



— DESTRABAR — el patrimonio público

Los gobiernos pueden administrar mejor sus activos

Dag Detter y Stefan Fölster

Los gobiernos nacionales y locales poseen una mina de oro, mayormente en forma de inmuebles y empresas estatales. Con una mejor gobernanza, muchos de esos activos —edificios avejentados, terrenos desaprovechados, zonas industriales abandonadas y derechos al espacio aéreo— podrían generar valor e ingresos para financiar presupuestos gubernamentales, bajar impuestos o costear infraestructura vital. Lamentablemente, la

mayoría de las oportunidades de mejorar la gobernanza del patrimonio público se han perdido en medio del debate sobre la dicotomía de propiedad estatal o privatización.

Tomemos el caso de una ciudad como Boston, que no parece ser especialmente próspera: en 2014, declaró activos por un valor de USD 3.800 millones, de los cuales los inmuebles representaban USD 1.400 millones. Los pasivos —USD 4.600

millones— superaban los activos, pero esa valoración en gran medida subestima el verdadero valor de los activos públicos. Boston aplica las mismas convenciones contables que la mayoría de las ciudades estadounidenses y declara activos al valor contable, utilizando costos históricos. Si aplicara las Normas Internacionales de Información Financiera, que estipulan el uso del valor de mercado, sus activos valdrían significativamente más. En otras palabras, está desaprovechando su patrimonio oculto.

Una estimación independiente reciente de la cartera de propiedades de Boston, basada en una lista consolidada de inmuebles públicos, revela una valoración indicativa de alrededor de USD 55.000 millones; sin ir más allá, los edificios pertenecientes a la Boston Housing Authority valen USD 4.700 millones, y los terrenos del Boston Public Market, USD 5.600 millones. (Estos son cálculos de uno de los autores de este artículo y de Tolemi, una empresa que analiza para gobiernos locales.)

Calcular el valor de mercado en uso corriente es el primer paso hacia una buena gestión de los activos. El siguiente consiste en comprender la rentabilidad de los ingresos que la ciudad percibe y el creciente valor de mercado de sus activos. Esto es fundamental, no solo para comparar el uso corriente con el uso óptimo potencial, sino también para saber si el desempeño ha sido satisfactorio y mostrar a las partes interesadas que su patrimonio está gestionado de manera responsable.

Si bien algunas de las propiedades de Boston generan ingresos, la ciudad, voluntaria o involuntariamente, no los declara; es decir, no reconoce el vínculo entre el valor de los activos y su rendimiento. Supongamos que con una gestión más profesional y políticamente independiente sus activos comerciales pudieran generar —siendo conservadores— un 3%. Una cartera de USD 55.000 millones produciría casi USD 1.700 millones al año; o sea, más o menos el cuádruple del actual plan de capital bostoniano de unos USD 400 millones. Eso significa que un rendimiento pequeño le permitiría cuadruplicar la inversión en infraestructura.

Para tener una idea de lo que se puede lograr cuando una ciudad gestiona bien sus bienes raíces, pensemos en la urbanización By og Havn (ciudad y puerto) de Copenhague, la más grande de Europa con 522 hectáreas. La urbanización de estos activos, consolidados en una sola institución independiente con su propio balance, contribuirá a financiar y gestionar la construcción de más de 33.000 viviendas, 100.000 lugares de trabajo y una universidad para más de 20.000 alumnos, así como parques y espacios comerciales y culturales. Los ingresos generados por el proyecto se han volcado en inversiones tales como la expansión

de la red de metro. Otro ejemplo es la urbanización Hafencity, de 157 hectáreas en Hamburgo. Este viejo distrito portuario está siendo transformado en más de 2 millones de metros cuadrados para oficinas, hoteles, tiendas y viviendas.

Oportunidades desperdiciadas

Muchas oportunidades parecidas han quedado por el camino. El libro que publicamos en 2017, titulado *The Public Wealth of Cities*, pone de relieve un ejemplo en la región de Boston. Si el aeropuerto Logan vendiera los espectaculares terrenos que ocupa sobre el agua para mudarse tierra adentro, probablemente obtendría mucho más dinero del que necesita para construir instalaciones nuevas. Indirectamente, el PIB se beneficiaría de la inversión consecuente. Los niveles de vida podrían mejorar porque la gente aprecia las vistas al agua. Pero, más que nada, esta sería una ganancia para el gobierno del estado y de la ciudad, que podría quedar reflejada en un balance consolidado y ser utilizada, por ejemplo, para el gasto tan necesario en infraestructura. Además, gracias a la actual red de transporte a Logan, los ciudadanos de Boston podrían continuar visitando un barrio que sería espectacular.

