

**MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES  
EN LA ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES  
PÚBLICOS:**

**Volumen Tres: Estudio de Casos  
Internacionales**

Presentado a:

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE  
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES DE CHILE**

Bajo el Programa CH-0175

Presentado por:

**URBAN INSTITUTE**  
2100 M Street, NW  
Washington, D. C. 20037  
<http://www.urban.org/international>

Junio de 2003  
Proyecto UI No. 07467

Este volumen fue organizado y revisado por Olga Kaganova. Se indican los autores de los perfiles de países al principio de cada estudio. Agradecemos a Fernando Fuentes y Mónica Singer por sus enormes esfuerzos para integrar y revisar el texto por todo este volumen. También, agradecemos la ayuda de Katharine Mark y James Tong.

## Índice de Materias

INTRODUCCIÓN .....	1
AUSTRALIA: ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES PÚBLICOS—PERFIL DE PAÍS .....	10
Introducción .....	9
Principios Básicos del Enfoque Australiano .....	10
Legislación Clave .....	12
Infraestructura Institucional .....	16
Adquisición, Administración y Disposición de Bienes Inmuebles .....	20
Registro de Propiedad e Inventario .....	23
Administración Fiscal, Contabilidad y reportes .....	24
Casos de Estudio .....	32
Ventajas y Desventajas .....	43
CANADÁ: ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES PÚBLICOS—PERFIL DE PAÍS .....	33
Antecedentes Legales de la Administración de Inmuebles Fiscales en Canadá .....	50
Evolución de la Política Pública .....	53
Inventario de Bienes Inmuebles al Nivel Federal .....	56
Responsabilidades de los Custodios Respecto de la Propiedad Real .....	58
Normas de Contabilidad de la Propiedad Raíz .....	63
Administración de Bienes Inmuebles Por Parte de la Unidad de Servicios de Bienes Raíces en PWGSC .....	65
Enajenación y Disposición de los Bienes Inmuebles .....	69
Dos Ejemplos Opuestos de Custodios .....	71
Conclusión .....	75
CASO DE ESTUDIO: CORPORACIÓN INMOBILIARIA DE ONTARIO, PROVINCIA DE ONTARIO, CANADÁ .....	54
Información sobre Ontario .....	80
Marco Administrativo .....	80
Secretaría de la Junta de Administración .....	82
La Junta de la Corporación Inmobiliaria de Ontario .....	83
La Corporación .....	83
El Modelo de Empresa para la ORC .....	86
La Corporación Inmobiliaria de Ontario Hoy .....	87
Conclusión .....	88

<b>CASO DE ESTUDIO: LA ADMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN VITAL SOBRE BIENES INMUEBLES—GOBIERNO DE CANADÁ</b>	<b>89</b>
Contexto de Administración de la Información sobre Bienes Inmuebles	90
Marco de Administración de la Información	91
Directorio de Propiedad Real Federal (DPRF)	94
<b>FRANCIA : ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES FISCALES – PERFIL DE PAÍS</b>	<b>104</b>
Introducción y Revisión de las Reformas en Curso	104
Marco Regulatorio y Legal	104
Marco Institucional	108
Inventario de Propiedades Estatales de Bienes Raíces	111
Sistema de Administración Fiscal y Contabilidad	114
Adquisición, Uso y Administración, y Disposición de Bienes Raíces Públicos	119
Ventajas y Debilidades del Sistema Francés	124
<b>NUEVA ZELANDIA: ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES PÚBLICOS—PERFIL DE PAÍS</b>	<b>112</b>
Resumen de Reformas	133
Legislación	136
Infraestructura Institucional	138
Inventario de Bienes inmuebles del Estado	141
Sistema de Administración Fiscal y Contabilidad	142
Adquisición y Transferencia de Bienes Raíces de la Corona	151
Ventajas y Debilidades del Sistema de Nueva Zelanda	153
Anexo A	158
Anexo B: Matriz de Autorización	159
Anexo C: Diagrama de Flujo de Proceso	162
Notas Finales	163



# INTRODUCCIÓN

Este volumen (Parte 2) contiene perfiles detallados de la administración estatal de bienes raíces en cuatro países: Australia, Canadá, Francia y Nueva Zelandia, y también dos casos de estudio sobre experiencias especiales en Canadá: su sistema de información sobre la administración de bienes y la Corporación Inmobiliaria de Ontario. Los perfiles de los cuatro países fueron desarrollados dentro de un marco conceptual unificado, especialmente desarrollado y consensuado por los expertos de Canadá, Francia, Nueva Zelandia y USA. El propósito de este marco fue asegurar que los perfiles cubrieran todos los aspectos claves de la administración de bienes inmuebles por parte de los gobiernos centrales. Los tópicos incluidos en el marco y que se reflejan en los perfiles de países – al punto tal que la diversidad de las prácticas internacionales pueden insertarse en un marco unificado – son:

- El proceso de reforma de la administración estatal de bienes raíces.
- El marco regulatorio y legal de la propiedad estatal de bienes raíces.
- El marco institucional de la administración estatal de bienes raíces.
- El inventario de la propiedad estatal de bienes raíces.
- El sistema de contabilidad y administración fiscal de bienes raíces estatales.
- El ciclo administrativo de propiedades inmuebles (i.e. políticas, normas y prácticas para la creación, adquisición, operación y mantenimiento, y venta de propiedades estatales de bienes raíces)
- Ventajas y debilidades del sistema actual.

Mientras preparaban el perfil de los países, los autores y analistas revisaron los documentos oficiales gubernamentales y publicaciones pertinentes, entrevistaron a expertos en sus países sobre la administración de bienes gubernamentales (tanto en el gobierno como en el sector privado), y también aportaron basándose en su amplia experiencia en la reforma y práctica de la administración de bienes. En los casos de Canadá y Nueva Zelandia, los perfiles fueron revisados por expertos nacionales líderes.

Los dos casos de estudio respecto a las experiencias particulares – el sistema de información sobre administración de propiedades en Canadá y la Corporación Inmobiliaria de Ontario – se eligieron cuidadosamente de un pool de temas potenciales; ambos proveyeron una oportunidad única para presentar un análisis “interno” agudo de los resultados de la reforma y los desafíos para dos áreas claves dentro de la administración de bienes gubernamentales.

Todos estos perfiles y estudios de caso resultan muy instructivos y proveen una gran cantidad de información útil. Al mismo tiempo, existen muchas variaciones significativas entre los países; por ello, para poder transferir las experiencias a otros países, resulta útil identificar los elementos claves de las reformas en dichos países, prestando especial atención a las prácticas utilizadas en más de un país. Dichos elementos se resumen en la tabla siguiente.

## **Administración de Bienes Inmobiliarios del Gobierno Central: Algunas Lecciones sobre las Reformas en Australia, Canadá, Francia, y Nueva Zelandia**

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*
Evento que sirvió para motivar o	Las reformas fueron motivadas en gran medida por un informe especial de alto nivel que señaló la	A, C

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*
lanzar las reformas	existencia de problemas serios en la administración de bienes inmuebles en el sector público, y sugirió la dirección que podían tomar las posibles reformas	
1. La fragmentación y duplicación de funciones y responsabilidades institucionales	<p>La fragmentación y la duplicación son un producto natural de la evolución de las instituciones públicas en esta área compleja y multi disciplinaria.</p> <p>El problema se ha superado en el contexto de reformas dirigidas específicamente al tema de la administración de bienes inmuebles, que definen con claridad las funciones institucionales</p>	A, C, F, NZ
2. Elementos claves del marco legal y reglamentario	<p>Un marco legal y reglamentario bien concebido incluye lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Leyes que codifican tan sólo algunos aspectos claves, tales como las funciones y responsabilidades institucionales</li> <li>b) Principios estratégicos o políticas con relación a la administración de bienes inmuebles, adoptados de forma explícita y formalmente por el gobierno</li> <li>c) Responsabilidad clara e incentivos que obligan y motivan a las instituciones públicas a seguir los principios y las políticas. Es importante que los responsables puedan tomar decisiones por cuenta propia cuando existen alternativas, por ejemplo, la de adquirir o arrendar el espacio necesario, o la de arrendarle al sector público o privado</li> <li>d) Mecanismos efectivos de control y monitoreo, tales como el uso de peritos independientes y auditorias</li> </ul>	<p>A, C, F, NZ</p> <p>A, C <sup>1</sup></p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>

<sup>1</sup> Las reformas en el área de bienes inmuebles en NZ formaron parte integral de la reforma del Estado por lo que no existen en ese país principios o políticas que se refieren exclusivamente a ese tema

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*
<p>3. Elementos claves del marco legal y reglamentario</p>	<p>Un marco legal y reglamentario bien concebido incluye lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>e) Leyes que codifican tan sólo algunos aspectos claves, tales como las funciones y responsabilidades institucionales</li> <li>f) Principios estratégicos o políticas con relación a la administración de bienes inmuebles, adoptados de forma explícita y formalmente por el gobierno</li> <li>g) Responsabilidad clara e incentivos que obligan y motivan a las instituciones públicas a seguir los principios y las políticas. Es importante que los responsables puedan tomar decisiones por cuenta propia cuando existen alternativas, por ejemplo, la de adquirir o arrendar el espacio necesario, o la de arrendarle al sector público o privado</li> <li>h) Mecanismos efectivos de control y monitoreo, tales como el uso de peritos independientes y auditorías</li> </ul>	<p>A, C, F, NZ</p> <p>A, C<sup>2</sup></p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>
<p>4. Políticas y estrategias que son características de la experiencia internacional en cuanto a la administración de bienes inmuebles en el gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reducir de forma significativa la cartera de bienes inmuebles del gobierno central: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por medio del traspaso de bienes a las regiones y municipios, y</li> <li>- Mediante la privatización</li> </ul> </li> <li>b) Darle participación activa al sector privado y a las asociaciones profesionales en el desarrollo del marco reglamentario, las normas técnicas y las guías y manuales</li> <li>c) Emplear prácticas del sector privado y de mercado en la administración de bienes inmuebles en el gobierno</li> </ul>	<p>A, C, NZ</p> <p>A, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>

<sup>2</sup> Las reformas en el área de bienes inmuebles en NZ formaron parte integral de la reforma del Estado por lo que no existen en ese país principios o políticas que se refieren exclusivamente a ese tema

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*
	<p>d) Crear una empresa especializada del Estado para hacerse responsable de los bienes inmuebles que no son de utilidad pública y que requieren de un tratamiento especial en el proceso de enajenación</p> <p>e) Hacer uso prioritario de bienes y servicios que ofrece el mercado inmobiliario privado (construcción, diseño, concesiones, arrendamiento, administración de inmuebles)</p> <p>f) Reconocer y contabilizar todos los costos relacionados con los bienes inmuebles (gastos de operación y mantenimiento, costos de oportunidad, riesgos)</p> <p>g) Ver la planificación de bienes inmuebles como un aspecto de la planificación estratégica financiera y presupuestaria</p> <p>h) Hacer uso de incentivos e indicadores de resultados tomados del sector privado, como herramienta para mejorar y evaluar la administración de bienes inmuebles en el gobierno</p> <p>i) Requerir informes sobre los resultados de la administración de bienes y otros controles relevantes</p>	<p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C (parcial), NZ</p> <p>A, C, NZ, F (reciente)</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>
<p>5. Arreglos o estructuras institucionales característicos de la experiencia internacional en cuanto a la administración de bienes inmuebles por el gobierno</p>	<p>Los arreglos o estructuras institucionales varían ampliamente de país en país, ya que aún luego de haber aplicado las reformas, permanecen rasgos que reflejan la evolución histórica de las instituciones. Tan sólo existen algunos aspectos del arreglo institucional que parecen ser comunes a la mayoría de los países:</p> <p>a) La formulación e implementación de políticas públicas por una institución a nivel central, que abarcan toda la actividad inmobiliaria del gobierno. Esta institución central en algunos países recibe apoyo y colabora con entes no gubernamentales, tales como asociaciones profesionales, en la elaboración de normas y guías de carácter técnico</p> <p>b) Existe una institución del gobierno central que</p>	<p>A, C, F, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*
	<p>administra una parte de la cartera de bienes, y esa u otra institución ofrece espacio de oficinas que puede ser compartido por varias instituciones públicas, pero a opción de ellas. También existen otros servicios centralizados (de diseño, construcción, mantenimiento u otros)</p> <p>c) Los entes centralizados y descentralizados del gobierno gozan de un alto grado de flexibilidad para determinar la mejor manera de atender sus requerimientos de bienes inmobiliarios, y en ese contexto pueden decidir libremente cuales operaciones realizan internamente, cuales adquieren en el mercado y cuales obtienen de otras instituciones del gobierno</p>	A, C, NZ
6. Metodologías empleadas en el sector público	<p>a) Se utilizan contratos tipo o estándar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la contratación con el sector privado de servicios de administración de inmuebles,</li> <li>- arrendamiento o uso de espacios, aún cuando se trate de un contrato entre dos instituciones de gobierno</li> <li>- la contratación de servicios especializados (tasaciones, limpieza y otras)</li> </ul> <p>b) Se emplean valores o precios de mercado en las transacciones de bienes y para efectos contables</p> <p>c) Se evalúan las inversiones utilizando técnicas típicas del sector privado (análisis costo beneficio o valor presente neto)</p> <p>d) Se practica una contabilidad en base a eventos devengados y se preparan los informes financieros sobre esta base</p> <p>e) Se reconocen y asignan los costos reales o implícitos del uso de bienes inmuebles públicos (se le cobra arrendamiento a las instituciones públicas aún en edificios que pertenecen al gobierno, o se les cobra un "cargo" por costos de capital)</p> <p>f) Se emplean indicadores de resultados y financieros referidos a la práctica en el</p>	<p>A, C, NZ</p> <p>A, C (parcial), NZ</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C (parcial), NZ</p> <p>A, C (parcial), NZ</p> <p>A, C</p>

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*
	<p>mercado privado</p> <p>g) Se ofrecen incentivos a las instituciones y sus administradores</p> <p>Por ejemplo, en el caso de Canadá una institución puede retener en su presupuesto un 100% del producto de la venta de un inmueble, pero solamente si la institución ha cumplido fielmente con una serie de requisitos en cuanto a la administración de sus bienes inmuebles</p> <p>h) Se realiza una planificación estratégica de los bienes inmuebles y de las inversiones en este tipo de bienes</p> <p>i) Existen requisitos rigurosos con relación a la presentación de informes financieros basados en una contabilidad sobre la base de eventos devengados</p> <p>j) Se practican auditorías tanto internas como externas en forma regular, que consideran tanto el cumplimiento con normas legales como la efectividad y eficiencia de la administración de los bienes</p>	<p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>

**NOTAS:**

\* A – Australia, C – Canadá, F – Francia, NZ – Nueva Zelandia

\*\* Muestra de Indicadores por País

**Australia**

*Indicadores operacionales para entidades que administran carteras inmobiliarias:*

- Alcanzar una tasa de retorno comercial (8.5%<sup>3</sup> para 2002 – 2003)
- Mantener la cartera de propiedades en condiciones que se asemejen a los estándares del sector inmobiliario privado
- Mantener los costos administrativos dentro de ciertas referencias de mercado (el objetivo para 2002-03 es mantener una tasa de gastos de operación y mantenimiento no mayor del 1.2% del valor total de la cartera)

<sup>3</sup> Establecido por el Departamento de Finanzas y Administración

*Criterios para la retención de la propiedad:*

- Se retendrá la propiedad cuando la tasa activa a largo plazo supere el costo de oportunidad del capital, actualmente establecido en 11 por ciento<sup>4</sup>, o cuando fuese conveniente para el interés público el retener dicha propiedad

**Canadá**

Indicadores empleados para evaluar la labor de la Corporación Inmobiliaria de Ontario:

- Satisfacción del cliente, medida a través de una encuesta<sup>5</sup>
- El porcentaje de espacio vacante en al cartera de edificios propiedad del gobierno
- Los costos operativos por pie cuadrado del espacio de oficina, comparado con los estándares vigentes en el sector

---

<sup>4</sup> Este porcentaje es establecido por el Departamento de Finanzas y Administración a través de un proceso consultivo; actualmente bajo revisión.

<sup>5</sup> Los clientes son varios ministerios que utilizan los servicios de la ORC.

# **AUSTRALIA: ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES PÚBLICOS—PERFIL DE PAÍS**

**Stephen B. Butler**

Con contribuciones de Francis Conway

Revisado en Junio de 2003



## INTRODUCCIÓN

El Commonwealth de Australia se creó en 1901 cuando seis antiguas colonias británicas resolvieron federarse. Australia tiene un sistema parlamentario y federal consistente en seis estados y dos territorios, y posee una constitución que define las responsabilidades del gobierno federal y de los estados. Los poderes federales incluyen relaciones exteriores y comercio, defensa e inmigración. Los gobiernos de los estados y territorios son responsables de todos los temas no asignados específicamente al Commonwealth en la Constitución, lo cual incluye la administración de la mayoría de los terrenos públicos. Los poderes estatales se ejercen por medio de parlamentos que se ajustan tanto a la Constitución federal como a las respectivas constituciones estatales, y una ley federal se impone sobre una ley estatal (reemplazándola en caso de no haber concordancia) si está dentro de la competencia del gobierno federal.

La propiedad de la tierra en Australia se divide en propiedad privada (63%), propiedad pública (23%) y tierras pertenecientes a comunidades nativas (14%). Las estadísticas disponibles en 1993 muestran que de este 23% del territorio australiano de propiedad pública, equivalentes a 1.768.000 kilómetros cuadrados, más de la mitad, 960.000 kilómetros cuadrados, eran Tierras de la Corona disponibles, y un tercio (540.000 kilómetros cuadrados) constituían reserva natural.

"Tierras de la Corona" es el término aplicado a algunos terrenos pertenecientes a los Gobiernos Federal y Estatales. Dicho término resulta un vestigio de cuando todo el territorio pertenecía a las Colonias Británicas (más tarde convirtiéndose en Estados Australianos) en nombre de la Corona Británica. Las Tierras de la Corona pueden incluir una gran variedad de tipos y usos, incluyendo terrenos disponibles; terrenos transferidos o asignados para propósitos diversos de carácter privado; terrenos comunes como carreteras; reservas de terreno; y terrenos destinados a varios tipos de instalaciones públicas. Las Tierras de la Corona generalmente no incluyen otros tipos de terrenos de propiedad estatal tales como parques y bosques nacionales, o propiedad destinada al uso de ciertas empresas estatales.

En relación a la administración de los inmuebles públicos, el nivel de gobierno que posea el terreno o inmueble determina en definitiva que agencia lo administra. Hay solamente un pequeño número de terrenos federales o del "Commonwealth". Los estados y territorios prácticamente controlan todo el terreno, incluyendo las Tierras de la Corona, y lo administran conforme con su respectiva legislación. En efecto, los gobiernos estatales retuvieron todos los derechos sobre los terrenos que poseían al momento de su acceso al sistema federal. El tamaño de las posesiones de cada Estado varía. Por ejemplo, el Estado de Western Australia, con solo 9% de la población, representa un tercio del área total del país, ó 2.527.620 kilómetros cuadrados. En éstos se encuentra el 62% de las tierras públicas del país, y más del 90% de todas las Tierras de la Corona disponibles, de las cuales prácticamente todas están sujetas a la administración de los Servicios Administrativos de Tierras de Western Australia. Sólo 7% del terreno en el Estado de Western Australia está bajo posesión de entes privados.

El gobierno federal posee y administra, tanto directamente o a través de sus agencias, un gran número de propiedades en forma de edificios y otros establecimientos. Los Estados Financieros Consolidados del Gobierno del Commonwealth de Australia para el año fiscal finalizado el 30 de junio de 2000 muestra activos en terrenos y edificios cuyo valor total de

mercado o de reemplazo supera los 19 billones de dólares australianos, y los compromisos respecto a operaciones de leasing para terrenos y edificios superan los 100 millones de dólares australianos. Se estima que las Empresas Estatales ("GBEs", por ejemplo, el Servicio Postal) usan alrededor de un tercio del stock total de activos físicos e intangibles que el gobierno del Commonwealth posee, mientras que el resto se encuentra bajo posesión de agencias del gobierno federal. Cada Estado también posee y administra sus propios edificios y establecimientos, y ha desarrollado sus propias políticas para la administración de su propiedad inmueble.

## **PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ENFOQUE AUSTRALIANO**

Australia ha encarado la reforma de la administración de propiedades inmuebles en forma discreta, teniendo como resultado un conjunto de principios bien definidos que gobiernan todos los aspectos importantes de la administración de propiedad inmueble pública. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales han adoptado la estrategia de "gobierno-integrado" para sus propiedades inmuebles, haciendo hincapié en soluciones y criterios afines al mercado. El sistema, tanto al nivel federal como estatal, se caracteriza por una descentralización de la posesión y la administración de terrenos públicos; estrategias para la integración de la administración de bienes en el proceso presupuestario a todos los niveles de gobierno; aplicación de principios comerciales y metodologías contables para la adquisición, retención y disposición de propiedades; énfasis en la tercerización de servicios administrativos; énfasis en la gestión de inventario y de información; y delegación de amplia autoridad para la administración de bienes en ejecutivos responsables de las agencias gubernamentales. Por ejemplo,:

- New South Wales (NSW) creó en 1998 un Comité de Administración de Bienes Gubernamentales (GAMC), reuniendo a las agencias del gobierno de NSW y a expertos inmobiliarios a fin de asegurar un enfoque "gobierno-integrado" para la Reforma de la Acomodación y la Administración Completa de Bienes.
- EL Departamento de Servicios de Administración e Información de South Australia (DAIS) es responsable de la construcción, administración y conservación de edificios públicos en South Australia. Entre otras iniciativas, DAIS ha emitido una serie de instrucciones para la administración de bienes, y mantiene una base de datos para el sistema de administración de terrenos y edificios.
- El Servicio de Administración de Bienes de Western Australia, perteneciente al Departamento de Vivienda y Obras Públicas, provee una amplia gama de servicios de forma de facilitar los programas de Mantenimiento y Obras de Capital del Gobierno del Estado, asegurando la probidad, el valor económico y la administración del riesgo asociado. Entre sus clientes se incluyen agencias como el Departamento de Educación, el Departamento de Salud y el Departamento de Justicia.

## **HITOS EN EL DESARROLLO DE LOS CONCEPTOS ACTUALES**

Australia ha estado a la vanguardia respecto a las prácticas en el manejo de bienes públicos por más de una década. La Oficina Nacional de Auditoría Australiana (ANAO) examinó primero

el manejo de bienes en el sector gubernamental general (excepto en el Departamento de Defensa) en 1995. El resultado de dicho estudio fue presentado en el *Reporte de Auditoría No. 27, 1995-96, Administración de Bienes*, un documento influyente que definió las bases para los desarrollos por venir. En dicho informe, "bienes" se refieren a todos los bienes físicos e intangibles, no sólo terrenos y bienes raíces. Los objetivos de la auditoría eran "...evaluar cuán bien las organizaciones del sector público estaban administrando sus bienes para lograr mejores resultados y para identificar o desarrollar mejores prácticas en la administración de bienes."

Los resultados más importantes de la auditoría de la ANAO fueron:

- La mayor parte de las organizaciones se beneficiarían con el desarrollo de estrategias exhaustivas para la administración de bienes integradas a otros procesos de planificación estratégica;
- Se precisa una mayor consideración de las alternativas de adquisición y reemplazo de bienes;
- Es preciso introducir metodologías de costo basadas en ciclos de vida;
- Se obtendría una mejor administración de bienes a partir de una efectiva asignación de los costos asociados al uso y consumo de bienes a nivel de programa;
- Es necesario tomar decisiones respecto a la disposición de bienes dentro de un marco de administración que incluya el monitoreo regular de las condiciones y desempeño de los bienes, y planificar su reemplazo de forma de maximizar los retornos al Commonwealth; y
- Se debe implementar un enfoque estratégico en relación a la administración de bienes, tomando decisiones respecto a actuales y futuras tenencias y de bienes, como parte integral de los procesos de planificación corporativa de una organización.

La ANAO publicó una guía de mejores prácticas y un *Manual de Administración de Bienes* junto a su reporte, el cual se basó en los siguientes cinco principios de administración de bienes:

- Las decisiones sobre la administración de bienes deben estar integradas al planeamiento estratégico;
- Las decisiones sobre el planeamiento de bienes debe realizarse mediante una evaluación de las alternativas que consideren los costos de "ciclo-de-vida", beneficios y riesgos de la posesión;
- Se deben establecer responsabilidades respecto a la condición de los bienes, su uso y desempeño;
- La disposición de los bienes debe basarse en el análisis de aquellos métodos que provean el mejor retorno neto disponible, dentro de un marco de transacciones razonable; y
- Debe establecerse una estructura efectiva de control interno para la administración de bienes.

La ANAO recomienda que las organizaciones:

- Comparen y evalúen sus prácticas de administración de bienes con los principios de administración de bienes especificados en el *Manual de Administración de Bienes*;
- Revisen los marcos que establecen responsabilidades por el uso de los bienes al nivel de programa;
- Revisen las políticas de bienes y los manuales de procedimientos para asegurar que consideran todos los aspectos del ciclo de vida de los bienes; y
- Tengan consideración respecto a la información no financiera de administración de bienes, requerida para monitorear eficientemente y controlar los bienes desde un punto de vista del ciclo de vida.

Además, la ANAO sugirió que existía una necesidad de guía por parte del gobierno central en relación a los principios y mecanismos externos de administración de bienes (incentivos o penalidades) para promover mejoras en ésta, particularmente por parte de organizaciones que operan bajo principios no comerciales.

Después de que la ANAO emitió su auditoria, al definir el presupuesto 1996-97 el Gobierno Federal adoptó una estrategia de administración de propiedades basada en "gobierno-completo" para todas las organizaciones del Commonwealth, excepto para las Empresas Estatales (GBEs). Bajo dicha estrategia, se estableció que el gobierno poseería propiedades sólo cuando la tasa de retorno excediera el costo de oportunidad social o cuando fuera de interés público dicha posesión, y que todas las decisiones respecto a propiedades debían cumplir con los Principios de Propiedad del Commonwealth (Tabla 1).

Los principios y enfoques aplicados a la administración de propiedades en los estados han tomado diversos caminos, tal como se esperaría en un sistema federal, pero han adherido en general a los mismos principios de aplicación de metodologías del sector privado para las decisiones respecto a la adquisición, administración, retención y disposición de propiedad inmueble. Los enfoques tomados por dos estados se discuten en los Casos de Estudio más adelante.

## LEGISLACIÓN CLAVE

### Commonwealth

Los elementos más significativos de la legislación federal concerniente a bienes raíces públicos incluyen:

- *Constitución*. La Constitución establece un sistema federal, en virtud del cual cada uno de los Estados australianos retiene la propiedad de todos los terrenos bajo su dominio al momento de acceso a la federación.
- *Ley de Adquisición de Tierras de 1989*. Establece las autoridades básicas y los procedimientos para la adquisición y disposición de tierras y otros bienes raíces por parte de las agencias del Gobierno Federal.

- *Ley de Administración Financiera y Responsabilidad de 1997.* Impuso a cada ministerio de gobierno y titular ejecutivo de departamentos gubernamentales la obligación de administrar eficientemente la propiedad pública, así como autorizó al Ministerio de Finanzas y Administración a dictar reglas contables concernientes a propiedades públicas. Muchas de estas reglas contables, en particular las reglas de contabilidad en base a eventos devengados para agencias públicas, y el establecimiento de un cargo de costo de capital en los presupuestos de las agencias, han tenido un efecto significativo en las decisiones sobre las propiedades.

**TABLA 1: PRINCIPIOS DE PROPIEDAD DEL GOBIERNO AUSTRALIANO**

<p>1. El Commonwealth debe poseer propiedades cuando la tasa de retorno a largo plazo de esos activos exceda el costo de oportunidad del capital, actualmente fijado en 11 por ciento<sup>6</sup>, o cuando se disponga que es de interés público.</p> <p>2. Las consideraciones sobre el interés público que pueden influenciar la decisión sobre la conveniencia de poseer propiedad por parte del Commonwealth incluyen las circunstancias en las cuales la propiedad tiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Significación simbólica nacional;</li> <li>• Requerimientos de seguridad nacional;</li> <li>• Significación estratégica para futuro uso gubernamental;</li> <li>• Usos altamente especializados que pueden inhibir las funciones comerciales;</li> <li>• Requerimientos ambientales y patrimoniales de relevancia;</li> <li>• Uso público de relevancia;</li> <li>• Características tales como que la naturaleza del uso o desarrollo de la propiedad por parte del Commonwealth puede proveer a un cierto arrendador de un poder de negociación excesivo (por ejemplo, cuando el Commonwealth precisa realizar una inversión importante en un diseño o requerimiento especial);</li> <li>• Requerimientos diplomáticos especiales, cuando no exista un mercado o un acuerdo de reciprocidad gobierno-a-gobierno, en el contexto en que se aplican las convenciones de Viena; o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de clara evidencia de fracaso del mercado. Esto incluye propiedades como pequeñas oficinas regionales en lugares aislados donde no se encontrarían otros arrendatarios si la propiedad resultase vacante, o cuando los inversores privados demandaren tasas de retorno excesivas para recuperar sus inversiones durante la vida útil del contrato de arrendamiento; y aquellos en mercado en los cuales el Commonwealth posee predominancia de propiedad.</li> </ul> <p>3. La carga de prueba debe pesar sobre la agencia solicitante respecto a demostrar claramente las características de la propiedad que merece convertirse en propiedad del Commonwealth.</p> <p>4. Cuando se apele al fracaso de mercado, las circunstancias relativas a la propiedad deben ser verificadas adecuadamente, incluyendo la consideración de los términos de contratos de arriendo que incentivarían a inversionistas privados o desarrolladores a proveer la propiedad, obteniendo un ingreso por renta con garantía gubernamental y un retorno acorde al mercado; y</p> <p>5. Cuando el fracaso del Mercado se establece, el ministerio relevante debe acercar la propuesta al Gabinete en el contexto determinado por el Presupuesto.</p> <p>6. Para promover un proceso de decisiones y responsabilidades efectivo, eficiente y transparente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los costos de uso de la propiedad (tanto propia como alquilada, nacional o extranjera) deben ser reportados exhaustivamente por las agencias o programas que la usan;</li> </ul>
---	---

<sup>6</sup> Este porcentaje es determinado por parte del Departamento de Finanzas y Administración a través de un proceso consultivo, en la actualidad bajo revisión.

**TABLA 1: PRINCIPIOS DE PROPIEDAD DEL GOBIERNO AUSTRALIANO (continuada)**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los costos de propiedad deben ser medidos (y cuando sea práctico, cargados) sobre la base de neutralidad competitiva- p.ej. los costos hacia el Commonwealth deben ser medidos en la misma base que en el sector privado; y</li> </ul> <p>Los costos de propiedad deben reflejar los costos de mantener terreno fuera de uso como reserva para uso futuro, excepto para ciertos terrenos de relevancia nacional para los cuales la disposición no es una opción valedera.</p> <p>7. Cuando se busque la provisión privada de inmuebles para satisfacer las necesidades del Commonwealth, se debe tomar un enfoque proactivo de manera de informar al Mercado sobre el proyecto con suficiente anterioridad, de forma tal que el Mercado tenga tiempo de desarrollar soluciones que satisfagan las necesidades del Commonwealth.</p> <p>9. Para las agencias del Commonwealth que ocupan inmuebles pertenecientes a otras agencias del Commonwealth, deben formalizarse contratos de arrendamiento entre el propietario del inmueble y la agencia ocupante.</p>	<p>10. Las condiciones y la renta acordada deben estar de acuerdo con los valores de mercado. Todos los contratos entre miembros del Commonwealth deben ser vinculantes, y transferibles ante venta de la propiedad. Cuando dichas propiedades sean elegidas para la venta, los contratos de arrendamiento deben ser presentados de forma tal que faciliten el proceso de venta.</p> <p>11. Los servicios de administración de propiedades entre instituciones del Commonwealth deben ser completamente verificados respecto a los valores de mercado, incluyendo la opción de licitaciones internas consistentes con los principios establecidos en las Políticas de Neutralidad Competitiva del Commonwealth.</p> <p>12. Cuando se provea un inmueble en base a un mercado interno, debe existir una clara división de responsabilidades entre el área responsable de maximizar el retorno del inmueble perteneciente al Commonwealth y cualquier área responsable de defender los derechos del arrendatario.</p>
---	---

- *Ley de Autoridades y Empresas del Commonwealth de 1997.* Esta ley regula las empresas estatales y las autoridades independientes asociadas. Se requiere que dichas empresas entreguen reportes anuales al ministerio que las supervisa, los cuales provean información detallada respecto a las estrategias administrativas. El ministro puede definir el contenido de dichos reportes. Se requiere que las empresas estatales adhieran a las mismas regulaciones sobre la administración de bienes y a los mismos principios de contabilidad que se aplican a las agencias gubernamentales en general.

### **Estados**

Cada estado tiene su propia legislación, la cual es demasiado extensa para ser descrita en este informe. Dicha legislación regula tierras públicas y la administración y contabilidad para los bienes raíces estatales.

## **INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

### **Instituciones del Commonwealth:**

Los bienes inmuebles del Commonwealth son administrados por las agencias y las Empresas Estatales a las cuales han sido asignados, estando éstas sujetas a supervisión por parte del Departamento de Finanzas y Administración del Commonwealth.

