cliente (inquilinos).

supervisa e informa sobre el rendimiento según múltiples criterios. Por ejemplo, la Subdivisión de Operaciones de Cartera del Departamento de Finanzas del Gobierno Australiano utiliza el siguiente conjunto de requisitos de rendimiento:

- Lograr una tasa de rendimiento comercial de la cartera;
- Mantener el estado de la cartera de acuerdo con las normas del sector para satisfacer las necesidades futuras de las entidades arrendatarias según lo acordado por el gobierno;
- Mantener los costes de gestión dentro de las referencias del mercado;
- Pagar dividendos de las operaciones, y
- Realizar reembolsos de capital al gobierno australiano por cualquier desinversión de la propiedad¹⁶.

Otro enfoque común para supervisar el rendimiento en las entidades gubernamentales es el cuadro de mando integral, que

¹⁶ Para más información, consúltase la sección Property Overview del Australian Government Office Occupancy Report (2015) https://www.finance.gov.au/sites/default/files/2019-11/australian_government_office_occupancy_report_1.pdf.



Por último, cabe reiterar la importancia de un sistema de auditoría eficaz que contribuya a fomentar una gestión de activos orientada a la consecución de los resultados previstos. Por ejemplo, las autoridades de auditoría de los países de la UE están desarrollando conocimientos especializados entre su personal para llevar a cabo auditorías relacionadas con los activos tanto a nivel de la administración central como de la municipal.



Planes estratégicos de gestión de activos

La principal característica de los planes estratégicos de gestión de activos es que deben adoptar una visión a largo plazo (al menos 5-10 años) de las carteras de activos. Deben estar orientados a la aplicación de políticas explícitas e incluir las correspondientes orientaciones estratégicas, actividades, calendarios de cumplimiento, indicadores de seguimiento, estimación de costes, asignación de personal y una oficina especializada para garantizar su cumplimiento.

El plan estratégico de gestión de activos debe incluir dos niveles de consideración:

1. Ciclo de vida de cada activo o sistema.

Un elemento central de estos planes es reconocer que los activos deben contribuir a los objetivos de la organización, y que tienen un valor y una vida útil (y, por tanto, una tasa de depreciación) que puede estimarse y optimizarse. La gestión de los activos y las decisiones tomadas en esta política y en los

planes que de ella se derivan repercuten en la vida útil de los activos, así como en la calidad del servicio que prestan, en los costes de su explotación, rehabilitación o sustitución, y en los beneficios económicos o sociales que pueden generar.

Por último, todas estas políticas, planes y desarrollos normativos deben traducirse en un conjunto de procedimientos operativos estándar (POE) que definan la periodicidad y los procedimientos específicos aplicables a la gestión de activos. Estos son, necesariamente, sectoriales y por tipo de activo. Cualquier enfoque de política pública para optimizar los gastos de mantenimiento, por ejemplo, debe garantizar que los recursos asignados se utilicen de forma óptima. Para ello, es imprescindible contar con manuales de procedimientos operativos que se apliquen escrupulosamente, cuyos resultados deben ser objeto de revisión por parte de las auditorías internas. Existen manuales de este tipo para todo tipo de activos a nivel internacional, pero deben formalizarse y aplicarse de forma disciplinada para producir los efectos deseados.

2. El nivel de la cartera. Esta parte del plan de gestión de activos debe abordar cuestiones que van más allá del nivel de un activo concreto. Por ejemplo, ¿cuáles son las necesidades de financiación previstas en todo el gobierno para sustituir los activos antiguos y adquirir otros nuevos debido a la expansión territorial?, ¿cómo deberían evolucionar las carteras en los próximos 10 años y cómo se llevará a cabo esta transformación?



Índice del estado de los activos

Gráfico 13. Etapas del ciclo de vida de los bienes públicos



Fuente: Elaboración propia.

Un sistema de gestión de activos, tal y como se ha descrito hasta ahora, proporciona un marco estructurado para el desarrollo, la coordinación y el control de las acciones realizadas sobre los activos a lo largo de su ciclo de vida. Gestionar los activos con un

enfoque de ciclo de vida como se describe en el gráfico 13, desde, desde su concepción hasta su eliminación, permite tomar decisiones a largo plazo y maximizar los beneficios que los activos están llamados a generar (véase el gráfico 13).



Gráfico 14. Ejemplo de matriz de priorización estratégica



Fuente: basado en una entrevista con Kevin Radford, Assistant Deputy Minister of Real Property Services, Public Services and Procurement Canada, 2015.

Nota:

* La desinversión puede incluir una venta, un intercambio, un cierre, una liquidación, una escisión, una donación u otros.

La gestión de los activos públicos debe comenzar con un análisis exhaustivo de las necesidades y del inventario, seguido de una planificación que garantice la disponibilidad de los activos requeridos con la calidad y la oportunidad que exigen las necesidades del servicio, o para disponer de ellos cuando sea necesario o conveniente.

Los activos gubernamentales deben adquirirse o conservarse con el único propósito de maximizar el rendimiento económico, mejorar los servicios a los ciudadanos y respetar otras políticas gubernamentales, en un entorno de transparencia con criterios preestablecidos, uniformes y multifactoriales, que ayuden a la toma de decisiones. Estos criterios pueden combinar varios factores, como la prioridad del activo y su estado (véase el gráfico 14).

Los países que han implementado modelos eficientes de gestión de activos han consolidado sus sistemas de inversión pública y de adquisición de activos, vinculándolos directamente para apoyar el cumplimiento de las políticas gubernamentales, como parte de una función de oferta al servicio de los objetivos institucionales.

Una vez que el activo está disponible, se activan las políticas, normas técnicas, planes y procesos que regulan su uso y mantenimiento. Estos deben abarcar tanto los activos gestionados directamente por la entidad como aquellos cuya gestión se ha externalizado. Aunque las responsabilidades y complejidades del control cambian, es importante que sigan formando parte del sistema de gestión de activos. Existe



un consenso generalizado en que los costes de explotación y mantenimiento a lo largo del ciclo de vida del proyecto deben ser identificados y registrados de forma explícita y precisa.

Por último, es importante incorporar la evaluación como parte del ciclo de vida de los activos públicos, para generar pruebas de su impacto, introducir mejoras en ellos o en la forma en que se gestionan y aumentar la responsabilidad por los recursos públicos utilizados. Esto es especialmente importante en el caso de los activos a gran escala.

Algunas reflexiones finales para los profesionales

La mayoría de los profesionales reconocen a estas alturas que no es frecuente contar con la estructura de gobierno, los sistemas de información o las estructuras contables perfectas. Muchos de estos elementos tardan muchos años en implantarse. No obstante, los gobiernos nacionales deberían avanzar en la gestión de sus activos de forma más eficaz, incluso en condiciones no óptimas. ¿Qué deben hacer los gestores prudentes de los terrenos y bienes públicos en estos casos, dado que la mejora de los sistemas de gestión de activos suele llevar años? Las siguientes políticas y normas sencillas pueden ayudar a los gobiernos a gestionar estratégicamente estos activos (Peterson y Kaganova, 2010):

las tierras y propiedades que parecen ser más valiosas.

1. Inventario y mapa de las tierras y propiedades del estado, empezando por
2. Introducir una política que haga hincapié en que el objetivo de la venta o reutilización de activos infrautilizados de alto valor comercial es obtener el mayor y mejor valor para el contribuyente. La pregunta no debería ser: ¿está en uso una propiedad específica?, sino más bien: ¿cuál es el uso más productivo de la propiedad? (Dong, 2017).
3. Introducir una política según la cual no se puede realizar ninguna transacción (incluidas las realizadas entre organismos públicos) sin una valoración previa de mercado de los bienes implicados en la transacción.
4. Introducir una política que exija, como norma general, que los bienes estatales se asignen (vendan/arrienden) a precios de mercado (con una lista cerrada de excepciones). La política también debe establecer procedimientos que garanticen que la propiedad se negociará a estos precios. En particular, estipular que la asignación o enajenación de tierras estatales al sector privado (incluido el arrendamiento) se realice principalmente mediante procedimientos competitivos transparentes: subastas en casos estándar (en las que el ganador se determina por el precio más alto ofrecido) o solicitudes de propuestas en casos especiales (en los que el ganador se determina por varios criterios, de los cuales el precio ofrecido es solamente



uno). La política puede estipular que, a veces, los terrenos pueden ponerse en venta no competitiva si no se encuentran licitadores en la subasta (por ejemplo, la venta de terrenos industriales municipales en la ciudad de Saskatoon, Canadá).

5. Establecer una lista clara de casos en los que se pueden asignar terrenos o propiedades del gobierno a precios inferiores a los del mercado. Como parte de la política, establecer una norma para que, cuando se planifiquen tales transacciones, se calcule la magnitud de la subvención indirecta creada a través del precio inferior al del mercado antes de tomar la decisión de seguir adelante con dicha transacción.
6. Establecer un proceso sistemático para planificar y llevar a cabo una valoración de las propiedades más valiosas y/o infrutilizadas (independientemente de que exista la intención de enajenarlas) y financiar adecuadamente dicha valoración.
7. Recurrir a tasadores profesionales cualificados para realizar este trabajo. Suelen ser miembros de una asociación profesional nacional y actúan de acuerdo con las normas internacionales de práctica y las normas internacionales de valoración (como las promovidas por el Consejo Internacional de Normas de Valoración, o normas similares aceptadas por una asociación nacional de tasadores).

8. Exigir que los ingresos netos procedentes de la enajenación de terrenos

y propiedades se reinviertan principalmente en la construcción de capital público. Ofrecer incentivos a los organismos públicos para que lo hagan (véase el caso de Canadá en el cuadro 2).

Obsérvese que las ideas expuestas anteriormente se utilizan, de una forma u otra, en países con una gestión avanzada de los activos. Por ejemplo, en Canadá, los bienes federales deben negociarse a valores de mercado, aunque sea entre dos entidades gubernamentales. En Estados Unidos, la GSA utiliza las subastas (incluidas las subastas en línea) para la enajenación de los bienes excedentes.

¿Por dónde empezar?