Contabilizar el valor de mercado en su utilización actual es el primer paso hacia la gestión de activos de calidad.

Y muchas ciudades del mundo entero tienen aún menos información que Boston. Por ejemplo, en 2017 una auditoría oficial de la ciudad de Washington, en Estados Unidos, concluyó que las autoridades ni llevaban un registro completo y exacto de sus propiedades ni presentaban los informes anuales al respecto que exige la ley. La ciudad carecía también de las políticas y los procedimientos necesarios para llevar esos registros, recopilar la información requerida y crear los correspondientes campos en sus bases de datos.

Hay incluso países que están igualmente desinformados sobre el valor de sus propios activos.

Hay activos financiados con impuestos, como los parques nacionales y las carreteras, que quizá no necesiten una valoración exacta. Pero lo preocupante es que algunos gobiernos no conocen a fondo los activos comerciales públicos que podrían generarles ingresos; por ejemplo, empresas estatales y de servicios públicos, aeropuertos y puertos, y recursos naturales comercializables como



Quienes cosechan los frutos son los políticos hábiles que compran el respaldo de diversos grupos, no quienes promueven reformas a favor del interés general.

derechos al espacio aéreo, espectros radioeléctricos, inmuebles e infraestructura sujeta a peajes.

El FMI intentó recopilar estadísticas sobre el valor contable de los activos comerciales públicos de 27 países en un estudio de 2013 (FMI, 2013). Añadimos más países en nuestra obra de 2015, *The Public Wealth of Nations*. Según nuestras estimaciones, los activos comerciales públicos tienen el mismo orden de magnitud que el PIB mundial anual, que el FMI calculó en USD 75 billones en 2013, y superan holgadamente la deuda pública mundial, que asciende a USD 54 billones. A nivel de las ciudades, calculamos que la cartera inmobiliaria pública total de una ciudad es equivalente a su PIB y representa una cuarta parte del valor del mercado inmobiliario total.

Aunque hay empresas estatales espléndidamente administradas, como Statoil en Noruega, quizá sean más bien una excepción. Basándose en información detallada sobre los métodos de gestión, los estudios de Bloom y van Reenen (2010) muestran que las empresas estatales van muy por detrás de las empresas privadas.

La comparación con algunas de las instituciones profesionales que mejor administran los activos comerciales públicos, como Temasek en Singapur, o con fondos de pensiones que administran activos parecidos hace pensar que los rendimientos podrían ser mucho más altos. Un conservador rendimiento anual adicional de 3% a nivel mundial generaría USD 2,7 billones, cifra que supera el actual gasto mundial en toda la infraestructura de transporte, energía, agua y comunicaciones.

Existen, además, costos democráticos. El fácil acceso de las administraciones municipales y los gobiernos nacionales al patrimonio público crea incentivos para el abuso; por ejemplo, favores políticos a cambio de contratos lucrativos o puestos en

empresas estatales; libre acceso a tierras o aguas federales bajo administración pública a cambio de respaldo político; respaldo sindicalista si las empresas estatales suben los sueldos; y concesiones a voces minoritarias que se oponen a proyectos de urbanización. En todos estos casos, la democracia al servicio del bien común degenera en clientelismo o alternativas peores. Quienes cosechan los frutos son los políticos hábiles que compran el respaldo de diversos grupos, no quienes promueven reformas a favor del interés general.

Una revolución largamente esperada

Gracias a la invención de la contabilidad por partida doble y la base devengado hace unos 700 años, nacieron los balances. La contabilidad del sector público, por su parte, está en pañales. Los balances del sector público permitirían cuantificar y dar a conocer riesgos fiscales concretos, como garantías y otros pasivos contingentes, tal como lo contempla el tercer pilar del código de transparencia fiscal del FMI. Nueva Zelandia y el Reino Unido están considerados pioneros en el uso de la contabilidad sobre base devengado, que asienta los ingresos y los gastos a medida que ocurren, para las finanzas públicas.