- *Departamento de Finanzas y Administración (DFA).* Es una agencia federal que supervisa la adquisición, disposición y administración de los inmuebles bajo el control de las agencias federales, excepto las propiedades relacionadas con defensa, las cuales son administradas separadamente por el Departamento de Defensa. Estos inmuebles pueden incluir edificios (oficinas comerciales, cortes federales, propiedades de patrimonio nacional bajo control federal, etc.), como también terrenos adquiridos por el gobierno federal para una función específica, cuyo uso puede ser prorrogado. La primera línea de responsabilidad de este departamento es establecer e implementar políticas al nivel gubernamental respecto a la administración de bienes fiscales, lo cual realiza primariamente a través del control sobre los procesos presupuestarios y los estándares contables para las agencias gubernamentales. Como ejemplo, el Departamento de Finanzas y Administración fue responsable del desarrollo de los Principios de Propiedad Gubernamentales descritos en la Tabla 1 más arriba. Las regulaciones del Departamento determinan básicamente cómo las agencias gubernamentales deben tratar los inmuebles bajo su administración para los fines presupuestarios, contables y de reporte, lo cual resulta en la imposición de ciertos estándares de administración.
- *Sección de Administración de Propiedades del Departamento de Finanzas y Administración.* Dentro del Departamento de Finanzas y Administración, la Sección de Administración de Propiedades administra más de 165 inmuebles valuados en más de \$948 millones de Dólares Australianos. Actualmente realiza sus funciones a través de un contrato con United Process Solutions, una firma de administración de bienes raíces conocida previamente como Price Waterhouse Coopers (PWC), la cual el 1° de marzo de 2001 asumió la



responsabilidad de la administración de los inmuebles fiscales del Commonwealth no relacionadas con el sector de Defensa. La Sección de Administración de Propiedades opera en un Mercado competitivo dado que las agencias del Commonwealth no están obligadas a usar ninguno de sus servicios. Se requiere que la Sección de Administración de Propiedades:

- Obtenga una tasa de retorno de nivel comercial en su cartera (8.5%<sup>7</sup> para 2002-03);
  - Mantenga la buena condición de la cartera, conforme con los estándares de la industria;
  - Satisfaga las futuras necesidades de las agencias arrendatarias tal como se acordó con el Gobierno;
  - Mantenga sus costos administrativos dentro de los parámetros de mercado (el objetivo para 2002-03 es una Relación de Gastos Administrativos (MER) de 1.2% del valor en cartera);
  - Pague dividendos por sus operaciones; y
  - Haga repagos de patrimonio neto al Commonwealth por la venta de propiedades.
- *Consejo Australiano de Construcción y Adquisición Inc. (APCC)*. Es un consejo de los departamentos gubernamentales responsables de las políticas sobre adquisición y construcción para el Commonwealth de Australia y los gobiernos de sus estados y territorios. Nueva Zelandia es un miembro asociado. Reporta al Consejo Ministerial de Construcciones y Adquisiciones Australiano (APCMC), comprendiendo a los ministerios y sus políticas para la adquisición y construcción. Una preocupación importante de la APCC corresponde a las prácticas gubernamentales de adquisición y administración de bienes inmuebles. Los objetivos de la APCC incluyen:
- Establecer un enfoque nacional consistente y coordinado para las actividades gubernamentales de adquisición y construcción;
  - Mejorar la manera en que los gobiernos trabajan con el sector privado;
  - Proveer a los grupos de clientes de análisis e investigación reconocida, desarrollo de políticas, guías y documentación;
  - Sacar conclusiones de la experiencia y compartir las lecciones aprendidas;
  - Proveer liderazgo nacional a las industrias de adquisición y construcción para cumplir con las necesidades cambiantes del mercado; y
  - Proveer una referencia nacional para asesoramiento de políticas, principios e iniciativas de mejores prácticas.

Fundado en 1967, APCC provee liderazgo a la industria respecto a la adquisición y la administración de inmuebles y constituye la referencia nacional en asesoramiento de políticas, principios e iniciativas de mejores prácticas. El Consejo desarrolla enfoques nacionales consistentes para ampliar las políticas, procesos y prácticas de adquisición, y es la voz conductora en temas de administración gubernamental de bienes. El APCC

<sup>7</sup> Fijado por el Departamento de Finanzas y Administración, a la cual la Filial de Administración de Propiedades está subordinada.

forma grupos de trabajo especiales según se necesite para juntar experiencia con visiones Inter-jurisdiccionales e industriales en temas pertinentes a adquisiciones. El rango actual de grupos de trabajo cubre temas tales como construcción y administración de bienes, contratos y comercio electrónico. El Consejo tiene un pequeño Secretariado en la capital y mantiene un sitio de web respecto a las adquisiciones gubernamentales.

### **Instituciones Estatales:**

La infraestructura institucional para la administración de terrenos y bienes raíces al nivel estatal difiere entre los estados. Con propósitos ilustrativos, a continuación se describen las instituciones básicas de los estados de New South Wales y Western Australia.

#### *New South Wales*

- *Comité de Administración de Activos Gubernamentales* de New South Wales (GAMC). Es un cuerpo colegiado de alto nivel del gobierno, establecido para asegurar la administración efectiva de los bienes gubernamentales y la acomodación de los espacios de oficina del Estado y sus agencias. Está encabezado por el Director General del Departamento del Primer Ministro Estatal e incluye a los Gerentes Generales del Tesoro, el Departamento de Obras y Servicios Públicos, el Departamento del Fiscal General, y la Autoridad de Rutas y Tráfico. El GAMC aconseja al Comité de Presupuesto del Gabinete Estatal respecto a:
  - La alineación de los recursos asociados a bienes y a acomodación de espacios de oficina, con las prioridades de servicios provistos por el Gobierno.
  - La coherencia en las estrategias de administración de bienes de las agencias.
  - Temas estratégicos concernientes a activos y ocupación relacionados con más de una agencia.
  - Estrategias de ocupación de oficinas para áreas metropolitanas y regionales.
  - Estrategias principales de inversiones – adquisición, arreglos mayores, pre-acuerdos de contratos de arrendamiento, tenencia del contrato de arrendamiento, y disposición de activos y propiedades.
  - Estándares de referencia y desempeño para carteras de activos y propiedades.

Los asuntos diarios que llegan al GAMC se manejan por medio de un Sub-Comité de funcionarios de mayor rango de la agencia, que se reúne más regularmente y revisa los temas en forma previa a la consideración del GAMC. Secretaría para el Comité es provisto por Servicios de Políticas. El GAMC aplica un enfoque de "gobierno-completo". Por ejemplo, el arriendo de espacio de oficinas adicional por parte de una agencia gubernamental se coordina a través de este Comité, el cual se establece en el Departamento de Obras y Servicios Públicos. Del mismo modo, si una agencia tiene espacio libre disponible para arrendar, el Comité encontrará un ocupante acorde. El objetivo es racionalizar y simplificar la administración de los arriendos.

- *Departamento de Obras y Servicios Públicos: Servicios Corporativos de Bienes Raíces.* El Departamento de Obras y Servicios Públicos (DPWS) mantiene una Oficina de Servicios Corporativos de Bienes Raíces, la cual provee una amplia gama de servicios de administración de bienes a agencias gubernamentales bajo un marco comercial. El uso de los servicios de DPWS es discrecional para la agencia en cuestión y la Oficina compite con proveedores privados. El servicio administra la Cartera de Propiedades de la Corona del Estado, la cual incluye un tercio del total de todas las oficinas gubernamentales del Estado. Los servicios brindados a las agencias gubernamentales incluyen: mantenimiento y administración de edificios; planeamiento estratégico; análisis financiero; administración de contratos de arrendamiento; adquisiciones y ventas; planeamiento y diseño; administración de la construcción; restauración de propiedades históricas; e ingeniería, soluciones ambientales y reparación de sitios.
- *Tierras de NSW.* Es el departamento de administración de tierras del Departamento de Tierras y Conservación de Agua del Estado. Es responsable de administrar las Tierras de la Corona, incluyendo contratos de arrendamiento, licencias y permisos a usuarios, así como del desarrollo y ventas de tierras sobrantes. Supervisa el uso de las Tierras de la Corona para fines de pastoreo y agricultura, residenciales, deportivos, turísticos e industriales; facilitación de donaciones; desarrolla tierras para su venta; resuelve reclamos de tierras por parte de grupos nativos; y emprende encuestas e inventarios sobre todas las Tierras de la Corona. Todo su trabajo está regulado por la Ley de Tierras de la Corona del Estado de 1989.
- *Juntas Territoriales Locales.* Las Juntas Territoriales Locales fueron fundadas en el siglo pasado para manejar los temas de las tierras colonizadas por el Estado. Operan como una clase de cortes sobre terrenos bajo la Ley de Tierras de la Corona del Estado (1989), incluyendo procedimientos legales típicos tales como citaciones, representación legal, y testimonio, pero no reglas sobre evidencia. El Titular de la junta local es un empleado del gobierno estatal, y es asistido por dos ciudadanos nombrados por el Ministro de Tierras y de Conservación de Agua. Los asuntos traídos ante la junta son determinados principalmente por la legislación, y pueden incluir:
  - Apelaciones relativas a decisiones concernientes a contratos de arrendamiento, permisos o licencias de Tierras de la Corona;
  - Quejas sobre la administración de terrenos comunes;
  - Disputas entre vecinos respecto a delimitaciones;
  - Apertura y cierre de caminos; etc.

*Servicio de Parques Nacionales y Vida Natural de New South Wales.* Este servicio del Ministerio de Medio Ambiente estatal es responsable del mantenimiento y conservación del sistema de parques y reservas consistentes de más de 5 millones de hectáreas y que incluye parques nacionales y regionales, reservas naturales, áreas aborígenes, sitios históricos, y áreas recreativas.

#### *Western Australia*

- *Departamento de Administración de Tierras (DOLA).* El DOLA administra el sistema estatal de información de terrenos (WALIS, o Sistema de Información de

Terrenos de Western Australia), conduce actividades geodésicas y de supervisión, incluyendo cartografía, y administra las Tierras de la Corona que no están bajo la administración directa de otras agencias. Respecto a lo último, el DOLA administra miles de contratos de arrendamiento de Tierras de la Corona usados con fines de pastoreo, turismo y desarrollo recreativo, y desarrollo industrial, comercial, de agricultura y habitacional. Tiene mas de 2.000 contratos de arrendamiento bajo su administración. Además, el DOLA subdivide, sirve y vende por remate los terrenos en desarrollo provenientes de Tierras de la Corona en áreas urbanas.

- *Departamento de Viviendas y Obras: Servicio de Administración de Bienes.* El Servicio de Administración de Bienes provee una gama completa de servicios de administración de activos existentes y de construcción a agencias gubernamentales, incluyendo el Departamento de Educación, El Servicio de Policía, el Departamento de Salud, etc. El uso de dichos servicios no es obligatorio ya que cada agencia es responsable de determinar su propia política de administración de bienes (ver el caso de estudio más adelante). La gama de servicios provista por el Departamento incluye administración y mantenimiento de edificios; planificación y estrategias de administración de bienes; administración y planeamiento de la construcción; administración de contratos y licitaciones; precalificación de contratistas y consultores; administración del legado cultural y de emplazamientos públicos de arte; etc. Opera a través de 14 oficinas ubicadas a lo largo del Estado.
- *LandCorp.* Es una corporación pública creada por el Gobierno de Western Australia para proveer servicios de desarrollo para terrenos públicos. Es responsable ante el Ministro de Planeamiento e Infraestructura, pero opera en forma comercial con una junta de directores independiente como una autoridad pública bajo la Ley de Autoridad Territorial de Western Australia. Sus principales funciones incluyen el desarrollo de tierras para cumplir con las necesidades industriales y comerciales; proyectos importantes de infraestructura; renovación urbanística; venta de bienes raíces fiscales sobrantes; y consultas con agencias gubernamentales respecto al uso y desarrollo de bienes raíces fiscales.
- *Departamento de Administración y Conservación de Tierras.* Administra el 10% de los terrenos estatales de parques nacionales, parques marinos, parques de áreas protegidas, bosques estatales, reservas forestales y servicios naturales. Sus responsabilidades incluyen la administración para la conservación, turismo y recreación, e incluye protección de plantas y de especies animales y protección contra incendios.

## **ADQUISICIÓN, ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE BIENES INMUEBLES**

### **Adquisición de bienes inmuebles para el Commonwealth**

La Adquisición de propiedades inmuebles para uso gubernamental está regulada por la Ley de Adquisición de Terrenos de 1989. La mayor parte de las transacciones de adquisición de inmuebles, en particular el leasing de predios para uso gubernamental,

ocurre bajo términos comerciales de mercado. La autoridad pertinente para comenzar las transacciones de propiedad rutinarias es delegada por el Ministerio de Finanzas y Administración federal a cada agencia gubernamental individual. Se requiere que las agencias notifiquen al Ministerio dentro de los 14 días sobre los detalles de cualquier adquisición, y a su vez, el Ministerio está obligado a informar sobre todas las transacciones de propiedad al Parlamento.

La adquisición de propiedades que no se encuentren en el mercado puede proceder mediante negociaciones especiales, y la propiedad puede ser adquirida para fines públicos por un proceso de expropiación, bajo los términos de la Ley de Terrenos de 1989. Una expropiación debe ser precedida por la emisión de una "declaración de preadquisición" que incluya la descripción de la propiedad y la justificación para su expropiación, la cual es enviada a los dueños correspondientes, publicada en diarios de circulación local y nacional, y registrada en el registro de títulos. El dueño de la propiedad tiene el derecho de apelar la toma al Ministerio de Finanzas y Administración, y si no está satisfecho con el resultado de dicha apelación puede realizar una apelación adicional al Tribunal de Apelaciones Administrativo del Gobierno, el cual sólo puede revisar cuestiones de procedimientos. Luego de la resolución de todo el proceso de apelaciones, la expropiación de la propiedad es completada en términos legales mediante la notificación al dueño y la publicación en diarios de circulación nacional y regional del hecho de la expropiación, después del cual el dueño puede reclamar compensación. Si la expropiación no se completa dentro de los 28 días de la emisión de la resolución de preadquisición, el dueño puede exigir la expropiación de la propiedad o la recepción de una indemnización por cualquier daño infligido por el anuncio de la expropiación (p. ej. pérdida de venta o tenencia).

#### Administración de la Cartera a Partir de una Alianza Estratégica

United Process Solutions (United), anteriormente conocida como PricewaterhouseCoopers (PwC), asumió la responsabilidad por la administración de la cartera vigente de propiedades nacionales del Commonwealth que no están relacionadas con el sector de Defensa el 1º de marzo de 2001.

Los servicios a ser provistos según el contrato incluyen:

- Estrategias de cartera y propiedades y;
- Administración de establecimientos y propiedades.

La provisión de servicios estándar a los inquilinos que ocupan las propiedades en la cartera está actualmente garantizada contractualmente mediante un acuerdo de nivel de servicios completo dentro del contrato. Al proveer servicios de propiedad global al Gobierno, United lidera la Sociedad Alianza. La Sociedad comprende los siguientes integrantes:

- *Colonial First State Investments* – responsable por la provisión de estrategias de cartera y propiedades en nombre del Commonwealth.
- *KFPW Limited* – responsable por la provisión de servicios de procesamiento financiero y administración del mantenimiento planificado y reactivo en nombre del Commonwealth.

Sujeto a aprobación de Finanzas, PwCPS implementa un plan estratégico de cartera continuo, de cinco años de duración. Este plan detalla medidas para lograr los

resultados del manejo de bienes requerido por el acuerdo de nivel de servicio entre Finanzas y PwCPS. El plan de estrategia de cartera está respaldado por planes para bienes de inmuebles individuales, los cuales son revisados anualmente.

### **Venta de Propiedades del Commonwealth**

La venta de un bien inmueble por parte de la mayoría de las agencias gubernamentales debe ser aprobada por el Ministro de Finanzas y Administración de acuerdo con las reglas de venta de propiedad del Gobierno.<sup>8</sup> La venta de la propiedad debe ser justificada por la agencia, recomendada formalmente por el Ministro de la agencia vendedora, y aprobada por el Ministro de Finanzas y Administración antes de que el contrato de transferencia pueda realizarse legalmente. Como regla, las ventas deben hacerse mediante ofertas a Mercado abierto, al menos que:

1. exista un dueño anterior que cuente con el derecho a la primer oferta bajo la Ley de Adquisición de Bienes, en cuyo caso la venta debe hacerse a precios de mercado
2. cuando la venta a gobiernos locales o estatales (a) pueda facilitar otras políticas gubernamentales, ó (b) cuando las organizaciones solventadas por el Commonwealth busquen adquirir las propiedades para propósitos especiales. En

---

<sup>8</sup> La *Ley de Adquisición de Terrenos de 1989* no se aplica a gobiernos, a asociaciones o sociedades constituidas, a una corporación gubernamental, o a un síndico, a menos que se determine específicamente en la legislación. El Ministro delega una parte de su autoridad respecto a la adquisición y venta de propiedades. La delegación de 2002 incluyó:

*"Se delegan los siguientes poderes del Ministro a la persona que actualmente sostiene, ocupa o realiza las tareas de, una posición mencionada, o identificada por un número de posición, en la Sección 2:*

- a. *El poder del Ministro bajo la subsección 40 (1) de la Ley a autorizar la adquisición por acuerdo de un interés de licencia sobre un terreno, excepto un terreno sobre un parque público, si el interés a ser adquirido está disponible en el mercado, dentro del espíritu de la subsección 40 (5) de la Ley y el término del contrato de arrendamiento sea por un período de 22 años o menos;*
- b. *El poder del Ministro bajo la subsección 40 (1) de la Ley a autorizar la adquisición por acuerdo de un interés de licencia sobre un terreno, excepto un terreno sobre un parque público, si el interés a ser adquirido:*
  - i. *está disponible en el mercado, dentro del espíritu de la subsección 40 (5) de la Ley; y*
  - ii. *es para alojamiento residencial para personas involucradas o empleadas para realizar tareas para una Agencia;*
- c. *El poder del Ministro bajo la subsección 119 (1) de la Ley:*
  - i. *Autoriza la venta de un interés en un terreno por subarriendo, aprobando o finalizando un contrato de arrendamiento, o un interés en un contrato de arrendamiento, en un terreno; y*
  - ii. *Autoriza la venta de un interés en un terreno adquirido o utilizado para alojamiento residencial para personas involucradas o empleadas para realizar tareas para una Agencia"*

ambos casos se debe negociar el precio de venta de modo de reflejar su uso previsto.

Todas las ventas de bienes raíces gubernamentales que puedan afectar temas sensibles, incluyendo por ejemplo consideraciones ambientales o de preservación histórica, deben ser aprobadas por el Ministro de Finanzas y Administración.

## **REGISTRO DE PROPIEDAD E INVENTARIO**

El catastro de propiedad y el registro de los derechos de propiedad es responsabilidad de cada estado y territorio australiano. Todos los estados y territorios tienen catastros físicos y usan los "Torrens," ó "certificados de título," sistema de registro de derechos de bienes inmuebles. Los sistemas de catastro físico y de información de terrenos, que están altamente desarrollados en los estados y territorios, se centran principalmente en el registro de terrenos y sistemas de información geográfica de nivel múltiple. Muchos de estos sistemas son accesibles por Internet. La propiedad de Terrenos de la Corona se registra en el catastro y en los registros similares, pero no se aplica a cada agencia que los usa o supervisa su uso.

El inventario de bienes raíces fiscales se trata bajo las leyes y regulaciones estatales y territoriales. Por ejemplo, las reglas contables aplicables a la propiedad de bienes raíces por parte de entidades federales, en particular los requerimientos de contabilidad devengada y la imposición de un cargo de capital contra los presupuestos de la agencia, requiere el mantenimiento de un detallado y actualizado inventario de los activos de bienes raíces de la agencia. Muchos estados han desarrollado inventarios detallados y requieren que las agencias gubernamentales mantengan inventarios para preparar los presupuestos anuales. Ver, por ejemplo, las discusiones sobre New South Wales y Western Australia más adelante.

La cartera administrada por la Rama de Administración de Propiedad del Departamento de Finanzas ha evolucionado de la siguiente manera:

### **1999 – 2000**

La cartera de propiedades del Commonwealth no correspondientes al sector Defensa comprende aproximadamente unas 400 propiedades en 50 países, valuada en \$2,4 billones. Esto incluye las embajadas y residencias australianas en el exterior, y edificios de oficinas comerciales, cortes legales y laboratorios dentro de Australia.

Durante 1999-2000, DOFA transfirió las responsabilidades por la administración de las instalaciones alquiladas en el exterior a agencias de usuarios, lo cual permite a DOFA concentrarse en su función principal de administrar las propiedades del Commonwealth.

### **2001 – 2002**

La cartera de propiedades nacionales del Commonwealth no correspondientes al sector Defensa comprende más de 165 propiedades valuadas por sobre \$948 millones. La cartera nacional consiste en cuatro categorías de propiedades

- Propiedades del Gobierno;
- Propiedades industriales y para propósitos especiales;
- Propiedades residenciales; y
- Otras propiedades.

### Propiedades del Gobierno

La base principal de los Bienes Raíces Gubernamentales consiste en cinco edificios de oficina históricos:

- Cuatro en el Triángulo Parlamentario de Canberra:
  - Edificio John Gorton;
  - Edificio del Tesoro;
  - Bloque Este;
  - Bloque Oeste; y
- 4 Treasury Place, Melbourne, el cual fue construido en 1912 para alojar a la nueva administración Federal previo a la creación de Canberra como la capital nacional.

### Propiedades Industriales

Las propiedades Industriales (o para Propósitos Especiales) proveen alojamiento no administrativo para programas gubernamentales específicos. Dichas propiedades poseen un rango amplio de usos, muchos de los cuales son altamente especializados. Éstos incluyen la Ceca Real Australiana, las cortes legales del Commonwealth, laboratorios, centros de detención de inmigrantes, centros de cómputos, y establecimientos de la Policía Federal Australiana.

### Propiedades Residenciales

Las propiedades Residenciales consisten principalmente de viviendas para mineros e inmigrantes construidas después de la Segunda Guerra Mundial. Dichas propiedades tienen inquilinos a largo plazo. Durante 2000-01 se le ofreció a los inquilinos la posibilidad de comprar las moradas.

### Otras

Esta categoría consiste en propiedades con características especiales, como ser valor histórico, las cuales son poseídas y administradas por el Commonwealth para fines públicos. Las propiedades incluyen la Polígono de Tiro al Rifle Anzac y la Estación Generadora Macquarie en Sydney, Fuerte Scratchley en Newcastle, y la Casa de Aduanas de Sydney.

## **ADMINISTRACIÓN FISCAL, CONTABILIDAD Y REPORTES**

Respecto a la propiedad del Commonwealth, la Ley de Responsabilidad y Administración Financiera de 1997, que devino efectiva el 1º de enero de 1998, asigna una responsabilidad clara a los gerentes generales de cada agencia gubernamental para promover el uso eficiente, efectivo y ético de los recursos bajo su control. El Departamento de Finanzas y Administración es responsable del marco administrativo de las finanzas del Commonwealth. Su principal rol respecto al marco administrativo de bienes es facilitar una mayor calidad en la administración de bienes mediante el establecimiento y el mantenimiento de un marco administrativo financiero que provea



los incentivos apropiados a los administradores para implementar prácticas saludables de administración de recursos, incluyendo planeamiento, monitoreo y evaluación del uso de dichos bienes. Los pasos que se han tomado en ese sentido incluyen:

- El Departamento de Finanzas y Administración promulgó un marco de "Resultados y consecuencias" para el reporte presupuestario de todas las agencias gubernamentales. Éste requiere que todas las agencias gubernamentales que forman parte del proceso presupuestario anual sigan el mismo modelo analítico que responde las tres preguntas fundamentales: Qué es lo que la agencia se propone realizar, cómo intenta hacerlo, y cómo sabrá si su intento fue exitoso. La documentación para el reporte presupuestario requiere una clara identificación tanto de los productos gubernamentales (bienes y servicios) como de sus insumos (finanzas, recursos humanos y capital, incluyendo bienes inmuebles). En este proceso, se requiere que cada agencia provea una evaluación estratégica de sus tenencias de inmuebles y cómo éstas contribuyen a la generación de los resultados deseados por de dicha agencia.
- En abril de 1997, el Gobierno adoptó los principios de contabilidad devengada como base para todo el proceso de generación del presupuesto gubernamental, la administración de recursos y los reportes financieros. La contabilidad devengada requiere que cada agencia contabilice los costos relacionados con el uso y consumo de inmuebles como parte de los costos totales del programa. Como parte de su iniciativa por la contabilidad devengada, el gobierno implementó también un *cargo de capital* aplicado a todas las organizaciones gubernamentales para reflejar el costo de capital alternativo respecto a la posesión de los activos. El cargo de capital no se incluye en la asignación del presupuesto de la agencia, y por lo tanto reduce el monto disponible para propósitos programáticos, un paso que fuerza a las agencias a racionalizar y minimizar la tenencia y uso de bienes inmuebles.
- Además, cada agencia es obligada a pagar primas de seguros por responsabilidad y riesgos al fondo de seguros estatal ("Comcover") por los establecimientos de bienes raíces que posee u ocupa en contrato de arrendamiento, de forma tal de mantener el patrimonio en un mínimo que reduzca las primas.
- Los administradores individuales son considerados responsables por la administración correcta de los activos de bienes raíces, actividad que se incluye en su evaluación de desempeño.
- Las guías para los estados financieros de agencias gubernamentales, preparadas por el Departamento de Finanzas y Administración, requieren que las agencias valoricen todas sus propiedades, plantas y equipamiento de acuerdo con el método de "privación", el cual requiere que los administradores averigüen si los bienes o sus equivalentes serían reemplazados en caso de que la agencia sufriera la privación de dichos bienes. El método de privación busca calcular "el valor actual para una agencia de los beneficios económicos futuros a los que la agencia renunciaría si fuese privada de sus bienes." En teoría, el requerir que los administradores se formulen esta pregunta promueve una política efectiva de adquisición y venta de bienes. Las guías para el cálculo del método de valoración por "privación" están provistas en las guías para la preparación de estados financieros de agencias gubernamentales proporcionada por el Departamento de Finanzas y Administración, las cuales están consolidadas, en último caso, en los estados financieros

---

consolidados del Commonwealth. Las guías detalladas se proveen en el documento titulado "Guías sobre Políticas Contables para la Valoración de Bienes de Empresas Estatales Comerciales" (1994).

**Cuadro: Guías para el Método de Privación del Departamento de Finanzas y Administración:**

**8.1.6**

El modelo de privación cumple con los siguientes principios básicos:

- a. Cuando una entidad reemplace los beneficios económicos futuros relacionados con un bien del cual ha sido privado, el bien se medirá a su valor actual (esto es, el menor costo al cual los beneficios económicos futuros brutos de dicho bien pueden ser obtenidos en el curso normal del negocio). Este es el monto que una entidad precisa recibir en compensación para restaurar el bien a su capacidad previa;
- b. Cuando una entidad no reemplace un bien del cual ha sido privada, el bien será medido al valor más alto entre su valor de mercado y su valor actual de los futuros flujos de fondos esperados del continuo uso de dicho bien. Este es el monto al cual la entidad puede ser afectada si se la priva del bien; y
- c. Cuando un bien exceda sus requerimientos, el bien se medirá a su precio de venta en el mercado.

**8.1.7**

Para determinar el costo actual, el modelo de privación determina que el valor del bien será el menor entre:

- a. El precio de compra en el mercado actual de un bien similar (cuando dicho bien similar pueda ser comprado y su monto confiablemente medido). El precio de compra en el mercado actual incluye el envío asociado, instalación y otros costos necesarios para llevar al bien a su estado operacional o funcional;
- b. El costo de réemplazo actual del bien existente, medido con referencia a un bien equivalente; ó
- c. El costo de reproducción actual de bien existente, cuando las técnicas anteriores no sean aplicables.

**8.1.8**

Notese que la definición de "costo actual" se refiere al servicio bruto potencial. Esto implica que el costo actual se considera a los precios de compra de Mercado respecto a activos nuevos y no de activos de segunda mano, al menos que este último sea el mercado normal en el cual una entidad normalmente adquiriría sus activos.

**8.1.9**

La prueba del *monto recuperable* se aplica a los activos no corrientes (excluyendo a los activos administrativos) cada uno a su *fecha de informe*. Asimismo, en el caso en que una clase de activos no corrientes esté en proceso de reevaluación en una base progresiva, la prueba del monto recuperable debería ser aplicado a cada bien dentro de esa clase a la fecha de su informe.

**8.1.10**

Para determinar el valor de privación, se consideran ciertas categorías particulares de bienes, esto es, terrenos, edificios, y otras plantas y equipamiento de infraestructura. La siguiente tabla explica como el valor de privación se determina para categorías específicas de bienes.

Los resultados obtenidos por la Rama de Administración De Propiedad del Departamento de Finanzas y Administración incluyen:

### **Resultados 1999 – 2000**

Los alquileres fueron redefinidos a los valores prevalecientes en el mercado a los efectos de asegurar que el costo de ocupación de las propiedades pertenecientes al Commonwealth es transparente y que se generan ingresos comerciales respecto al valor de los bienes raíces del Commonwealth.

El DOFA registró una tasa de retorno respecto a los activos netos del 9 por ciento, incluyendo ganancias de capital devengadas en propiedades vendidas, lo cual superó el objetivo del 6 por ciento.

El DOFA pagó dividendos por \$72 millones y realizó repagos de patrimonio neto por \$138 millones al Commonwealth a partir del Grupo de Propiedad.

Una encuesta de inquilinos encontró que, en general, ellos consideran como muy satisfactorias a las funciones de administración de propiedades y mantenimiento, aunque la encuesta identificó algunas áreas en las cuales se debe mejorar la respuesta o consultar más a los inquilinos.

El DOFA vendió, transfirió o enajenó propiedades cuyo desempeño estaba bajo lo esperado y cuando no existían razones de interés público para retenerlas. Noventa y nueve propiedades fueron enajenadas en 1999-2000, alcanzando ingresos por ventas de aproximadamente \$285 millones, los cuales excedieron los objetivos del Presupuesto 1999-2000. Desde 1997, el programa de enajenación ha provisto patrimonio neto por más de \$1,33 billones al Commonwealth.

### **RESULTADOS 2000 – 2001**

Ganar una Tasa de Retorno respecto a Activos Netos (RONA) del 6 por ciento:  
Sobrepasada. Se alcanzó una RONA del 6.57 por ciento.

Pagar dividendos al Gobierno por \$117 millones:  
Sobrepasada. Se pagó un total de \$142 millones como dividendos.

Devolver patrimonio neto por \$257 millones de utilidades del programa de enajenación:  
No alcanzado. Debido a atrasos en la venta de unas pocas propiedades, se devolvieron unos \$198 millones.

Invertir \$88 millones en capital:  
No alcanzado. Al 30 de junio de 2001, se habían gastado \$66.2 millones en inversiones en el período 2000-01 debido a reprogramaciones de gastos dentro de los presupuestos y plazos generales aprobados.

### **RESULTADOS 2001 – 2002**

Finanzas registró un excedente operativo de \$100.4 millones para 2001–02, derivados principalmente de las operaciones comerciales de la cartera de propiedades.

En 2001–02, los resultados de la cartera de propiedades incluyeron un retorno a la inversión de 5,48 por ciento y un factor de gastos de administración de 0,8 por ciento del valor de mercado de la cartera. Este retorno de la inversión reflejó la transferencia de propiedades de alto retorno al DFAT y que muchas de las propiedades restantes en la cartera proveyeron bajos retornos.

Se realizó un pago de dividendos al Gobierno por \$59,8 millones de las operaciones en propiedades.

Durante 2001–02, el DOFA continuó, en línea con las políticas gubernamentales, enajenando las propiedades de bajo rendimiento para las cuales no hubiese razones públicas que justificasen su retención. La venta de 29 propiedades produjo ingresos por enajenaciones por \$150 millones, excediendo los ingresos presupuestados y reduciendo la exposición del Gobierno a responsabilidades asociadas al excedente de propiedad. Específicamente, la venta más importante de edificación en 2001–02 fue el edificio de la Administración de Bienes Terapéuticos (TGA) en el ACT, devolviendo unos \$50 millones al presupuesto. Un alquiler de 15 años sobre la propiedad protege los intereses a largo plazo de la TGA. Doce hectáreas de terreno excedente del Commonwealth en North Turrumurra, NSW fue vendido por \$6 millones para ser utilizado como un poblado para jubilados del servicio. La venta de terrenos vacantes en Villawood, NSW por \$13,3 millones facilitará la provisión de viviendas adicionales en Sydney occidental. También se finalizaron negociaciones para transferir la Estación Eléctrica Macquarie al Consorcio de la Federación del Puerto de Sydney en \$4,75 millones.

Las condiciones de la cartera están siendo evaluadas progresivamente para asegurar que se mantienen los estándares de la industria. Las futuras necesidades de las agencias de inquilinos, como se acordó con el Gobierno, se cumplieron a través de reparaciones, mantenimiento y programas de inversiones.

**TABLA – RESUMEN DE LOS RESULTADOS 1999 – 2002**

	1999 – 2000	2000 – 2001	2001 – 2002
Retorno a los Activos	9%	6,6%	5,5%
Dividendos	\$ 72 millones	\$117 millones	\$ 60 millones
Venta de Bienes	\$285 millones	\$198 millones	\$150 millones

## CASOS DE ESTUDIO

### Referencias para el Alojamiento de Oficinas <sup>9</sup>

<sup>9</sup> Tomado del National Office Accommodation Benchmarking, Grupos de Bienes Raíces del Gobierno Trabajando en Sociedad (GREG), octubre 1999

Esta sección presenta el trabajo que el Grupo de Bienes Raíces del Gobierno (GREG) ha estado tomando para referenciar el desempeño del alojamiento de oficinas gubernamentales a través de los Estados Australianos y Territorios. Durante 1997, el Grupo estableció cuatro referencias para medir desempeño en áreas donde se pueden desarrollar procesos de mejores prácticas. Las referencias son grado de vacancia, uso de energía, densidad ocupacional y retorno total. Se ha recolectado información para cada referencia en 1997/98 y 1998/99, la cual se presenta más abajo.