La mejora o el desarrollo de sistemas de gestión de activos es siempre un proceso continuo y no un esfuerzo único. Las experiencias de los gobiernos centrales de los países que llevan años trabajando para establecer y mejorar los sistemas de gestión de activos (por ejemplo, Australia y Canadá), junto con algunos casos subnacionales de éxito, sugieren lo siguiente como posibles primeros pasos:

1. Garantizar un compromiso de liderazgo de alto nivel para mejorar la gestión de activos.
2. Establecer un grupo de trabajo temporal (GT) encargado de desarrollar un plan de modernización de la gestión de activos. Todos los principales organismos poseedores de activos deberían



Fotografía por Olivier Le Moal / Shutterstock.com

participar en el GT. El objetivo implícito de un grupo de trabajo es dar a estas partes interesadas la oportunidad de debatir posibles soluciones y acordar una línea de acción, especialmente en lo que respecta a los cambios organizativos que, de otro modo, podrían provocar resistencia. Los expertos en gestión de activos deben facilitar el trabajo del GT.

3. Encargar una evaluación profesional de alta calidad de la gestión de activos (que incluya las políticas, las leyes y los reglamentos, los entornos organizativos, los sistemas y, en la medida de lo posible, las carteras). Debería incluir recomendaciones sobre la modernización y las mejoras. La evaluación debe proporcionar estimaciones convincentes de los

beneficios de la aplicación de la modernización de la gestión de activos.

4. El grupo de trabajo debe desarrollar un plan de acción para comenzar la implementación basado en las recomendaciones de la evaluación y obtener apoyo de alto nivel para este proceso.

En la práctica, la modernización tendrá más éxito si la defiende y encabeza un organismo de alto nivel, como el Ministerio de Hacienda o su equivalente. No se recomienda empezar con cambios organizativos, sino que estos deben formar parte de un enfoque estratégico para la modernización de la gestión de activos. Y lo que es más importante, los cambios organizativos tendrán más éxito si primero se discuten y acuerdan en el seno del grupo de trabajo.



Conclusiones

Hacia una mejor gestión de los activos en América Latina y el Caribe

La región de ALC cuenta con una enorme riqueza no explotada en forma de activos públicos no contabilizados o infrautilizados. En los países donde se ha optimizado esta función, las ganancias han sido enormes. La bibliografía internacional coincide en que un programa de gestión de activos bien gestionado proporciona una administración de bienes transparente y responsable, con la mejor relación calidad-precio y un ahorro de costes innecesarios. Es una tarea compleja, pero inaplazable. La región cuenta con algunos buenos ejemplos de gestión eficaz de activos.

Un programa estratégico de mejora de la gestión de los activos públicos sustenta la capacidad del Estado para obtener importantes beneficios en muchos ámbitos. Entre ellos se encuentran los importantes ingresos fiscales que pueden destinarse a nuevas inversiones de capital; los beneficios sociales derivados de los usos más productivos de los activos públicos; la reducción del riesgo para los usuarios de los servicios públicos de sufrir fallos catastróficos en las infraestructuras; unos niveles de servicio al público más elevados y sostenibles a un coste menor; una mayor transparencia y responsabilidad; la generación de ahorros públicos a mediano y largo plazo por la reducción de los costes totales del ciclo de vida de los activos (desde la identificación de las necesidades de infraestructura hasta la gestión de la inversión, el mantenimiento, la eliminación y la evaluación final), y una mejora de la toma de decisiones sobre la asignación de recursos. Por ello, es fundamental que los países de la región produzcan y difundan información e insumos técnicos que ayuden a mejorar la gestión de los activos públicos, contribuyendo a un mejor uso social y económico de los recursos.



Apéndice 1

Tipología de los bienes públicos según su uso y su correspondiente foco de atención

Tipo de activo	¿Qué contiene?	Énfasis posible, algunos ejemplos
Administración del gobierno central	Edificios de oficinas, equipamiento, mobiliario, vehículos, etc.	Desarrollo de las capacidades de gestión del mantenimiento.
		Gestión centralizada de los criterios de mantenimiento.
		Normas de uso, por ejemplo, la combinación de centros de servicios ciudadanos compartidos con oficinas y actividades comerciales, u otros usos mixtos.
		Garantizar la propiedad, el uso eficiente y la satisfacción del usuario.
		Normas de eficiencia energética, calidad ambiental interior, ahorro de recursos, etc.
		Enajenación de activos no esenciales/no necesarios basada en un análisis multifactorial.
Servicios públicos de atención especializada	Educación, sanidad, guardería, comisarías, etc.	Mejora de la transparencia, la auditoría y la responsabilidad.
		Determinación de los criterios de calidad del servicio al cliente.
		Implantación de mecanismos de medición sistemática de la satisfacción de los usuarios del servicio para la mejora continua.
		Desarrollo de los niveles de servicio requeridos en cada área de especialización.
		Desarrollo de la participación privada en la gestión de infraestructuras y equipamientos en función de los niveles de servicio requeridos, y contratos a largo plazo con criterios de inclusión y equidad, fortaleciendo la participación comunitaria.



Tipo de activo	¿Qué contiene?	Énfasis posible, algunos ejemplos
Activos de defensa	Equipos, armamento, municiones, centros de mantenimiento de misiles y torpedos, edificios militares y viviendas para el personal, bienes no relacionados con el objeto de la defensa.	Estudio, sistematización y automatización de la gestión de la información.
		Mecanismos de coordinación para garantizar una adecuada dirección estratégica, evaluación, seguridad y control en la gestión de los activos y su mantenimiento.
		Mecanismos de financiación y eficiencia en el uso de los recursos para garantizar el mantenimiento.
		Transferencia de activos no destinados a la defensa.
Activos patrimoniales y turísticos	Barrios históricos, iglesias, museos, monumentos, sitios arqueológicos, playas, bosques, parques, reservas naturales, etc.	Generación de espacios para la participación privada y comunitaria en la puesta en valor del patrimonio, asegurando su preservación a través del uso comercial de los espacios respetando el carácter del patrimonio.
Activos asociados a la productividad de la economía	Generación, transmisión y distribución de electricidad; exploración, extracción, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos; telecomunicaciones; red de carreteras; puertos; aeropuertos.	Gestión de activos que responde a criterios de especialización, con gestión por parte de empresas públicas o entidades responsables.
		Infraestructuras complejas como activos únicos; la composición y gestión interna de dichos activos será responsabilidad de las empresas/entidades.
		Evaluación y seguimiento del rendimiento de los activos mediante indicadores de los niveles de funcionamiento y de producción.
Bienes de uso no administrativo	Locales comerciales, terrenos baldíos, terrenos agrícolas, etc.	Enajenación de activos no esenciales basada en un análisis multifactorial.



Un estudio de caso de Nueva Zelanda¹⁷

Ian Ball, Ph.D.

Introducción	71
El contexto neozelandés	72
Las reformas de la gestión financiera como elemento de reformas más amplias	73
Definición de “rendimiento” para los departamentos gubernamentales	74
Requisitos para una buena gestión de activos	76
El Gobierno en su conjunto	77
Empresas estatales	79
Departamentos gubernamentales	80
El Superfondo de Nueva Zelanda (New Zealand Super Fund)	82
Autoridades locales	84
Desafíos: los que se han superado y los que quedan por superar	85
Conclusiones	87

¹⁷ Material de referencia para el seminario del BID “Gestión de Activos Públicos: Buenas Prácticas Internacionales”, Buenos Aires, 1 y 2 de agosto de 2018.



Introducción

En este capítulo se exponen los antecedentes y la naturaleza general de las reformas de la contabilidad y la gestión financiera emprendidas por el gobierno neozelandés hace casi tres décadas, que proporcionan el contexto para las prácticas de gestión de activos en el gobierno de Nueva Zelanda y las autoridades locales del país. Describe algunas

de las características clave de la gestión de activos del gobierno en su conjunto, de las empresas estatales, de los departamentos gubernamentales, del New Zealand Super Fund (un fondo soberano) y de las autoridades locales. Por último, aborda una serie de retos a los que han tenido que hacer frente las reformas y llega a algunas conclusiones.





El contexto neozelandés

Para poner en contexto el debate que sigue en este documento, el producto interno bruto (PIB) de Nueva Zelanda en 2017 fue de 268.000 millones de dólares neozelandeses, lo que equivale a USD 186.400 millones. Los estados financieros del gobierno muestran que el total de activos que poseía el gobierno a finales de mayo de 2018 era de 324.000 millones de dólares neozelandeses, de los cuales 149.000 millones eran activos físicos (terrenos y edificios, activos de infraestructura como carreteras y puentes, escuelas, hospitales, vehículos de motor, equipo militar, etc.), y los activos financieros (incluidas las inversiones en acciones, los valores negociables, las hipotecas, los depósitos a largo plazo, los préstamos a estudiantes, las cuentas por cobrar de impuestos y otras cuentas por cobrar, el efectivo y los equivalentes de efectivo) ascienden a 153.000 millones de dólares neozelandeses. Estos activos son mantenidos y/o gestionados por una serie de organizaciones diferentes, como el Tesoro, el Superfondo de Nueva Zelanda, el Banco de la Reserva y otros departamentos gubernamentales y entidades independientes de la Corona (autoridades estatutarias).



Estos activos son mantenidos y/o gestionados por una serie de organizaciones diferentes, como el Tesoro, el Superfondo de Nueva Zelanda, el Banco de la Reserva y otros departamentos gubernamentales y entidades independientes de la Corona (autoridades estatutarias).



Las reformas de la gestión financiera como elemento de reformas más amplias

Las reformas de la gestión financiera en Nueva Zelanda fueron una parte importante de un conjunto más amplio de reformas de la gestión pública, que a su vez formaban parte de un conjunto más amplio de reformas macroeconómicas fundamentales. Estas reformas, que comenzaron en 1984, fueron un intento de abordar problemas económicos muy arraigados. La economía neozelandesa estaba muy regulada. El gobierno había tenido déficits ininterrumpidos durante 20 años, con una baja tasa de crecimiento económico y un desempleo creciente. Las reformas pretendían conseguir un mejor rendimiento de todos los sectores de la economía, incluido el sector público.

Antes de las reformas de la gestión financiera, el sistema de gestión financiera del país presentaba una serie de características que se consideraban inhibitorias de su rendimiento. Entre ellas se encontraban las siguientes:

- Presupuestos y contabilidad de caja.
- Un sistema de contabilidad centralizado y gestionado por el Tesoro.
- Enfoque de entrada con reglas detalladas.
- Poca autoridad para la toma de decisiones, concedida a los directivos.
- Presupuesto por programas.
- Contabilidad de fondos.

El sistema de gestión de las finanzas públicas que se diseñó cambió efectivamente todas estas características. El nuevo sistema se basaba en números devengados, estaba descentralizado y los departamentos manejaban sus propios sistemas de información financiera, se centraba en los productos y los resultados, otorgaba a los gestores departamentales una importante capacidad de decisión sobre el consumo de insumos y presupuestaba en función de los productos, no de los programas.