En el Reino Unido, cada vez se exige más a los gobiernos locales un mejor uso de los balances, en parte debido a la fuerte demanda de vivienda pública en todo el país. Además, los consejos locales están entrando de lleno en el mercado de las propiedades comerciales, endeudándose a tasas favorables para adquirir inmuebles comerciales, obtener más rentabilidad, y financiar los déficits presupuestarios que dejaron años de recorte del gasto del gobierno central. Es una tarea para la que no están preparados, y el resultado son enormes riesgos financieros y fiscales.



Por lo tanto, el gobierno británico está dedicado a mejorar la gestión de los balances. En el último presupuesto que presentó, puso en marcha un examen destinado a mejorar el uso de los activos comerciales públicos y determinar en qué ámbitos se puede potenciar la rentabilidad de la inversión y abaratar los pasivos. El examen ayudará a reorientar recursos hacia inversiones en servicios públicos y realzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Hacia una gobernanza eficaz

El objetivo último de la gestión de los activos comerciales públicos es un mecanismo institucional que aisle las cuestiones de gobernanza de la responsabilidad gubernamental directa. Eso puede lograrse a través de un balance independiente que promueva una gobernanza a largo plazo activa orientada a promover el valor social y financiero. Una gobernanza eficaz maximiza el valor de manera transparente según las normas internacionales más estrictas y más allá de la influencia política a corto plazo.

Algunos países han avanzado con un fondo nacional de inversión, parecido a un fondo de capital privado, pero propiedad absoluta del sector público y bajo administración de profesionales dedicados a obtener el máximo valor posible a largo plazo. Esos fondos públicos de inversión funcionan con un mandato gubernamental pero son bastante independientes de la influencia política a corto plazo, como ocurre con un banco central independiente. Este mecanismo hace coincidir los intereses de la administración comercial y el ciclo a largo plazo de los activos, y respalda el financiamiento del mantenimiento, que absorbe el grueso de los costos totales.

En Austria, por ejemplo, la ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG) es un holding estatal parecido a la Solidium finlandesa que nuclea las empresas del gobierno cotizadas en bolsa. Otro ejemplo es Temasek, en Singapur, que ha tenido un rendimiento anual promedio de 15% desde su fundación hace 35 años.

Algunas ciudades, como Copenhague y Hamburgo, han establecido holdings y fondos independientes y profesionales que administran muy bien

el patrimonio comercial y facilitan el financiamiento de inversiones en infraestructura.

MTR Corporation (originalmente, Mass Transit Railway Corporation), en la RAE de Hong Kong, financió y administró no solamente la gigantesca inversión en la estructura ferroviaria de la ciudad, sino también los grandes edificios de viviendas y complejos comerciales incorporados a las estaciones. MTR también le paga a la ciudad un dividendo sustancial, que el gobierno dedica a saldar deudas y desarrollar otros activos.

En las próximas décadas, los cambios tecnológicos y la globalización abrirán muchas nuevas oportunidades para poder utilizar los bienes públicos de múltiples maneras. Por ejemplo, los automóviles que se conducen por cuenta propia pueden liberar espacio de estacionamiento público que se podrá utilizar de mejor manera, y se podrán modernizar puertos, aeropuertos y otras infraestructuras de transporte. Las ciudades y los países tienen más probabilidades de éxito con una contabilización transparente de sus activos y un gobierno dedicado a promover la creación de valor. **FD**

DAG DETTER es especialista en activos comerciales públicos y asesor de gobiernos locales y nacionales, inversionista e instituciones financieras internacionales. **STEFAN FÖLSTER** es director del Instituto Sueco de Reforma en Estocolmo. Detter y Fölster son autores de *The Public Wealth of Nations* y *The Public Wealth of Cities*, que sirvieron de base a este artículo.

Referencias:

- Bloom, Nicholas, y John van Reenen. 2010. *Journal of Economic Perspectives* 24 (1): 203–24.
- Buiter, Willem. 1983. "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design". *IMF Staff Papers* 30(2), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Detter, Dag, y Stefan Fölster. 2015. *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. Londres: Palgrave Macmillan.
- . 2017. *The Public Wealth of Cities*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. "Another Look at Governments' Balance Sheets: The Role of Nonfinancial Assets". IMF Working Paper 13/95, Washington DC.