Existen dos métodos para medir la densidad ocupacional:

- Área Neta Alquilable por Equivalente de Tiempo Completo (FTE) para el 30 de junio de cada año

El total de área neta alquilable de alojamiento ocupado de oficinas, dividido por el número total de empleados FTE que ocupan dicho alojamiento.

- Área Rentable Neta por Lugar de Trabajo al 30 de junio de cada año

El Total de área neta alquilable de alojamiento de oficinas, dividido por el número total de Lugares de Trabajo.

Cinco recolectores de referencia aportaron información de Área Neta Alquilable por FTE, mostrando una densidad ocupacional total del rango de 20 a 22 m<sup>2</sup> por FTE. Victoria muestra los resultados más favorables de los respondientes para la región urbana, y NSW muestra los resultados más favorables para las regiones metropolitanas y rurales.

Durante el año pasado, Queensland registró una reducción de 4.2 m<sup>2</sup> en la densidad total del lugar de trabajo y es por ello el organismo con mejor desempeño dentro del GREG. Los factores que han contribuido a los sucesos notables de Queensland incluyen:

- Venta de edificios de bajo desempeño;
- Alcanzar una densidad espacial de 18,2m<sup>2</sup> por lugar de trabajo en el Edificio Neville Bonner recientemente ocupado con un área total que suma 18.000 m<sup>2</sup>;
- Introducir nuevos estándares de adaptación de oficinas, las cuales especifican objetivos de máxima densidad de espacio

Victoria también ha registrado una reducción significativa en la densidad de espacio total en la región urbana (4,1m<sup>2</sup>). La reducción es un beneficio derivado de la implementación del Plan Estratégico de los Establecimientos de la Ciudad (CPSP). El CPSP está diseñado para consolidar las oficinas centrales de cada uno de los ocho Departamentos Gubernamentales en un mismo edificio o mismo establecimiento a través del tiempo. El Plan aspira a minimizar la renta no utilizada, abandonar el espacio alquilado redundante al terminar el contrato, tomar un mínimo de nuevas áreas alquiladas y utilizar efectivamente las oficinas pertenecientes al Gobierno o bien venderlas. El CPSP tiene un objetivo de reducción de aproximadamente 130.000m<sup>2</sup> de espacio para junio de 2000 partiendo de la base de junio de 1993 y está en camino de alcanzar dicho objetivo.

### **Grado de Vacancia**

Este es el porcentaje de área total de oficinas que está directa o indirectamente vacante en oficinas gubernamentales propias o alquiladas, al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, en las regiones urbanas, metropolitanas y rurales.

La vacancia total varía entre Estados y Territorios, de 0% para ACT y Tasmania al 1.5% para NSW. Desde junio de 1998, todos los socios han registrado una vacancia total por debajo del 2%. Una vacancia de menos del 1,0% parece ser apropiada.

Aunque no sea un factor de vacancia directamente comparable, es interesante observar que en el mercado total de Alojamiento, los factores de vacancia varían desde un piso nacional de 7,1% para el CBD de Sydney a un techo de 16,8% para el CBD de Adelaida.

Queensland registró una disminución importante en los grados de vacancia de junio de 1998 (1, 7%) y diciembre de 1998 (2%), a junio 1999 (0,5%). La reducción se debió a varios factores, incluyendo:

- La exclusión de una cantidad de Propiedades no consideradas como espacio de oficinas
- La remediación de una cantidad de edificios de oficinas
- La venta de una cantidad de edificios que tenían vacancias importantes

### **Retorno total**

La tasa de retorno de la cartera de propiedades de cada Estado o Territorio es un factor compuesto basado en el crecimiento del capital y el ingreso anual neto, ajustado por gastos de capital en un periodo de 12 meses en las regiones urbanas, metropolitanas y rurales para el año terminado el 30 de junio.

El resultado del retorno total para el año terminante al 30 de junio de 1999 muestra un rango de valores entre el 6,3% para ACT al 22,0% para WA. NSW, SA, y WA registró retornos más altos en las regiones metropolitanas y rurales comparados con la región urbana. Al contrario, tanto Victoria como Queensland registraron un retorno superior en la región urbana comparado a las regiones metropolitanas y rurales.

El retorno total depende ostensiblemente en el ingreso anual y el crecimiento del capital. El fuerte retorno en WA es el resultado de un ingreso neto relativamente alto y un crecimiento de capital en el valor de la cartera urbana y metropolitana. El retorno relativamente bajo de ACT se debe a la declinación del valor de la cartera y la inclusión de gastos de capital en el cálculo.

Para comparar, el retorno total de varias localidades de CBD en los últimos 12 meses son:

Canberra	9.0%
Perth	2.5%
Adelaida	10.3%
Sydney	10.8%
Brisbane	15.2%
Melbourne	16.2%

### **Uso de electricidad**

Esto es el uso de electricidad medido en Mega Joules por metro cuadrado de área alquilable neta para una selección de alojamiento de oficinas pertenecientes al gobierno en las regiones urbanas, metropolitanas y rurales para el año que finaliza el 30 de junio.

Sólo cuatro socios han sido capaces de producir información para la referencia de Uso de Electricidad. Los resultados señalan que hay variaciones importantes entre los Estados, donde SA muestra un uso menor que otros estados durante los últimos dos años. No parece haber ninguna correlación entre mega joules utilizados y el área de localización o edificación.

La mayoría de los socios han expresado su dificultad para recolectar información precisa y completa para la referencia del uso de electricidad, debido a que es una tarea costosa y que insume mucho tiempo para establecer equipos de medición en una selección de edificios de forma tal de medir adecuadamente los kilowatios/hora de electricidad consumida. Por ello, podría ser adecuado revisar el método para medir el consumo de energía.

### **CASOS DE ESTUDIO**

#### **Tercerización de la Administración y el Mantenimiento de las Propiedades en el Estado de Western Australia<sup>10</sup>**

Durante los años 90, el gobierno de Western Australia buscó obtener una mayor eficiencia por medio de tercerizar en firmas del sector privado el manejo de propiedades y edificios a través de licitaciones competitivas, incluyendo mantenimiento, reparaciones, mantenimiento preventivo, trabajos repetitivos y de bajo capital, limpieza, desinfección, tratamiento de residuos, seguridad, mantenimiento de superficies, relaciones públicas, administración de estacionamientos, y servicios de ingeniería.

Hasta 1996, aproximadamente el 58% de los edificios y establecimientos gubernamentales en Western Australia, incluyendo la mayor parte de los inmuebles fuera de las manos de empresas estatales, eran construidas, reparadas y mantenidas por la Autoridad de Administración de Edificios (BMA), una unidad del gobierno estatal que administraba su propio personal. En 1996, el gobierno estatal implementó una política de "el usuario paga", la cual delegó el costo del mantenimiento de la propiedad y sus funciones a los departamentos gubernamentales, y les traspasó el control presupuestario, incluyendo presupuestos para el mantenimiento de la propiedad, a cada departamento. Antes de la implementación del sistema FM, el costo gubernamental de los servicios de mantenimiento de propiedades estaba decreciendo, pero todavía se encontraba por sobre los valores de mercado. El Gobierno Estatal obtuvo un estudio privado de consultores, el cual concluyó que la tercerización podría lograr ahorros de 5 a 20 por ciento sobre los costos actuales, basándose en una combinación de un uso

<sup>10</sup> Esta sección se respalda en el informe del Auditor General de Western Australia titulado "Buen Manejo Doméstico: Administración de Establecimientos de Propiedad del Gobierno y Edificios" Informe de Auditoría No. 7, agosto de 2001. Algo de información puede ser encontrada en <http://www.dhw.wa.gov.au/asset>



mejorado, extendido o ampliado de los establecimientos y un foco comercial más claro por parte de cada agencia.

La BMA se desvinculó de su personal el 1º de Julio de 1996 y se estableció una lista de Administradores de Establecimientos (FM) designados de acuerdo a una base geográfica, los cuales pueden ser contratados a través del Departamento de Servicios de Contratos y Administración (CAMS) del gobierno estatal, quien actúa como administrador de contratos, para proveer un conjunto de servicios exhaustivos de mantenimiento de edificios a las agencias gubernamentales. La mayoría de las agencias usó al CAMS para los contratos con FMs, mientras que otras agencias contrataron directamente a un FM sin la intervención del CAMS.

### ***Descripción del Sistema FM***

Los FMs obtienen franquicias exclusivas dentro de determinadas zonas geográficas; no había competencia entre ellos. Las agencias gubernamentales podían elegir manejar ellas mismas sus carteras, pero si entraban en el sistema FM, se les asignaba un FM particular. La mayor parte de las agencias entró en el sistema FM.

Las agencias han involucrado tradicionalmente a los FMs mediante el uso de uno de los cinco formatos de contratos del CAMS, los cuales han sido diseñados para casos diferentes incluyendo, por ejemplo, edificios públicos como escuelas y estaciones de policía, o edificios de envergadura como tribunales o rascacielos de oficinas públicas que lo alquilan

A pesar de los contratos de administración de establecimientos, y de la intervención del CAMS como administrador de contratos en nombre de las agencias, cada agencia gubernamental sigue siendo responsable de la calidad del servicio y de las acciones del FM y los contratistas involucrados por el FM, y se espera que vigilen las actividades de sus FMs a modo tal de asegurar que el servicio cumpla con los estándares y políticas del gobierno. Los contratos del CAMS se consideran tripartitos, requiriendo que todas las partes interactúen entre ellas tanto como sea necesario sobre los diversos aspectos del contrato de FM. El CAMS asegura que los FMs están calificados y cuentan con las pólizas de seguro apropiadas para cubrir su trabajo. Los contratos del CAMS definen claramente los roles y responsabilidades de la agencia, el FM y el CAMS.

Los FMs deben seguir las políticas de compras del estado y buscar precios competitivos. Se requiere que los FMs subcontraten la mayoría de las reparaciones y trabajos planeados a pequeñas y medianas empresas (SMEs), y se limita el trabajo que sus empleados pueden realizar directamente a un 20% del trabajo total.

Los FMs proveen un rango completo de servicios de administración inmobiliaria, incluyendo mantenimiento y reparaciones rutinarias, otros servicios de edificios, planeamiento y supervisión de reparaciones mayores y mejoras del inmueble, precalificación de proveedores de servicios, licitación, supervisión y administración de contratos de arrendamiento. Se pueden proveer administradores de edificios in-situ.

Las agencias pagan al FM los costos reales de reparación, mantenimiento rutinario y otros servicios provistos por el FM o sus subcontratistas ("Works"), más una "comisión programada" del 10% del costo de Works, y una "cuota de infraestructura" igual al 5.5%

del Works. La remuneración por planeamiento y supervisión de los obras mayores se consideran extra y dependen del monto del proyecto. Usualmente los cargos de los FMs bajo los contratos estándar del CAMS no incluyen incentivos al desempeño. Sin embargo, los contratos con los FMs negociados independientemente del CAMS incluyen incentivos basados en el resultado respecto a indicadores de desempeño y presupuestarios. Cuando se trate de una gran cartera de propiedad de alquiler, la remuneración del FM corresponde a un 5% de la renta bruta cobrada en el caso de inmuebles comerciales y de terrenos vacantes, y seis por ciento para el caso de inmuebles residenciales.

Inicialmente, el costo del FM era pagado del presupuesto del CAMS, el cual facturaba a las agencias la cuota del FM que les correspondía. Sin embargo, hace algún tiempo los FMs comenzaron a facturar a las agencias directamente. Se logró la recuperación total de costos para 2000-2001.

En su administración de los FMs, el CAMS usa referencias de desempeño creadas por el Consejo de Propiedades de Australia, una asociación profesional de administración de edificios, así como de otras agencias, que incluyen guarismos detallados de los costos típicos de cada servicio. El CAMS prepara informes periódicos de referencias que comparan los desempeños de los FMs y de sus contratistas con períodos previos. Los informes especiales de referencia también se realizan a pedido de las agencias para tratar casos especiales. Todos estos informes se utilizan para fijar estándares de medición del desempeño de los FMs en términos de calidad, tiempo y costos. Las encuestas de satisfacción del cliente son realizadas también periódicamente por consultores profesionales.

Cada agencia gubernamental es responsable de las decisiones estratégicas de administración de bienes para comprar, vender, arrendar o retener propiedades según los objetivos de cumplimiento de sus resultados. El CAMS mismo, y no los FMs, evalúa usualmente las condiciones y riesgos asociados a edificios gubernamentales cubiertos por los contratos de FM, pero algunas agencias que han negociado sus propios acuerdos con FMs han comprado este servicio al FM. El CAMS emplea contratistas independientes que preparan evaluaciones anuales de condiciones de edificios, las cuales son utilizadas para preparar planes estratégicos de mantenimiento de bienes, que comparte con las agencias para propósitos presupuestarios y administrativos.

### **Resultados de Auditorías, Conclusiones y Recomendaciones**

Para evaluar la teoría de que el sistema FM genera ahorros y mayor eficiencia, el Gobierno de Western Australia realizó una auditoría en 2001 que incluyó a la mayoría de las agencias que utilizan el sistema FM, incorporando aquellas que se respaldaron en el CAMS como administrador de contratos y aquellas que directamente establecieron una relación con un FM.<sup>11</sup> Las conclusiones y recomendaciones de dicha auditoría incluyeron lo siguiente:

- Al comienzo, en general las agencias carecían de información que les permitiera ahorros a partir de la definición e implementación de acuerdos con los FM. Esto se debió en parte a que todos los servicios eran previamente

---

<sup>11</sup> Ídem.

provistos y pagados por una agencia gubernamental centralizada de administración de bienes.

- Donde pudieron determinarse ahorros, el alcance de dichos ahorros se ubicaron en el rango más bajo de lo previsto para 1996, de cinco a 20 por ciento. Por ejemplo, los contratos con FM por reparaciones urbanas alcanzaron un ahorro global del seis por ciento en un período de 39 meses, lo que representó un ahorro general para el gobierno de \$2.7 millones.
- Incluso entonces, no todos los FMs lograron ahorros en reparaciones, pues los costos aplicados por las distintas FM variaron en  $\pm 13$  por ciento respecto a la referencia de CAMS. Que una agencia ahorrara dependía del FM asignado a dicha agencia, lo cual dependía a su vez de la zona geográfica en que el edificio de la agencia estaba localizado.
- El costo de reparaciones dependía también de cómo se proveían los servicios. Los servicios provistos por el personal propio de los FMs eran generalmente más baratos que los de servicios subcontratados. El monitoreo mostró que los costos de mano de obra interna del FM eran generalmente menores que aquellos provistos por SMEs.
- La competitividad de precios de reparaciones variaron hasta un 60 por ciento entre los FMs. En muchos casos, los costos eran inferiores respecto a la referencia de la BMA, aunque no resultó evidente que se produjeran ahorros en forma sostenida en el tiempo y, en algunos casos, los costos aumentaron con respecto a la referencia.
- Las encuestas de satisfacción hechas por el CAMS mostraron que los FMs más caros eran considerados mejores respecto a satisfacción del cliente, al proveer servicios de calidades consistentes con sus costos, lo cual sugiere que el precio no era la única consideración de las agencias. Las agencias que usaron los contratos con FMs del CAMS estaban en general satisfechas con la calidad del trabajo, aunque muchas pequeñas agencias no estaban satisfechas con el nivel de compromiso exhibido para terminar el trabajo comprometido. Las agencias más pequeñas señalaron que su nivel de interacción con los FMs, y la supervisión del personal de los FMs y de los proveedores de servicios, era mayor que la que esperaban bajo el acuerdo con el FM. Muchas agencias también comentaron que los FMs solían carecer de personal idóneo.
- Las empresas de FM prestaban servicios para propiedades, edificación o mecánicos, y mientras resultan buenas para su campo de experiencia, su nivel de servicio en otras áreas es menos satisfactorio.
- Para las agencias, el número de personal interno requerido para manejar el establecimiento y proveer supervisión adecuada de los servicios había disminuido levemente.
- Los costos de la administración de contratos para el CAMS cayeron de \$1,25 millones en 1996-97 a aproximadamente \$960.000 en 2000-2001, principalmente por efecto de reducciones de personal.

- Las agencias necesitaban asegurar que sus sistemas de administración financiera les permitía monitorear e investigar los gastos de los FMs. La falta de habilidades de las agencias para cuantificar los costos corrientes del FM significaba que no podían monitorear adecuadamente los acuerdos con su FM, o evaluar si estaban pagando un precio adecuado.
- Basar las cuotas de administración en un porcentaje de los arriendos cobrados es deseable. Un administrador de contratos que incrementa los valores de arriendo, reduce las deudas de arriendos y minimiza las deudas incobrables, obtendrá retornos mayores. Como las fuerzas del mercado asegurarán una renta a precio acorde, este es un buen ejemplo de un esquema de incentivos efectivo y de fácil manejo.

Bajo los contratos CAMS/FM, la administración de la propiedad y la preparación del presupuesto de mantenimiento es completa y libre de conflicto de intereses respecto de los FMs. En el caso en que se acuerden programas y presupuestos de obra, existe un cierto potencial de conflicto de intereses, cuando las remuneraciones a los FM incluyen bonos directamente relacionados con ahorros respecto al presupuesto. Al no utilizar a los FMs para que evalúen los edificios, el CAMS y las agencias evitan un potencial conflicto de intereses por parte de los FMs.

- Los contratos de FM para los cuales el CAMS actuó como administrador de contratos no estuvieron oportunamente disponibles para las agencias clientes. Las agencias comentaron que a menudo ellas no tenían claro si los servicios provistos por el CAMS justificaban el precio, y no estaban al tanto del detalle de los servicios establecidos en el Acuerdo de Servicios al Cliente.
- "Las agencias que contrataron directamente a sus FMs ... han documentado claramente los respectivos roles y responsabilidades, los servicios a ser provistos, los requerimientos de políticas, procedimientos e información a ser cumplidos, y han especificado los marcos para la administración de los contratos. Dichas agencias permanecen como únicas responsables para la identificación y administración de riesgos por sus FMs."
- "El CAMS genera referencias detalladas de sus FMs para verificar el desempeño y promover mejoras. Existe evidencia de mejoras aparentemente surgidas de dichos esfuerzos..."
- "La administración de contratos incluye los riesgos de identificación, administración y monitoreo relacionado con los activos controlados por una agencia, de modo tal que el desempeño esperado sea provisto y que se estimulen mejoras continuas. La buena administración de contratos resulta esencial para que un contrato funcione correctamente. Un contrato deficientemente planificado, especificado, negociado o escrito es extremadamente difícil de administrar, pero incluso un excelente contrato puede proveer pobres resultados si se administra mal... Cuando se realiza bien, las agencias pueden esperar una mejora de calidad en servicio y enfoque al cliente, mayor relación valor / precio y menos crisis administrativas."

- "Un aspecto clave de la administración de contratos es el monitoreo del desempeño de los contratistas, para asegurar que se cumplan los estándares establecidos en el contrato. Los sistemas de reporte deben evaluar objetivamente el desempeño respecto a factores predeterminados críticos y objetivos, en un tiempo adecuado para asegurar que se tomen las acciones correctivas, que los riesgos sean manejados y que los resultados obtenidos sean los esperados. Asimismo, los reportes deben presentar la información de desempeño a todas las partes interesadas en forma tal que demuestre que los niveles deseados de servicio han sido alcanzados."
- "Se deben utilizar indicadores de desempeño relevantes que midan los resultados del programa, en conjunto con una flexibilidad en el desempeño, para obtener mejoras continuas en el servicio. El uso de incentivos y penalidades para alentar a los FMs a trabajar mejor puede promover ganancias a ambas partes. Idealmente, los incentivos y las penalidades deben vincularse a la calidad y los ahorros, y deben ser justos, razonables y auditables."
- "En cualquier contrato, la comunicación abierta y clara entre las partes es importantísima para su éxito. Las discusiones informales y la negociación pueden resolver los problemas en forma rápida, imparcial y sin efectos adversos sobre las operaciones. La cooperación y el deseo mutuo de resolver cualquier problema al nivel más sencillo ... más alcanzable en un contrato bilateral, cuando la agencia negocia directamente con el FM."
- El CAMS debe asegurar que se permita que las agencias contraten a los FMs y a los proveedores de servicio que mejor se acomoden a sus necesidades individuales.

#### **Ajuste del sistema FM - "Western Property"**

Basado en parte en la anticipación de las observaciones del reporte de auditoria de 2001, en 2002 el CAMS implementó un Nuevo arreglo llamado "Western Property", el cual permite a las agencias gubernamentales comprar servicios de mantenimiento de edificios en forma individual desde una amplia base de proveedores precalificados, en lugar de un extenso paquete de servicios a un único FM. La contratación puede hacerse usando un servicio de mercado virtual online basado en Internet. El sistema Western Property propuesto representa un cambio al enfoque actual del CAMS toda vez que las agencias no estarán atadas a FMs por zonas geográficas, sino que tendrán la flexibilidad de contratar FMs especializados para servicios individuales, contratar a un FM para proveer un paquete de servicios, contratar desde una lista precalificada de proveedores de servicios, o licitar competitivamente servicios individuales. Las agencias tendrán amplia flexibilidad para contratar servicios de edificación e inmobiliarios, al ser capaces de licitar directamente estos servicios con múltiples proveedores, en forma de servicios individuales, o paquetes de servicios parciales o completos a través de un FM. Además, las agencias que usen el nuevo sistema Western Property podrán incorporar incentivos y penalidades en sus acuerdos de servicios individuales. Se espera que el nuevo sistema aumente la competencia y permita que las agencias ejerzan un grado mayor de control, mejorando la calidad del servicio. El CAMS espera mayores ahorros bajo este nuevo sistema.

## Administración Total de Bienes en New South Wales<sup>12</sup>

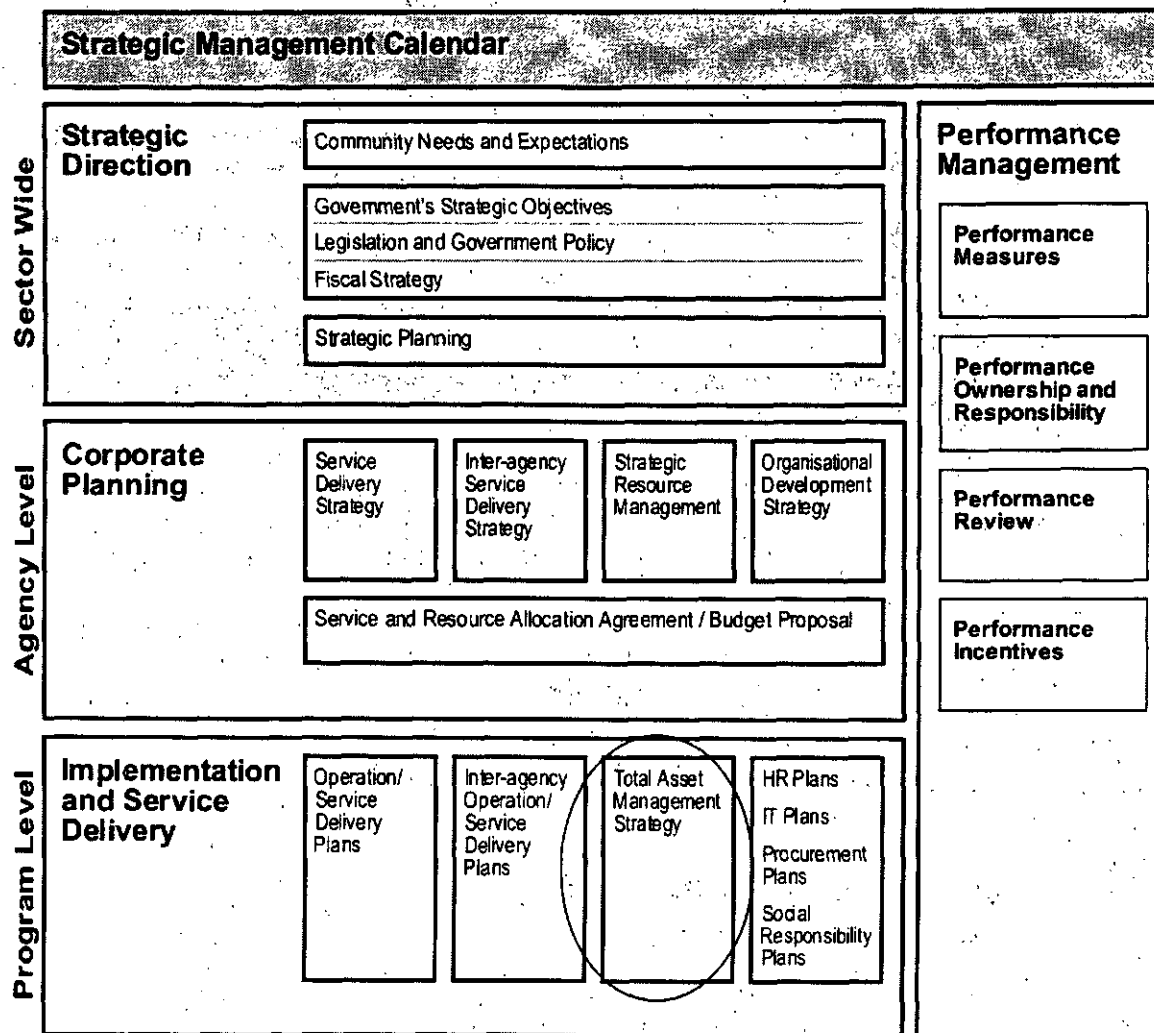
El Gobierno del Estado de New South Wales implementó un enfoque de "administración total de bienes" (TAM) para administrar los activos físicos de las agencias gubernamentales. La estrategia TAM es parte de una iniciativa gubernamental más amplia llamada "Marco de Administración Estratégico", el cual gobierna el planeamiento estratégico para todas las agencias gubernamentales.

La implementación del TAM por parte de las agencias gubernamentales está bajo la supervisión del Comité de Administración de Bienes Gubernamentales. El TAM requiere que cada agencia gubernamental envíe cada año al Departamento del Tesoro una "Estrategia de Bienes" con sus requerimientos presupuestarios. La Estrategia de Bienes está diseñada para determinar si los activos físicos de la agencia deben ser mantenidos, mejorados mediante inversiones de capital, o vendidos. La Estrategia de Bienes se divide en planes estratégicos para los 4 segmentos claves siguientes:

- *Estrategia de Acomodación de Oficinas.* Este plan debe ser enviado al Departamento de Obras y Servicios Públicos (ver abajo) y se relaciona con la administración de ubicaciones de oficinas, una parte significativa de la cartera de propiedades estatales. El objetivo final de la estrategia de ubicación es reducir la cantidad de espacio de oficinas alquilado por el gobierno estatal, para un monto que no exceda los 18 metros cuadrados por empleado.
- *Estrategia de Inversión de Capital.* Si se proponen inversiones de capital, se debe enviar un plan que incluya la evaluación de todas opciones de inversión, incluyendo construcción, compras, contratos de arrendamiento, y soluciones que no incluyen activos, así como una descripción de los recursos necesarios.
- *Estrategia de Administración de Bienes.* Esta estrategia evalúa la condición de los bienes raíces, define recursos y estrategias, y analiza necesidades de mantenimiento a la luz de los objetivos de entrega del servicio.
- *Estrategia de Disposición de Bienes.* Este plan, enviado al GAMC (ver arriba), incluye una evaluación del exceso de bienes junto con una estrategia de ventas.

<sup>12</sup> El material en esta sección se respalda en sitio de web del Comité de Administración de Bienes Gubernamentales, al cual puede accederse en <http://www.gamc.nsw.gov.au/tam>

## EL MARCO ESTRATÉGICO ADMINISTRATIVO DE NEW SOUTH WALES



Fuente: Gobierno de New South Wales

Cada documento de estrategia debe responder 5 preguntas específicas que apuntan a relacionar los resultados de la agencia con sus activos físicos:

1. ¿El servicio provisto puede ser menos dependiente de los activos?
2. ¿Se están usando los bienes existentes en la provisión del servicio?
3. ¿Están los bienes existentes apropiadamente designados para una efectiva provisión del servicio?
4. ¿Es suficiente la capacidad de los bienes existentes para proveer los servicios requeridos?
5. ¿Son apropiados los bienes para la provisión efectiva de los servicios que intentan proveer?

La preparación de los documentos de estrategia debe tomar en consideración una lista de las "herramientas de evaluación y decisión", las cuales incluyen:

- *Desarrollo sostenible*, incluyendo protección ambiental, necesidades socioeconómicas de todos los segmentos de la sociedad, crecimiento económico y empleo.
- *Administración de Bienes Históricos*, incluyendo preservación del patrimonio histórico y compatibilidad con toda la legislación patrimonial.
- *Costeo de ciclo de vida*, lo cual requiere que la agencia analice todos los costos de un bien a través de su vida útil, incluyendo operación, mantenimiento, renovación y venta, y no sólo su costo inicial de capital.
- *Valoración económico-financiera*, lo cual requiere que las estrategias de activos sean económicamente eficientes y agreguen valor.
- *Administración de riesgos*, identificar el riesgo asociado con el control y la operación de los bienes raíces y desarrollar estrategias para administrarlos.
- *Participación del sector privado*, que requiere de estrategias para maximizar el uso de recursos del sector privado.
- *Información sobre bienes*, lo cual requiere del desarrollo de un enfoque sistemático para la creación y mantenimiento de los inventarios de bienes raíces de una agencia, de manera tal de tener un rápido y fácil acceso a los tomadores de decisiones y al cálculo de valores y depreciación para propósitos del balance financiero.
- *Revisión de post-implementación y evaluación de desempeño*, para comparar los resultados del proyecto con sus objetivos, e identificar vías para mejorar el diseño, desarrollo e implementación de proyectos en el futuro.

Se provee a las agencias gubernamentales de un manual detallado on-line TAM para guiar la preparación de la Estrategia de Bienes.

### **Registro de Propiedad Gubernamental (GPR) en South New Wales<sup>13</sup>**

#### **Antecedentes**

El GPR fue establecido por el Gobierno de NSW en 1988 para facilitar la administración de sus bienes inmuebles y proveer una revisión de las posesiones de tierras por parte del Gobierno para propósitos de planificación. Provee una fuente integrada de información que combina datos de agencias poseedoras con datos del Departamento de Tierras para ofrecer una visión total de las posesiones de tierras del Estado. Forma parte de los sistemas de información integrados de propiedad y tierras a cargo del Departamento.

El GPR es utilizado principalmente por agencias como medio para identificar propiedades para diversos propósitos gubernamentales y para asistir en la identificación de tierras disponibles para venta o para desarrollo. Además, es usado por las agencias para mantener y revisar sus propios registros de propiedad. Ayuda al Sistema de Información de la Propiedad Gubernamental (GPIS) y otros sistemas de administración de propiedades de agencias mediante la provisión de información fundamental sobre tierras y propiedades, pero no duplica ningún trabajo hecho por dichas agencias.

<sup>13</sup> Provisto cortésmente por el Sr. John Buchanan, Administrador de Proyectos, Registro de la Propiedad Gubernamental



**Estado actual del GPR**

El GPR está actualmente bajo desarrollo utilizando el método de proyecto PRINCE2. Se estableció una Junta de Proyecto, constituida por cuatro usuarios claves de agencias externas y dos representantes del Departamento. El 5 de Diciembre de 2002 se nombró un administrador de proyecto. A la fecha se han realizado dos reuniones de la Junta de Proyecto, y se aprobó el comienzo de la Etapa 1 del proyecto. El trabajo a ser realizado en esta etapa consiste en involucrar a un contratista externo para que realice un Análisis de los Requerimientos de Usuario de la agencia gubernamental, y que planifique la siguiente etapa que incluye el diseño del sistema.

Las agencias poseedoras proveyeron inicialmente el detalle de los predios incluidos en el sistema, donde la veracidad de los datos varía en calidad. Desde entonces, los datos del GPR son cotejados con el sistema de Tierras del Departamento, principalmente el Sistema Integrado de Titulación (ITS) y la Base de Datos de Información de Tierras de la Corona (CLID). Esto ha mejorado significativamente la calidad de la información original, pero se requiere trabajo adicional de cotejo electrónico, búsqueda y validación.

De las 238 agencias a las cuales se les solicitó que reporten al GPR, 137 poseen o controlan posesiones de tierras o propiedades. Los nuevos datos son mantenidos directamente a través de las transacciones registradas en el LPI, el cual facilita el mantenimiento en curso y mejora la calidad de la información. Las agencias proveen los campos necesarios para dichas propiedades a través de reportes mensuales electrónicos y manuales.

**Objetivo del Proyecto**

El principal objetivo del proyecto es mejorar la calidad de la información, facilitar un mejor acceso a la información y proveer un registro más completo de la propiedad alquilada o poseída por el gobierno de NSW, incluyendo tierras.

**Manteniendo y mejorando los registros de propiedad del GPR**

Se han establecido procesos manuales para actualizar y mantener registros válidos del GPR cuando se registran lotes transferidos en el LPI. El trabajo de desarrollo a través de la vida de este proyecto incluye la actualización electrónica del registro desde el legajo contenido en fuentes de información tanto internas como externas. Es central a este proceso la expansión de las funcionalidades del GPR dentro del ITS para incluir vínculos al Sistema de Notificación de Ventas y otros conjuntos de datos.

**Activación espacial**

El GPR contiene actualmente sólo datos textuales. Un gran número de agencias expresó su interés en información activada espacialmente que pueda ser incorporada en sus propios sistemas espaciales. Dichas agencias sugieren que un GPR activado espacialmente proveería una herramienta para ayudar en la identificación de posesiones de propiedades y terrenos.

La funcionalidad requerida en un módulo adicional gráfico al GPR puede ser lograda mediante sistemas gráficos existentes como ser el DCDB ó el CLID. El trabajo de desarrollo planeado durante la vida de éste proyecto incluye la construcción de interfaces con sistemas existentes, para permitir la incorporación de información de texto en las propiedades gráficas de otros conjuntos de datos.