Definición de “rendimiento” para los departamentos gubernamentales



Un elemento novedoso del marco conceptual en el que se basan las reformas de la gestión financiera es la forma en que se define el “rendimiento”. Aunque esta definición tenía tres componentes, el más relevante para la gestión de activos era la distinción que se hacía entre el rendimiento tal y como lo evaluaría el receptor de los servicios de una organización, y el rendimiento tal y como lo vería el propietario de la organización. El primero implicaría aspectos como la naturaleza y la cantidad de los servicios, la

calidad de los mismos, el lugar de entrega, la puntualidad en la entrega y el coste total de los servicios. El segundo implicaría aspectos como el mantenimiento del capital de la organización, ya sea físico, financiero o humano, la estrategia de la organización, sus procesos de gestión de riesgos, etc. Y lo que es más importante, el propietario estaría muy interesado en las políticas y prácticas de gestión de activos de la organización.

El nuevo sistema exigía que el rendimiento de un departamento (o de una entidad de la Corona), y de su jefe ejecutivo, se evaluara en términos de ambas dimensiones de rendimiento: el rendimiento de la propiedad y el rendimiento del servicio. Para medir el rendimiento en cualquiera de las dos dimensiones era esencial que la organización contara con un sistema financiero basado en la contabilidad de ejercicio. Esto era necesario para medir el coste total de los



Fotografía por 89stocker / Shutterstock.com

servicios producidos (incluyendo la depreciación, el coste del capital, etc.) así como, desde la perspectiva del propietario, si se había mantenido el capital de la organización. Una de las consecuencias de que el sistema de gestión financiera se basara en la información devengada fue que la organización produjo información completa y fiable sobre todos los activos que poseía,

incluyendo información como el estado del activo, su valoración y su ubicación. Esto creó los incentivos y las responsabilidades que generaron una mejor gestión de los activos, porque la gestión de los activos, y la gestión de los riesgos relacionados con los activos, eran partes importantes del rendimiento de la propiedad, y había información disponible para juzgar ese rendimiento.



Requisitos para una buena gestión de activos

La utilización de sistemas de información contable basados en el principio de devengo permitió al gobierno y a sus subentidades disponer de una información mejorada sobre los activos del gobierno. Para una gestión de activos de alta calidad, esto es necesario pero no suficiente. Además, es necesario contar con disposiciones institucionales bien diseñadas e incentivos adecuados.

Los acuerdos institucionales se refieren al diseño organizativo, incluida la asignación de funciones, la atribución de derechos de decisión y la independencia en el desempeño de esos derechos, así como el apoyo legislativo. Estos acuerdos se establecieron en la Ley de Empresas Estatales

de 1986, la Ley del Sector Estatal de 1988 y la Ley de Finanzas Públicas de 1989, así como en la legislación posterior relativa a las entidades de la Corona y al Superfondo de Nueva Zelanda.

Los incentivos adecuados se crearon, en parte, gracias a las disposiciones anteriores. Por ejemplo, en el caso de las empresas públicas, la legislación exige que funcionen como empresas exitosas. En el caso de los departamentos gubernamentales, un incentivo para la buena gestión de los activos fue el establecimiento de una tasa de capital. A los departamentos se les cobraba por la cantidad de capital que empleaban a una tasa que reflejaba los tipos de mercado actuales.



El Gobierno en su conjunto

Desde la perspectiva de todo el gobierno, un elemento clave de la buena gestión de activos radica en la asignación de responsabilidades. A las empresas públicas se les asigna la responsabilidad de gestionar los activos que están bajo su control y de alcanzar la tasa de rendimiento de esos activos exigida por los ministros accionistas. Los activos necesarios para prestar los servicios de un departamento gubernamental se asignan a ese departamento, figuran en su balance y están sujetos a una carga de capital, equivalente en principio a la tasa de rendimiento que se espera de las empresas públicas. Los activos financieros se asignan a organizaciones, como el New Zealand Super Fund, del que se espera que genere “la máxima rentabilidad sin riesgos indebidos”.

Otros elementos de la gestión de los activos del gobierno incluyen los requisitos legislativos de publicar estados financieros mensuales, que muestren cómo el valor de

los activos, los pasivos y el patrimonio neto siguen en relación con el presupuesto; publicar anualmente un conjunto completo de estados financieros que se preparan de acuerdo con las normas de contabilidad determinadas de forma independiente (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público) y sujeto a una auditoría independiente; y publicar al menos cada cuatro años una declaración de inversión que describe la política del gobierno hacia la gestión a largo plazo de sus activos.

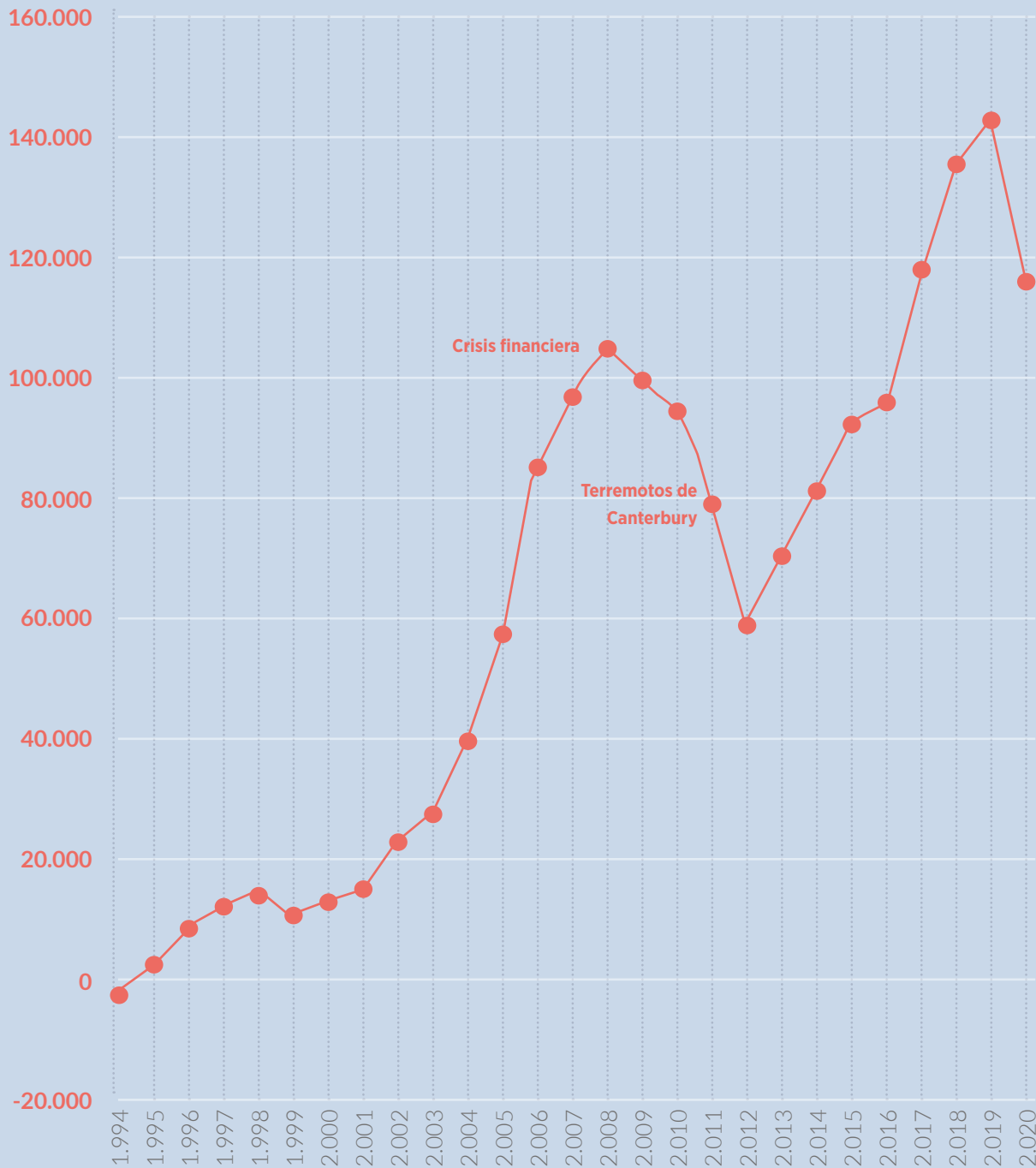
Además, el gobierno gestiona sus activos mediante el uso de análisis de riesgo fiscal, pruebas de estrés del balance del gobierno y calificaciones de confianza de los inversores. Estas últimas son una evaluación por parte del Tesoro de la calidad de la gestión de los principales departamentos propietarios de activos, con incentivos asociados en forma de mayores delegaciones de autoridad a las organizaciones que obtienen mejores calificaciones.



En general, la calidad de la gestión del balance del gobierno se refleja en el gráfico 15. Muestra la trayectoria del patrimonio neto en el periodo transcurrido desde que se introdujeron las principales reformas, una trayectoria que refleja superávits anuales

y aumentos del patrimonio neto en prácticamente todos los años, salvo en los cuatro que siguieron a la crisis financiera mundial y a los dos grandes terremotos que devastaron Christchurch, la segunda ciudad de Nueva Zelanda.

Gráfico 15. Patrimonio neto del Gobierno de Nueva Zelanda (en millones de dólares neozelandeses)





Empresas estatales

Tres elementos clave de las disposiciones diseñadas para garantizar una buena gestión de los activos en las empresas públicas son: el proceso de nombramiento de directores independientes que se seleccionan sobre la base de las habilidades y la experiencia, el requisito legislativo de que

cada empresa pública tenga como objetivo principal ser un negocio exitoso (véase el extracto legislativo más abajo), y el proceso de establecimiento de expectativas formales por parte de los ministros responsables como propietarios de la empresa pública específica.

Parte 1. Principios



Objetivo principal para ser un negocio exitoso

El objetivo principal de cada empresa estatal debe ser operar como un negocio exitoso, y, para estos fines, ser:

1. tan rentable y eficiente como negocios comparables que no son propiedad de la corona,
2. un buen empleador, y
3. una organización que demuestra un sentido de responsabilidad social, por tener consideración a los intereses de la comunidad en la que opera y esforzándose por acomodarlos o alentarlos cuando pueda hacerlo.



Departamentos gubernamentales



Los departamentos gubernamentales de Nueva Zelanda tienen en sus balances, y son responsables de gestionar, los activos que utilizan en la producción de sus servicios. Pueden ser terrenos y edificios, instalaciones y maquinaria, vehículos de motor, equipos de oficina, etc. Hay una serie de mecanismos que pueden crear incentivos para una buena gestión. Estos varían según el papel del departamento, el tamaño de su base de activos y el papel del gestor individual. La gestión de activos de alta calidad puede

formar parte de las expectativas de rendimiento de un director general o de un alto directivo, especialmente en los departamentos con gran cantidad de activos. El hecho de que los departamentos deban incurrir en gastos de depreciación asociados a sus activos centra cierta atención en estos. Los departamentos con grandes existencias de activos están sujetos al proceso de Calificación de la Confianza del Inversor, del cual la calidad de la planificación de la gestión de activos es un componente clave. Los departamentos pueden vender activos y utilizar los ingresos para comprar otros activos, lo que permite a un departamento cambiar la estructura de sus activos para reflejar, por ejemplo, los cambios en la tecnología. Además, como ya se ha mencionado, se aplica una tasa de capital al departamento, que se calcula aplicando la tasa al patrimonio neto del departamento (sus activos menos sus pasivos). Si el departamento puede



reducir su base de activos, por ejemplo, utilizando sus activos de manera más eficiente, puede mantener la reducción asociada en la carga de capital y aplicarla a otros insumos que desee adquirir.

El siguiente extracto resume los beneficios de la carga de capital:



Carga de capital



Ayuda a garantizar que los precios de los bienes y servicios producidos por las agencias gubernamentales reflejen los costos totales de producción.



Permite comparar los costos de producción con los de otros productores (ya sea del sector público o privado).



Hace explícito el costo de la Corona de mantener su inversión de capital y crea un incentivo para que las agencias hagan un uso adecuado del capital de trabajo y dispongan de los excedentes de activos fijos.



Ayuda (como parte de un modelo de costes totales) a mantener un “campo de juego nivelado” entre las ofertas del sector público y privado de las ofertas competitivas.



El Superfondo de Nueva Zelanda (New Zealand Super Fund)

El Superfondo de Nueva Zelanda gestiona unos USD 40.000 millones en activos financieros. Se creó para que redujera el impacto del envejecimiento de la población neozelandesa, y el consiguiente aumento de los pagos de pensiones, en el balance del gobierno. Entre los acuerdos institucionales que garantizan que los activos gestionados por el Superfondo neozelandés se administran en interés público a largo plazo se encuentran: los acuerdos de gobernanza para el nombramiento de los tutores y la gestión de los activos del fondo y los objetivos del fondo prescritos por la legislación.

Los acuerdos de gobernanza pueden describirse como “de doble brazo”. Es decir, la selección de candidatos para el consejo



(los Guardianes) corre a cargo de un comité de nombramientos independiente, y las decisiones de inversión que toman los Guardianes y la dirección son independientes del gobierno.

Los objetivos del fondo se especifican en la legislación de la siguiente manera:



Fotografía por Naruedom Yaempongsa / Shutterstock.com



“Los Guardianes deben invertir el fondo de manera prudente y comercial y, al hacerlo, deben administrar el fondo de manera consistente con:

1. gestión de carteras de mejores prácticas;
2. maximizar la rentabilidad sin generar riesgos innecesarios para el Fondo en su conjunto; y
3. evitar cualquier perjuicio a la reputación de Nueva Zelanda como miembro responsable de la comunidad mundial”.

El Fondo ha logrado altos niveles de rendimiento de las inversiones, como se ve en su “reconocimiento por JP Morgan en 2015 como el fondo soberano con mejor

rendimiento del mundo, tras un estudio global sobre el rendimiento del fondo durante un período de cinco años” (NZ Superfund, 2021).



Autoridades locales

Las autoridades locales de Nueva Zelanda operan con independencia del gobierno central, con sus propias fuentes de ingresos y con capacidad de endeudamiento. No obstante, deben cumplir una serie de requisitos legislativos destinados a garantizar una gestión fiscal responsable y una buena gestión de los activos. Entre ellos se encuentra la obligación de tener un presupuesto equilibrado cada año, elaborar

un plan a largo plazo con estados financieros previstos para al menos 10 años y una estrategia de infraestructuras que cubra cada uno de los próximos 30 años. También hay una serie de requisitos de gobernanza asociados al desarrollo de estos planes y estrategias, diseñados para garantizar un alto nivel de participación de la comunidad en los procesos de planificación y la transparencia en las operaciones de los consejos.



Fotografía por Gorodenkoff / Shutterstock.com



Desafíos: Los superados y los pendientes

Un reciente estudio del Banco Mundial, titulado “Regional Study on the Management, Control, and Recording of Fixed Assets” (Estudio regional sobre la gestión, el control y el registro de activos fijos), identificó una serie de retos para la aplicación de las reformas de la gestión de activos. Estos estaban relacionados con:

- Marcos jurídicos y reglamentarios.
- Solapamiento de responsabilidades, mala comunicación y coordinación.
- Falta de sistemas de gestión financiera informatizados e integrados.
- Información financiera poco fiable y obsoleta.
- Verificación, conciliación y valoración deficientes de las categorías de activos fijos.

- Deficiente control interno y supervisión externa de la gestión del bien / activo inmovilizado.
- Estrategias de aplicación y proceso de gestión del cambio.

En la aplicación de las reformas de la gestión financiera en Nueva Zelanda, todos estos retos existían en los sistemas pre-existentes en cierto grado, excepto el último. La estrategia de aplicación estuvo bien elaborada y tuvo éxito, y las reformas se completaron a nivel departamental en dos años y a nivel gubernamental en cinco años. Muchos de estos retos existen casi por definición. Por ejemplo, si una administración pública funciona según el principio de caja, es muy poco probable que tenga registros de activos que cumplan los requisitos de un



Fotografía por Rudy Balasko / Shutterstock.com

sistema basado en el devengo, ya sean activos de propiedad, planta y equipo o créditos fiscales.

Sin embargo, siempre habrá retos, y el sistema de Nueva Zelanda puede considerarse todavía un trabajo en curso. Algunos elementos están profundamente arraigados, y es casi imposible concebir que se modifiquen. Entre ellos se encuentra el uso de información basada en el devengo para la presupuestación, los créditos y los informes. Otros han sido objeto de cambios y, de hecho, algunos aspectos se están revisando actualmente. Sin embargo, en la actualidad parece muy poco probable que se debiliten las características del sistema diseñadas



para fomentar la gestión de activos de alta calidad. Más bien, algunas de las disciplinas que se aplican a los activos financieros y físicos pueden aplicarse a otros tipos de capital, como la propiedad intelectual y el capital humano y medioambiental.

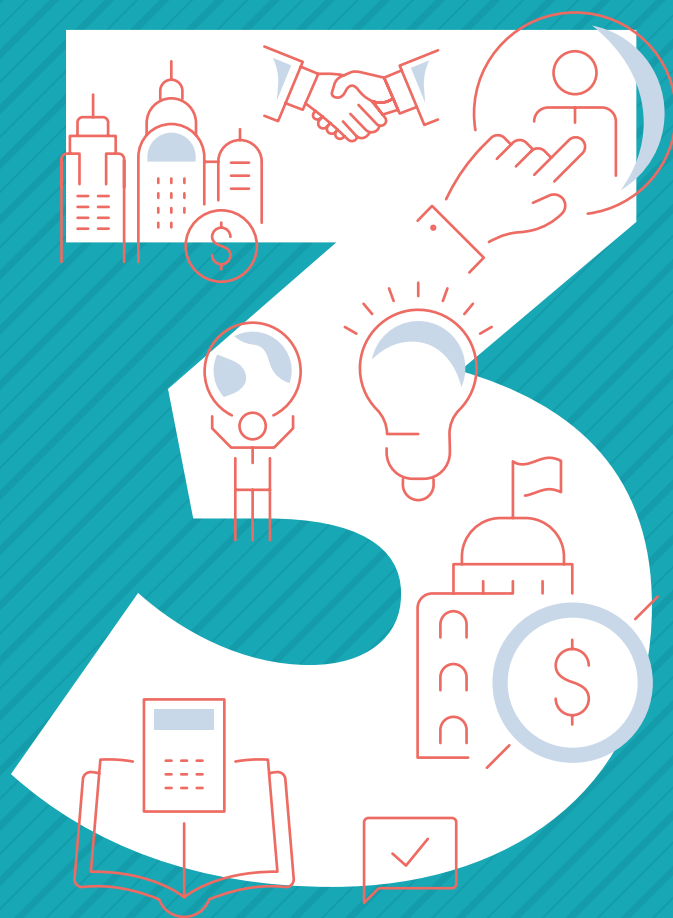


Conclusiones

Los gobiernos poseen enormes carteras de activos, y en la gran mayoría de los gobiernos, estas no están bien gestionadas. El coste de oportunidad de esta mala gestión es igualmente enorme. El requisito previo para explotar los posibles rendimientos de estos activos es disponer de información fiable sobre lo que son los activos y lo que valen. Esta información, y los beneficios que pueden derivarse de ella, forman parte de las ventajas que obtienen los gobiernos cuando implantan sistemas de contabilidad por el principio de devengo. En pocas palabras, no es posible gestionar un balance, y los activos de ese balance, sin tener primero un balance. Un sistema de información financiera que funciona con información basada en el devengo produce ese balance.

El estudio de caso de Nueva Zelanda, que ya cuenta con una historia de casi 30 años, demuestra que una gestión financiera pública de alta calidad, incluyendo una gestión de activos de alta calidad y una contabilidad del sector público de alta calidad, son posibles y enormemente beneficiosas para la economía y la sociedad en la que operan.





Cómo dar un giro a las fortunas de las ciudades desbloqueando los activos públicos

Dag Detter

Recuperación tras la COVID	89
Gestionar profesionalmente el patrimonio público de las ciudades	92
Riqueza pública de Boston	93
Hacia una gestión profesional del patrimonio en las ciudades	95
Desbloquear el valor: Ejemplos internacionales	97
El Fondo de la Riqueza Urbana es la “salsa secreta”	101



Recuperación tras la COVID

Los gobiernos necesitan dinero en efectivo para sobrevivir a las consecuencias de la COVID-19. Aprovechando el valor oculto en sus balances, pueden salir de la crisis de forma más rápida y sostenible.