*Activación de la Web*

El GPR no posee actualmente una interfase que las agencias puedan utilizar para acceder a la información. La información es requerida verbalmente por e-mail. La información es entonces rescatada manualmente del sistema por un operador y enviada a la agencia solicitante en formato impreso o por e-mail. El trabajo de desarrollo planeado durante la vida de este proyecto provee una interfase basada en la web para que las agencias puedan extraer la información que necesiten. Se considera que introducir una interfase para la web es un aporte integral en reducir la manipulación manual de datos actualmente realizada por el grupo del GPR. Se espera también que una presencia en la web promocióne el uso del GPR entre otras agencias gubernamentales.

*Reporte*

La capacidad investigadora del sistema permite reportar por agencia, por área, y por una variedad de otros criterios. Los reportes pueden producirse en una gran variedad de formatos y se producen reportes ad-hoc por solicitud. Se proveen a las agencias reportes mensuales respecto a compras y ventas gubernamentales, para ayudarlas a mantener sus sistemas internos de información de terrenos y registros de propiedad inmueble. El trabajo de desarrollo durante la vida de este proyecto va a examinar el formato de estos reportes.

*Acceso online para las agencias con un gran número de posesiones de propiedades / terrenos*

Permitir a las agencias el acceso directo al GPR depende de las necesidades de cada agencia, cómo quieren éstas que el vínculo opere y cómo compatibilizar los costos involucrados. Es posible que algunas agencias prefieran un vínculo directo al GPR mientras que otras prefieran una conexión a Internet más lenta, pero accesible por un mayor número de usuarios.

*Glosario*

CLID	Base de Datos de Información de Tierras de la Corona
DCDB	Base de Datos Digital de Catastro
DITM	Departamento de Administración y Tecnología de la Información
DLWC	Departamento de Conservación de Agua y Terrenos
GPIS	Sistema de Investigación de Propiedad Gubernamental
GPR	Registro de Propiedad Gubernamental
IPW	Depósito Integrado de Propiedades
ITS	Sistema Integrado de Titulación
LPI	Información de Propiedad y Terrenos de NSW

*Fuentes de información en inventario / Sistemas de información en Australia*  
<http://www.gamc.nsw.gov.au/>

<http://www.dlwc.nsw.gov.au/landnsw/>  
<http://www.lpi.nsw.gov.au>  
[http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other Guidance Notes/commonwealth property principles.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other%20Guidance%20Notes/commonwealth%20property%20principles.html)  
[www.land.vic.gov.au](http://www.land.vic.gov.au)  
<http://www.delm.tas.gov.au/lis/index.html>  
<http://www.environment.sa.gov.au/mapland/index.html>  
<http://www.nrm.qld.gov.au/resourcenet/land/index.html>  
<http://www.lpe.nt.gov.au/default.htm>  
<http://www.palm.act.gov.au/actlic/index.htm>

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS

### Ventajas

Las ventajas del sistema australiano de administración de bienes raíces incluye lo siguiente:

- *Control descentralizado de los recursos inmobiliarios.* La administración de propiedades es descentralizada, y una gran cantidad de las propiedades está bajo control de los gobiernos estatales, los cuales tienen incentivos de desarrollo económico para administrar los activos en forma productiva, y son libres de experimentar con técnicas administrativas innovadoras.
- *Delegación de responsabilidades en individuos responsables.* En la misma línea, el enfoque australiano tanto al nivel federal como estatal aparece hoy en día como favoreciendo la designación de máxima responsabilidad respecto a la administración en las manos de ejecutivos responsables de agencias, y no en el control de burocracias centralizadas. Se provee a dichos ejecutivos no solo de autoridad, sino también de herramientas e incentivos, para maximizar el uso eficiente de los bienes inmuebles, en particular a través del uso de informes presupuestarios y estándares de contabilidad gubernamental.
- *Regulación a través de presupuesto, contabilidad e informes.* La regulación de las agencias gubernamentales administradoras de bienes principalmente a través del proceso presupuestario y de los estándares de contabilidad, reduce la burocracia e impone restricciones financieras comparables a las aplicadas por el sector privado y metodologías analíticas al gobierno. Incluir los bienes inmuebles como un insumo en el análisis de la producción de servicios gubernamentales, y determinar precios en forma realista para los bienes a través de contabilidad devengada y cargos de capital obligatorios a los presupuestos de las agencias, refuerza la disciplina en la compra y retención de propiedad.
- *Administración de bienes según principios comerciales; competencia con el sector privado.* Los servicios de administración de bienes que todavía son provistos por los departamentos gubernamentales se realizan frecuentemente bajo un principio de no-obligatoriedad, y en competencia con el sector privado de proveedores de

servicios. Los administradores de bienes del Gobierno deben probar su valor en términos de precio y servicio.

- *Tercerización.* Hay un uso extendido de la tercerización al sector privado para todos los servicios de administración de bienes. Como ejemplo, la cartera completa de edificios del gobierno federal es manejada actualmente por una empresa externa.
- *Énfasis en la administración de la información.* Tanto el sistema federal como los estatales ponen especial atención en desarrollar y mantener un inventario detallado y preciso de los bienes, que puede servir como herramienta en la preparación de presupuestos y la toma de decisiones.

### **Desventajas**

- *Federalismo.* El sistema federal genera unas cuantas implicaciones para la administración de propiedades. Puede colocar las decisiones administrativas en manos de aquellos que están más cerca de las necesidades de desarrollo económico local, y que tienen el mayor incentivo para utilizar de mejor manera los bienes inmuebles. Además, permite experimentar y desarrollar diversos enfoques a temas de administración de bienes. Sin embargo, el federalismo no es una estrategia administrativa, y por ende no puede ser replicada. Al mismo tiempo, el principio federalista puede retardar la difusión de las mejores prácticas, dado que cada gobierno estatal delibera y adopta su propio enfoque a los temas de administración de bienes. Muchos de los estados australianos, por ejemplo, todavía mantienen subsidiarias de administración de bienes que no se requieren para competir con proveedores de servicios del sector privado.

## ANEXO

EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES<sup>14</sup>

La Evaluación de las Condiciones mide la naturaleza y el grado de cualquier brecha entre las condiciones **actuales** y las **requeridas** de un bien. También determina qué acciones son necesarias para cerrar dicha brecha. Esta información constituirá la base para todas las decisiones sobre administración de bienes incluyendo:

- Requerimientos de mantenimiento y gastos de capital;
- Planeamiento de presupuesto;
- Decisiones sobre la adquisición de bienes, restauración, transferencia y venta.

La información para la evaluación de las condiciones constituye también una entrada para otros procesos de administración de bienes incluyendo:

- Utilización y desempeño de bienes;
- Valuación de bienes;
- Monitoreo del desempeño del capital;
- Determinación de precios de servicio

EL aspecto más importante de un bien es su función. Dicha función determina su importancia estratégica. En el proceso de evaluación de condiciones ésta se toma en cuenta de modo de poder realizar decisiones informadas sobre la propiedad de cada bien. Por ejemplo:

- Una autopista principal y una calle residencial son ambas carreteras, pero serán construidas y mantenidas de acuerdo a diferentes estándares que reflejen su importancia estratégica relativa. Las reparaciones de la autopista principal tienen prioridad.
- Un quirófano debe cumplir con estándares severos de higiene que no son requeridos para centros de ayuda social.

Al establecerse las Condiciones Requeridas, se debe hacer énfasis en aquellos elementos del bien que sean los más importantes para cumplir las necesidades del negocio. La Condición Requerida es simplemente criterio de los principales requerimientos físicos que deben ser alcanzados. Dependerá de las funciones específicas y de los requerimientos físicos de dichas características del bien con la mayor importancia estratégica.

La identificación cuidadosa y objetiva de la Condición Requerida resulta una parte muy importante del proceso de evaluación de la condición. Si la Condición Requerida es considerada demasiado baja o alta, el resultado puede llevar a gastos innecesarios en mantenimiento y restauración, o deterioro del bien y pérdida del valor debido a gastos insuficientes.

<sup>14</sup> De *Assessing the Condition of Constructed Assets: An Asset Management Guideline for the Victorian Public Sector*. Emitido para apoyar la Serie de la Gestión de Bienes y la pauta emitida por el Ministerio de Finanzas bajo la sección 220 del Building Act 1993: el febrero de 1996

El Nivel de Condición Relativo es una comparación directa entre la Condición Real de un bien con su Condición Requerida. Se expresa mediante una escala de cinco puntos de Nivel de Condición Relativo. La escala se muestra y explica en la TABLA C. El propósito de comparar la condición real y la requerida es:

- Examinar los niveles de adaptación para el propósito;
- Evaluar el grado de sobre o sub-provisión;
- Establecer requerimientos de mantenimiento, restauración, reemplazo o venta.

Un análisis amplio del Nivel de Condición Relativo a través de todos los bienes o grupos provee información valiosa respecto al estado general de la base de bienes.

### Ejemplos

*Una agencia con el 60 por ciento de sus bienes en el Nivel de Condición Relativo -1 (bajo la Condición Requerida) necesitaría comprometer fondos para alcanzar un programa de mantenimiento que evite que dichos bienes se estropeen más.*

*Una agencia con el 35 por ciento de sus bienes en el Nivel de Condición Relativo +2 (muy por sobre la Condición Requerida) precisará reevaluar el uso actual de dichos bienes, y considerar la relocalización de parte de los fondos de mantenimiento para otras prioridades de la agencia.*

Cuando el Nivel de Condición Relativo muestra una variación considerable entre la Condición Real y la Requerida, existen altas probabilidades de que haya un impacto significativo en la operación del bien. La TABLA A de más abajo muestra los Impactos de la Condición que deberían ser considerados, y da un ejemplo de cada impacto. El orden de los impactos legales, financieros y operacionales no implica una jerarquía de importancia: cada clase de impacto debe considerarse en forma independiente. Más de un impacto puede ser relevante para cualquier caso en particular.

**TABLA A IMPACTOS DE LA CONDICIÓN**

Condición	Impacto	Descripción Ejemplos
0	Nulo/ Desestimable	Una arteria en condiciones razonables y soportando las cargas de hora máxima en forma adecuada y segura.
<b>Impactos Operacionales:</b>		
1	Rotura Moderada	Un sistema de aire acondicionado en mal funcionamiento causa condiciones inconfortables para sus ocupantes. Se precisa relocalizar al personal durante las reparaciones.
2	Rotura Mayor	Un techo que gotea severamente en un depósito lo convierte en inapropiado para almacenar equipamientos y bienes valiosos.

**Impactos Financieros:**

3	Costos Aumentados	La rugosidad de la superficie de una carretera es mayor que la recomendada, causando un deterioro prematuro y un incremento de los costos de mantenimiento.
4	Pérdida de Ingresos	Un edificio de oficinas bien ubicado tiene serios incumplimientos con las Regulaciones Edilicias. Los pisos superiores no pueden ser alquilados.

**Impactos Legales:**

5	Posible Responsabilidad	Pasamanos sueltos en las escaleras; alfombras deshilachadas en los pasillos; variaciones de altura inaceptables en la unión entre materiales del piso. Todos dichos ejemplos constituyen un potencial peligro para la salud y la seguridad.
6	Condición Ilegal	Un puente peatonal con degradación severa de sus cimientos de hormigón es considerado inseguro para su uso.

Los Impactos de la Condición considerados con Categoría de Bienes resultan en un determinante importante para la toma de acción ante la urgencia y prioridad respecto a un bien en particular. La TABLA B muestra una manera de ensamblar la información de manera tal de que todos los factores relevantes sean fáciles y rápidamente identificados. Los factores más críticos para evaluar la información y decidir sobre las prioridades son:

- **Categoría de bienes:** ¿cuán importante es el bien?
- **Impactos de la Condición:** ¿cuán serio es el riesgo?
- **Costos.**

TABLA B ESTABLECER LA ACCIÓN Y LAS PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN

BIEN	Categoría del Bien	Nivel de Condición Relativo	Impactos de la Condición	Problema y Acción de Solución	Costo Estimado \$000's	Prioridad	Año de la financiación Requerida
Escuela Estatal A	4 (Promedio)	-1 (Debajo de la condición requerida)	1, 3 (Rotura Moderada Costos Aumentados)	Parte del techo gotea sobre la biblioteca y los talleres, causando algún daño a libros y materiales. Reemplazar el techo en el lado sur.	170	2	Próximo Año Fiscal
Escuela Estatal B	4 (Promedio)	-2 (Muy por debajo de la condición requerida)	2, 3, 5 (Rotura Mayor Costos Aumentados Posible Responsabilidad)	El estado de la plomería y el cableado puede convertirse en un riesgo de salud y seguridad. Se precisan reparaciones importantes a las Aulas 1 a 12. Colocar nuevas instalaciones de inodoros.	900	1	Urgente: Este año fiscal
Escuela Estatal C	4 (Promedio)	+1 (Por sobre la condición requerida)	0 (Nulo Desestimable)	No se precisa acción – el nuevo edificio fue terminado hace dos años. Revaluar su condición en 5 años.	-	-	-
Puente en una autopista importante	2 (Alto)	-2 (Muy por debajo de la condición requerida)	2, 6 (Rotura Mayor Posible Responsabilidad)	Inundaciones recientes han dañado la subestructura del puente. Tres de los cuatro carriles han sido cerrados al tráfico, y no se permiten camiones en el carril restante. Se precisan trabajos de reconstrucción importantes.	5.000	1	Muy urgente: Este año fiscal
Refugio de la terminal de ómnibus	5 (Bajo)	-1 (Debajo de la condición requerida)	1, 4 (Rotura Moderada Pérdida Ingresos)	Vándalos provocaron daños importantes y removieron asientos. Esta condición causa la pérdida del patronazgo. Reparar, repintar y reemplazar asientos. Instalar un cartel de información de seguridad.	68	2	Próximo Año Fiscal



# **CANADÁ: ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES PÚBLICOS—PERFIL DE PAÍS**

**James McKellar**  
Director, Program in Real Property  
Schulich School of Business  
York University  
Toronto, Canada

Con la colaboración de  
Francis Conway,

Revisado en Junio de 2003

## ANTECEDENTES LEGALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES FISCALES EN CANADÁ

Canadá fue constituido en 1867 como un dominio de gobierno autónomo bajo la Corona, en el *Acta de Norteamérica Británica*, corregida y red denominada como el *Acta de Constitución de 1867* y el *Acta de Constitución de 1982*. Canadá es una confederación de diez provincias y tres territorios del norte, gobernada por un Parlamento de dos Cámaras compuesto por la Cámara de los Comunes, elegida democráticamente, y un Senado designado. Cada provincia y territorio tiene su propio parlamento elegido, con una clara visión de las responsabilidades entre los gobiernos Federal y provincial/territorial definidos por el *Acta de Constitución*. Esta división es relevante para la propiedad, administración y mantenimiento de los bienes raíces de la Corona en todo el territorio. La mayoría de las tierras de la Corona, por ejemplo, caen dentro de las jurisdicciones provincial o territorial, y no la del gobierno federal.

Canadá cubre un área de diez millones de kilómetros cuadrados, de los cuales 7.5% son agua. Es el segundo país más grande en extensión territorial después de Rusia. La población de treinta y dos millones (2002) es principalmente urbana, de la cual 85% aproximadamente vive a 300 kilómetros de la frontera sur de los Estados Unidos. A pesar de esta vasta área, los canadienses son principalmente habitantes urbanos y el 55% de la población vive en cuatro regiones urbanizadas en proximidad a la frontera sur de los Estados Unidos. La influencia de los Estados Unidos, socio comercial más importante de Canadá, se refleja en el sistema económico de mercado, patrones de producción, estándares de vida y actitudes hacia los derechos de propiedad. Al igual que en Gran Bretaña, los derechos de propiedad no están incluidos en el Acta de Constitución, como en Estados Unidos. Los Derechos de Propiedad en Canadá reflejan la ley común Inglesa, con excepción de Québec donde un código civil refleja lazos anteriores con Francia. El *Acta de Constitución* garantiza el código civil en Québec, mientras que el resto de Canadá opera sobre la base de la ley común.

El *Acta de Constitución* y los acuerdos federales provinciales definen las jurisdicciones respectivas de los gobiernos federal y provincial cuando se trata de la propiedad de las tierras públicas. Todas las tierras públicas, sean federales o provinciales, se refieren a las tierras de la Corona, y todas las tierras de la Corona<sup>15</sup> son "propiedad" de Su Majestad. Terceras partes pueden tener distintos intereses y responsabilidades sobre las tierras, pero no autoridad absoluta. La mayoría de las tierras de la Corona están dentro de la jurisdicción de las provincias y así, en Canadá, la administración de las tierras de la Corona es responsabilidad principal de las provincias,<sup>16</sup> con responsabilidad federal limitada a las tierras requeridas para sus operaciones, y tierras de dominio público tales como los Territorios, ciertas propiedades en el exterior y tierras bajo el Acta de Indias. Este documento se referirá sólo a la Administración de las tierras de la Corona bajo jurisdicción del gobierno federal. Los bienes raíces federales incluyen una amplia variedad de bienes tales como tierras, puentes, equipos de navegación marina, muelles, y monumentos, entre otros.

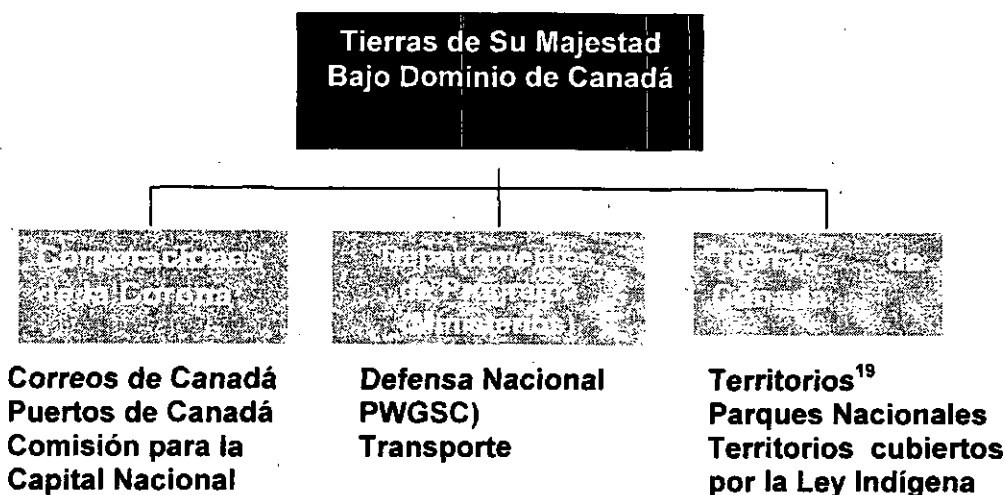
<sup>15</sup> La definición de tierras está basada en el principio de la Ley Común que incluye todas las mejoras e intereses de la propiedad.

<sup>16</sup> El Administración de las tierras de la Corona bajo la jurisdicción de las provincias varía considerablemente. Cada provincia adopta sus propias Actas y Regulaciones con respecto a sus tierras de la Corona.

Bajo la constitución canadiense, los gobiernos federales y provinciales sólo están sujetos a autoridades propias, no existiendo relaciones de autoridad entre ambas. Como gobierno de mayor jerarquía, el gobierno federal no está obligado a seguir ninguna legislación provincial o municipal, tales como las que establecen el uso de tierras, las normas para la construcción, los requerimientos de salud y seguridad, o las normas del medio ambiente. Esta exclusión constitucional ha obligado a que la Corona federal "regule por sí misma" sus propias tierras a través de distintos estatutos, regulaciones y políticas.

El *Acta de Bienes Raíces Federales y Bienes Inmuebles Federales de 1991* y sus Regulaciones legisla sobre la administración y disposición de bienes raíces y de bienes inmuebles<sup>17</sup> del Gobierno de Canadá. La administración y control de las tierras federales es asignada a varios Ministros a través del Gobernador en el Consejo (GIC)<sup>18</sup>. La asignación de la responsabilidad administrativa considera el beneficio por el uso de la tierra, pero no el derecho de disponer de la misma, un derecho que sustenta permanentemente el GIC. Estos usuarios son los custodios, y es papel del custodio transferir la autoridad y responsabilidad para mejorar, mantener y administrar cada activo. Los custodios tienen presupuesto para adquirir, desarrollar, alquilar, construir o administrar bienes raíces como parte de su mandato. Salvo raras excepciones, los custodios no tienen el poder de endeudarse, subordinar sus derechos, o hipotecar propiedades de la Corona. Sin embargo, las corporaciones de la Corona pueden obtener poderes más amplios; de acuerdo con la legislación de cada corporación. Los custodios de las propiedades federales de la Corona se clasifican en tres categorías generales, tal como se indica en el *Cuadro 1*.

*Cuadro 1. Tierras en posesión del Gobierno de Canadá*



<sup>17</sup> "Bienes Inmuebles" significa en la Provincia de Quebec, un bien inmueble como se estipula en la ley civil de la Provincia e incluye los derechos del inquilino respecto de este tipo de propiedad.

<sup>18</sup> El Gobernador (General) en el Consejo (GEC) es el representante de Su Majestad. EL GIC actúa por, y bajo el consejo y con el consentimiento del Privy Council por Canadá, conocido también como el Gabinete. En otras palabras, la administración y control de las tierras federales es una prerrogativa del Gabinete, ejercida a través de la Oficina del Privy Council (PCO), siendo ésta un Departamento del Primer Ministro y de la Secretaria del Gabinete.

<sup>19</sup> El término Tierras del Canadá utilizado en el Cuadro 1 es el indicado en la Ley sobre Agrimensura de los Territorios de Canadá.

**Compañía de Tierras de Canadá**  
**Otras 10**

**Agricultura**  
**Pesca y Océanos**  
**Asuntos Exteriores**

**Territorios del litoral al sur del paralelo 60**

La administración de estos custodios se encuentra comprendida bajo un grupo central de tres instituciones.

- a. **Concejo del Tesoro**, entidad autorizada para establecer políticas y controlar programas<sup>20</sup>
- b. **Proveedores de Servicios Centralizados**, tales como Obras Públicas y Servicios de Gobierno de Canadá (PWGSC), entidad que provee servicios a varios custodios y a corporaciones de la Corona que tienen asignadas propiedades federales; y,
- c. **Política Regulatoria**, que es un grupo de varios Estatutos y Regulaciones que regulan desde prácticas laborales a temas vinculados con la salud, seguridad y medio ambiente.

El Concejo del Tesoro es uno de los cinco comités del Gabinete del Consejo de Estado de Canadá de la Reina. El papel tradicional del Concejo ha sido garantizar una consistencia en la administración de las responsabilidades financieras, de personal y administrativas del gobierno. En un sentido, el Concejo del Tesoro es el administrador general del Gobierno de Canadá y, como tal, evalúa y aprueba los planes propuestos de gastos de los departamentos de gobierno y revisa el desarrollo de los programas aprobados.

Los departamentos descentralizados mantienen la mayor parte de la propiedad de los bienes raíces, incluyendo a los departamentos de programas, los que son responsables por la administración de la base de bienes, y los departamentos operativos, que son los responsables de un porcentaje importante de bienes raíces federales. El grado de descentralización en la propiedad se manifiesta en una proporción muy pequeña de la propiedad federal bajo la custodia del PWGSC, la que actúa como agencia central: sólo 0,05% del inventario de las tierras federales y un 21% del espacio de edificación.

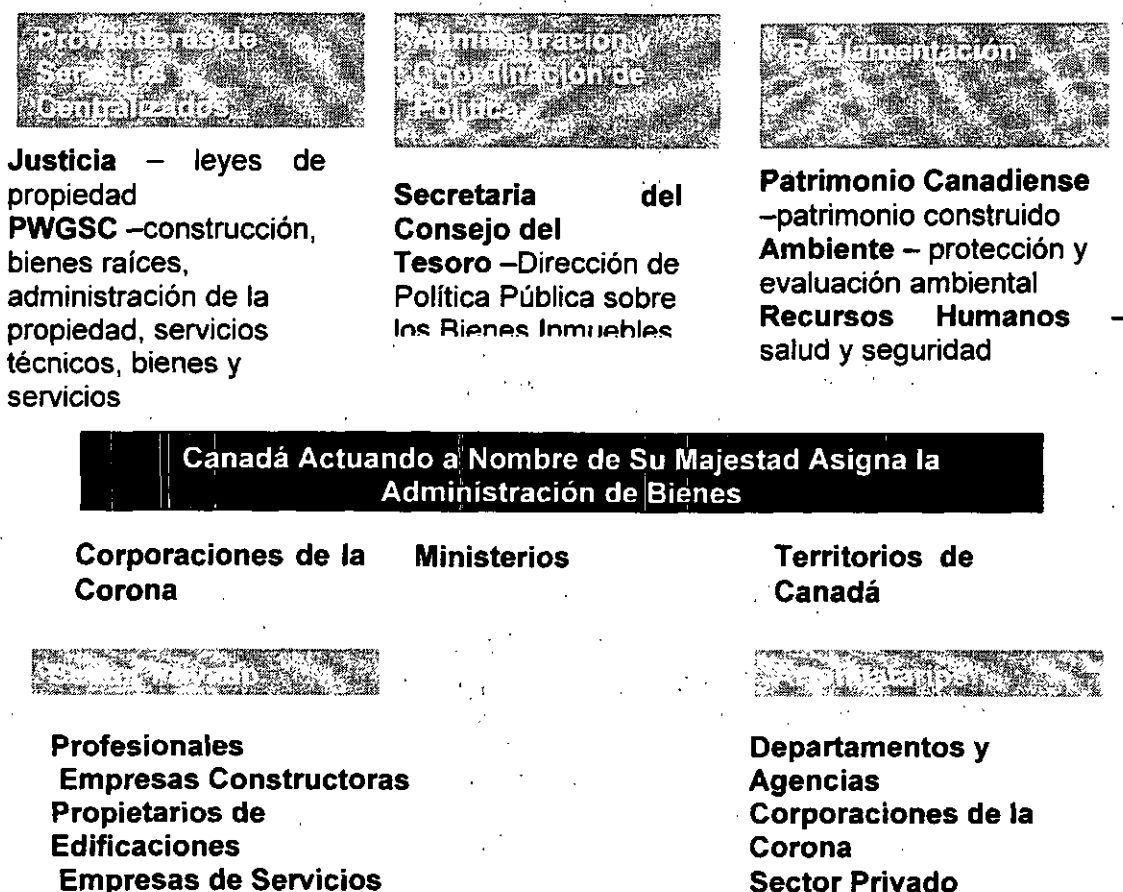
Las instituciones centrales representadas en el *cuadro 2* son responsables de la coordinación, normalización y control de un portafolio relevante de activos del gobierno federal. Las preocupaciones centrales se refieren al interés corporativo en el rol que estos activos juegan en la entrega de programas de gobierno. En contraste, los departamentos de programa y las corporaciones de la Corona que se encuentran distribuidos en todo el país, se preocupan por la efectividad de la entrega de sus servicios, a menudo a un nivel muy local.

Generalmente, los programas consideran los bienes raíces como un costo de la entrega de servicios, con pocos incentivos para manejar este activo más allá de lo que ellos perciben como beneficios directos que pueden obtener. En el pasado, esto ha llevado a problemas como la retención en el largo plazo de propiedad excedente, prácticas ambientales poco adecuadas y la subutilización de tierras y edificaciones. Obviamente, esta estructura crea tensiones entre los que custodian las tierras federales y sus deseos de autonomía operacional, y las instituciones centrales y sus obligaciones corporativas y perspectivas de cartera. Es esta

<sup>20</sup> El *Acta Administrativa Financiera* (Sección 7.1) autoriza al Concejo del Tesoro actuar en todos los asuntos relacionados con la administración y desarrollo de las tierras federales por los departamentos

tensión natural la que conduce a la necesidad de ajustar de manera continua el balance entre la autoridad centralizada y la autonomía departamental, dentro del marco de la administración federal. Estos ajustes han adquirido un nuevo significado en la década pasada, en la medida en que el gobierno federal ha buscado poner en marcha cambios fundamentales en la manera como realiza negocios. Un nuevo marco de política para el manejo de la propiedad federal está siendo formulado actualmente.

*Figura 2. Principales Organizaciones y roles que comprenden la Administración de Bienes Raíces Federales*



## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La evolución de las estructuras de administración y prácticas dentro del Gobierno Federal proviene de tres fuentes:

- Factores que son particulares a la experiencia canadiense: la historia de la nación y sus dos idiomas oficiales, el francés y el inglés; la vasta geografía del país; y su gente, incluyendo las sociedades aborígenes;

- Factores que son comunes a muchas sociedades occidentales y que se reflejan en valores y normas, instituciones legales y sociales, sistemas políticos, actitudes hacia la educación y capacitación y la separación de poderes;
- Aquellos factores que son un reto para el gobierno federal, muchos de los cuales no son únicos a Canadá. En la postguerra, éstos incluyen situaciones de deuda y déficits; el replanteamiento de algunos de los roles tradicionales del gobierno en respuesta a las cambiantes demandas sociales; amenazas económicas que surgen de la competitividad global; y el giro de balance entre la centralización y descentralización del gobierno federal y los sistemas de control. Los reclamos de tierras por parte de los aborígenes son uno de los retos principales, así como preocupaciones recientes por asuntos ambientales que van desde la calidad del aire y el calentamiento global, hasta la contaminación del suelo y el agua, como lo evidencia el compromiso de Canadá con el Protocolo de Kyoto.

Reformas recientes dentro del gobierno federal se remontan a comienzos de los noventa, después de dos décadas de déficits anuales persistentes a niveles significativamente más altos, como porcentaje del PIB, que los registrados en los sesenta o comienzos del setenta. Los presupuestos a principios de los noventa anunciaban déficits récord, y los parlamentarios reconocieron que el presupuesto deficitario no podía continuar. Algunos expertos cuestionaban si el país tenía la voluntad política para imponer la disciplina fiscal drástica y las restricciones al gasto que eran necesarias. Pero Canadá no estaba solo en este apuro y pronto se unió a la larga lista de las naciones occidentales que se vieron forzadas a tomar acción. Lo que estaba pasando en Nueva Zelanda a principios de los noventa fue anunciado por muchos como el indicio de lo que vendría. El primer paso hacia la reforma se dio dentro del mismo gobierno federal. Los primeros objetivos fueron los costos operativos, los niveles de la planta pública y la remuneración al servicio público. Se fijaron reducciones significativas para los tres y esto se tradujo en una reducción del inventario de propiedades que servían las necesidades del programa. Pero una reducción no fue suficiente. Se realizaron revisiones sustantivas de las políticas y programas en la medida en que el gobierno buscaba aclarar su rol con relación a otras prioridades del gobierno y otros sectores de la sociedad. Se reconoció que las estructuras políticas y de administración del gobierno federal se habían vuelto muy complejas y muy restrictivas; el grado de control central se había vuelto excesivo; y la uniformidad de los estándares sólo satisfacía las necesidades administrativas, pero no más que eso.

En 1993, la reestructuración del Gabinete dio como resultado un ministerio con una estructura de dos niveles en lugar de un gran Gabinete. Se consolidaron carteras ministeriales y se fusionaron departamentos; se relajaron los controles corporativos centrales; se depositó mayor confianza en las 'agencias operativas especiales' (SAOS), una iniciativa que comenzó en 1989 para mejorar la entrega y eficacia de los servicios del gobierno. Se les otorgó a estas agencias especiales mayores libertades administrativas, a cambio de mejores resultados.

La reestructuración del gobierno en 1993 también posicionó mejor a los ministerios y al servicio público para enfrentar desafíos críticos, aumentando el control de los ministerios sobre las políticas de sus respectivas carteras. Esto estuvo acompañado de una mayor delegación de autoridad por parte del Concejo del Tesoro y su Secretaría, así como también de otras agencias centrales y departamentos. El año clave para estas reformas fue 1995. El Gobierno continuó enfrentando decisiones cruciales de presupuesto, política y programas hasta comienzos de los noventa. Sin embargo, el Presupuesto Federal de Febrero de 1995 precipitó el cambio total. Con el fin de alcanzar un presupuesto balanceado y una reducción del déficit,

este presupuesto estableció recortes importantes a programas y otros cambios que tuvieron un impacto profundo en la estructura y tamaño del servicio público. Este presupuesto marcó el inicio de un esfuerzo deliberado, continuo y sostenido dirigido a un cambio fundamental y necesario para por fin "lograr que el gobierno lo haga bien". Se consideró que las soluciones rápidas sin cambios estructurales no funcionaban más.

Estos cambios fundamentales resonaron por todos los rincones del gobierno federal, incluyendo el sistema para la administración de los bienes raíces federales. Ya no era aceptable considerar el inmueble fiscal como un 'bien libre' y renunciar a la responsabilidad de la administración de estos valiosos activos.

*El Grupo Ministerial sobre Revisión de Programas* – comúnmente conocida como el "Grupo de Nielsen" (1986) realizó el siguiente comentario sobre los bienes raíces en su informe del Concejo del Tesoro:

"Existe un vacío central. Hay una obsesión por los asuntos relacionados con las Obras Públicas de Canadá (PWC) y un descuido respecto de otros programas de propiedad. El marco existente diseñado a nombre del control, probidad y prudencia, ha creado barreras para la administración eficaz de los bienes raíces."

En respuesta al Grupo de Nielsen, el Concejo del Tesoro inició un proceso de reforma que aún continúa. En 1989, El Concejo del Tesoro aprobó el siguiente Principio de Política:

"Es la política del gobierno adquirir, manejar y retener la propiedad raíz únicamente para apoyar la entrega de programas de gobierno de manera consistente con los principios de desarrollo sustentable. En este contexto, la propiedad raíz debe manejarse con el fin de lograr el máximo beneficio económico de largo plazo para el gobierno, honrar los objetivos ambientales, proveer facilidades adecuadas a los usuarios y respetar otras políticas de gobierno relevantes."

Este principio dió comienzo a un cambio fundamental en la maquinaria del gobierno para administrar las tierras públicas, cambio que ahora se enfoca en cinco temas principales:

1. **Desregulación de la función política central** y descentralización y delegación de la autoridad a los gerentes de programas, acompañados de nuevos requerimientos de 'responsabilidad' a estos niveles;
2. **Transferencia de autoridad** y de los activos del gobierno federal a otros niveles de gobierno, o al sector no-gubernamental, donde esté demostrado que tales activos pueden ser mejor manejados a estos niveles<sup>21</sup>;
3. **Reemplazo del rol tradicional del Concejo del Tesoro** y de la Secretaría del Concejo del Tesoro, de uno de revisión y aprobación a uno de 'liderazgo', dentro de un sistema altamente descentralizado;

<sup>21</sup> Un ejemplo obvio es un puente o represa que es de propiedad del gobierno federal por razones históricas, pero que funciona principalmente como una mejora local y no cumple con ninguna necesidad de programa.

4. **Racionalización de los roles y responsabilidades de las agencias de servicio** involucradas en la administración de bienes raíces, en particular Obras Públicas y Servicios de Gobierno de Canadá (PWGSC); y,
5. **Aclaración de los roles de varias organizaciones regulatorias y quasi-regulatorias** involucradas en asuntos de tierras federales, e integración de sus políticas y prácticas en un marco común para la administración de los bienes raíces federales.

La Propiedad Raíz está orientada por cuatro objetivos claves:

- **Resultados** – los bienes raíces deben ser considerados en el contexto de la entrega de servicios en su conjunto, con procedimientos claros y prácticos, de manera de determinar las responsabilidades dentro de este contexto.
- **Administración** – los bienes raíces deben administrarse con el fin de garantizar el beneficio económico de largo plazo de la Corona.
- **Valores** – Todas las transacciones que afecten la adquisición, propiedad, administración y disposición de los bienes raíces federales deben ser realizadas de manera tal que sean percibidas como justas, transparentes y abiertas.
- **Enfoque Ciudadano** – La Corona debe actuar siempre de acuerdo con sus responsabilidades fiduciarias para el uso y protección de los activos fiscales que se mantienen a nombre de la ciudadanía.

## INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES AL NIVEL FEDERAL

Es ampliamente reconocido que los gobiernos a todos los niveles, así como las corporaciones grandes y pequeñas del sector privado, rara vez dan cuenta precisa de sus tenencias de bienes raíces y sus condiciones. Sin embargo, un requisito fundamental para cualquier intento de administración del portafolio de activos de bienes raíces es contar con una relación precisa de estos activos. Esta es una tarea en la que Secretaría del Concejo del Tesoro<sup>22</sup> se ha embarcado a nombre del gobierno, con un destacado éxito.

Una responsabilidad de la Secretaría es el mantenimiento de un banco de datos de 26.063 propiedades federales propias y alquiladas en todo el país. Esta es responsabilidad del Directorio de Bienes Raíces y Política Material de la Secretaría del Concejo del Tesoro. El propósito del Directorio es mantener un registro actualizado de información básica relacionada con la tenencia de bienes raíces del Gobierno de Canadá. La información que posee el Directorio se usa para mantener al Gobierno de Canadá informado acerca de la escala y los principales componentes de su inventario de bienes raíces. También se usa para proporcionar información a los ministros, miembros del parlamento y el público en general acerca de una propiedad específica o un grupo de propiedades, dentro de un área geográfica particular. El banco de datos está disponible al público en la siguiente dirección: [www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/](http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/).

---

<sup>22</sup> La Secretaría del Concejo del Tesoro es el brazo administrativo de la Junta y debe distinguirse del Concejo del Tesoro cuando se hace referencia a las responsabilidades administrativas.



Esta base de datos ha obtenido reconocimiento internacional por sus múltiples características de búsqueda, amplia cobertura de información esencial sobre propiedad, actualización y funcionalidad. Esta calidad se obtiene a partir de políticas del Concejo del Tesoro que obligan a los custodios a mantener registros precisos de las propiedades que mantienen. La Política Administrativa del Concejo del Tesoro manifiesta que:

"Los Departamentos y las Corporaciones de la Corona deben mantener un registro preciso de la propiedad real que administran, lo cual incluye registrar cierta información en el Directorio de Bienes Raíces Federales."

Más aún, cualquier custodio que esté disponiendo de bienes raíces debe tener registrada su propiedad en el DFRP, como una de las condiciones para tener derecho a participar en la política del Concejo del Tesoro, de distribuir el 100% de las ganancias netas resultantes de la disposición de activos. Este requisito constituye un incentivo importante para que los custodios mantengan registros actualizados de sus tenencias en el DFRP, con anticipación a la presentación de cualquier petición al Concejo del Tesoro de venta o transferencia de un activo excedente.

**Figura 3. Muestra de datos extraída del Directorio de Bienes Raíces Federales**  
**Diez principales provincias clasificadas por el tamaño del inventario de propiedades federales**

Provincia/Territorio	Número de propiedades	Área total (hectáreas)	Número de propiedades	Área total (hectáreas)
Nunavut	569	17,464,940	615	155,586
Northwest Territories	1,006	7,378,097	579	141,811
Alberta	1,208	7,273,288	6,287	2,963,103
Yukon	253	3,614,130	582	101,897
Saskatchewan	1,214	1,951,992	3,022	1,024,572
Manitoba	922	1,688,207	2,887	1,511,337
British Columbia	3,759	785,084	5,985	3,031,338
Ontario	5,063	470,830	11,472	10,876,388
Newfoundland and Labrador	2,364	275,488	1,965	847,394
Quebec	4,069	274,683	5,171	6,308,685
<b>Subtotal</b>	<b>20,427</b>	<b>41,176,739</b>	<b>38,565</b>	<b>26,962,111</b>
<b>Comparación con el total de inventario</b>	<b>78.4%</b>	<b>99.1%</b>	<b>83.8%</b>	<b>86.8%</b>
<b>DFRP Total</b>	<b>26,063</b>	<b>41,540,877</b>	<b>46,017</b>	<b>31,061,310</b>

Fuente: Directorio de Bienes Raíces Federales, 2003.02.24  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/>

Figura 4. Muestra de datos extraída del Directorio de Bienes Raíces Federales

**Resumen por región de todos los custodios de propiedad federal  
(Departamentos, Agencias y Corporaciones de la Corona)**

	Número de Propiedades	Área terreno (ha)	Número de Edificaciones	Área Construida (m cuadrados)
<b>Total</b>	<b>26,063</b>	<b>41,540,877</b>	<b>46,017</b>	<b>31,061,310</b>
Alberta	1,208	7,273,289	6,287	2,963,103
British Columbia	3,759	785,085	5,985	3,031,338
Manitoba	922	1,688,208	2,887	1,511,337
New Brunswick	1,192	187,913	2,825	1,333,821
Newfoundland and Labrador	2,364	275,488	1,965	847,394
Northwest Territories	1,006	7,378,097	579	141,811
Nova Scotia	2,219	168,881	3,616	2,057,684
Nunavut	569	17,464,940	615	155,586
Ontario	5,063	470,830	11,472	10,876,388
Prince Edward Island	387	5,477	535	162,735
Quebec	4,069	274,684	5,171	6,308,685
Saskatchewan	1,214	1,951,992	3,022	1,024,572
Yukon	253	3,614,131	582	101,897
<i>Internacional</i>	<i>1,838</i>	<i>1,862</i>	<i>476</i>	<i>544,959</i>

Fuente: Directorio de Bienes Raíces, 2003.02.24  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/>

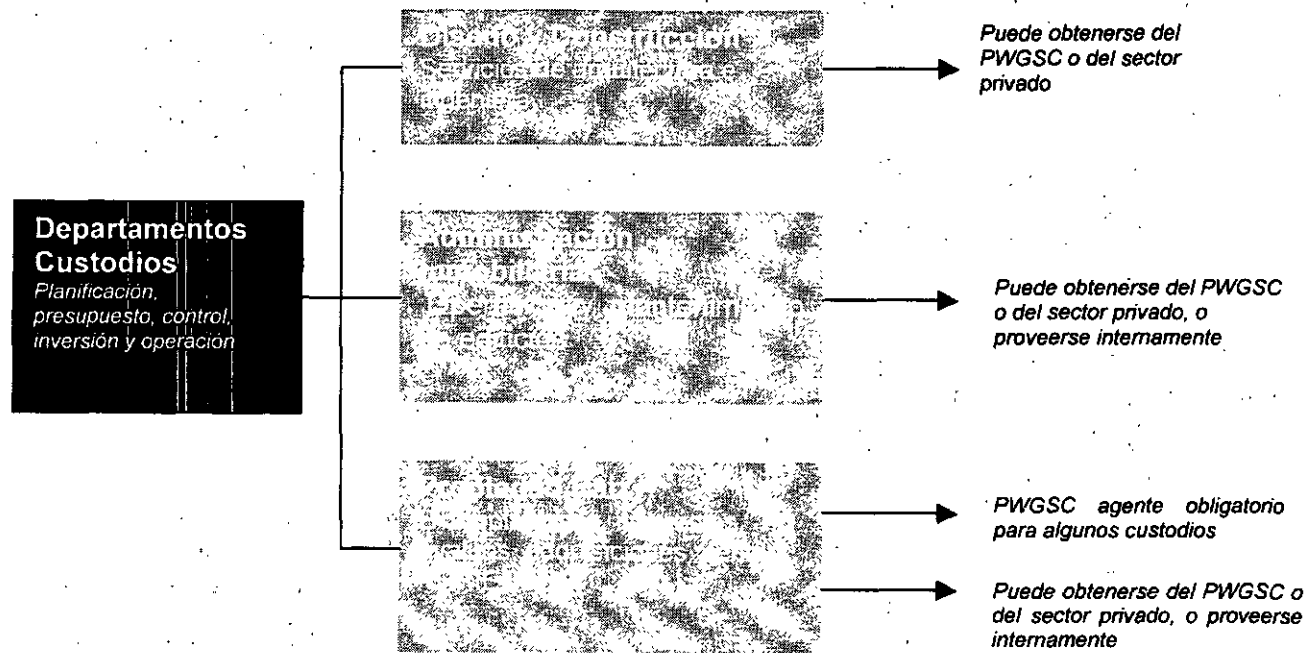
## RESPONSABILIDADES DE LOS CUSTODIOS RESPECTO DE LA PROPIEDAD REAL

El concepto de responsabilidad del custodio está en el corazón del sistema de administración de bienes raíces federales. La administración es equivalente a la posesión eficiente de los activos asignados. Este concepto ha cambiado a lo largo del tiempo a partir de una mayor descentralización del control. Históricamente, casi todas las edificaciones eran administradas por Obras Públicas de Canadá (PWC) y todos los usuarios eran considerados arrendatarios. El costo de la tenencia era contabilizado en el presupuesto de PWC, y los usuarios consideraban el espacio como un "bien libre". Todavía existen aspectos de este legado en varios departamentos, debido a sus legislaciones de gobierno. Sin embargo, desde las reformas de principios de los noventa, la tendencia ha sido asignar la responsabilidad de los bienes raíces a los departamentos de custodia, incluyendo todos los costos asociados a utilizar y mantener la propiedad. Como tal, los departamentos son ahora custodios de sus propios bienes raíces para propósitos específicos.

Los custodios son responsables de desarrollar y aplicar planes estratégicos respecto a sus bienes raíces y de reportar al Directorio de Bienes Raíces Federales (DFRP) la información

requerida sobre los mismos. Un departamento puede ser también un custodio de tierras por medio de la adquisición de derechos como arrendatario de un bien raíz. La estructura y autoridad para administrar tierras para las corporaciones de la Corona varía de acuerdo con la legislación de cada corporación. La administración de tierras de "propósito especial" se asigna al departamento usuario, por ejemplo, fincas de investigación de Agricultura de Canadá o las base militares al Departamento de Defensa Nacional.

Figura 5. Funciones de servicios de Bienes Raíces



Obras Públicas y Servicios de Gobierno de Canadá (PWGSC) es una agencia central que cumple con dos roles de custodio, además de una función de servicio común para el gobierno federal:

- El rol de oficina incluye la provisión de servicios generales de oficina, con el propósito de albergar otros departamentos. Esta actividad es obligatoria para los departamentos y agencias listados bajo Anexos I y II del Acta de Administración de las Finanzas. A cerca de un 30% del inventario de oficinas, PWGSC les cobra "alquileres de mercado" a los arrendadores, los cuales son corporaciones de la Corona que eligen ser atendidos por PWGSC, o departamentos del gobierno que se financian a través de sus propios recursos. El 70% restante de los arrendatarios gozan de "arriendo gratuito"<sup>23</sup>. Al PWGSC se le reembolsan estos costos a través de asignaciones provenientes del Fondo de Ingresos Consolidado.

<sup>23</sup> Las razones son históricas y usualmente están incluidas en la legislación que gobierna el departamento en cuestión. En el *Presupuesto de Febrero de 2003*, el gobierno manifestó que el Consejo del Tesoro fijaría los principios para mejores prácticas de administración relacionadas con el cobro a los usuarios y la recuperación de costos.

- El segundo rol de custodio de PWGSC involucra el manejo de propiedades misceláneas y residuales que incluyen los Edificios del Parlamento, viviendas para el uso de funcionarios, y puentes federales, autopistas, puertos y edificios, que de otra manera no tienen custodio. Cerca del 80% del inventario federal se asigna a los departamentos usuarios y cerca del 20% al PWGSC.

En general, PWGSC administra un inventario de 6 millones de metros cuadrados de superficie en alrededor de 2.500 ubicaciones en todo Canadá, y aloja en dicho espacio unos 187.000 empleados federales de aproximadamente 100 departamentos, lo cual suma alrededor del 80 por ciento de toda la mano de obra gubernamental.

Tres organizaciones importantes apoyan el concepto de custodio a través de la provisión de servicios comunes:

- **El Departamento de Justicia** proporciona servicios legales de bienes raíces;
- **PWGSC** a través de su función de adquisición lleva a cabo los servicios de contratación de bienes raíces; y
- **PWGSC** a través de sus Servicios de Propiedad Raíz es el mayor proveedor de servicios de bienes raíces a los custodios.

Iniciativas de reformas anteriores dieron claridad sobre la naturaleza de los servicios de bienes raíces con un énfasis particular en los servicios provistos por la anterior Obras Públicas de Canadá (PWC). Los objetivos eran consolidar los servicios de bienes raíces bajo una agencia reestructurada denominada PWGSC; introducir un sistema de pago de los usuarios para la provisión de estos servicios; brindar mayores opciones de servicios para los custodios cada vez que sea práctico; y generar mayor competitividad y transparencia en las prácticas de contratación. Hasta los ochenta, PWC proporcionaba la mayoría de sus servicios libres de cargo a los usuarios. En 1984 PWC introdujo "cargos en base a costos efectivos" y luego, en 1988, se modificó a "cargos en base a precios de mercado" pasando a depender de sus propios ingresos por los servicios prestados. Lo que no estaba claro era si estos servicios eran obligatorios u opcionales para los custodios. La aclaración de lo anterior se muestra en la *Figura 5*: la mayoría de los servicios A&E<sup>24</sup> y el mantenimiento de edificaciones y tierras son ahora designadas como opcionales para la mayoría de los departamentos, así como la mayoría de los servicios inmobiliarios.

Un servicio obligatorio que PWGSC proporciona a todas las propiedades federales es el arreglo para realizar Pagos a cambio Impuestos (PILT). Por medio del *Acta de Pagos Municipales* (*Municipal Payments Act*), el gobierno federal, que está constitucionalmente excluido de pagar impuestos a la propiedad a los gobiernos de los segmentos inferiores, realiza pagos voluntarios sobre una base que es equivalente a los impuestos de propiedad locales. PWGSC

---

<sup>24</sup> Servicios de Arquitectura e Ingeniería (A&E) relacionados con el diseño, construcción, restauración y contratos para edificaciones y obras públicas. Previamente, estos servicios estaban descentralizados y cuatro departamentos grandes tenían sus propios servicios A&E.

determina la cantidad de PILT a favor de los custodios basado en un proceso de valoración. Sin embargo, en la realidad el pago es responsabilidad del custodio.

Durante las dos décadas pasadas, varios estudios han recomendado que las funciones de custodia se transformen en totalmente dependiente de sus los ingresos. Por ejemplo, PWGSC cobraría un alquiler de Mercado a todos los ocupantes de sus instalaciones. Muchos otros gobiernos occidentales utilizan este enfoque. El Gobierno Canadiense no aceptó este modelo, pero su implementación está bajo estudio.

*Figura 6: Diez principales custodios clasificados por área construida, para todas las provincias y territorios*

<b>Subtotal</b>	10,650	2,087,015	33,109	25,043,722
<b>Comparación con el total de Inventario</b>	40.9%	5.0%	71.9%	80.6%
<b>DFRP Total</b>	<b>26,063</b>	<b>41,540,825</b>	<b>46,017</b>	<b>31,061,310</b>
Defensa Nacional	742	1,931,052	20,031	10,022,942
Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (oficina)	1,952	1,243	466	6,405,667
Corporación de Correo de Canadá	3,124	650	2,430	1,992,377
Transportes de Canadá (Programas de Aeropuerto)	143	52,095	1,797	1,890,124
Servicio Correccional de Canadá	59	6,166	1,681	1,297,701
Policía Real Montada Canadiense	2,192	2,952	2,907	933,348
Compañía de Tierras de Canadá Ltd.	71	1,153	523	928,704
Agricultura y Agro-Alimentos de Canadá	87	31,347	1,219	624,857
Corporación de Transmisión de Canadá	754	2,235	452	478,566
Comisión Nacional de Capital	1,526	58,122	1,603	469,436

Fuente: Directorio de Bienes Raíces Federales, 2003.02.28  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/>

Una agencia del gobierno federal puede tener una o varias unidades internas que administran, o tienen la "custodia" de los bienes raíces<sup>25</sup> de la institución. La mayoría de las Agencias tienen un único custodio, pero varias tienen dos o más. Existen 85 organizaciones de custodios y dentro de las más grandes se encuentran<sup>26</sup>:

Agricultura y Agro-Alimentos de Canadá  
 Agencia de Aduanas e Impuestos Internos

<sup>25</sup> Debe tenerse en cuenta que desde una perspectiva central, el Ministro tiene la custodia y es el responsable, sin importar cómo el departamento decide organizarse internamente.

<sup>26</sup> Más grandes en términos del área construida, número de propiedades y número de edificaciones.

Servicios Correccionales de Canadá  
 Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional  
 Medioambiente de Canadá  
 Pesca y Océanos de Canadá  
 Salud del Canadá  
 Asuntos Indígenas y Norteros del Canadá  
 Industria del Canadá  
 Defensa Nacional  
 Consejo Nacional de Investigaciones de Canadá  
 Recursos Naturales de Canadá  
 Agencia de Parques de Canadá  
 Obras Públicas y Servicios Generales de Canadá  
 Policía Real Montada Canadiense  
 Transportes de Canadá

Las principales organizaciones de política y servicios que apoyan el concepto de custodios incluye:

- **El Departamento de Justicia de Canadá** – todos los servicios legales, incluyendo las asesorías y opiniones sobre asuntos y transacciones de bienes raíces.
- **Ambiente de Canadá** – desarrolla la legislación y políticas laborales, y brinda asesorías sobre asuntos ambientales.
- **Recursos Humanos de Canadá** – desarrolla y asegura el cumplimiento mínimo de normas de salud y seguridad en el trabajo a nivel federal
- **Comisión Nacional de Capitales** – ejerce ciertas responsabilidades respecto de los bienes raíces dentro de la región de la Capital Nacional.
- **Oficina del Consejo del Estado** – asigna las responsabilidades administrativas a los custodios relacionadas con todas las tierras de la Corona, y determina la dirección general de política del gobierno federal.
- **Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá** – ofrece servicios ordinarios para la administración y operación de los bienes raíces, la mayoría de los cuales son opcionales; algunos de ellos, tales como espacios para oficinas, son obligatorios para algunos departamentos.
- **Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá** – fija el marco de política general para la administración de los bienes raíces, mantiene la base de datos central y controla los planes departamentales y políticas de gobierno.

La Secretaría del Consejo del Tesoro solicita información a varias fuentes departamentales que incluyen:

- Acuerdos entre departamentos respecto de las facilidades compartidas
- Planes de inversión de largo plazo

- Auditorías internas y evaluaciones de programas
- Bases de datos departamentales e información financiera relacionada con los bienes raíces
- Administración Financiera, auditoría interna e informes de evaluación de programas del Gobierno
- Cualquier otra información requerida para evaluar las políticas del Concejo del Tesoro

## **NORMAS DE CONTABILIDAD DE LA PROPIEDAD RAÍZ**

Tradicionalmente, el gobierno federal consideraba sus activos de bienes raíces en base a doce meses, y reportaba los gastos requeridos en este periodo respecto a los ingresos recibidos. Todos los activos fijos, incluyendo los bienes raíces, se reportaban por un valor nominal de \$ 1:00 en los balances. La contabilidad en base a caja o efectivo funcionaba bien para lo que era principalmente un proceso de presupuesto anual. No se requerían reportes sobre el panorama financiero global de un ministerio o departamento. Este procedimiento de contabilidad fue criticado por el Auditor General para Canadá como inconsistente con los objetivos del Gobierno de asignar una responsabilidad clara por el uso y mantenimiento de los bienes públicos. La contabilidad en base a caja o efectivo reforzó la percepción de que el consumo de los bienes de la Corona por los departamentos y agencias era un "bien libre".

El hecho de que el sector privado se haya apoyado en la contabilidad en base a eventos devengados, en contraste al sector público, refleja dos sistemas completamente distintos de dirección, reporte y toma de decisiones. El sector privado necesita administrar y reportar su posición financiera global. Tradicionalmente, el sector público ha necesitado administrar y reportar todos los ingresos recibidos y gastos realizados contra este ingreso. El cambio de muchas organizaciones del sector público, en todo el mundo, desde un sistema de contabilidad en base a caja o efectivo a uno de contabilidad en base a eventos devengados ha sido motivado por la necesidad de reportar sus posiciones financieras y no sólo de gastos versus ingresos.

En el Presupuesto de 1995, el Ministro de Finanzas anunció que los informes contables de las transacciones financieras del gobierno federal se realizarían en base a eventos devengados, comparables con los del sector privado. Este cambio perseguía distribuir los costos de los bienes durante la vida útil del bien y por lo tanto, permitirle al gobierno reportar el verdadero costo de la entrega de programas, así como incrementar la responsabilidad. *El Protocolo de Transición de la Contabilidad en Base a Eventos Devengados* fue desarrollado en 1999-2000, y se planeó ponerlo en marcha en 2001-2002. En el Presupuesto de 2001, el Ministro retrasó la puesta en marcha de la base en eventos devengados de la contabilidad completa para los estados financieros auditados del gobierno, pero solicitó a los departamentos entregar información completa sobre la base de eventos devengados al Recibidor General de Canadá. En el Presupuesto de Febrero de 2003, el Ministro reportó por primera vez todos los activos fijos en base a eventos devengados. Los departamentos y agencias continuaron con la puesta en marcha de la contabilidad en base a eventos devengados en las operaciones de día a día, en cumplimiento a los mandatos del gobierno.

Mientras que el gobierno federal está poniendo en marcha la contabilidad en base a eventos devengados con el propósito de presentar reportes, las asignaciones de recursos a los departamentos y agencias continúan siendo determinadas, controladas y reportadas al Parlamento sobre una base modificada de eventos devengados. El gobierno podría un día

hacer el cambio a asignaciones basadas en eventos devengados. Sin embargo, esta política no ha sido considerada hasta el momento.

La contabilidad en base a eventos devengados considera dos responsabilidades complementarias que afectan a todos los custodios de bienes raíces. Primero, está la responsabilidad estratégica de proporcionar a sus respectivos departamentos y agencias ambientes de trabajo eficientes, eficaces y económicos en sus varias localidades a lo largo del país. Luego, está la responsabilidad táctica de entregar y operar esos ambientes de trabajo. Unir estas dos esferas de responsabilidad involucra un gran número de tareas que incluyen la administración de facilidades, administración de proyectos, diseño y planeación de la ocupación, y administración y transacciones de inmuebles. Existe una necesidad de agregar el efecto combinado de todas estas actividades funcionales en una perspectiva global de activo por activo. Una administración eficaz puede ser medida en las dos puntas de este espectro: edificación por edificación y al nivel de cartera.

Desafortunadamente, el énfasis al recoger información se ha dirigido hacia los aspectos más tácticos, alejados de los aspectos de administración de cartera. Lo que se necesita es una administración eficaz del ambiente de trabajo global, adecuado a los usuarios y su impacto económico. El objetivo es alcanzar beneficios organizacionales más allá de los que se derivan de las actividades funcionales individuales, que dejadas a sus propios mecanismos, tienden a ser administrados sin una visión de conjunto. Un sistema de contabilidad—sea en base a caja o a eventos devengados—es una herramienta que se utiliza para producir información y reportes. La expectativa es que esta información sea relevante para que la administración pueda tomar decisiones acertadas sobre aspectos financieros, y también sobre la dirección estratégica de una organización. La información financiera producida por un sistema de contabilidad es sólo una de las herramientas que los administradores usan para tomar decisiones acerca de “qué hacer” cuando se enfrentan con dos tipos de decisiones:

- Decisiones de asignación de recursos: qué capital invertir, cuando, donde; y
- Formulación de juicios respecto a cuán efectivamente se ha cumplido con la responsabilidad sobre la administración de los activos físicos de los cuales son responsables, hacer seguimiento al desempeño de toda la cartera contra el presupuesto y tomar acciones correctivas, si son necesarias.

La contabilidad en base a eventos devengados reconoce que el costo de la propiedad, equipo y otros activos es en esencia un prepago de largo plazo de un gasto que se realiza con anticipación al uso del activo. A medida que la vida útil de un activo expira, el costo del activo se asigna de manera sistemática a las operaciones como un gasto que se denomina “depreciación”. Un departamento considerará el activo a su valor libro, que es equivalente al valor histórico menos la depreciación anual. La depreciación es un gasto que no se realiza en efectivo, y representa una asignación del activo amortizado en un período de años que refleja su vida útil. Los departamentos y agencias están en mejor posición para determinar la vida de servicio real de cada activo, pero la vida máxima sugerida es 40 años. Los siguientes son los años de servicio de varias clases de bienes raíces, sugeridos por el Concejo del Tesoro:

- El costo original de la tierra no se amortiza
- edificaciones: 20 a 30 años
- obras públicas e infraestructura: 20 a 40 años
- maquinaria y equipo: 5 a 15 años



- mejoras a arrendamientos: la vida útil de la mejora o el término del arrendamiento, cualquiera que sea más corto
- mejoras <sup>27</sup>: la vida útil del activo, o la vida útil de la mejora si es significativamente menor

Los departamentos que participan en la política de ingresos y costos compartidos del Concejo del Tesoro pueden retener una cantidad igual a la diferencia entre el valor de mercado y el valor libro del bien al momento de su disposición<sup>28</sup>.

Con el paso a una contabilidad en base a eventos devengados, el énfasis del presupuesto pasa de 'efectivo/fondos disponibles' a un enfoque de 'costos totales'. En el enfoque de 'costos totales' existe una diferencia marcada entre el Presupuesto Operativo —que incluye aspectos no contabilizados en efectivo como la depreciación, las provisiones, etc.— y el Presupuesto de Capital— que incluye el capital o gastos en activos para el siguiente año. Realizar un presupuesto bajo la modalidad de contabilidad en base a eventos devengados obliga a identificar y presupuestar todos los costos que serán incurridos. El énfasis del presupuesto se mueve de pronosticar a hacer seguimiento. En otras palabras, realizar el presupuesto se convierte en un proceso de valoración y reporte opuesto a un proceso de aprobación anual. Este movimiento permite a los administradores enfocarse en el desempeño efectivo versus presupuesto, o planear con anticipación y tomar acciones convenientes, en la medida en que se necesiten.

#### **ADMINISTRACIÓN DE BIENES INMUEBLES POR PARTE DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE BIENES RAÍCES EN PWGSC**

Los Servicios de Bienes Raíces corresponden a una unidad de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá (PWGSC). Estos:

- Actúan como custodio de aproximadamente unos \$6,8 billones de tenencias en bienes raíces del Gobierno de Canadá.
- Administran unos 2.000 contratos de alquiler cuyas rentas anuales totalizan más de \$500 millones.
- Se involucran en unos 500 contratos de servicios técnicos y de consultoría en arquitectura e ingeniería, cuyo valor anual suma \$75 millones.
- Administran anualmente unos 2.000 proyectos de construcción, con un valor aproximado de \$700 millones.
- Supervisan obras de renovación, restauración y reconstrucción realizadas en edificios del Recinto Parlamentario (Parliament Hill y edificios aledaños), valuadas en \$265 millones.
- Proveen asesoramiento experto y estratégico, y servicios profesionales y técnicos (incluyendo arquitectura e ingeniería, bienes raíces, y gestión de bienes y propiedades) a otros departamentos y agencias.
- Administran, en nombre del gobierno federal, los pagos en Lugar de Impuestos y el Fondo Relativo a la Disposición de Bienes Raíces, el cual facilita la venta de propiedades excedentes a los requerimientos gubernamentales.

<sup>27</sup> Mejoras es un gasto de capital incurrido para mantener el potencial de servicio de un activo.

<sup>28</sup> Este valor se refiere al valor de salvamento cuando un activo se ha depreciado completamente.

Servicios de Bienes Raíces emplean unos 3.000 empleados en Canadá. Dichos empleados incluyen arquitectos, ingenieros, decoradores de oficinas y especialistas en bienes raíces, administradores de bienes e instalaciones, ejecutivos financieros y administrativos, planificadores estratégicos y expertos en comunicación. Presenta cuatro sectores, llamados **Centros de Experiencia**, y sirven a sus clientes a través de **Unidades de Servicio al Cliente**. Las Unidades de Servicio al Cliente están constituidas por personal de cada uno de los sectores según sea requerido.

#### **Unidades de Servicio al Cliente**

Algunas de las Unidades de Servicio al Cliente están orientadas a servir a determinados clientes:

- Patrimonio Histórico Canadiense/Medio Ambiente Canadá /Parques Canadá;
- Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá;
- Agencia de Impuestos y Aduanas de Canadá;
- Defensa Nacional; y
- Asuntos Exteriores y Comercio Internacional /Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá /Oficina de Pasaportes /Secretariado del NAFTA

PWGSC está introduciendo una estructura organizacional nueva más fácil al usuario para ayudar a que el departamento provea un servicio mejor y más expeditivo. Una Rama Operacional recientemente creada proveerá un proceso simple para ubicación de los clientes, su aprovisionamiento, y sus necesidades de comunicación y sistemas informáticos. Los clientes no tendrán que seguir tratando más con líneas de negocios individuales en el departamento— los grupos dedicados de Solución de Servicio ofrecerán un punto de contacto único para todos los servicios y productos que PWGSC ofrece. Este enfoque permitirá a los clientes obtener espacio, mobiliario, equipamiento, tecnología de la información, y seguridad, entre otros requerimientos, por parte de una única fuente de contactos en PWGSC.

La nueva estructura fue anunciada en Noviembre, y los empleados a través de todo el departamento han estado trabajando para hacer una transición suave y sin sobresaltos para los clientes. Se transformó en totalmente operacional el 31 de marzo de 2003.

#### **Centros de Experiencia**

Los Servicios de Bienes Raíces tienen cuatro centros de experiencia— grupos de empleados que se concentran en áreas específicas del negocio:

- Servicios de Arquitectura e Ingeniería;
- Servicios de Gestión de Establecimientos y Bienes;
- Asignación de Oficinas y Servicios de Bienes Raíces; y
- Administración Estratégica

Los empleados de dichos grupos proveen experiencia a las unidades de Servicio al Cliente en proyectos particulares o sirven a los clientes en forma regular.

*Los Servicios de Arquitectura e Ingeniería (AES)* proveen servicios de arquitectura, ingeniería, medio ambiente, tecnología, investigación y desarrollo para ciencias de la edificación; así como otros servicios especiales y de asesoramiento. Se involucra en proyectos que van desde escalas muy pequeñas hasta muy grandes. Estos incluyen todo desde edificios

de oficinas a establecimientos especiales, como ser aeropuertos, muelles, puertos, carreteras, diques y puentes. Su rol es el de una interfase conocedora entre los clientes y los diseñadores y los constructores. Cada año el AES otorga unos 2000 contratos de construcción valuados en más de \$700 millones, y más de 500 contratos valuados en unos \$75 millones a proveedores de servicios de consultoría de arquitectura e ingeniería.

En los *Servicios de Administración de Bienes y Establecimientos*, administradores de propiedades y establecimientos acreditados por la industria, así como técnicos y especialistas en edificios, manejan las operaciones del día a día en edificios de oficinas y establecimientos especiales. Administración de Bienes y Establecimientos es responsable de desarrollar e implementar políticas nacionales, estándares y prácticas optimizadas para la provisión de servicios de administración de propiedades y establecimientos.

La *Oficina de Ubicación y Servicios de Bienes Raíces* trabaja con clientes durante todo el "ciclo de vida" de sus propiedades de bienes raíces. Posee un staff de más de 200 especialistas en bienes raíces, planificadores de terreno, consejeros financieros y de políticas, economistas, inspectores y cartógrafos que pueden proveer un conjunto completo de servicios de bienes raíces de valor agregado en cualquier parte de Canadá. Los administradores de riesgo, planificadores estratégicos, corredores de información, arquitectos, diseñadores urbanos y de interiores y consejeros en bienes raíces están entre los expertos internos de la Oficina de Ubicación y Servicios de Bienes Raíces.