Los gobiernos necesitan dinero en efectivo para sobrevivir a las consecuencias de la COVID-19. Aprovechando el valor oculto en sus balances, pueden salir de la crisis de forma más rápida y sostenible. Pero el éxito depende de una fuerte voluntad política. Los gobiernos de todo el mundo, y a todos los niveles, poseen una amplia gama de activos comerciales (gráfico 16). Si se gestionan profesionalmente, estos activos ocultos podrían generar ingresos adicionales, impulsando los presupuestos públicos

y fortaleciendo los balances. Pero primero, tenemos que encontrar esta mina de oro oculta. Necesitamos un mapa de activos.

Según el FMI, el valor de los activos públicos a nivel mundial es el doble del de los mercados bursátiles mundiales, el doble del PIB mundial y mucho mayor que la deuda pública (FMI, 2018b). Sin embargo, a diferencia de los activos de renta variable que cotizan en bolsa, esta riqueza pública a menudo no está auditada, ni supervisada, ni regulada. Y lo que es peor, en la mayoría de los países casi no se contabiliza en su totalidad. En consecuencia, al formular sus presupuestos, la mayoría de los gobiernos ignoran en gran medida los activos que poseen y no reconocen que podrían generar rendimientos sustanciales que abran un espacio fiscal muy necesario.

Los gobiernos podrían utilizar este margen de maniobra para impulsar el crecimiento o para protegerse de futuras perturbaciones,



sin recurrir al endeudamiento, agotar los ahorros existentes o verse obligados a recurrir a medidas de austeridad excesivamente dolorosas. Sin embargo, a menudo faltan incentivos para animar a los responsables políticos a tener en cuenta todo el espectro de activos comerciales públicos tal como se describe en el gráfico 16, de modo que todo el balance del sector público pueda ser utilizado para lograr la recuperación económica.

Herramientas básicas como la contabilidad de ejercicio, que son elementos fundamentales para lograr una mayor transparencia y divulgación (tanto de los beneficios como de los costes), pueden permitir a los gobiernos tomar decisiones óptimas con respecto a la gestión de los activos públicos, en beneficio de la sociedad (FMI, 2014a). Sin embargo, estas herramientas suelen pasarse por alto, ya que tardan años en aplicarse y, desde una perspectiva superficial, suelen considerarse costosas. Mientras tanto, los

gobiernos pueden realizar un rápido estudio de viabilidad para dimensionar la cartera: un “Mapa de Activos”. Este mapa de activos no solo confirmaría la hipótesis del tamaño de la cartera de activos, sino también el rendimiento potencial que podría generarse si se gestiona profesionalmente. Puede hacerse en semanas o quizás meses, dependiendo de la calidad de los datos. Además, es tan asequible que se arriesgaría a recibir más críticas por no realizar un ejercicio tan sencillo.

Si se contabilizan adecuadamente y se gestionan de forma profesional, los activos públicos podrían generar ingresos adicionales por un valor del 3 % del PIB, impulsando los presupuestos gubernamentales (Reza, 2019). Una mejor gestión de estos activos podría ayudar a compensar el creciente problema de la deuda que afrontan muchos gobiernos y apoyar el futuro crecimiento económico, mientras que los rendimientos adicionales podrían ayudar a financiar bienes públicos como la vivienda pública, la atención sanitaria y las infraestructuras, o incluso la transición climática, y ayudar a mitigar los impactos del cambio climático.

Además, las economías con un patrimonio neto más fuerte (activos menos pasivos) experimentan recesiones menos profundas y se recuperan más rápidamente tras las recesiones económicas (Reza, 2019). Un patrimonio neto más sólido también repercutirá en el coste del endeudamiento público (Koshima *et al.*, 2021).



Gráfico 16. Activos comerciales públicos





Gestionar profesionalmente el patrimonio público de las ciudades

Un primer paso crucial es lograr una comprensión adecuada del balance de la ciudad y luego de sus activos. Con un conocimiento del valor adecuado de los activos, los contribuyentes, los políticos y los inversores pueden comprender mejor las consecuencias a largo plazo de las decisiones políticas y tomar decisiones que aumenten los beneficios en lugar de aumentar los

impuestos, la deuda o la austeridad. La gestión eficiente de los activos de las ciudades a través de la estructura institucional que proponemos —fondos de riqueza urbana—, diseñada para liberarse de la influencia política a corto plazo, permitirá a las ciudades aumentar los recursos importantes para financiar las tan necesarias inversiones en infraestructuras.





Riqueza pública de Boston

Las ciudades no suelen evaluar el valor de mercado de sus activos económicos. Sin embargo, incluso un cálculo aproximado puede ayudar a ilustrar la gran importancia económica que tienen los activos públicos.

Pensemos en una ciudad como Boston, que a primera vista no parece especialmente rica, o que en realidad puede considerarse en quiebra si se percibe como una empresa privada. La ciudad declaró un valor total de activos de USD 3.800 millones en 2014 y un pasivo de USD 4.600 millones, lo que indica un patrimonio neto negativo (activos menos pasivos). Sin embargo, esto sigue subestimando en gran medida el verdadero valor del activo del balance, sobre todo los bienes inmuebles, cuyo valor contable es de USD 1.400 millones. Al igual que la mayoría de las ciudades de EE.UU., Boston declara sus activos a valor contable, valorados a costes históricos. Si se informara utilizando las Normas Internacionales de Información

Financiera (NIIF), que permiten utilizar el valor de mercado para los activos, el valor de la cartera de activos sería significativamente mayor que el que se informa actualmente. En otras palabras, la ciudad está operando sin comprender ni aprovechar plenamente su riqueza oculta.

Una estimación del valor de la cartera inmobiliaria de la ciudad de Boston realizada a partir de una lista consolidada de únicamente los bienes inmuebles de titularidad pública y estimar un valor defendible ha dado una valoración indicativa de los bienes inmuebles, por sí solos, de unos USD 55.000 millones. La administración de la ciudad de Boston y los dirigentes políticos no conocen el valor de esta proporción y, por tanto, no pueden medir plenamente la magnitud del coste de oportunidad que supone dejar estos activos sin gestionar. Si tuvieran la visibilidad adecuada, se darían cuenta de la urgencia de desarrollar estos activos con astucia.

La contabilización del valor de mercado es el primer paso hacia una gestión de activos de calidad. El siguiente paso es comprender el rendimiento o la rentabilidad que la ciudad obtiene de los ingresos y del aumento del



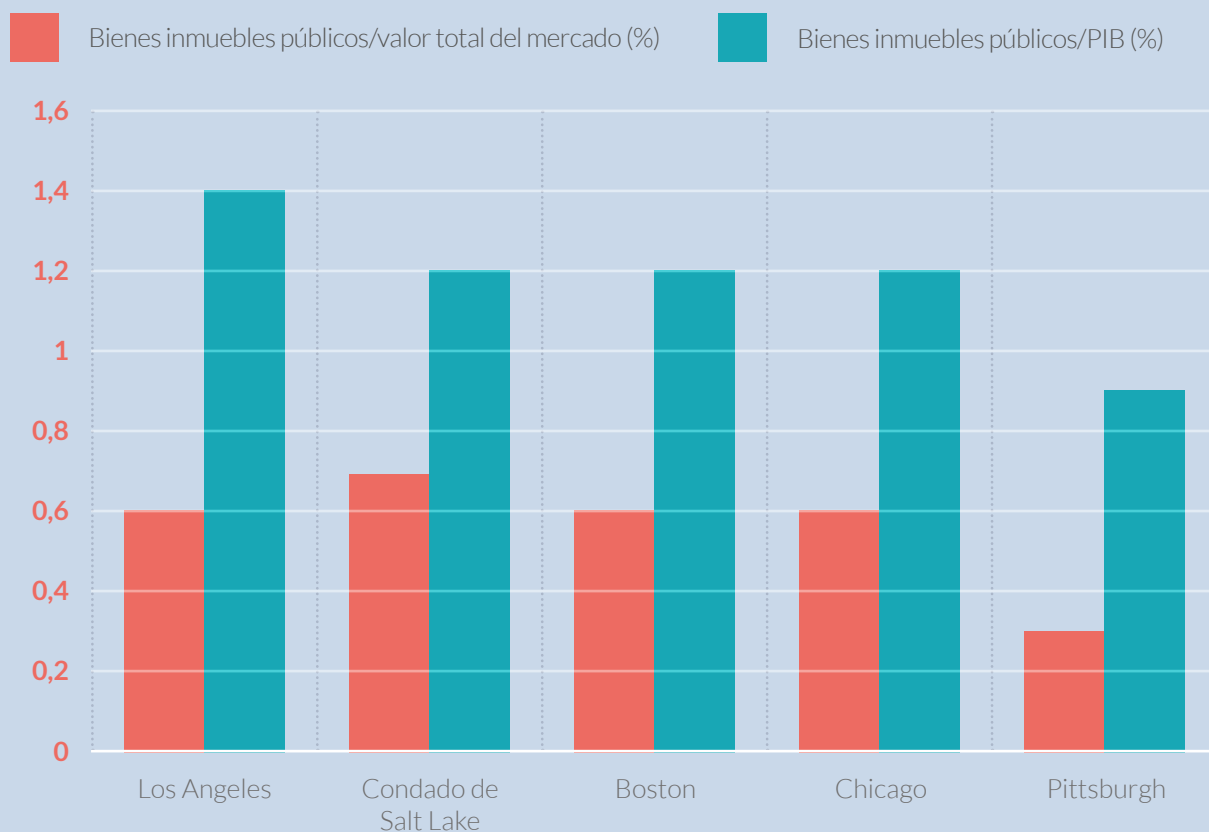
valor de mercado de sus activos. Esto es clave para poder compararlo con otras inversiones alternativas, pero también para comprender si el rendimiento ha sido satisfactorio y mostrar a los interesados que su patrimonio se preserva de forma responsable.

Por diseño o por defecto, Boston no reporta ningún rendimiento sobre sus activos. Suponiendo, de nuevo con mucha cautela, que la ciudad pudiera obtener un rendimiento del 3% sobre sus activos comerciales con una gestión más profesional y políticamente independiente de sus activos, un modesto rendimiento del 3% sobre una cartera de USD 55.000 millones supondría unos ingresos de casi USD 1.700 millones

al año. Eso es casi cuatro veces más que el actual plan de capital de Boston, de unos USD 400 millones. En otras palabras, incluso con un rendimiento modesto, Boston podría cuadruplicar sus inversiones en infraestructuras.