La *Oficina de Ubicación y Servicios de Bienes Raíces* ofrece asesoramiento estratégico y un conjunto de productos sofisticados diseñados para ayudar a los clientes en abastecerse de activos y administrar efectivamente sus carteras. Los servicios de asesoramiento estratégico incluyen:

- Desarrollo de un Marco de Administración de Bienes Raíces  
(El Concejo del Tesoro requiere que cada departamento o agencia desarrolle su propio Marco de Administración de Bienes Raíces, que refleje su negocio, organización, recursos, programas y objetivos. Dicho marco resulta el plan maestro del custodio para administrar sus bienes raíces en forma efectiva.)
- Estrategias de Re-Desarrollo, Racionalización de Inventario
- Planeamiento de Inversiones a Largo Plazo, Estrategias de Inversión
- Análisis de Riesgo e Inversión
- Estrategias de Inversión Basadas en la Comunidad, Planeamiento del Uso de Terrenos
- Preparación de Casos de Negocio  
(Se requiere un caso-proyecto de negocios para todas las grandes propuestas de alquiler y de inversión de capital. Si el enfoque de dicho proyecto excede la autoridad delegada de dicho departamento, debe buscar la aprobación del cuerpo correspondiente de dicha toma de decisiones, tanto sea a nivel de oficina regional, casa central o Secretariado del Concejo del Tesoro).
- Contabilidad Devengada  
(El Concejo del Tesoro requiere que todos los departamentos determinen el valor real de libros de sus bienes raíces y de infraestructura para el 1 de abril de 2001. PWGSC

identifica y categoriza todos los bienes en la cartera, establece períodos de vida útil y depreciación para cada categoría de bienes, y determina el valor actual de todos los bienes raíces).

- **Ventas Importantes de Terrenos**

(Las ventas importantes de terrenos involucran la venta de un bien que posee un valor significativo o desarrollo potencial, o que esté sujeto a temas políticos y sociales complejos. La Compañía de Tierras de Canadá, una corporación de la Corona que reporta al Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, administra las ventas de terrenos importantes en nombre del gobierno federal. El rol de PWGSC es el de pavimentar el camino para la transferencia de propiedad del departamento de custodia a la Compañía de Tierras de Canadá)

Los servicios de corretaje de bienes raíces incluyen:

- **Adquisiciones y Ventas**

- **Expropiaciones**

(EL Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales es responsable de la expropiación de bienes inmuebles en nombre de los departamentos federales y ciertas corporaciones de la Corona. PWGSC llevar a cabo el proceso de expropiación en nombre de un cliente, consultando sus Servicios Legales)

- **Enajenación**

- **Alquiler, Licenciamiento y Renta Comercial**

- **Servicios de información sobre bienes inmuebles**

La Administración Estratégica facilita el logro de los objetivos de los Servicios de Bienes Raíces a través de la administración de temas estratégicos, innovaciones en el negocio, soporte ejecutivo, y relaciones públicas e internacionales.

PWGSC monitorea su desempeño e informa de sus resultados. De acuerdo al Reporte de Desempeño para el período finalizado el 31 de marzo de 2002:

**Resultado Planificado 1: Incremento en la satisfacción del cliente y de las asociaciones**

La satisfacción del cliente con los servicios que ofrecen PWGSC está aumentando (el valor se incrementó de 3,2 el año pasado a 3,7 para este año en una escala de 1 a 5). De hecho, 68% de los encuestados estuvieron satisfechos o muy satisfechos con el servicio, mientras que sólo el 15% estuvo insatisfecho o poco satisfecho. Los clientes señalaron que estaban particularmente contentos de ver que el acceso a los proveedores de servicio estaba aumentando. Sin embargo, todavía queda lugar para mejoras en el plazo de la provisión de servicios.

**Resultado Planificado 2: Valor para los clientes y el gobierno a través del servicio y el programa para bienes inmuebles**

PWGSC está reinvertiendo en sus bienes para asegurar que sus clientes ocupan edificios seguros, en buenas condiciones, y que proveen buenos ambientes de trabajo. Luego de varios años de continuo decaimiento debido a presiones financieras, la tasa de inversiones de capital ha aumentado. Los últimos números muestran que la tasa

rebotó a \$43 por  $\text{m}^2$  en 2000-01 luego de alcanzar un piso de \$34 por  $\text{m}^2$  el año anterior.

A través del programa de Pagos en Lugar de Impuestos (PILT) el Gobierno de Canadá distribuyó más de \$396 millones a unas 2.000 municipalidades.

PWGSC incrementó la eficiencia energética de sus establecimientos, disminuyó el uso de recursos no renovables, y redujo las emisiones de gases del efecto invernadero. Esto resultó en \$6.5 millones en ahorros anuales de energía para los canadienses.

### Resultado Planificado 3: Desempeño financiero mejorado en línea con el valor para los contribuyentes

El retorno a la inversión, determinado mediante la comparación de los ingresos netos por operaciones de bienes a valor de mercado, permaneció dentro del rango de 5% a 8%, y corresponde a los estándares de la industria.

Los costos de alquiler por persona se han incrementado en sólo un 1.6% desde 1998-99, y los costos por metro cuadrado alquilable subieron por menos del 5% durante el mismo periodo, ambos muy por debajo de la tasa de inflación.

## **ENAJENACIÓN Y DISPOSICIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES**

Desde mediados hasta finales de los ochenta, el gobierno federal ha emprendido un gran programa de enajenación de tierras federales y servicios, que contempla la venta de propiedades excedentes al sector privado y la transferencia de tierras federales a otros niveles de gobierno, corporaciones locales sin fines de lucro y el sector privado. Lo último suele estar acompañado de una mayor participación del sector privado en la entrega de programas federales. A la fecha, la infraestructura de transporte nacional ha sido enajenada en gran parte; la mayoría de los Territorios Noroccidentales han sido transferidos de una condición federal a una estatal provincial; y algunas tierras dentro de los Parques Nacionales han sido entregada a las comunidades locales a través de contratos de arriendo de largo plazo. Varios departamentos y agencias han transferido o continúan negociando transferencias de infraestructura que es administrada de manera más adecuada por los gobiernos locales, como por ejemplo, puentes, embalses, puertos pequeños y algunas tierras de parques.

En algunas situaciones el gobierno ha incluido pagos al gobierno local adicionales a la transferencia del activo. Este pago reconoce el mantenimiento diferido del activo y alivia la responsabilidad local de financiar la restauración o reposición. Este es un ejemplo donde la enajenación constituye un costo inmediato y no un ingreso. Sin embargo, la ventaja global para el gobierno federal es la eliminación del activo de su inventario y de todos los costos operativos y de mantenimiento asociados.

La enajenación también involucra una mayor utilización de espacios de oficina privados, como una alternativa viable a los edificios de propiedad del gobierno. Más o menos un 60% de las oficinas federales se arriendan al sector privado, lo cual le da la responsabilidad a las organizaciones de este sector del diseño, construcción, y operación del espacio para cumplir

con las necesidades de las oficinas federales. Esto ha conducido a reducciones de inventario, reducciones del número de servicios provistos directamente por el servicio público federal, y acceso a una oferta más variada de espacio en edificaciones de diferentes tamaños y en diferentes localizaciones, con el fin de responder a los requerimientos de los programas regionales y locales.

Una iniciativa importante relacionada con la racionalización de la cartera global de los bienes raíces federales es la política del Concejo del Tesoro sobre la disposición de los bienes raíces excedentes. La asignación de administración otorga a los custodios el uso beneficioso de las tierras, pero no el derecho de disponer de éstas, un derecho del Gobernador en el Concejo (a menos de que sea delegado de otra manera). Históricamente, esto significó que cualquier ingreso por la venta o transferencia de bienes raíces era acreditado al Fondo de Ingresos Consolidado, sin ningún otro beneficio para el custodio que la reducción del mantenimiento y los costos operativos. Esto ofrecía pocos o ningún incentivo para que los departamentos designaran tierras como excedentes y contribuyó al fenómeno que se conoce como 'rust out'. Posteriormente, el Concejo del Tesoro adoptó una nueva política que autorizaba compartir con los departamentos custodios el 100% de las ganancias netas provenientes de la venta o transferencia, con las siguientes condiciones:

- el departamento tenga un marco de inversión estratégico como Plan de Capital de Largo Plazo, aprobado por el Concejo del Tesoro;
- las ganancias sean reinvertidas en bienes raíces y en consistencia con el marco de inversión estratégico, y,
- los departamentos cumplan con los requerimientos de reporte al Directorio de Bienes Raíces Federales.

Esta iniciativa de compartir costos e ingresos representa un cambio significativo en el sistema de administración de los bienes raíces respecto a las décadas anteriores, y refleja un giro fundamental en cómo los gobiernos consideran los bienes raíces con relación a la entrega de servicios y programas. La actual política establece que se disponga de las propiedades del gobierno federal que ya no sean requeridas, mediante la venta o transferencia a valores de mercado, siguiendo uno de los dos procesos de disposición prescritos:

- **Disposiciones de Rutina** son generalmente propiedades o una cartera de propiedades de menor valor, que pueden venderse fácilmente sin ninguna inversión sustancial. Estas propiedades usualmente se venden "como están" en el mercado abierto y el custodio puede escoger a PWGSC como su agente, o una firma del sector privado. Las disposiciones de rutina cubren propiedades que tienen un potencial limitado de aumentar su valor antes de la venta o transferencia, y para las cuales no existe un interés estratégico en la propiedad.
- **Disposiciones estratégicas** son propiedades excedentes o carteras de propiedades con potencial de aumentar significativamente su valor; aquellas que se consideran altamente sensibles, como por ejemplo una base militar o un sitio potencialmente contaminado; o propiedades que requieren esfuerzos especiales y un enfoque de administración amplio para poder llevarlas al mercado. Un ejemplo es un trayecto largo que requiere de la instalación de vías y servicios y para el cual desarrollos posteriores

deben ser introducidos. La Compañía de Tierras de Canadá Limitada CLC es el agente del gobierno federal con el mandato sobre las oportunidades de disposición estratégicas.

En el caso de las disposiciones de rutina, la propiedad federal que es ofrecida en venta debe ser primero ofrecida a otros departamentos federales de custodia, agentes de Corporaciones de la Corona, gobiernos provinciales y gobiernos municipales, en este orden. Si no es adquirida por un ente prioritario, el departamento debe dar al público una oportunidad justa y equitativa para adquirir la propiedad del gobierno. Si existe un potencial para la creación de valor o reventa, los documentos de transferencia o traspaso deben incluir convenios adecuados para asegurar que la intención original de transferencia sea respetada. Los Departamentos deben asegurarse que el pago total recibido por el gobierno este justificado, de acuerdo con el valor de mercado de la propiedad excedente, y con lo determinado por un avalúo independiente de un tercero.

La política establecida por el Consejo del Tesoro<sup>29</sup> le asigna al departamento custodio la responsabilidad de adoptar medidas para remediar cualquier situación existente de contaminación en la propiedad. El departamento puede pedirle al comprador llevar a cabo las medidas para remediar los problemas existentes respecto al saneamiento medioambiental. Sin embargo, si el comprador incumple con sus obligaciones de llevar a cabo el saneamiento dentro de un período de tiempo razonable, el departamento debe estar preparado para realizarlo. Cuando sea necesario el saneamiento, el valor de mercado se determina sobre la base de que éste se haya completado. Cuando el comprador acepta la responsabilidad del saneamiento, el precio de compra más el costo del saneamiento debe ser igual al valor de mercado.

En los casos estratégicos, la enajenación de bienes no se hace directamente al sector privado, sino que los bienes se "venden" primeramente a la Compañía de tierras de Canadá CLC Limitada (CLC), quien a su vez es la que le vende los bienes al sector privado. Como parte de este proceso, se les solicita a los departamentos de programa, corporaciones de la Corona y otros niveles del gobierno identificar el interés del programa en la propiedad específica. Bajo la política del Consejo del Tesoro, tanto las disposiciones de rutina como las disposiciones estratégicas son elegibles para compartir el 100% de las ganancias netas de la venta o transferencia, si los requisitos de elegibilidad se cumplen.

## **DOS EJEMPLOS OPUESTOS DE CUSTODIOS**

### **Compañía de Tierras de Canadá Limitada**

La Compañía de Tierras de Canadá Limitada es un holding con dos compañías subsidiarias principales: Compañía de tierras de Canadá CLC Limitada ("CLC") y CLC Downsview Inc., ahora llamada Parc Downsview Parc Inc. ("PDP")<sup>30</sup>. Tierras de Canadá no tiene personal con

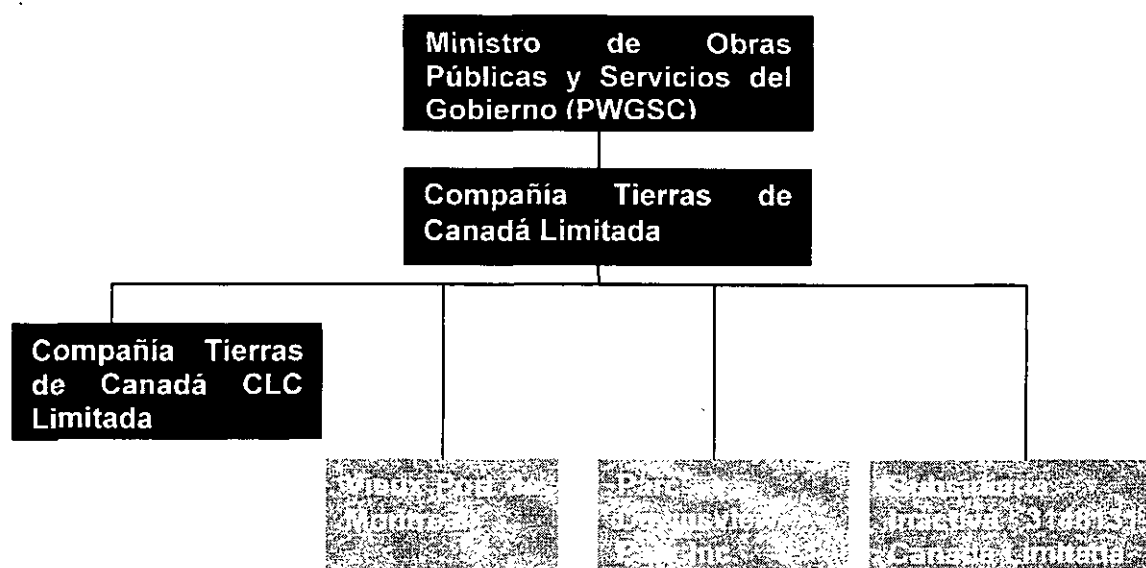
<sup>29</sup> Política Ambiental de la Propiedad Raíz del Concejo del Tesoro.

<sup>30</sup> Tierras de Canadá es propietaria de cuatro subsidiarias. Las dos adicionales son una compañía inactiva (314831 Canada Limited) y Société du Vieux Port de Montréal Inc. que tiene el mandato de desarrollar de nuevo el Viejo Puerto de Montréal a través de trabajos de infraestructura y programación recreacional y cultural.

excepción del Presidente y Ejecutivo Principal, que es elegido por el Gobernador en el Consejo. El resto del personal es contratado por CLC, quien proporciona servicios de administración a PDP. Los orígenes de este acuerdo se remontan a agosto de 1995 cuando Tierras de Canadá, entonces una corporación inactiva de la Corona, fue reactivada como una corporación comercial de la Corona para llevar a cabo la venta ordenada y oportuna de bienes raíces estratégicos que ya no fueran requeridos por el Gobierno. La reactivación fue precipitada por la combinación de un incremento del número de paños extensos de tierra identificados como excedentes teniendo en cuenta los requisitos del gobierno provenientes de las nuevas políticas de enajenación, y la decisión de que los bienes raíces no ferroviarios de CN Rail, que el gobierno entonces controlaba, no serían incluidos en la privatización de CN Rail. Se requería de un nuevo vehículo para mantener y disponer de estos trayectos urbanos de tierra estratégicamente localizados.

El objetivo de la nueva entidad era alcanzar un valor óptimo<sup>31</sup> de estas tierras excedentes para los contribuyentes de Canadá, creando y aumentando el valor por encima del alcanzado en una venta o transferencia típica "como está", como es el caso de las disposiciones de rutina.

*Figura 7: Estructura Corporativa de la Compañía de Tierras de Canadá Limitada*



La Compañía de Tierras de Canadá Limitada está estructurada como una corporación independiente y auto-financiada, con su propia Junta Directiva. El Presidente y miembros de la Junta de la Corporación son elegidos por el Gobernador en el Consejo, y la Junta, a través de su Presidente, reporta al Ministro de Obras Públicas y Servicios del Gobierno. Tiene 100 empleados aproximadamente en oficinas a lo largo de Canadá. CLC funciona fundamentalmente como una empresa privada de servicios globales de bienes raíces, sujeta a los procesos de desarrollo municipal, a impuestos federales y ciertos impuestos provinciales

<sup>31</sup> El valor óptimo puede incluir factores diferentes de beneficios financieros que incluye estimulación económica, contribución a la calidad de vida en la comunidad y otras iniciativas de programa federal.



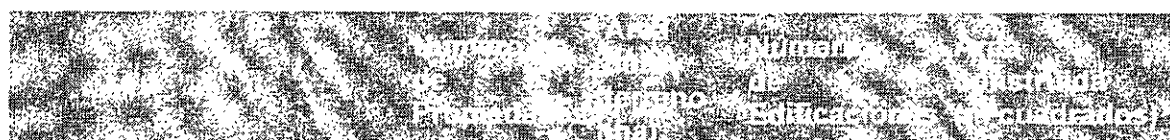
a tasas corporativas. Tiene un único accionista, el gobierno federal. Este accionista ha provisto a Tierras de Canadá de una estructura que le permite desempeñar funciones que no son posibles dentro de los parámetros de los departamentos y agencias del gobierno. Un ingrediente clave de esta estructura es la posibilidad de pedir prestado dinero en el mercado abierto, mantener efectivo y otras inversiones de corto plazo y usar varios instrumentos financieros, incluyendo cartas de crédito. Esta flexibilidad le permite a CLC entrar en acuerdos de negocios y llevar a cabo la estructuración de las transacciones de bienes raíces que no están normalmente disponibles para los departamentos de gobierno.

Las líneas de negocios de CLC son:

- Venta de bienes raíces, que es su línea principal de negocios
- Arriendo de bienes raíces
- Desarrollo de inmuebles previo a la venta, para aumentar su valor
- Administración de inmuebles
- Revisión y apelación de impuestos de la propiedad
- Valoración de la propiedad antes de la transferencia
- Medidas para corregir problemas ambientales

CLC tiene la capacidad de organizar varios tipos de asociaciones como un medio para llevar a cabo su mandato, y estas pueden variar desde alianzas estratégicas hasta arreglos contractuales con proveedores de servicios. Sus clientes incluyen a agentes del sector privado, instituciones y compañías, así como varias entidades dentro del gobierno federal.

*Figura 8: Inmuebles en los que Compañía Tierras de Canadá Ltd. posee algún interés*



Todos	71	1,154	523	928,704
Alberta	7	146	261	90,630
British Columbia	19	161	227	67,010
New Brunswick	4	94	0	0
Newfoundland and Labrador	2	1	0	0
Nova Scotia	3	13	0	0
Ontario	22	91	4	53,656
Prince Edward Island	1	258	0	0
Quebec	13	389	31	717,408
<i>Internacional</i>	0	0	0	0

Fuente: Directorio de Bienes Raíces Federales, 2003.02.26  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/>

CLC es el receptor por ley de las tierras excedentes consideradas ventas estratégicas por el Consejo del Tesoro. CLC se apoya en el Consejo del Tesoro para realizar el inventario de sus propiedades, dado que todos los departamentos deben asegurar que el Consejo del Tesoro sea informada de todas las intenciones de venta de propiedad excedente. Sin embargo, este proceso no ha sido tan eficiente como inicialmente se anticipó, ahora que el setenta por ciento del inventario inicial de CLC se ha vendido. CLC está trabajando muy cerca del Consejo del

Tesoro para lograr una manera más eficiente de mantener el inventario de propiedades excedentes suficiente para maximizar los beneficios que CLC puede obtener.

Para ventas potenciales de propiedades excedentes a CLC, además del requisito del Concejo del Tesoro de obtener un avalúo independiente de un tercero, los departamentos son responsables de obtener de CLC un plan de negocios que demuestre la capacidad de CLC de aumentar significativamente su valor, o que esboce sus planes para enfrentar otras consideraciones estratégicas conjuntamente identificadas por el custodio y el Concejo del Tesoro, o que haga ambos, si fuera necesario. El avalúo independiente de un tercero y el plan de negocios proporciona una base sobre la cual se puede tomar una decisión para proceder a realizar una venta a CLC, considerar la venta como una de rutina, o tomar otro curso de acción. Si la decisión es proceder con CLC, ésta debe emitir un pagaré sin intereses a nombre del Recibidor General por una cantidad equivalente al avalúo realizado por un tercero. Este pagaré se liquida a cambio del pago en efectivo en el momento de realizar la transferencia. El pagaré se registra como una cuenta por cobrar y repagos posteriores son acreditados a la Cuenta de Ingresos Consolidada. El Concejo del Tesoro puede autorizar a un departamento recibir 100% de los ingresos netos de una venta estratégica, que luego lo hace elegible para recibir pagos futuros por dejar su activo, tal como ha sido fijado en el plan de negocios.

Las nuevas propiedades que CLC está adquiriendo usualmente son propiedades que no han sido incorporadas aún a un plan regulador urbano, no tienen zonificación<sup>32</sup> y tienen una infraestructura insuficiente para apoyar un nuevo desarrollo. Adicionalmente, en muchos casos las propiedades recientemente transferidas tienen condiciones ambientales adversas, consideraciones de patrimonio sensibles o intereses de Primeras Naciones que no han sido consideradas adecuadamente antes de que CLC pueda optimizar los valores de propiedad a partir del proceso de desarrollo. Debe tenerse en cuenta que, en el momento de la transferencia, CLC se encarga de todos los costos y riesgos asociados a estas propiedades.

Los logros más recientes de CLC están contenidos en su informe de 2001-2002 disponible en la siguiente dirección: [www.clc.ca](http://www.clc.ca). A la fecha CLC ha logrado más de \$ 250 millones en pagos al gobierno federal, \$4.7 billones en inversiones del sector privado, un incremento de \$70 millones en los impuestos municipales, 16,000 unidades residenciales nuevas y restauradas, y ha invertido 32.8 millones para reparar propiedades.

### **Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional**

En contraste con CLC, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) es el custodio designado de los bienes raíces federales que apoyan los propósitos diplomáticos y consulares fuera de Canadá. También proporciona servicios a los bienes raíces fuera de Canadá, algunos de los cuales son obligatorios y otros no. DFAIT tiene un rol fuera de Canadá que puede compararse con el de PWGSC dentro del país.

Las responsabilidades de custodio de DFAIT son realizadas por la Agencia de Recursos Físicos (PRB) y dirigidas por un Director General que es responsable ante el Ministro. La misión de PRB es proveer un alojamiento seguro, bien diseñado, y eficiente en costos a los empleados de DFAIT y otros departamentos de gobierno ubicados en el exterior. Esta responsabilidad cubre 160 misiones y oficinas externas en más de 100 países. La *Figura 9* resume las tenencias de propiedad de DFAIT:

---

<sup>32</sup> Un requisito municipal

**Figura 9: Propiedades bajo la custodia del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional**

---

Número Total de propiedades	1,798
Área total del terreno (hectáreas)	1,732
Número total de edificios	439
Área Construida Total (metros cuadrados)	528,101

---

*Fuente: Directorio de Bienes Raíces Federales*

El mandato de la Agencia de Recursos Físicos es adquirir, mantener, preservar y disponer de los bienes raíces con el máximo beneficio económico para el gobierno, al mismo tiempo que satisfacer las necesidades de bienes raíces departamentales. Este mandato es complicado por el hecho de que la Agencia está sujeta a acuerdos internacionales y debe también adherirse a todas las políticas domésticas aplicables, regulaciones y directivas relacionadas con el bien raíz, como si la propiedad estuviera ubicada dentro de Canadá. De hecho, se requieren estándares más altos para las propiedades de DFAIT en el exterior comparadas con las propiedades domésticas en Canadá.

PRB recibe sus ingresos a nuales del Fondo de Ingresos Consolidado, pero también puede compartir el 100% de los ingresos de la venta de propiedades excedentes. Los ingresos provenientes de las ventas de propiedades ha permitido a la Agencia auto-financiar más de un tercio de los fondos requeridos para sus necesidades de inversión en su período de planeación de cinco años. Las inversiones se han concentrado en inmuebles que han alcanzado el final de su vida útil, que son considerados inseguros, o que debe ser ampliados debido al crecimiento. Más del 50% del programa de inversiones está focalizado en la renovación o reemplazo del inventario existente de los inmuebles de propiedad de la Corona. El balance del programa de inversiones representa las nuevas inversiones de capital para reemplazar inmuebles insatisfactorios o con un alto costo de alquiler.

DFAIT administra sus propiedades en respuesta a intereses geográficos y funcionales. La administración de la propiedad es compartida con las misiones en el exterior y las unidades geográficas y funcionales de la sede. Las misiones en el exterior manejan las funciones de administración diarias de la propiedad, y la sede administra los proyectos grandes, ofrece apoyo técnico y controla las asignaciones del presupuesto. La sede también maneja la planeación de largo plazo, las prioridades de disposición y los requisitos de política con un personal de aproximadamente 80 personas. DFAIT tiene una sociedad con PWCS para la entrega de servicios, lo que es una iniciativa clave para fortalecer la capacidad de materializar proyectos de inversión y arriendo bajo restricciones de tiempo y condiciones difíciles de construcción. Esta es una sociedad que posiblemente se extenderá en años futuros.

## CONCLUSIÓN

El Gobierno de Canadá participa el negocio de bienes raíces únicamente en la medida en que éstos se requieren para apoyar sus mandatos de programa. La estructura de administración de

sus bienes raíces es conducida por una política del Concejo del Tesoro que se remonta a 1989 y que aún dirige la necesidad de reforma de la estructura de administración:

“Es la política del gobierno adquirir, manejar y retener los bienes raíces sólo para apoyar los programas de gobierno de manera consistente con los principios de desarrollo sostenible. Dentro de este contexto, los bienes raíces deben ser administrados para lograr el máximo beneficio económico de largo plazo del gobierno, honrar los objetivos ambientales y proporcionar facilidades adecuadas a los usuarios y respetar otras políticas relevantes del gobierno”

Sería justo decir que el adagio “los usuarios son los que determinan el éxito en la administración de los bienes inmuebles” es la fuerza detrás de las iniciativas actuales del Concejo del Tesoro. El Gobierno quiere hacer algo mejor -hacerlo bien, y están haciendolo mejor administrando sus recursos. La estructura de administración puesta en marcha por el Concejo del Tesoro ha tomado la posición de que sus clientes —en este caso los departamentos y agencias que entregan programas- estén lo mejor equipados para administrar los bienes raíces que ellos requieren. El concepto de custodio está en el corazón del sistema de administración que reconoce la descentralización, pero que también crea una sana tensión entre la autoridad central y la responsabilidad descentralizada. El sistema de administración actual de los bienes raíces en Canadá está todavía en su infancia y está evolucionando. Los fundamentos están en su lugar para un sistema de administración de los bienes raíces que debe conducir adecuadamente al Gobierno de Canadá en el siglo 21.

## **ANEXO: Los Roles de la Secretaría del Concejo del Tesoro y del Departamento de Finanzas**

### **El Concejo del Tesoro**

El Concejo del Tesoro es una de los cinco comités del Gabinete del Concejo Privado de la Reina de Canadá. Se estableció en 1867 y se le dieron poderes estatutarios en 1869.

El Concejo del Tesoro administra las responsabilidades financieras de recursos humanos, y administrativas del gobierno. Considerado el empleador y gerente general del Gobierno de Canadá, establece las políticas en dichas áreas, examina y aprueba los planes propuestos de gastos de los departamentos gubernamentales y revisa el desarrollo de los programas aprobados.

Específicamente:

- Como administrador de gastos, El Concejo del Tesoro es responsable de preparar el presupuesto de gastos del gobierno (las estimaciones) y monitorear el programa de gastos en departamentos;
- Como empleador, El Concejo del Tesoro establece los términos y condiciones bajo los cuales el Servicio Público atrae y retiene al personal que necesita para realizar su trabajo. Una preocupación especial es la de asegurar la disponibilidad de servicio al público y al ambiente de trabajo en ambas lenguas oficiales, así como la participación equitativa de canadienses francoparlantes y angloparlantes y de los miembros de los cuatro grupos designados (mujeres, personas discapacitadas, minorías visibles, y aborígenes) en las instituciones federales;
- Como gerente general del Gobierno de Canadá, El Concejo del Tesoro provee el marco de políticas en áreas como contabilidad, auditoría y evaluación, contratación, administración financiera, tecnología de la información, propiedades inmuebles, y asuntos regulatorios para las prácticas administrativas gubernamentales y por sus bienes.

El Concejo del Tesoro tiene un brazo administrativo, la Secretaría, la cual formó parte del Departamento de Finanzas hasta que éste se proclamó como departamento en 1966.

### **EL DEPARTAMENTO DE FINANZAS**

El Departamento de Finanzas sirve como la fuente primaria de análisis y asesoramiento del gobierno respecto a las implicancias económicas, fiscales e impositivas de las prioridades claves del gobierno. Sus responsabilidades incluyen la preparación del presupuesto federal; el desarrollo de políticas y legislación sobre impuestos y tarifas; administración del endeudamiento federal en los mercados financieros; administración de las transferencias más importantes de fondos federales a las provincias y territorios; desarrollo de políticas regulatorias para el sector financiero nacional; y representación de Canadá dentro de las organizaciones financieras internacionales.

Los clientes del Departamento incluyen los siguientes:

- El Gobierno, Gabinete y el Concejo del Tesoro — El Departamento provee análisis, asesoramiento y recomendaciones respecto a temas económicos y financieros. También es responsable de la provisión de instrucciones para la redacción de la legislación en dichas áreas.
- Parlamento y comités parlamentarios— El Departamento actúa como el promotor principal de leyes impositivas y temas financieros y los conduce a través del proceso parlamentario.
- Mercados e instituciones financieras— El departamento asegura que el marco legislativo y regulatorio permita a las instituciones financieras la provisión de servicios competitivos a los clientes y la posibilidad de competir efectivamente en forma nacional e internacional, otorga poder y protege a los consumidores de servicios financieros, y permite a las instituciones generar el financiamiento necesario para que los negocios canadienses puedan crecer y prosperar.
- Comunidad comercial internacional— El departamento es responsable de las políticas de importación para Canadá, incluyendo las *Tarifas Aduaneras*, legislación para la corrección de comercio imperfecto, y comercio en los servicios financieros, y participa en foros comerciales internacionales, como ser la Organización Mundial de Comercio (WTO), y en las negociaciones similares en la medida que involucren comercio, políticas de importación, servicios, y temas de inversiones.

# **CASO DE ESTUDIO: CORPORACIÓN INMOBILIARIA DE ONTARIO, PROVINCIA DE ONTARIO, CANADÁ**

**James McKellar\***

---

\* James McKellar es el Director de Programa de Propiedad Inmueble Schulich School of Business de York University en Toronto. Se desempeñó como Subdirector y Director de la Corporación Inmobiliaria de Ontario durante el período de transición. El autor es plenamente responsable del contenido de este reporte incluyendo la interpretación de la legislación relevante y de las políticas gubernamentales. Actualmente Canadá.

## INFORMACIÓN SOBRE ONTARIO

Ontario está ubicada en el centro de Canadá, entre las provincias de Manitoba y Québec. Es prácticamente el centro exacto de América del Norte, y limita con los estados norteamericanos de New York, Michigan, Pennsylvania e Illinois. Ontario es la segunda provincia canadiense más extensa, cubriendo más de un millón de kilómetros cuadrados (415.000 millas cuadradas) – un área mayor que la de Francia y España juntas.

Ontario es la provincia canadiense más poblada, con 12.0 millones de habitantes. También tiene la economía más importante de Canadá, con un Producto Interno Bruto (GDP) que constituye más del 41% del total canadiense. Con una base económica tan extensa y diversa, Ontario es un exportador significativo y es el tercer socio comercial más voluminoso de los Estados Unidos, después de Canadá (como un todo) y Japón.

## MARCO ADMINISTRATIVO

La Corporación Inmobiliaria de Ontario fue fundada en 1993 como una agencia de la Corona del Gobierno de Ontario bajo la *Ley del Plan de Inversiones de Capital de 1993*. Esta Ley creó tres nuevas agencias de la Corona y revitalizó una cuarta. Estas cuatro agencias tenían la responsabilidad sobre las áreas de inversiones provinciales y programas financieros, proyectos de transporte, proyectos de aguas sanitarias, e inventario de edificios y administración de terrenos provinciales. El gobierno de entonces vio esto como un mecanismo a través del cual podría trabajar junto al sector privado a varios niveles de gobierno y entes públicos, para traer inversores significativos en la infraestructura provincial.

La agencia revitalizada fue la Corporación Inmobiliaria de Ontario (ORC), utilizando la antigua Corporación de Terrenos de Ontario, un remanente inactivo de tiempos anteriores cuando el gobierno provincial se aventuró directamente en el negocio del desarrollo de tierras. Las tres nuevas corporaciones de la Corona fueron la Autoridad Financiera de Ontario, bajo control del Ministro de Finanzas<sup>33</sup>; La Corporación de Capital de Transporte de Ontario, bajo control del Ministro de Transporte<sup>34</sup>; y la Agencia de Aguas Limpias de Ontario, bajo control del Ministro de Medio Ambiente<sup>35</sup>. La Corporación Inmobiliaria de Ontario fue ubicada bajo control del Titular de la Junta de Directores del Gabinete. Las responsabilidades asignadas a la nueva ORC, y el personal requerido para llevar adelante dichas responsabilidades, fueron transferidas desde el Ministerio de Servicios Gubernamentales (MGS)<sup>36</sup> como resultado de la nueva legislación.

No pasó desapercibido por parte de los críticos que muchas de estas corporaciones de la Corona también facilitaron una iniciativa gubernamental de reducir el déficit anual reportado. La

<sup>33</sup> La Autoridad Financiera de Ontario (OFA) es responsable de los préstamos provinciales y de las actividades relacionadas con la administración de deudas.

<sup>34</sup> La Corporación de Capital de Transporte de Ontario (OTCC) tiene la responsabilidad de implementar y administrar el proyecto de la Autopista Central 407. Previo a la creación de la OTCC en 1994, el Ministerio de Transporte era responsable del Proyecto. La Autopista Central 407 es una autopista de múltiples carriles y de peaje totalmente electrónico que se extiende por 69 kilómetros a través de lo alto del Toronto Metropolitano.

<sup>35</sup> La Agencia de Aguas Limpias de Ontario (OCWA) se dedica a la operación, mantenimiento y administración de establecimientos para el tratamiento de aguas potables y servidas y sus sistemas asociados de distribución y recolección.

<sup>36</sup> Gobernado por la Ley del Ministerio de Servicios Gubernamentales. Las responsabilidades del Ministerio de Servicios Gubernamentales (MGS) fueron extensamente asumidas por el Secretariado de la Junta de Administradores (MBS).



transferencia de todo bien público de dichas corporaciones de la Corona se realizó en base a los valores estimados. Gracias a ello, el Ministro de Finanzas pudo reducir el déficit anual por una suma igual al valor al asignado a los bienes transferidos. Como resultado, la Corporación Inmobiliaria de Ontario se encontró debiendo un monto considerable al Tesoro Provincial, con una capacidad limitada para retirar dicha deuda debido a que dichos bienes raramente producen ingresos. Esto no era precisamente un comienzo propicio para revitalizar una agencia responsable por el inventario de terrenos y edificios provinciales.

Afortunadamente, esta deuda permaneció poco tiempo. El nuevo gobierno que asumió en 1995 transfirió la responsabilidad del manejo de tierras y edificios provinciales al Secretariado de la Junta de Administradores (MBS) y retiró la deuda de los libros de la ORC. La ORC no posee títulos de propiedad inmueble, ni tiene registrada ninguna otra propiedad inmueble en sus libros. El control final sobre las propiedades inmuebles reside exclusivamente en el MBS, en el nombre de la Corona, y todas las ventas de tierras deben ser aprobadas a través de la Oficina de Gabinete por orden del Consejo, a recomendación del MBS<sup>37</sup>.

Este nuevo gobierno, si bien dejó intactas las agencias que heredó a partir de la *Ley del Plan de Inversiones de 1993*, implementó una cantidad considerable de iniciativas políticas que modificaron considerablemente el espíritu de la legislación original. Dichas iniciativas estuvieron incluidas en la *Ley "Más Rebajas de Impuestos por más Trabajo, Crecimiento y Prosperidad" de 1999*, que contenía revisiones tanto a la *Ley del Plan de Inversiones de 1993 (Parte III)* como a la *Ley del Ministerio de Servicios Gubernamentales (Parte XV)*. La Parte III otorgaba a la Corporación el derecho de excluir a sus empleados de la *Ley de Servicio Público*, pero reconocía a los empleados el derecho a estar sindicalizados. La Parte XV otorgaba al Ministro de MBS el derecho de delegar su responsabilidad y poderes en la ORC, sujeta a las condiciones que el Ministro deseara imponer. La Parte XV también otorgaba al Ministro el derecho a asignar responsabilidades y poderes del Ministro, el Vice-Ministro, y el ministerio, sujeto a las condiciones que el Ministro deseara imponer.

Un elemento importante de esta reforma global fue la creación en 1999 de una "super agencia" llamada SuperBuild<sup>38</sup>. A través de SuperBuild, el gobierno consolidó todos sus gastos de capital cubriendo áreas como infraestructura pública, autopistas provinciales, escuelas, hospitales, universidades, establecimientos culturales y centros comunitarios. La exigencia era que SuperBuild trabajara conjuntamente con cada uno de los ministerios de Ontario y con otros socios de los sectores públicos y privados para encontrar enfoques más flexibles para dichas inversiones, particularmente respecto al uso de sociedades mixtas<sup>39</sup> de forma tal que esas inversiones pudieran realizarse. La Corporación SuperBuild de Ontario aconseja al Comité del Gabinete para la Privatización y al SuperBuild (CCOPS) sobre oportunidades estratégicas de privatización y de capital. CCOPS es responsable de las estrategias formuladas en el plan general de inversiones de capital de la provincia, y del rol provincial en la creación y sostenimiento del crecimiento económico. El Comité hace recomendaciones al Gabinete, el cual tiene la responsabilidad respecto a todas las decisiones sobre privatizaciones e inversiones de capital.

<sup>37</sup> Las Órdenes del Consejo son aprobadas por la Oficina de gabinete y proveen al ejecutivo (la Oficina del Premier) con medios directos para controlar los temas provinciales. Las Órdenes del Consejo se relacionan fundamentalmente a acciones gubernamentales respecto a personal, reglamentaciones, autopistas y temas municipales.

<sup>38</sup> El Gerente General de SuperBuild tiene un asiento en la Junta de la Corporación Inmobiliaria de Ontario.

<sup>39</sup> Referida de otra forma como 'P3's'.

Tanto la institución del SuperBuild como el creciente uso de las corporaciones de la Corona y de agencias independientes para proveer programas y servicios gubernamentales, marcan una tendencia que continua a través del gobierno provincial. Los términos 'privatización', 'tercerización' y 'sociedades mixtas' se asocian generalmente con esta tendencia. Lo que el gobierno busca es un servicio público más pequeño y más focalizado; mayor control y una creciente responsabilidad fiscal; eliminación de las duplicidades y de aquellos servicios que pueden comprarse directamente al sector privado; y mayor empuje a las inversiones públicas a través de acuerdos con socios privados. Es dentro de este contexto que la transformación de la Corporación Inmobiliaria de Ontario debe ser examinada.

## SECRETARÍA DE LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN

La *Ley del Plan de Inversiones de Capital de 1993* creó la Corporación Inmobiliaria de Ontario (ORC) para proveer al Gobierno de Ontario, a sus programas y a otros, de servicios y financiamiento relacionados con los bienes inmuebles y sus mejoras<sup>40</sup>. La *Ley "Más Rebajas de Impuestos por más Trabajo, Crecimiento y Prosperidad"* de 1999 hizo hincapié en este rol. La ORC funciona como agente inmobiliario exclusivo de la Secretaría de la Junta de Administración (MBS) para dar soporte en una de las cinco responsabilidades fundamentales de MBS siguientes:

- Control corporativo, una responsabilidad compartida con la Oficina de Gabinete, el Ministerio de Finanzas y la Corporación SuperBuild Ontario, que supervisan a los ministerios en cómo administrar sus operaciones y recursos eficientemente.
- Información y tecnología de la información, que desarrolla e implementa infraestructura común y otras soluciones corporativas a través del gobierno.
- Servicios compartidos, que proveen a ministerios servicios de soporte empresarial integrados, a un costo conveniente, tales como compras estratégicas, procesamiento financiero y de pago de salarios, y administración de beneficios y entrenamiento.
- Servicios inmobiliarios, que proveen un amplio rango de servicios de bienes raíces y de soporte a ministerios, así como la administración bienes, establecimientos y carteras de inversiones para el gobierno.
- Los Archivos de Ontario, que son responsables de administrar y preservar tanto documentos gubernamentales como privados, así como también documentos históricos.

La Secretaría de la Junta de Administración invistió a la ORC como la única fuente de servicios inmobiliarios para aquellos casos en que éstos no estén disponibles directamente dentro del Ministerio<sup>41</sup>. Dichos servicios se proveen en base a un canon, arreglo que resulta consistente con los principios de otros servicios compartidos ofrecidos a través del MBS. El listado de tarifas es determinado por el MBS, consultando a la ORC, y es revisado anualmente. El MBS mide el desempeño de la ORC en forma anual a través de tres referencias:

<sup>40</sup> 1993, c.23, s.58 (1)

<sup>41</sup> Por ejemplo, el Ministro de Transporte y el Ministro de Recursos Naturales tienen ambos recursos para servicios de bienes raíces dentro de sus respectivas organizaciones.

- Satisfacción al cliente, basada en resultado de encuestas<sup>42</sup>.
- El porcentaje de espacio vacante en la cartera de edificios gubernamentales.
- Los costos operativos por pie cuadrado de espacio de oficina, comparado con los estándares de la industria.

## LA JUNTA DE LA CORPORACIÓN INMOBILIARIA DE ONTARIO

Una Junta de Directores gobierna directamente a la ORC. La Junta, su Director y su Vice-Director son nombrados por el Vice-Gobernador del Consejo<sup>43</sup>. El Vice-Gobernador del Consejo también nombra al Gerente General (CEO). El CEO reporta a la Junta, pero no pertenece a ella. La Junta está compuesta por un mínimo de cuatro y un máximo de 12 miembros, quienes ejercen su cargo sin recibir remuneración, por un término máximo de tres años. Los miembros pueden reelegirse por términos sucesivos. La Junta se reúne una vez al mes.

La Junta actual se compone de ocho miembros incluido el Director, todos los cuales sirven en tiempo parcial, y dos de los cuales son empleados públicos del gobierno provincial<sup>44</sup>. Además de supervisar las funciones de la Corporación, la Junta asesora al Ministro responsable del MBS en cuestiones relacionadas con la disposición del excedente gubernamental de terrenos, así como en la planificación de la cartera, la administración de bienes y los reportes financieros de la corporación. La Junta aprueba los planes de marketing, de modo de vender el excedente de propiedades y asegurar que todas las transacciones de terrenos gubernamentales sean consistentes con las prioridades gubernamentales.

## LA CORPORACIÓN

Los primeros años de la Corporación fueron difíciles. La ORC trabajó esencialmente como un departamento gubernamental que reportaba al MBS a través del Vice-Ministro, reflejando su existencia previa dentro del viejo Ministerio de Servicios Gubernamentales. El rol de la Junta no estaba claro, el CEO reportaba en realidad al Vice-Ministro del MBS, y el legado de la vieja organización permanecía. Todo el personal era miembro del servicio público bajo la *Ley de Servicio Público* y estaban sindicalizados. La mayoría de las actividades eran manejadas internamente y la Corporación empleaba a más de 1.200 personas, cubriendo una infinidad de servicios relacionados con bienes raíces. Parecía que no había mucho margen para cambiar a la Corporación. A esto se le sumaba la complicación del nuevo gobierno que asumió en 1995, el cual promovía recortes de gastos y reducciones; mayor contratación de servicios al sector privado; la venta rápida de propiedades excedentes; y mayor responsabilidad por el dinero de

<sup>42</sup> Los clientes corresponden a los diversos ministerios que utilizan los servicios de la ORC.

<sup>43</sup> Los nominados a todas las agencias gubernamentales son manejados por el Secretariado de Nombramientos Públicos del MBS. Los postulantes pueden postularse, ser recomendados, o ser requeridos, pero todos los candidatos deben ser primero ratificados por el Comité del Gabinete y entonces enviados al Comité Permanente de las Agencias Gubernamentales. Este Comité puede entrevistar al candidato y entonces informar a la Legislatura si puede o no concursar dicho nombramiento. El nombramiento es decisión de la Legislatura.

<sup>44</sup> Se paga un honorario de \$150/día a los miembros de la Junta y \$300/día al Director.

los contribuyentes. La cultura existente dentro de la ORC no estaba en línea con el nuevo mandato político de cambio.

A mediados de los años 90 se nombró un grupo de transición interno para comenzar a aplicar las medidas de reestructuración. El gobierno se comprometió a otorgar a la Corporación una mayor independencia y autonomía, moviéndola de la categoría Schedule IV<sup>45</sup> a Schedule II<sup>46</sup>. Esto se acopló al mandato de tercerizar la administración de los bienes inmuebles y una cantidad de otros servicios, y a reducir el tamaño de la Corporación. La Junta encaró varios temas durante el período de transición.

- Primero, existía una confusión aparente respecto a las relaciones institucionales asociadas a los reportes dentro de la Corporación, su único 'cliente' el MBS representado por el Vice-Ministro, y el Ministro del MBS ante el cual la Junta era responsable. El Director reportaba al Ministro, el CEO reportaba al Vice-Ministro, y no resultaba inusual para el personal del Ministerio relacionarse directamente con el personal de la ORC, y viceversa.
- Segundo, la Junta enfrentaba un futuro incierto en términos del cambio del status de la agencia. El gobierno había retrasado la fecha original de dicho cambio y esto complicaba el planeamiento estratégico de la institución, las decisiones claves sobre personal, y el rol de la Junta misma. Por ejemplo, la Junta se dio cuenta que no podía competir con el sector privado en atraer empleados altamente calificados para posiciones clave, mientras los empleados estuvieran regulados por las limitaciones de la *Ley de Servicio Público*.
- Tercero, la Corporación enfrentó una gran crisis dentro del gobierno debido a publicaciones en la prensa local de objeciones a algunas de las transacciones de bienes raíces previas. Una auditoria descubrió suficiente evidencia para iniciar un juicio civil contra ciertos individuos involucrados en algunas transacciones previas. Esta auditoria también exoneró al Ministro, al Ministerio, al personal superior de la ORC, y a los miembros de la Junta. El juicio todavía sigue en marcha.
- Finalmente, no estaba claro si el gobierno continuaría reconociendo a la ORC como su único proveedor de servicios inmuebles, o abriría la posibilidad de competencia con el sector privado.

A pesar de dichas dificultades, se tomaron cuatro iniciativas que prepararon el terreno para el futuro de la Corporación:

- Tercerización: Casi todas las actividades de administración de bienes raíces y terrenos fueron tercerizadas a contratistas privados a través de un sistema competitivo de licitaciones<sup>47</sup>. En forma similar, todas las ventas y arriendos de bienes raíces fueron

<sup>45</sup> Una agencia Schedule II se refiere actualmente a una Agencia Empresaria Operacional (OPE).

<sup>46</sup> Una agencia Schedule IV se refiere actualmente a una Agencia de Servicios Operacional (OPS).

<sup>47</sup> Por ejemplo, un licitante exitoso fue premiado con la administración de una propiedad de alrededor de 30 millones de pies cuadrados de espacio (2.8 millones de metros cuadrados) en Toronto y el sudoeste de Ontario.

puestas en manos de firmas privadas de intermediación. En el caso de contratos de administración de bienes inmuebles y terrenos, los empleados podían ser protegidos tanto a través de una participación en la propiedad de la empresa, como con un contrato de trabajo con el licitante. La mayoría de los empleados optó por este último mecanismo.

- Reducción: la corporación, a través de una combinación de medios, redujo su personal de un máximo de 1.200 a alrededor de 300 empleados. De esos 300 empleados, la mayoría eran nuevos contratados.
- Reestructuración: la corporación lanzó una reorganización total a los niveles corporativos y de personal, que involucró nuevas contrataciones a todos los niveles superiores, incluyendo el CEO y los vicepresidentes. Esta reorganización fue promovida con el cambio anticipado del status de agencia.
- Finalmente, se lanzó un programa de envergadura para vender el excedente de bienes raíces y esto resultó en un flujo importante de ingresos al Fondo General de Ingresos, algo que satisfizo al Ministro de Finanzas. La ORC no siguió siendo vista sólo como un centro de costos.

En noviembre de 2001, el gobierno cumplió su compromiso y la ORC completó su transición de una Agencia de Servicios Operacional a una Agencia de Empresa Operacional (OPE). La primera provee bienes o servicios con tarifas mínimas o sin cargo. La última generalmente vende bienes o servicios en forma comercial. Además, la OPE tiene la capacidad de negociar sus propios acuerdos de empleo fuera de la *Ley de Servicio Público* y la Junta de Directores goza de mayor independencia y autonomía. Sin embargo, esta transición no encaró todos los temas:

- ¿Ganaría la Corporación mayor independencia y autonomía con su Nuevo status de Agencia; y si esto fuese así, qué significaría?
- ¿Podría la ORC esperar ser financieramente autosuficiente mientras su listado de tarifas esté determinado por el MBS? Hay muchos servicios que debe proveer por los cuales no puede cobrar, y se ha probado que es difícil cobrar dichas tarifas a algunos ministerios.
- Sin propiedad sobre los bienes, ¿podría la ORC ejercer un grado de control sobre su cartera de bienes para administrar como estime necesario conforme con su asignación como administrador de carteras?
- Finalmente, en su rol como proveedor de servicios a un único cliente, ¿se podría esperar que asuma un rol político que afecte la calidad de los servicios que provee a sus clientes? Las políticas del MBS tienden a reflejar su rol controlador y regulador dentro del gobierno, mientras que la ORC es un proveedor de servicios.

La Corporación se enfrentó a una tarea agobiante para ganar la aceptación de su amplia base de clientes, específicamente los diversos ministerios. La mayoría de los ministerios, por primera vez, estaban pagando por los servicios de arrendamiento y servicios comunes a partir de sus propios fondos presupuestarios. No les gustaba pagar por algo que antes era cubierto por la autoridad central, específicamente el viejo Ministerio de Servicios Gubernamentales. Pero no tenían alternativas en la materia; el MBS establecía las tarifas y la ORC era el

proveedor de servicios asignado, con el requerimiento explícito de que implementara las políticas del MBS. Equilibrar la satisfacción al cliente (los ministerios) con la satisfacción del dueño (MBS) requeriría una mucha habilidad y paciencia por parte de la ORC.

## **EL MODELO DE EMPRESA PARA LA ORC**

La Corporación es un centro de costos para el gobierno, a pesar de ideas iniciales de que podría ser autosuficiente financieramente. Recibe sus ingresos operativos y su presupuesto de capital de dos fuentes primarias: las tarifas que cobra y las partidas anuales del Fondo de Ingresos Consolidados (CRF). Todos los ingresos que genera, incluyendo las utilidades por la venta de propiedades excedentes, van directamente al CRF. Su presupuesto anual debe ser aprobado por el MBS y recibe sus fondos a través de partidas a la Junta de Administración del Gabinete. La ORC no goza de ninguna provisión de ingresos compartidos respecto a las utilidades netas de las operaciones de ventas, ni tiene la capacidad de solventar actividades inmobiliarias por su propia cuenta. Opera en base a efectivo y se requiere que ahora adapte la contabilidad en base devengada respecto a los gastos. La Corporación no tiene bienes en sus libros más que los muebles, arreglos especiales y equipamiento requerido para llevar a cabo sus operaciones.

La Corporación está involucrada en al provisión de los siguientes servicios:

Administración de proyectos de construcción, que incluyen aproximadamente \$200 millones anuales en construcciones nuevas, más proyectos de construcción, reparación, y remodelación solventados por varias agencias gubernamentales y ministerios.

Administración de establecimientos, lo cual incluye mantenimiento de edificios, reparación y operaciones; negociaciones de contratos de arrendamiento con el sector privado y administración con otros propietarios; y sub-alquiler de espacio, administración de bienes inmuebles, y planeamiento de arriendos.

Administración de carteras inmobiliarias, que incluye asesoría en estrategia y administración de carteras, análisis financiero y de inversiones, revisión y desarrollo de políticas, y monitoreo de desempeño.

Servicios de bienes raíces, que incluyen estrategias de marketing para la venta de propiedades; adquisición de propiedades y servicios de valuación, planeamiento y desarrollo de bienes raíces; administración provisoria de terrenos y compatibilidad ambiental; y sistemas de administración de inventarios.

Racionalización de bienes, que revisa los bienes gubernamentales en la medida que cambian los planes ministeriales, asegura el uso óptimo del terreno y los edificios de propiedad del gobierno, determina qué bienes gubernamentales deben ser vendidos, y administra un proceso de marketing para la venta de propiedades.

En el caso de ventas de bienes raíces, la ORC debe primero ofrecer a las municipalidades la oportunidad de compra antes de ofrecerla al mercado abierto. Sin embargo, dichas ventas deben realizarse a un valor razonable de mercado.

## LA CORPORACIÓN INMOBILIARIA DE ONTARIO HOY

Unos 10 años después de su creación, y con solo un corto tiempo con el nuevo status de agencia, a pesar de los desafíos inherentes con que se enfrentó, la Corporación ha avanzado con confianza y velocidad. La Corporación es actualmente una de las compañías de administración de bienes raíces más grandes de Canadá, con sobre 6.000 edificios que representan unos 52 millones de pies cuadrados de espacio (4.8 millones de metros cuadrados) y 90.000 (36.440 hectáreas) de terreno. Tiene más de 1.000 contratos de arrendamiento negociados y sobre 3.500 arrendatarios en los terrenos que maneja. En los cuatro últimos años ha realizado ventas de bienes raíces por \$372 millones. En los tres últimos años fiscales, 320 transacciones de venta han sumado \$260 millones, de los cuales \$162 millones se realizaron con otros niveles gubernamentales. En el año fiscal 2001-2002, la ORC pagó casi \$200 millones en alquileres a propietarios del sector privado.

Con su nuevo status de agencia, la Corporación comenzó a llenar sus puestos claves y a atraer a profesionales calificados con ofertas salariales competitivas. Ha cambiado su énfasis desde sólo un proveedor de servicios a administrador de propiedades de bienes raíces, y a focalizarse en la racionalización de bienes inmuebles en respuesta a cambios en la manera en que los programas y servicios del gobierno se proveen actualmente. La tercerización, donde se justifique empresarialmente, es la norma en lo que se refiere a provisión de servicios, y las habilidades en administración de contratos y proyectos han reemplazado algunas de las habilidades tradicionales como ingeniería, arquitectura, intermediación y administración de la propiedad que prevalecían en la vieja cultura de la organización. A pesar de la oportunidad de sindicalizarse, hasta ahora no hay indicios de que el personal se mueva en dicha dirección.

Además de los requerimientos exigidos en la legislación vigente, el MBS requiere que la Corporación adhiera a todas las políticas y procedimientos gubernamentales y delinea requerimientos de reporte, que aseguran que el Vice-Ministro del Secretariado de la Junta de Administradores está totalmente informado de las actividades de la Corporación durante todo el tiempo. La ORC ha definido sus propias políticas y procedimientos que gobiernan sus transacciones empresariales, y ha definido lineamientos claros de responsabilidad y autoridad entre la Junta, el CEO, y el personal superior. La Corporación mantiene los más altos estándares de responsabilidad social y ambiental en todas sus transacciones de bienes raíces y debe cumplir los requerimientos de la *Ley de Evaluación Ambiental de 1990* y la *Declaración de Derechos Ambientales de 1993*. Sus actividades están sujetas al escrutinio del Comisionado Ambiental y el Auditor General y deben publicar un reporte anual. La Corporación está también sujeta a la *Ley de Libertad de Información y Protección de la Privacidad de 1990*.

Lo que la Corporación no anticipó es su grado de participación en temas relacionados con su rol como agente gubernamental. Estas son actividades no remuneradas que consumen una porción significativa del tiempo del personal superior, y usualmente requieren atención inmediata. Dichas actividades cubren un amplio espectro, desde coordinación con ministerios clientes, municipalidades locales, consejos locales, intendentes y grupos ambientales, a ciudadanos enojados y preocupados. Una tarea demandante para cualquier agencia gubernamental es la "administración de temas difíciles", en respuesta a problemas que pueden enfrentar al gobierno contra la prensa o la Legislatura. La ORC no carece de riesgo político y debe tomar en cuenta este riesgo en casi todo lo que haga en nombre del gobierno o del ministerio al cual responde. La Corporación es una agencia pública y cada tanto se encuentra bajo intenso escrutinio de la prensa y bajo mirada del público. Se enfrenta en forma diaria a una gran cantidad de objetivos contrapuestos, maniobras políticas y demandas especiales. Esto es parte de la vida diaria en el escenario político. En cualquier contexto, debe verse como un

actor responsable, con visión, con conciencia social, y con sensibilidad respecto a sus principales interesados. Estos factores distinguen realmente a la Corporación de sus contrapartes en el sector privado.

## **CONCLUSIÓN**

Es demasiado temprano para juzgar la efectividad de la Corporación Inmobiliaria de Ontario. Se creó hace apenas poco más de una década, y sólo recientemente obtuvo su status de agencia. Todavía se encuentra reclutando sus posiciones claves, poniendo a punto su estructura corporativa, e implementando sus planes estratégicos. Tiene todavía críticos tanto dentro como fuera del gobierno, pero está ganando una creciente confianza en sus habilidades para proveer servicios de calidad y está comenzando a establecer relaciones productivas con su base de clientes. Mirando hacia atrás por sobre su corta existencia, sería justo afirmar que la ORC ha transitado un largo camino en un tiempo corto. La evidencia parece mostrar que el enfoque general tiene mérito. En una época en que los gobiernos de todo nivel están esforzándose en administrar correctamente sus propiedades inmuebles, la ORC es un ejemplo que merece ser observado en detalle.



# **CASO DE ESTUDIO: LA ADMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN VITAL SOBRE BIENES INMUEBLES—GOBIERNO DE CANADÁ**

**Alan Jowett**

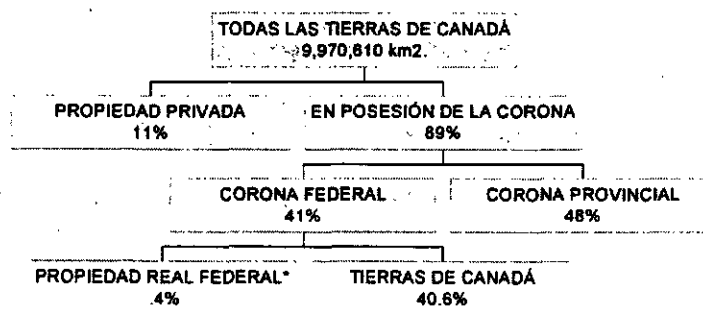
Jefe de Registros, Propiedad Real Federal  
Dirección de Políticas de Propiedad Real y Materiales  
Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá

## CONTEXTO DE ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE BIENES INMUEBLES

### Tierras en Canadá

Bajo la Constitución canadiense, los gobiernos federales y provinciales son responsables por separado de las tierras bajo sus jurisdicciones y no están sujetos a sus autoridades en forma recíproca. Estas tierras se denominan Tierras de la Corona. El gobierno federal es propietario de tierras de la Corona en apoyo de sus programas y operaciones. También es dueño de las tierras de dominio público incluyendo Parques Nacionales, Reservas Indígenas y tierras del norte (al norte de los 60 grados de latitud). La definición de tierra está basada en el derecho común y por ende incluye todas las mejoras e intereses de la tierra, como las edificaciones. Las tierras de la Corona Federal son administradas a través de un marco de legislación, regulaciones y políticas que promueven el manejo sensato de estos bienes. La *Figura 1* ilustra la división general de tierras en Canadá.

*Figura 1*



\*Tierras de la Corona administradas en apoyo de la prestación del programa federal

La propiedad real son tierras ya sea dentro o fuera de Canadá, incluyendo minas y minerales, y edificios, estructuras, mejoras y otros elementos en, sobre o bajo la superficie de la tierra, e incluye un interés en sí misma (*Ley de Propiedad Real Federal e Inmuebles Federales* de 1991, c. 50). En la Provincia de Québec, la propiedad real se denomina "inmueble."

### Bienes Inmobiliarios Federales

La *Ley de Propiedad Real Federal e Inmuebles Federales* de Canadá define a la propiedad real federal como cualquier bien inmobiliario o inmueble perteneciente a Su Majestad, incluyendo cualquier bien inmobiliario del cual pueda disponer Su Majestad.

De acuerdo con esta definición, el inventario de bienes inmobiliarios federales de Canadá es extremadamente diverso. Abarca una variedad de tipos de activos, incluyendo tierras, edificios, puentes, equipamiento de navegación marítima, muelles y monumentos, entre muchos otros.

La mayor parte de los bienes inmobiliarios federales están registrados en los sistemas de registro provincial y de títulos de tierras, y también en un depósito de documentos administrado por el Poder Judicial de Canadá.

## MARCO DE ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN

### Antecedentes

Los programas y políticas de administración de la información sobre bienes inmuebles federales han estado en vigencia en Canadá desde principios de los años '70. Se han dado pasos significativos desde entonces para mejorar la integridad de la información y la eficiencia de sus aplicaciones. Los factores clave para el cambio han sido:

- la necesidad de información completa y precisa para propósitos operativos y estratégicos
- la necesidad de compartir información entre y dentro de organizaciones para:
  - Reducir la duplicación en la creación, recepción y almacenaje de datos
  - Facilitar la integración y análisis de diferentes conjuntos de datos
- la disponibilidad de herramientas administrativas funcionales y de fácil utilización para el manejo de datos de atributos y espaciales
- la creciente necesidad de información sobre bienes inmobiliarios para apoyar reportes eficientes en otras áreas de política (acceso sin barreras, requerimientos de programa, medio ambiente, temas aborígenes)
- la necesidad de un marco de administración de la información para los bienes inmobiliarios federales.

Aunque difíciles de cuantificar, los riesgos de no responder a dichas necesidades fueron identificados como impulsores del cambio. Estos riesgos incluían:

- una pérdida en la productividad
- creciente frustración entre los usuarios de información sobre propiedad real
- aumento en el riesgo de tomar decisiones erróneas, y
- incremento en la dificultad de conseguir objetivos estratégicos basados en los resultados.

### Componentes del Marco de Trabajo

Para enfrentar el cambio eficaz y eficientemente, se desarrolló un marco de trabajo para la administración de la información sobre bienes inmuebles. Dicho marco de trabajo tiene cuatro componentes.

1. Una **declaración de visión** que articula el vínculo entre la información y el trabajo de los administradores de bienes inmuebles federales.
2. Un conjunto de **principios rectores** que apoyan esta visión y expresan los objetivos globales de manejo de información de la administración de bienes inmuebles del gobierno federal — es decir, que la información sobre los bienes inmobiliarios federales es un recurso valioso que debería ser compartido, fácilmente accesible, enfocado al usuario y administrado para permitir una mejora en la toma de decisiones y transparencia en el manejo de dichos bienes.
3. **Estándares** que facilitarán la administración efectiva de la información a través del gobierno y ayudarán a que los departamentos logren cumplir los principios rectores.

4. **Guías** que son una serie de herramientas de apoyo para asistir a los administradores en actividades de manejo de información relativas a bienes inmobiliarios.

## **Visión**

La información es esencial para la administración efectiva de los bienes inmobiliarios federales. La información debe ser manejada como un recurso estratégico para alentar el intercambio, el aprendizaje y la mejor toma de decisiones relativas a administración de los bienes inmobiliarios.

## **Principios Rectores**

### *La información debería ser compartida*

La información debería ser compartida para apoyar la colaboración con otros departamentos del gobierno federal y otras comunidades dentro del gobierno federal. La información debe estar relativamente disponible para el público, el Consejo del Tesoro, el Parlamento y otros departamentos del gobierno federal. No debería quedar únicamente en posesión local (parcelas de información). Sólo la información que requiera protección debido a necesidades de sensibilidad o seguridad necesita ser salvaguardada.

### *La información debería ser fácilmente accesible y de alta calidad*

La información debería cumplir las necesidades demostradas de empleados, clientes, socios y actores. La información relativa a propiedad real federal debería ser eficaz, relevante, completa, precisa y comprensible para los usuarios.

### *La información debería ser administrada para permitirnos trabajar más efectivamente*

El manejo de la información debería apoyar la administración económicamente viable de los bienes inmobiliarios federales, en apoyo de servicios de programa y compromisos de negocios. Las capacidades totales de tecnología de información de última generación deberían ser utilizadas para apoyar el trabajo en colaboración, el intercambio sencillo de información y el eficiente manejo de los recursos de información. Las prácticas de administración de la información deberían permitir la integración de las áreas funcionales corporativas (por ejemplo, administración de la propiedad, finanzas, recursos humanos, materiales). La información debería ser creada o adquirida una sola vez para que múltiples usuarios puedan utilizarla para propósitos variados. El ingreso duplicado de datos debería ser evitado en la medida de lo posible.

### *Administrar la información es responsabilidad de todos*

Los recursos de información deberían ser manejados para garantizar un fácil acceso y para permitir que los departamentos cumplan eficientemente con sus obligaciones legales. Los administradores deberían hacerse responsables del manejo de la información en sus áreas y de garantizar que el personal cuente con la capacitación y las oportunidades de desarrollar sus aptitudes para un efectivo manejo de la información. Las responsabilidades de administración de la información para todos los empleados deberían estar claramente articuladas.

### *Los sistemas deben ser desarrollados para cumplir con las necesidades comunes*

Cuando sea posible, el desarrollo de los sistemas de bienes inmobiliarios deberían considerar necesidades comunitarias más amplias. Debería procurarse un enfoque común en la adquisición y desarrollo del sistema donde sea posible. El desarrollo y los planes del sistema deben incluir vínculos y conectividad con los dominios financieros, materiales y de recursos humanos.

*Planificación de la información*

Los custodios de los bienes inmuebles deberían contar con un plan de administración de la información. El plan de administración de la información tendrá metas estratégicas a largo plazo y objetivos tácticos en lo inmediato.

**Estándares de Administración de la Información***Estándares de Datos*

- La comunidad federal de bienes inmuebles desarrollará un diccionario de datos comunes con elementos de información principales relativos a la propiedad real.
- Se incluirá información estandarizada que permita reportar acerca de áreas de política claves del gobierno federal.
- El número del **Directorio de la Propiedad Real Federal (DPRF)** será el identificador común básico para todas los bienes inmuebles federales.
- Las referencias geográficas deberían incluirse en las bases de datos y estar estandarizadas para permitir la integración de datos espacialmente definidos.