Boston no es en absoluto excepcional. Representa un escenario común en todas las ciudades de EE.UU., y de hecho a nivel internacional, de riqueza pública atrapada en bienes raíces y otros activos comerciales que no está optimizada (gráfico 17). Como regla general, las ciudades poseen activos inmobiliarios por sí solas (sin incluir los activos operativos) por un valor superior al PIB de su jurisdicción y que representa más de la mitad del valor del mercado inmobiliario total.

Gráfico 17. Riqueza pública oculta





Hacia una gestión profesional del patrimonio en las ciudades

Los activos comerciales, propiedad de los gobiernos, son una mina de oro virtual (y en algunos casos, literal) y se extienden mucho más allá de los activos visibles y obvios como los edificios oficiales, el aeropuerto local, la estación de tren, o los servicios públicos. Debajo de esta punta del iceberg hay un ecosistema de activos menos visibles. Muchas piezas de esta vasta cartera

—como los edificios de las grandes centrales telefónicas y las oficinas de correos, o simplemente los vastos espacios para el papeleo administrativo— precedieron a la llegada de la tecnología que hizo que sus propósitos quedaran obsoletos.

Hay tres pasos hacia una gestión más profesional de los activos comerciales públicos:



Elaborar un mapa de activos: Recopilar una lista de activos y realizar una valoración indicativa de la cartera de activos que permita elaborar una revisión informal de la cartera y la captación de apoyos públicos para la profesionalización de la gestión de la cartera.



Crear el Fondo de Riqueza Urbana: Constituir el fondo, transferir todos los activos y nombrar un consejo profesional y auditores, para que el gobierno pueda delegar plenamente la responsabilidad y rendición de cuentas de la gestión de la cartera.



Gestionar activamente los activos: Elaborar un plan de negocio completo para la cartera en su conjunto y para cada segmento subyacente, como los activos inmobiliarios y operativos, para entender cómo dar a cada activo su uso más productivo, revelando el coste de oportunidad de utilizar el activo de forma no óptima.



Fotografía por TMLsPhotoG / Shutterstock.com

Las ciudades que han conseguido cartografiar su patrimonio inmobiliario encontrarán miles de activos que se han hecho visibles, mucho más allá del conocido edificio público. Todos estos activos pueden optimizarse y generar mayor valor mediante una gestión más profesional; incluso los activos varados pueden revivir con el enfoque adecuado. Se puede obtener un rendimiento del capital mediante la comercialización y la optimización y, en última instancia, mediante la racionalización.

La comercialización requiere que un plan de negocio integral evalúe todos los activos, incluidos los que no se utilizan, los que son utilizados por terceros o los que se utilizan directamente en la prestación de servicios públicos, pero que pueden ser (1) reubicados en lugares más rentables/beneficiosos, o (2) utilizados para generar ingresos auxiliares (por ejemplo, mediante el uso adicional/alternativo de la propiedad inmobiliaria y la

explotación de la propiedad intelectual de titularidad pública).

La optimización requiere que se logren economías de escala en toda la cartera y debe ser tan prioritaria como la maximización del rendimiento de cada activo individual.

La racionalización implica la determinación de los activos maduros, que son aquellos que han alcanzado un valor justo y en los que el producto de una venta puede reinvertirse en activos capaces de producir un mayor rendimiento. Los activos maduros podrían enajenarse en el momento pertinente del ciclo del mercado, como parte del plan de negocio más amplio para maximizar el rendimiento en toda la cartera. El dinero generado por las actividades de racionalización debería estar disponible, en primer lugar, como fuente de financiación para la consecución del plan de negocio y, en última instancia, para financiar las inversiones en infraestructuras.



Desbloquear el valor: Ejemplos internacionales



Ferrocarril de transporte masivo (MTR) en Hong Kong

El MTR ha pagado un sistema ferroviario del tamaño de la ciudad de Nueva York sin utilizar un solo dólar de los impuestos. Gestiona estas vastas inversiones en infraestructuras y es también un importante promotor inmobiliario que ha contribuido a aumentar considerablemente la entrega de nuevas viviendas residenciales en Hong Kong. Muchas de sus estaciones están incorporadas a grandes urbanizaciones o complejos comerciales. Se han construido proyectos residenciales y comerciales sobre las estaciones existentes y a lo largo de las nuevas extensiones de las líneas. Hasta ahora ha desarrollado con éxito la propiedad sobre aproximadamente la mitad de las 87 estaciones del sistema, lo que supone 13 millones de metros cuadrados de superficie. Los nuevos proyectos que se están planificando o desarrollando añadirán otros 3,5 millones de metros cuadrados.



Real estate development by MTR in Hong Kong / Fotografía por Daniel Fung / Shutterstock.com

Además de eso, MTR paga un dividendo sustancial a la ciudad, proporcionando un ingreso para el gobierno que se ha desplegado para pagar la deuda existente y desarrollar otros activos (Leong, 2016).

El rápido crecimiento de la economía de Hong Kong hizo que un estudio publicado en 1967 sugiriera la creación de una empresa de transporte público. Esto llevó a la creación de la MTR Corporation (originalmente, Mass Transit Railway Corporation), establecida en 1975. La corporación es un fondo de riqueza urbana segmentada que gestiona un sistema de tránsito ferroviario integrado y que posee la infraestructura ferroviaria, los terrenos adyacentes y gran parte de los bienes inmuebles. Gestiona el metro y el sistema ferroviario de

Hong Kong. Aunque cotizó en la bolsa local en 2000, el gobierno sigue siendo el accionista mayoritario. MTR gestiona un sistema de transporte predominantemente ferroviario que comprende servicios nacionales y transfronterizos, un ferrocarril exprés de alta velocidad para el aeropuerto y un sistema de tren ligero.

Desarrollo del puerto de Copenhague

El éxito del desarrollo del viejo puerto de Copenhague permitirá que este Fondo de Riqueza Urbana (por sus siglas en inglés, Urban Wealth Fund UWF), aporte más de 33.000 nuevas viviendas, 100.000 espacios de trabajo y una nueva universidad para más de 20.000 estudiantes, así como nuevos parques, comercios e instalaciones culturales.



Copenhague's By og Havn / Fotografía por Tomtsya / Shutterstock.com

Con el superávit financiero de sus operaciones, la UWF o la By og Havn I/S (Ciudad y Puerto) de Copenhague, como se denomina, ha podido ayudar a financiar parte de la ampliación de la red de metro local, así como otras inversiones en infraestructuras necesarias para el desarrollo y la ciudad. Lo hace mediante un dividendo directo y con inversiones en los distintos proyectos.

By & Havn es un UWF creado por la ciudad de Copenhague en 2007, con una participación del 5% del gobierno nacional, para desarrollar una serie de distritos urbanos específicos. Es el mayor UWF y proyecto de desarrollo urbano de Europa en este momento, con una superficie total de 520 hectáreas y el resultado de una serie de fusiones de varias empresas promotoras y activos inmobiliarios, propiedad del gobierno local y nacional. Incluye distritos ribereños en la zona del puerto de Copenhague

que suman 210 hectáreas, así como el distrito de Örestad, sin salida al mar, de unas 310 hectáreas, entre el centro de la ciudad y el aeropuerto de Copenhague Kastrup.

Estaciones de ferrocarril del Reino Unido

London Continental Railways Limited (LCR) es un UWF segmentado, centrado principalmente en la promoción inmobiliaria y la regeneración de terrenos en torno a varias estaciones ferroviarias británicas, como las de Birmingham, Manchester y Londres. En Londres, uno de los desarrollos más exitosos es el de la estación de King's Cross, que antes era una zona abandonada de Londres.

La decisión de trasladar en 1996 el enlace ferroviario del Túnel del Canal, que conecta París y Londres, desde Waterloo a la estación de St. Pancras, junto a King's Cross, se



King's cross development in London / Fotografía por cktravels.com / Shutterstock.com

convirtió en el catalizador del cambio. Pancras, al lado de la estación de tren de King's Cross, se convirtió en el catalizador del cambio y llevó al gobierno británico a desarrollar el emplazamiento de King's Cross a través de una sociedad de cartera independiente, en la que Argent, un promotor inmobiliario británico, actuaba como gestor de los activos de la sociedad.

King's Cross siempre ha desempeñado un papel vital en la vida comercial de la capital. El proyecto de 27 hectáreas cuenta con un total de 8 millones de pies cuadrados de superficie bruta de uso mixto, incluidos 3 millones de pies cuadrados de nuevos espacios de trabajo; unos 500.000 pies cuadrados de tiendas, cafés, bares, restaurantes e instalaciones de ocio; hasta 2000 nuevas viviendas; una nueva universidad; y una serie de instalaciones educativas, hoteleras y culturales.

Muchos de los antiguos edificios victorianos de los alrededores, incluido el Great Northern Hotel, han sido reformados y reabiertos. Organizaciones como Google, Louis Vuitton, Universal Music, Havas y la Universidad de las Artes de Londres han decidido instalarse aquí. Se han abierto nuevas plazas públicas, jardines y parques, así como restaurantes, tiendas y cafés. En 2020, hasta 50.000 personas estudiarán, vivirán y trabajarán en King's Cross. En 2015, LCR vendió su 36,5 % de acciones a Australian Super por el equivalente a USD 400 millones.

LCR tiene otros proyectos de desarrollo en Londres, como el proyecto International Quarter de Stratford, de USD 2.600 millones, centrado en las estaciones de tren regionales e internacionales de Stratford, en el este de Londres.



El Fondo de la Riqueza Urbana es la “salsa secreta”

La mejor manera de que un gobierno gestione los activos comerciales es ponerlos en una sociedad de cartera comercial independiente, un fondo de riqueza pública (PWF, por sus siglas en inglés, Public Wealth Fund) o un fondo de riqueza urbana (UWF) a nivel local y permitirle actuar profesionalmente como si fuera un fondo de capital privado de propiedad pública. El fondo se gestionaría sin influencias políticas a corto plazo, de forma transparente y responsable, utilizando las prácticas contables y de gestión pertinentes del sector privado. Estas instituciones son el compromiso equilibrado entre lo público y lo privado capaz de trabajar en igualdad de condiciones con el sector privado pero en beneficio de toda la sociedad. Mantienen los activos públicos bajo la propiedad del gobierno y, al mismo tiempo, evitan la interferencia política indebida a corto plazo, así como la transferencia indebida de la riqueza pública al sector privado. El gobierno nombra a los auditores responsables de la cartera y decide el objetivo de dividendos y la lista de activos

que eventualmente podrían venderse cuando estén suficientemente desarrollados, pero no tiene ninguna influencia en la gestión diaria del fondo. Esta estricta separación es la clave para mejorar la gestión de los activos.

Separar la gestión de los activos comerciales del ciclo político a corto plazo cumple al menos dos objetivos importantes:

En primer lugar, el UWF permite al gobierno resolver el problema de su incapacidad inherente para asumir el riesgo comercial sin tener que recurrir a las transacciones de externalización, las privatizaciones o las estructuras de asociación público-privada (APP), muchas de las cuales resultan no ser óptimas para los contribuyentes, como ilustra el desafortunado acuerdo de privatización de los parquímetros de Chicago. En los modelos de APP y privatización, el sector privado acepta financiar un activo y asumir el riesgo comercial que conlleva su gestión. A cambio, los actores privados exigen una prima elevada,



un coste que será asumido por los contribuyentes o los usuarios. Por la naturaleza de su configuración, el UWF libera al gobierno de la carga del riesgo comercial mientras mantiene los activos bajo propiedad pública.

En segundo lugar, la posibilidad de utilizar la contabilidad de ejercicio permite a la UWF el uso no solo de un balance propio, sino de uno vinculado a la cuenta de resultados. Esto permite alinear mucho más estrechamente el ciclo de vida de los activos con la gestión de las inversiones.

Mientras que la mayoría de los países de la OCDE presentan ahora sus informes según el principio de devengo y muestran un balance, la mayoría sigue presupuestando y consignando de forma medieval, es decir, según el principio de caja. Esto significa que el balance queda fuera del proceso presupuestario y, por ello, se ignora en gran medida.

La ausencia de un balance adecuado, plenamente integrado en el presupuesto, distorsiona el incentivo para los políticos. En la actualidad, los gobiernos siguen centrándose principalmente en la deuda, sin reconocer el valor de los activos físicos, utilizando medidas como la deuda neta o la deuda/PIB como objetivos clave. Esto ha llevado a tomar decisiones a corto plazo que suponen un despilfarro, como la privatización de los servicios de agua por la necesidad de realizar inversiones a gran escala, algo que, de otro modo, habría repercutido negativamente en las medidas de endeudamiento erróneas.



Con una contabilidad adecuada, los gobiernos podrían centrarse en el patrimonio neto —la medida utilizada en el sector privado— en lugar de centrarse únicamente en la deuda. Con el patrimonio neto como objetivo clave oficial, un aumento de la deuda para financiar una inversión se corresponde con un aumento de los activos. Esto incentivaría las inversiones en activos de propiedad del gobierno en lugar de fomentar la privatización al por mayor, que puede ser por las razones equivocadas y al precio equivocado.

El hecho de centrarse únicamente en la deuda también ha llevado a los gobiernos a adoptar técnicas financieras muy criticadas, como la iniciativa de financiación privada (PFI, por su sigla en inglés, Private Finance Initiative) o la colaboración público-privada, cuya principal ventaja era mantener la deuda fuera del balance del gobierno. Sin embargo, a menudo ha conducido a una transferencia indebida de riqueza pública a los socios del sector privado.

Los costes iniciales de un activo, como el diseño y la construcción, suelen ser solo



Fotografía por Blue Planet Studio / Shutterstock.com

una fracción del coste total a lo largo de toda su vida, y los principales costes consisten en el mantenimiento y las operaciones. Por ello, para liberar el valor de los activos públicos es necesario adoptar una perspectiva de inversión que se extienda más allá de un ciclo político para garantizar la correcta optimización de los activos. Cuando el calendario político interfiere, el gasto en mantenimiento de activos compite con el gasto en educación, sanidad y otras inversiones sociales que se priorizan sistemáticamente, ya que son más populares entre los votantes. Gastar el valioso dinero de los contribuyentes en el mantenimiento de los activos puede ser políticamente arriesgado, a menos que exista un balance en una estructura institucional

independiente, como un UWF que demuestre que el dinero utilizado ha aumentado la riqueza neta.

Es muy valioso crear conciencia sobre el hecho de que la ciudad posee toda una serie de activos comerciales que no son visibles. Por ello, un primer paso crucial sería elaborar un mapa de activos, un estudio de viabilidad que muestre claramente el valor y el potencial de ingresos de la cartera de activos.

El mapa de activos es la chispa que podría generar la voluntad política e incentivar a los gobiernos a buscar una gestión profesional de sus activos. ¿Es la COVID-19 el impulso para inducir a los gobiernos a actuar finalmente?



Referencias

- Agénor, P. R. 2009. Infrastructure Investment and Maintenance Expenditure: Optimal Allocation Rules in a Growing Economy. *Journal of Public Economic Theory*, 11: 233–50.
- Allegheny Institute for Public Policy. 2018. Questioning the ‘urban wealth fund’ concept. Disponible en: <https://www.alleghenyinstitute.org/questioning-urban-wealth-fund-concept/>.
- Banco Mundial. 2015. Estudio comparativo de las entidades públicas de gestión de activos. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- -----. 2018. Guía de planificación de inversiones de capital para la ciudad capital Ulán Bator. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. Status of IPSAS Adoption in Latin American and Caribbean Countries. Washington, D.C: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. Estado de adopción de las NICSP en los países de América Latina y el Caribe. Washington, D. C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Gestión de activos públicos: Buenas prácticas internacionales. Buenos Aires. 1 y 2 de agosto de 2018.
- Bulte, C. y R. Moenaert. 1998. The Effects of R&D Team Co-location on Communication Patterns among R&D. *Management Science*. 44 (11): S1–S18.
- Cano, P., B. Roseth y A. Reyes. 2020. El Estado más cerca: Evaluación del Centro Integrado de Servicios de Chaparral, Colombia. Washington, D. C.: BID.
- Carvalho, E., A. Powell y T. Serebrisky. 2020. De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe. Washington, DC: BID.
- Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. 2020. Manual de Pronunciamientos Contables Internacionales para el Sector Público. Nueva York: Federación Internacional de Contables.
- Conway, F., O. Kaganova y J. McKellar. 2006. A ‘Composite Image’ of Central Government Asset Management Reforms. En: O. Kaganova y J. McKellar (eds.). *Managing Government Property Assets: International Experiences*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press.

- Davis, J. 2007. What Is Asset Management and Where Do You Start? *American Water Works Association*. 99: 26-34.
- Department of Finance, Australia. 2015. Property Overview. En: Australian Government Office Occupancy Report. Disponible en: https://www.finance.gov.au/sites/default/files/2019-11/australian_government_office_occupancy_report_1.pdf.
- -----. 2017. Australian Government Delivers on Property Management Efficiencies. Disponible en: <https://www.financeminister.gov.au/media-release/2017/09/15/australian-government-delivers-property-management-efficiencies>.
- Detter, D. y S. Fölster. 2015. The Public Wealth of Nations. How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth. Camden: Palgrave Macmillan.
- -----. 2017. The Public Wealth of Cities. How to Unlock Hidden Assets to Boost Growth and Prosperity. Washington, D. C.: The Brookings Institution Press.
- Díaz-Cassou, J. y M. Ruiz-Arranz. 2019. Ecuador en transición: ¿Cómo volver a una senda de desarrollo sostenible tras el shock petrolero? Washington, D. C.: BID.
- Dong, N. 2017. The Government's Big Real Estate Opportunity Property Should Be a Means to an End, and Not an End unto Itself. Government Executive. Disponible en: <http://www.govexec.com/excellence/promising-practices/2017/10/governments-big-real-estate-opportunity/141744/>.
- Dunleavy, P., H Margetts, S. Bastow y J. Tinkler. 2005. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. En: Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government. Oxford University Press.
- Decreto Legislativo Nro. 1439. 2018. Sistema Nacional de Abastecimiento. Perú. 16 de septiembre de 2018.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014a. Government Finance Statistics Manual 2014. Washington, D. C. Disponible en: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.
- -----. 2014b. ¿Es un buen momento para darle impulso a la infraestructura? Los efectos macroeconómicos de la inversión pública. En: Perspectivas de la economía mundial: Secuelas, nubarrones, incertidumbres. Washington, D. C.: FMI.
- -----. 2018a. Monitor Fiscal. Gestión de la riqueza pública. Base de datos del balance del sector público. Washington, D. C.: FMI.
- -----. 2018b. Monitor Fiscal. La gestión de la riqueza pública. Washington, D. C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018>.
- Gobierno de Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación. (s/f). Niveles administrativos de planificación. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>.

- Grant, A. y D. Skilling. 2014. Beyond Budgeting. Capturing Value from the Government's Asset Portfolio. Washington, D.C: McKinsey Center for Government.
- HM Government. The State of the Estate in 2013. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/317974/StateOfEstate2013.pdf.
- -----. 2018. The State of the Estate in 2016–17. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/state-of-the-estate-report-2016-to-2017IDB>.
- Infrastructure Report Card. 2017. Disponible en: <https://www.infrastructurereportcard.org/>.
- Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INDAABIN). (s/f). Diferentes instituciones se unen para conocer, valorar y proteger el patrimonio inmobiliario de nuestra Nación. Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/indaabin/es/articulos/diferentes-instituciones-se-unen-para-conocer-valorar-y-proteger-el-patrimonio-inmobiliario-de-nuestra-nacion?idiom=es>.
- Harris, J., A. Senhadji y A. Tieman. 2019. A Global Picture of Public Wealth. *IMFBlog*. Washington, D. C.: FMI. Disponible en: <https://blogs.imf.org/2019/06/18/a-global-picture-of-public-wealth/>.
- ISO (Organización Internacional de Normalización). 2014. ISO 55000 Asset Management. Overview, Principles and Terminology. ISO.
- Kaganova, O. 2020. How American Cities Can Benefit from 'Land Value Capture'. Instruments in the Time of COVID-19 and Beyond. *Real Estate Issues*. 44 (18): 1-11.
- -----. 2010/2011. Government Property Assets in the Wake of the Dual Crisis in Public Finance and Real Estate: An Opportunity to Do Better Going Forward? *Real Estate Issues*. 35 (3): 31-41.
- -----. 2018. La mayoría de edad: Entornos organizativos y otros temas candentes. Presentación en la Capacitación en Gestión de Tierras/Propiedades del Gobierno. Washington, D. C.: Banco Mundial. 13 y 14 de marzo de 2018.
- Kaganova O. y J. Amoils. 2020. Central Government Property Asset Management: A Review of International Changes. *Journal of Corporate Real Estate*. 22 (3): 239-60.
- Kalaitzidakis, P. y S. Kalyvitis. 2004. On the Macroeconomic Implications of Maintenance in Public Capital. *Journal of Public Economics*. 88: 695–712.
- Koshima, Y., J. Harris, A. Tieman et al. 2021. The Cost of Future Policy: Intertemporal Public Sector Balance Sheets in the G7. Documento de trabajo 21: 128. Washington, D. C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/06/The-Cost-of-Future-Policy-Intertemporal-Public-Sector-Balance-Sheets-in-the-G7-50216>.

- Leong, L. 2016. The 'Rail plus Property' Model: Hong Kong's Successful Self-Financing Formula. McKinsey & Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/the-rail-plus-property-model>.
- Malkawi, F., E. Hamilton, A. Bidgood et al. 2016. Gestión del suelo urbano para el desarrollo sostenible. Presentación en el Foro Urbano Saudí.
- McKellar, J. 2006. Alternative Delivery Model: The Special Purpose Corporation in Canada. En: O. Kaganova y J.
- McKellar (eds.). Managing Government Property Assets: International Experiences. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Metcalfe J. 2018. ¿Cuáles son las buenas prácticas actuales de gestión de activos, tanto a nivel central como local? El caso del Reino Unido. Presentación en Government Land/Property Management Training. Banco Mundial. 13 y 14 de marzo de 2018.
- NAO (National Audit Office). 2016. Delivering the Defense Estate. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/report/delivering-the-defense-estate/>.
- -----. 2017. Gestión del patrimonio de HMRC. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/report/hmrc-estate/>.
- Natalino, M., G. Loureiro y C. Sales Araujo. 2007. The Effects of Teams' Co-location on Project Performance. En: G. Loureiro y R. Curran (eds.). Complex Systems, Concurrent Engineering: Collaboration, Technology Innovation and Sustainability. 717-726. Nueva York: Springer Publishing Company.
- New Zealand Treasury. 2021. Indicadores históricos de series fiscales 1972-2020. Disponible en: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-03/fiscal-times-series1972-2020-year-end20.xlsx>.
- NZ SuperFund. 2021. Awards. Disponible en: <https://www.nzsuperfund.nz/performance/best-practice/awards/>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. Public Administration after "New Public Management". París: OCDE.
- Ohri, N. 2018. Coming Soon: A Policy Mandating Asset Monetisation By State-Owned Firms. *Blomberg Quint*. Disponible en: <https://www.bloomberquint.com/business/coming-soon-a-policy-mandating-asset-monetisation-by-state-owned-firms#gs.smngzFCf>.
- Peña, M. 2016. Propuesta de Estrategia para la Gestión de Activos Públicos en Ecuador. SNAP/IDB.
- Peterson, G. y O. Kaganova. 2010. Integrating Land Financing in Sub-National Fiscal Management. En: Policy Research Working Papers, 5409. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372&menuPK=64166093&entityID=000158349_20100831151725.
- PTI. 2018. Air India Mops up Rs724 Crore Via Assets Monetisation Plan". Mint. Disponible en: <https://www.livemint.com/Home-Page/nBAHdOCYVbcZCsOAYtC-c9O/Air-India-mops-up-Rs724-crore-via-assets-monetisation-plan.html>.

- Reza, S. 2019. Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy. Documento de trabajo 19 (170). Washington, DC.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/08/06/Public-Sector-Balance-Sheet-Strength-and-the-Macro-Economy-48529>.
- Rioja, F. K. 2003. Filling Potholes: Macroeconomic Effects of Maintenance versus New Investments in Public Infrastructure. *Journal of Public Economics*. 87 (9-10): 2281-2304.
- Roseth, B., A. Reyes y C. Santiso. 2018. El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Washington, D. C.: BID.
- Sirletti, S. y L. Totaro. 2019. Italy Is Said to Prep \$2 Billion Property Sales to Cut Debt. Bloomberg. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-05/italy-is-said-to-prep-2-billion-property-sales-to-help-cut-debt>.
- SPU (Secretaria do Patrimônio da União) (s/f). Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais. Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/spunet>.
- Straub, S. 2008. Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges. Policy Research Working Papers, 4460. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Suzuki H., A. Dastur, S. Moffatt, N. Yabuki *et al.* 2010. Ciudades Eco2: Ciudades ecológicas como ciudades económicas. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (s/f). Directory of Federal Real Property. Disponible en: <https://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/home-accueil-eng.aspx>.
- Unión Europea. 2018. Public Assets: What's at Stake? An Analysis of Public Assets and their Management in the European Union. Documento de trabajo 089. Bruselas.
- U.S. General Services Administration. (s/f). Volpe Center. Disponible en: <https://www.gsa.gov/about-us/regions/welcome-to-the-new-england-region-1/buildings-and-facilities/development-projects/volpe-center>.
- Woetzel, J., N. Garemo, J. Mischke *et al.* 2016. Bridging Global Infrastructure Gaps. McKinsey & Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-in-frastructure-gapstheworldmadeprogress?>



Sobre los autores

Mauricio García Mejía

Mauricio García Mejía es Especialista Líder en Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. Antes de incorporarse al BID en 2009, acumuló más de 20 años de experiencia profesional en diversas dimensiones de la reforma del Estado, tema sobre el que también ha publicado extensamente. Además, Mauricio fue Secretario Técnico de la Comisión de Modernización del Sistema de Administración de Justicia, Asesor del Ministerio de la Presidencia, Gerente de Desarrollo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú y Secretario Técnico del Consejo Empresarial para la Promoción de la Inversión Privada en el Perú. Colaboró como consultor en múltiples proyectos de desarrollo para organismos nacionales e internacionales como el BID, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones en 15 países. También fue profesor de gestión estratégica del Estado, sistemas administrativos y gestión pública en varias universidades de Perú. Mauricio es licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, máster en Gestión de la Comunicación Política y Electoral por la Universidad Autónoma de Barcelona y máster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. También tiene un máster en Administración Pública por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, con especialización en Regulación y Análisis Industrial, y un doctorado en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid.

Olga Kaganova

Olga Kaganova es una experta internacionalmente reconocida en activos inmobiliarios gubernamentales (terrenos, edificios e infraestructuras) y ha trabajado en más de 35 países. Actualmente es consultora independiente con sede en Washington, D. C., tras una exitosa carrera de 20 años en puestos de investigación de alto nivel en el Urban Institute (Washington, D. C.) y el National Opinion Research Center (NORC) de la Universidad de Chicago. Durante los últimos 20 años ha estado al frente de los esfuerzos de los donantes internacionales por integrar la gestión de activos en los programas de gestión pública y sostenibilidad. En proyectos patrocinados principalmente por el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ha

asesorado a entidades del gobierno central en Albania, Arabia Saudita, Chile, Colombia, Egipto, Etiopía, Kenia, Kirguistán, Kosovo, Kuwait, Macedonia, México, Montenegro, Rusia y Tayikistán, junto con cientos de ciudades de todo el mundo, incluidas capitales como Bishkek, Moscú, Riad, Ulán Bator y Varsovia. En Estados Unidos, ha asesorado al Estado de California y a la Oficina General de Rendición de Cuentas, la agencia de supervisión del gobierno federal. Ha publicado extensamente sobre la gestión de activos públicos y el desarrollo urbano. La Dra. Kaganova es asesora del Foro Ejecutivo Nacional Canadiense sobre Bienes Públicos. Es doctora en Matemáticas Aplicadas por el Instituto de Física de la Academia Rusa de Ciencias, en Moscú, Rusia.

Ian Ball

Ian Ball es profesor de Gestión Financiera Pública, y el primer Profesor en Práctica de la Universidad Victoria de Wellington. A lo largo de su carrera, Ian ha sido académico, funcionario público de alto nivel, creador de normas de contabilidad, consultor internacional sobre gestión financiera pública y director ejecutivo de una organización internacional. Otras funciones que Ian desempeña en la actualidad son: Presidente Emérito del CIPFA International, Presidente del Comité de Auditoría de los estados financieros del Gobierno de Nueva Zelanda, Director de Public Sector Performance (NZ) Ltd., asesor en materia de contabilidad gubernamental de Japonica Partners y miembro del Grupo Asesor del Instituto Coreano de Finanzas Públicas. Ian fue Director General de la Federación Internacional de Contables (IFAC) (2002-2013). Anteriormente, como Presidente del Comité del Sector Público de la IFAC (ahora Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público), inició y dirigió el desarrollo de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Mientras trabajaba en el Tesoro de Nueva Zelanda (1987-1994),

fue responsable (como Director de Política de Gestión Financiera e Interventor Central) del diseño del sistema de gestión financiera del Gobierno de Nueva Zelanda y del desarrollo de la Ley de Finanzas Públicas de 1989. Fue profesor de Contabilidad y Políticas Públicas en la Universidad Victoria de Wellington (1994-2002) y miembro del Consejo de Revisión de Normas Contables de Nueva Zelanda y del Consejo Asesor de Normas del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. Más recientemente, Ian ha participado estrechamente en el desarrollo de los Informes Integrados, habiendo presidido el Grupo de Trabajo y siendo miembro del Consejo Internacional de Informes Integrados. Ian Ball es miembro vitalicio de Chartered Accountants Australia and New Zealand, miembro del Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) y miembro honorario de otras organizaciones profesionales de contabilidad. Es licenciado por la Universidad Victoria de Wellington y doctorado por la Universidad de Birmingham (Inglaterra). Ha publicado y presentado extensamente sobre la contabilidad y la gestión financiera del sector público.

Dag Detter

Dag Detter es un asesor de inversiones sueco, además de autor y conferencista sobre el tema de los activos comerciales públicos. Está especializado en activos comerciales públicos y trabaja como asesor de gobiernos locales y nacionales, inversores e instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial para ayudar a desbloquear la riqueza pública. También ha trabajado como banquero de inversiones y asesor en Asia y Europa y ha sido director no ejecutivo en diversos consejos de administración de empresas privadas y públicas, como Telia, la empresa de telecomunicaciones sueca; Celsius,

el contratista de defensa europeo, y DTZ, la corporación inmobiliaria internacional. Como antiguo presidente de Stattum, el holding gubernamental sueco, y director del Ministerio de Industria responsable de las empresas públicas, dirigió la amplia reestructuración de la cartera gubernamental nacional durante 1998-2001. Junto con Stefan Fölster, es autor de dos libros, entre ellos *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth* (Palgrave), incluido en *The Economist* Books of the Year 2015 y en el *Financial Times* FT's Best Books of the Year 2015. Es licenciado en Negocios y Sinología.