*Inter-operabilidad e Integración de Sistemas Federales Centrales*

- Se desarrollarán sistemas de información de custodia de bienes inmuebles para garantizar que exista conectividad con el **DPRF**, que permita un panorama nacional preciso y actual de los bienes de PR del gobierno federal. Se desarrollarán estándares de inter-operabilidad para datos espaciales y numéricos/de caracteres.
- La información relativa a los bienes inmobiliarios federales estará vinculada a otros sistemas de información principales del gobierno – financieros, de recursos humanos y administración de materiales. Estarán integrados dentro de la empresa y a través del **DPRF** para los resúmenes nacionales.

*Diseminando y Brindando Acceso a la Información*

- La red de Internet será el medio principal para diseminar y brindar acceso a la información relativa a los bienes inmobiliarios federales.
- Todas las políticas, procedimientos, estándares y principios-guía relativos a la administración de los bienes inmobiliarios federales estarán disponibles en un sitio de Internet.
- Se seguirán los estándares informativos geo-espaciales del gobierno federal para mejorar el acceso a la información sobre bienes inmuebles federales.

*Retención o Eliminación de la Información*

- Los departamentos seguirán los estándares de los Archivos Nacionales y el Consejo del Tesoro para la retención y eliminación de registros relativos a los bienes inmobiliarios federales.
- Los departamentos establecerán y seguirán cronogramas de retención y eliminación.

*El Directorio de la Propiedad Real Federal*

- El **Directorio de la Propiedad Real Federal (DPRF)** funcionará como el principal sistema de información sobre los bienes inmuebles federales y su uso (ver detalles sobre el DPRF debajo).

### *Responsabilidades para el Manejo de Información sobre Bienes Inmuebles*

Los custodios son responsables de:

- Implementar el Marco de Trabajo de Administración de Información sobre bienes inmobiliarios
- Monitorear los progresos en el área de la administración de información sobre bienes inmobiliarios
- Mantener la información principal sobre bienes inmuebles en el **Directorio de Propiedad Real Federal**
- Llevar adelante un monitoreo interno de sus archivos de información sobre bienes inmuebles, de acuerdo con la Guía de Auditoría de Información sobre Propiedad Real.

Los administradores son responsables de:

- Evaluar las necesidades de capacitación del personal en el área de administración de información
- Brindar herramientas, tecnología y capacitación para apoyar el manejo de información de su organización
- Garantizar que los principios-guía IM e IT sean seguidos dentro de su organización.

La Dirección de Políticas de Propiedad Real y Materiales (DPPRM) es responsable de:

- Desarrollar, operar y mantener el **Directorio de Propiedad Real Federal**
- Proporcionar guías y servicios relativos a prácticas de administración de la información, concernientes a los bienes inmobiliarios federales.

## **DIRECTORIO DE PROPIEDAD REAL FEDERAL (DPRF)**

### **Desarrollo**

El DPRF es un componente clave del marco de administración de información y política de la SCT. Fue desarrollado a principios de los años '90 en respuesta a reformas significativas en la propiedad real, que significaron la creación de un centro de políticas sobre propiedad real dentro de la Secretaría del Consejo del Tesoro con nuevas responsabilidades en la política de administración de la información. Los primeros inventarios centrales que habían operado dentro de un departamento operativo probaron ser bastante ineficientes principalmente debido a un conflicto entre los objetivos operacionales y los objetivos comunitarios más amplios, y por la dificultad que tenía un departamento de línea para garantizar los reportes de datos desde otros departamentos.

El DPRF fue inicialmente diseñado como una base de datos autónoma con informes impresos anualmente. El objetivo era desarrollar un inventario central de información importante sobre bienes inmuebles, para todas las propiedades sobre las cuales el gobierno federal tenía un interés legal (propias, alquiladas y bajo licencia).

Los requerimientos iniciales incluían lo siguiente:

- proporcionar datos básicos sobre bienes inmuebles federales adecuados para un directorio
- utilizar un número único e identificador para todas las propiedades

La aplicación inicial demostró ser bastante ineficaz e ineficiente debido a:

- el esfuerzo operacional significativo relativo al procesamiento manual
- altos costos de impresión y distribución
- ingreso duplicado de datos y errores asociados
- datos no recibidos en tiempo y forma.

Los esfuerzos para desarrollar una tecnología servidor/cliente fueron rápidamente discontinuados y dirigidos hacia la tecnología de Internet. En 1994, el DPRF estuvo habilitado para el reporte de datos por Internet y fue instalado en la WWW para el acceso de datos. Esta aplicación inicial no incluía mapas (la tecnología de mapas de Internet no estaba disponible). En ese momento, la falta de mapas interactivos fue vista como una debilidad crucial de la aplicación. Los usuarios habían identificado la necesidad prioritaria de contar con datos de atributos, mapas y fotografías de todas las propiedades.

Para 1997, se agregó la funcionalidad GIS con base de Internet y el DPRF fue rediseñado para incluir muestras de mapas y navegación de mapas, apoyada a través de una compleja red de información de atributos y espacial. Se agregan fotografías continuamente.

Las encuestas de usuarios indican que la siguiente información es prioritaria:

- datos básicos de atributo – nombre, domicilio y uso
- fotografías de propiedades y edificios
- mapas de la ubicación de la propiedad

### **Objetivos Actuales**

El DPRF es el registro central y único listado completo de los bienes inmuebles del Gobierno de Canadá. Existen tres objetivos del DPRF:

1. Mantener un registro actualizado de información básica concerniente a los bienes de propiedad real del Gobierno Federal
2. Brindar 'información común' en el área de los bienes inmuebles
3. Proporcionar una representación dinámica con mapas de todas las propiedades
4. Funcionar como el instrumento primario para compartir información sobre bienes inmuebles dentro del gobierno federal, con otros niveles del gobierno y el público.

### **Alcance**

Para los propósitos del DPRF una propiedad debe ser contigua, de un tipo único de propietario y bajo la administración de un solo custodio. Todas las propiedades de los departamentos federales, agencias y corporaciones de la corona deben ser reportadas, incluyendo aquellas ubicadas en otros países. Los datos son informados al DPRF dentro de los 30 días siguientes a una transacción como, por ejemplo, una compra, transferencia, disposición y/o modificación.

### **Datos de Atributos**

**Número de Propiedad:** Un número único que asignado por el programa a cada propiedad cuando se crea el registro. Es archivado cuando se vende la propiedad, y nunca reasignado.

Este número es una importante 'clave común' para el intercambio de datos y la conectividad de bases de datos en todo el gobierno.

**Número del Predio:** Un sufijo numérico que es añadido al número de propiedad cuando una propiedad atraviesa un límite geo-político, por ejemplo: un límite municipal o provincial. Esto permite una distribución de los datos por área del predio.

**Identificador del Custodio de la Propiedad:** El identificador único utilizado por la organización custodia. La relación entre el número de DPRF y este identificador permite la conectividad entre bases de datos y las referencias cruzadas.

**Custodio:** El nombre de la organización (departamento, agencia o corporación de la corona) que tenga la administración de la propiedad.

**Tipo de propiedad:** La posesión del inmueble, es seleccionada de un código de ocho tipos:

1. En posesión de la Corona
2. Condominio/Cooperativa
3. Alquiler/Compra
4. Alquiler o Licencia
5. Resolución de Consejo de Protección (propiedades ubicadas en Reservas Indígenas)
6. Permiso de Uso de Tierras (permisos con provincias usualmente con derechos reversibles)
7. Dominio Secundario (edificios de un Departamento ubicados en la propiedad de otro)
8. Ocupados sin dominio

**Uso Primario:** El uso primario o predominante de cada propiedad seleccionada de una tabla de 334 códigos descriptores. Hay que tener en cuenta que esta tabla está siendo revisada, consolidada y reducida a más categorías lógicas. Muestras de los códigos descriptores de la tabla son:

- Subestación Experimental de Agricultura
- Estación de Investigación de Agricultura
- Torre de Control de Tráfico Aéreo
- Alcance de Armas Aéreas
- Hangar(es) de Aeronaves
- Aeropuerto de Radiofaro de Navegación Aérea
- Luces Marcadoras de Aeropuertos

**Domicilio, Nombre del Lugar, Municipalidad y Provincia:** Campos básicos de ubicación.

**Código Geográfico Estándar (CGS):** El CGS es un código de ubicación utilizado en Canadá para propósitos de censo, y también proporciona información sobre ubicación relativa a municipalidades.

**Distrito Electoral Federal (DEF):** El DEF es un área geográfica que está definida por una población representada en el Parlamento por un miembro electo.

**Área de Tierra:** El área de tierra de la propiedad, expresada en hectáreas.



**Cantidad de Edificios:** El número de edificios en una propiedad del DPRF.

**Área Cubierta:** El área acumulada de todos los edificios en una propiedad del DPRF expresada en metros cuadrados.

**Atributos Especiales:** Doce atributos pueden ser reportados al DPRF. Ellos son:

1. *Total o Parcialmente Bajo Agua* – La tierra se encuentra total o parcialmente bajo el agua.
2. *Se Aplican Regulaciones Hechas Bajo la Ley de Aeronáutica* – Las regulaciones hechas bajo la Ley de Aeronáutica se aplican a tierras en la vecindad de la propiedad.
3. *Restricción al dominio*– Existe una restricción al dominio, por ejemplo, que el dominio del inmueble se revierta a un dueño anterior cesando el presente uso de la tierra.
4. *Restricción de Alquiler Externo* – Existe una restricción o condición para un alquiler externo, por ejemplo un plazo mucho mayor que el habitual para ese tipo de inmuebles..
5. *Restricción de Alquiler Interno* - Existe una restricción o condición para un alquiler interno, por ejemplo una restricción al uso del inmueble involucrado mayor a lo habitual para ese tipo de inmuebles .
6. *Derecho de Servidumbre* - Una tercera parte tiene derecho a hacer un uso limitado específico, por ejemplo, permitir que una línea de transmisión de energía eléctrica atraviese la propiedad.
7. *Ocupación No Autorizada* – Existe una restricción debida a una ocupación o uso no autorizado por parte de terceros, por ejemplo una ocupación a largo plazo de la tierra por terceros, o un uso a largo plazo de la tierra para acceso a terrenos de pesca.
8. *Dominio Disputado* – El dominio es disputado por otra parte.
9. *Documentación Incompleta* – La propiedad no posee la documentación completa para acreditar el dominio.
10. *Exceso o Sobrante* – La propiedad ha sido reportada como Excedente o Sobrante.
11. *Sitio Contaminado* – Un sitio en el cual las sustancias poseen concentraciones (1) por encima de los niveles normales y presentan o podrían presentar un peligro inmediato o mediano para la salud humana o el medio ambiente, o (2) que exceden los niveles especificados por políticas y regulaciones.
12. *Tierra de Eliminación de Desechos Sólidos* – Un área de tierra o excavación que recibe o ha recibido desechos que puedan incluir desechos hogareños, desechos comerciales sólidos, desechos de aguas servidas no peligrosos, y desechos industriales sólidos.

### Datos Espaciales

El recurso de mapeo del DPRF está basado en conjuntos de datos espaciales de múltiples fuentes, incluyendo mapas digitales de la Serie de Mapas Topográficos Nacionales a escalas 1:7,500,000, 1:1,000,000, 1:250,000 y 1:50,000, como así también mapas digitales geo-espaciales del Distrito Federal Electoral y Subdivisión de Censos. También muestra mapas SVG generados a partir de una base de datos nacional a escala 1:25,000 (un producto de terceros, CanMap, que incluye características culturales adicionales como así también

nombres de calles). Las propiedades son mapeadas como polígonos (mayores a 25 h.a.) o como puntos centroides. Los polígonos de propiedad son mapas de sitios indicativos que no deben ser considerados como un catastro legal.

Elementos específicos del informe de perfil de la propiedad incluyen:

- vista del mapa del sitio generada a partir de la base de datos espaciales en SVG (Gráfica Vectorial Estándar)
- latitud y longitud
- vínculos con instrumento de mapeo que ubica la propiedad elegida o grupos de propiedades en un mapa interactivo.

La base de datos de atributos y el programa de mapeo están vinculados para permitir que los resultados de búsqueda (ya sea para una sola propiedad o para un conjunto elegido de propiedades) sean localizados en un mapa. Asimismo, las propiedades ubicadas y elegidas en el programa del mapeo pueden ser vinculadas con sus datos de atributos correspondientes.

### **Datos Gráficos**

Se están agregando fotografías al DPRF a medida que están disponibles. El DPRF puede mostrar fotos únicas o un álbum de fotos asociado a cualquier propiedad.

### **Datos Vinculados**

El DPRF proporciona datos a los que se puede acceder a través de vínculos con otras bases de datos. Centros de conocimientos específicos en el gobierno administran estos datos y la conectividad es establecida utilizando el número único de DPRF. Estas son importantes conexiones y constituyen un mecanismo para utilizar el DPRF para compartir información más ampliamente. Establecer más redes vinculantes es una de las metas importantes de DPRF. Actualmente existen vínculos a los siguientes datos:

- edificios históricos (datos sobre edificios históricos mantenidos por Parques del Canadá)
- datos sobre Pagos Sustitutivos de Impuestos mantenidos por Obras Públicas y Servicios Gubernamentales del Canadá
- datos sobre sitios contaminados en todos los sitios federales mantenidos por la SCT
- datos sobre sitios de eliminación de desechos sólidos en todos los sitios federales mantenidos por la SCT
- datos operativos de los custodios (sólo un custodio ha permitido el acceso a sus datos a través del DPRF, pero estos vínculos son una prioridad).

Desde el principio, se asumió que los datos financieros, que son parte de los datos operacionales, serían almacenados y administrados por el custodio. Esta información debería estar disponible para la SCT dentro de las 48 horas de ser requerido (al menos, en teoría). El problema es que algunos custodios no han incorporado el número de DPRF - o ni siquiera sus propios identificadores de bienes - en sus sistemas financieros. Esto implica que el análisis financiero a nivel de los bienes sea muy difícil. Como resultado de la introducción de la contabilidad en base a valores devengados, actualmente hay iniciativas en marcha para integrar los datos del inmueble y los datos financieros y, como mínimo, garantizar que las claves comunes (Número de DPRF y número de bien) estén incluidas en todos los sistemas.

### **Reportando Datos**

Los datos en el DPRF son reportados a través de 80 organizaciones de custodia. Tres opciones de reporte están disponibles:

1. **Reportes impresos** : Este método de reporte es utilizado por unas pocas organizaciones que tienen inventarios de propiedades muy pequeños. El reporte impreso no es fomentado ya que requiere el ingreso duplicado de datos y presenta riesgos de errores de reporte
2. **Ingreso de Datos En Línea**: La mayoría de los custodios utiliza un formulario de reporte en línea para informar al DPRF. Aquellos autorizados a presentar datos acceden a este formulario utilizando una contraseña asignada
3. **Reporte con Descarga**: Actualmente dos departamentos informan utilizando una descarga de datos desde su sistema operativo de bienes inmuebles. Las descargas son posibles en ASCII, MS Access o formatos de hoja desplegable.

Las metodologías para reportar con XML están siendo desarrolladas en la actualidad y se anticipa que este se convertirá en el método preferido para reportar en el futuro próximo, en particular para departamentos con grandes inventarios.

### Reportes de Datos

Una cantidad de reportes está disponible en línea en el DPRF. Estos incluyen:

- datos de resúmenes de reportes que proporcionan resúmenes de reportes en tiempo real, ilustrando diversos aspectos del inventario federal
- datos de propiedad a los que se ingresa usando el número único de propiedad, contraseñas (usualmente el nombre de la propiedad), o espacialmente usando el programa de mapeo
- mapeo de propiedad: El programa de mapeo permite visualizar, navegar e imprimir búsquedas basadas en mapas.

### Integridad de Datos

La integridad y precisión son la prioridad número uno y esenciales para cumplir los objetivos del DPRF. Las siguientes prácticas comerciales se han implementado para garantizar la integridad de los datos:

- se requieren **contactos designados** de cada organización que reporta. Dichos contactos definen a la comunidad de funcionarios responsable de la integridad de los datos. Se requieren tres contactos:
  - **Presentador de Datos** – El contacto de la organización aprobado para enviar datos al DPRF. En grandes organizaciones, particularmente aquellas que cuentan con oficinas regionales, a menudo se nombran muchos presentadores de datos
  - **Contacto Oficial** – El punto primario de contacto para cada organización en todos los asuntos operativos relativos al DPRF
  - **Funcionario Autorizado** – El contacto principal de la organización, responsable de nombrar a los presentadores de datos y los contactos oficiales para certificar la integridad y precisión de sus registros y encargarse de temas de política relativa al DPRF
- las **revisiones de las transacciones** son realizadas periódicamente por los administradores de datos del DPRF, y una cantidad de rutinas de oficina han sido desarrollada para identificar errores, por ejemplo, reportes de edificios sin información respecto del área cubierta serían rechazados

- una **certificación anual** es requerimiento de política para todos los custodios. El funcionario autorizado de cada organización custodia debe autenticar anualmente y por escrito la integridad y precisión de su registro en el DPRF. Dicha certificación es el elemento más importante para la integridad de datos del DPRF. Debe tomarse en cuenta que existen multas financieras impuestas a los custodios que no certifiquen su registro. La certificación departamental puede ser rechazada por la DPPRM cuando la información integral, a menudo basada en el monitoreo activo, haya identificado objeciones de integridad de datos en una organización
- se requiere la **documentación del proceso** de los procesos internos seguidos por un custodio en la certificación anual del DPRF. Esta documentación es evaluada y se realizan consultas con organizaciones cuando aparecen deficiencias
- el **monitoreo activo** de la integridad de datos de los custodios es realizado por la DPPRM en forma regular. Los inventarios son clasificados por tipo de propiedad, distribución geográfica, custodio y tenencia para determinar donde existen irregularidades. El proceso de verificación implica una serie de comparaciones entre bases de datos (con otras bases de datos de propiedad real federales y provinciales) diseñadas para identificar anomalías entre registros. Los custodios son responsables de rendir cuentas por las anomalías atribuidas a su registro o de realizar cambios en sus registros. Una guía de monitoreo de la SCT resume los procedimientos que pueden seguir las organizaciones para garantizar su propia integridad de datos
- la **Política de SCT** exige el reporte de datos al DPRF, la certificación de dichos datos y la integración de los requerimientos de datos (campos) del DPRF en el sistema operativo de información de los custodios. Además, la SCT ha implicado al DPRF en una serie de prácticas comerciales:
  - el registro del DPRF es exigido para el procesamiento de Presentaciones ante el SCT para aprobación de actividades programáticas
  - los custodios pueden participar en los procedimientos de la venta de un inmueble siempre y cuando su registro del DPRF esté certificado
  - todos los activos inmobiliarios incluidos en los registros financieros del gobierno deben tener un número válido de DPRF – un número que está registrado en los sistemas financieros de los custodios.

### Configuración Técnica

El DPRF es una base de datos de Servidor SQL habilitada para reportes vía Internet y con funcionalidad de acceso. Está en funcionamiento desde 1997 con la configuración que a continuación se indica. Específicamente, el DPRF es un programa complejo con nueve componentes distintos:

1. DPRFS: una versión con antivirus de la SCT para que los administradores del DPRF manejen datos, realicen reportes ad hoc y mantengan listas de contactos;
2. DPRF Público: una versión simplificada en internet (para usuarios fuera del Gobierno de Canadá).
3. DPRF Publiservicio: una versión mejorada en la Red de Empresas Gubernamentales (para funcionarios públicos con acceso a la intranet gubernamental);

4. DPRF Protegido: una versión en internet protegida con contraseña y encriptada, accesible para usuarios autorizados para el ingreso de datos y acceso a datos protegidos;
5. RPADMIN: archivos de administración en un directorio seguro en el servidor de internet, usados para manejar y monitorear el ingreso de datos;
6. DPRF Controlador de Gráficos: una aplicación cliente/servidor de Visual Basic utilizada para administrar fotografías y mapas estáticos en la base de datos;
7. DPRF MAPA: una aplicación GIS (MapInfo MapXtreme para Windows) funcionando en un servidor web exclusivo, pero vinculado a la aplicación principal del DPRF y a la base de datos DPRF.
8. Mapa de Propiedades del DPRF: una aplicación MapInfo Professional - Mapbasic usada para crear mapas de propiedad para el DPRF, en formato de Gráficos Vectoriales a Escala (SVG);
9. Actualización Geocoding DPRF: una aplicación MapInfo Professional - Mapbasic usada para sincronizar el MapInfo Geocoding con la base de datos SQL del DPRF

### Actividades Actuales de Ampliación

El DPRF funciona desde 1997 y su estructura ha permanecido más o menos estable. Se han implementado cambios significativos en los aspectos visuales y de manejo de aplicaciones, pero su estructura central ha permanecido sin modificaciones. Sin embargo, a medida que su uso aumenta y su importancia como herramienta estratégica se expande, es necesario realizar una cantidad de ampliaciones.

Información adicional sobre edificios y estructuras es requerida para apoyar la contabilidad en base a valores devengados, protección contra incendios, actividades históricas, conservación de la energía, etc. El agregado de los siguientes campos de información está siendo planeado en la actualidad:

- Identificador único de edificios (el número de DPRF más el número de bien de los custodios)
- Nombre del edificio
- Domicilio del edificio
- Área del edificio
- Uso(s) del edificio (de un código-tabla común de 50 usos)
- Fecha de construcción

Los edificios serán tratados como un componente de una propiedad.

Actualmente, las geo-referencias (latitud/longitud y polígonos) para cada propiedad son determinadas por la SCT. La latitud y longitud se convertirán en campos de reporte obligatorios para los custodios en el futuro inmediato y serán incluidos en el conjunto de datos que requiere su certificación. Se agregará funcionalidad al módulo de ingreso de datos en el DPRF para asistir en la localización y geo-codificación de las propiedades.

Un interés creciente en información cruzada entre dominios ha impulsado serias investigaciones para establecer inter-conectividad con las siguientes bases de datos:

- Datos de empleados por edificio y propiedad (requiere que los datos de empleados incluyan referencia al inmueble)

- Puntos de Presencia (oficinas y lugares que brindan servicios al público, por ejemplo, oficinas de pasaportes). La conectividad requerirá que el inventario existente de puntos de servicio sea comparado con edificios o propiedades
- Los títulos de tierras y los vínculos entre datos de registros requerirán un mapeo cruzado de vistas federales de propiedad real con vistas provincialmente registradas.

### **Lecciones Aprendidas**

Las siguientes lecciones aprendidas forman los principios básicos del DPRF y justifican su éxito:

- La información debe estar habilitada para acceso desde Internet y disponible para el gobierno y el público
- El sistema debe incluir datos espaciales administrados en un medio GIS. Agregar la funcionalidad espacial al DPRF después que se desarrollara la aplicación de datos de atributo, provocó algunas dificultades que habrían sido evitadas si las vistas espaciales hubieran sido creadas primero y los datos de atributo asociados luego con los objetos gráficos de propiedad/edificio
- La integridad de reportes y datos deben estar implícita en la política y prácticas comerciales. Vincular la integridad de datos con la financiación de programas y actividades ha sido muy efectivo.
- El sistema principal de datos debería ser centralmente administrado, de preferencia por una organización orientada hacia las políticas para evitar conflictos
- Los diccionarios de datos deben ser claros y basados en tablas de códigos comunes, en la medida de lo posible
- Los requerimientos de datos deben ser mantenidos al mínimo y su uso justificado. Vincular los datos con la fuente siempre debería ser la primera consideración
- Las oportunidades de conectividad con otros datos incluidos en otros dominios deberían ser diseñadas y facilitadas a través de claves comunes – el número de propiedad en el caso del DPRF
- Las organizaciones que administran inmuebles y que reportan datos relativos a ellos deben hacerse responsables por la integridad de los datos.

### **Acceso al DPRF**

La versión pública del DPRF puede ser consultada en la siguiente URL:  
[www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif](http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif)

Un registro de propiedad típico – propiedad 00373 puede verse en:  
[www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/property-bien.asp?Language=EN&PN=00373&PPN=00](http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/property-bien.asp?Language=EN&PN=00373&PPN=00)

Detalles sobre la función de mapas pueden ser consultados en:  
<https://map-carte.tbs-sct.gc.ca/map-carte/about-apropos.asp?Language=EN>

# **FRANCIA : ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES FISCALES – PERFIL DE PAÍS**

**Bernard Bizet**

Con contribuciones de Olga Kaganova y Juliana Pigey, Urban Institute

Revisado en junio de 2003

## INTRODUCCIÓN Y REVISIÓN DE LAS REFORMAS EN CURSO

El Estado es el propietario más grande de bienes raíces en Francia. La cartera de bienes raíces estatales totaliza aproximadamente unas 300.000 unidades y está conformada por 120 a 150 millones de metros cuadrados de espacio cubierto. Aproximadamente la mitad del inventario está constituido por espacio de oficinas o comerciales, mientras que el resto se compone de depósitos, edificios de archivos, e inmuebles residenciales. Alrededor del 80 por ciento del inventario está ocupado por ministerios y organizaciones públicas o administrativas.

Sin embargo, falta información precisa sobre la composición y el uso de las carteras de propiedades estatales. Además, el Estado no tiene un conocimiento claro acerca del potencial económico y el valor real de sus propiedades. La situación se complica aún más por la complejidad de las reglas administrativas y las restricciones legales que afectan la administración de dichas propiedades. Los vínculos entre inversión, depreciación, optimización de costos y gastos, y otras decisiones fiscales son débiles. Se precisan enfoques más flexibles y adaptables para racionalizar las opciones entre compra, arriendo, cesión, mantenimiento actual o decisiones de renovación.

La reforma y modernización de la administración estatal de bienes raíces constituye un elemento clave para mejorar el desempeño global del sector público, y por lo tanto este proceso de modernización representa un aspecto esencial del marco global de las reformas administrativas.

Las recientes iniciativas de reformas asociadas con la administración de bienes inmuebles han tomado ciertos caminos claves, los cuales incluyen :

- Revisión de la contabilidad y presupuesto de propiedades. En particular, una nueva ley aprobada el 1º de agosto de 2001 afecta al proceso nacional de presupuesto asociado a los bienes inmuebles: en lugar de estructurar las carteras de bienes raíces de acuerdo a la naturaleza de su asignación, éstas deben estar estructuradas por programas multi-anales y posibilidades de decisión "fungibles". Esto facilitará la compra y venta de propiedades públicas. Además, a cada ministerio – bajo el auspicio del Ministerio de Finanzas – se le ha asignado la tarea de implementar las reformas contables.
- Desarrollo de una nueva política y metodología para la administración de bienes. Esto culminó en la creación de una comisión de alto nivel (que reporta directamente al Primer Ministro), la Comisión Interministerial de políticas de Bienes Raíces Estatales.
- Implementación de iniciativas relacionadas con la reducción de las carteras de propiedades públicas, a través de privatizaciones.

Sin embargo, a la fecha no hay indicios de que el Estado esté dispuesto a converger con los enfoques y metodologías de administración de propiedades del sector privado. Más bien, el Estado se ha comprometido a un proceso de reformas para cumplir con su obligación de mejorar los servicios públicos y proteger los intereses de la propiedad pública.

## MARCO REGULATORIO Y LEGAL



La propiedad fiscal está constituida por bienes raíces y, además, por lo que en Francia se denomina *propiedad personal*.<sup>48</sup> Los bienes inmuebles pueden ser clasificados de acuerdo a una variedad de criterios. Por ejemplo, pueden distinguirse de acuerdo al ente que las posee. Si una propiedad pertenece al Estado, región, departamento, comuna, etc., entonces cae dentro de una cartera fiscal especial (patrimonio fiscal) del Estado, región, departamento o comuna. Otra clasificación distinguiría entre propiedades que son usadas por el público o que se destinan a servicios públicos, por un lado, y propiedades sin dichos propósitos, por el otro.

Para ser calificado como parte de la cartera fiscal (patrimonio fiscal), una propiedad debe satisfacer una condición necesaria y una de tres condiciones alternativas.

**Condición necesaria:**

El bien debe pertenecer a una entidad pública, sin importar el método de adquisición. Una propiedad que pertenezca a una entidad privada no puede ser de patrimonio fiscal, incluso si se utiliza para un servicio público.

**Condiciones alternativas:**

(i) La propiedad es accesible directamente por parte del público. Cualquier individuo privado tiene acceso a ella, sin la ayuda de intermediario alguno. Este es el caso de parques, calles, costas, etc.

(ii) El bien puede ser afectado a un servicio público a través de un arreglo especial. Por ello la propiedad pública – propiedad inmueble y propiedad personal – está sometida a un estatuto de protección que es necesario para el adecuado funcionamiento de un servicio público.

Este bien pertenece al dominio público sólo si su adopción por parte del servicio público es resultado de transformaciones específicas, o "sui generis", p.ej. un estacionamiento para una estación de tren, estadio, mercado, etc. La afectación a un servicio público puede aplicarse a parte de un edificio o de un establecimiento público.

(iii) El bien puede ser un accesorio de otro bien público, que es en sí mismo de dominio público.

Los bienes inmuebles en el patrimonio público son, en general, indispensables. Están gobernados por un sistema especial legal e institucional que aspira a protegerlos contra (i) desmembramiento, (ii) usurpación, y (iii) daño. Esto lleva globalmente a la inalienabilidad de la propiedad inmueble fiscal, a menos que se complete un proceso especial. En particular, una transferencia de un inmueble fiscal de un propietario público a uno privado es posible tanto por medio de una ley especial como a través de un proceso de dos etapas:

- Primero, la entidad pública que posee el inmueble tiene que tomar la decisión de "desafectación", y

<sup>48</sup> En la ley francesa, "propiedad personal" se clasifica como propiedad mueble, bienes o derechos. Los bienes raíces se clasifican como inmuebles y tienen sus propios atributos legales.

- Segundo, la propiedad debe ser objeto de un proceso de "desclasificación", el cual lo saca del dominio público.

La "afectación" y "desafectación" son actos legales que, respectivamente, incluyen y excluyen la propiedad del dominio público. La autoridad que decide dicha afectación es generalmente una entidad pública, el propietario del bien. El poder para "afectar" o "desafectar" es el corolario de dicho derecho de propiedad.

La afectación "formal" resulta de un acto legal realizado por la autoridad competente, habitualmente el ministro o prefecto. Normalmente, la afectación formal no resulta suficiente para la inclusión del bien inmueble en el dominio público. Es necesaria la afectación "material" a través del uso efectivo de la propiedad para la misión que le ha sido asignada en el acto de afectación legal. Sin embargo, una afectación implícita puede también existir. Este es el caso de la expropiación de una parcela bajo una decisión formal especial, la "declaración de utilidad pública" (*déclaration d'utilité publique*). En este caso, la declaración de utilidad pública no es por sí misma una decisión de afectación.

### **Afectación y clasificación:**

La clasificación es un acto unilateral, explícito o implícito. A través de este acto la entidad administrativa sin dominio pronuncia la incorporación de la propiedad —o del bien— al dominio público, o determina el status de una propiedad —o de un bien— el cual ya ha entrado en el dominio público.

En el primer caso debe distinguirse entre:

- (i) una clasificación seguida de una incorporación ejecutada bajo la condición suspensiva de una "afectación de hecho" (*affectation de fait*) o
- (ii) una clasificación seguida por una incorporación directa sin ninguna otra formalidad. Aquí ocurre una combinación de las afectaciones formal y material. Esto explica cómo una propiedad o bien desafectado esté todavía incluida dentro del dominio público, en tanto no se haya desclasificado.

Como ejemplo de la fuerza de la protección de la propiedad pública, no es posible ofrecer en alquiler o venta un cruce peatonal en un lote de propiedad pública. Para ello el propietario público debe (i) desafectar la propiedad, (ii) inscribir a la propiedad —ahora bajo status privado— una servidumbre de cruce y (iii) re-afectar la propiedad para dominio público.

Todas las cuestiones legales relacionadas con los inmuebles públicos (por ejemplo, un conflicto entre vecinos respecto al uso de una plaza pública, o la responsabilidad civil o penal del dueño de un bosque de "dominio" público abierto a visitantes, o un conflicto respecto al alquiler de una propiedad pública a un inquilino privado) son tratadas exclusivamente por un tribunal administrativo.

En cualquier situación, el tribunal administrativo, luego la corte de Apelaciones Administrativas y finalmente al nivel más alto el Consejo de Estado (*Conseil d'Etat*), pueden decidir examinar el proceso de afectación y los motivos expresados, así como el proceso de desafectación. Además, es tarea de estas cortes el verificar la protección del Interés Público en todas las

situaciones y controlar un perfecto procedimiento administrativo durante el proceso de desclasificación.

Sin embargo, una jurisdicción judicial (Asuntos Públicos, bajo el Tribunal de Conflictos) es responsable de decidir la competencia legal la Corte Administrativa para examinar los contratos con la administración, sus agentes, o el carácter comercial de la disputa. No obstante lo anterior, la jurisdicción judicial no puede intervenir en la calificación de un activo público.

La administración de las entidades públicas que poseen inmuebles públicos tiene la capacidad de imponer numerosas servidumbres administrativas en propiedades privadas colindantes con propiedades públicas. En la mayoría de los casos, dichas servidumbres no generan pagos al vecino.

Más aún, respecto al uso de propiedad inmueble pública la administración tiene la autoridad de definir más precisamente el acceso y el uso de dicha propiedad. Por ejemplo, la administración tiene el derecho de denegar el acceso a un edificio o terreno, excepto a otro servicio administrativo. También puede aceptar el uso de sus bienes previo pago de un derecho de uso. La administración también puede imponer restricciones especiales que los propietarios privados generalmente no pueden controlar:

- La administración tiene el poder de determinar unilateralmente los límites de los bienes raíces públicos, así como restricciones especiales de modo de proteger dichos bienes.
- Los bienes raíces públicos no pueden ser adquiridos por prescripción<sup>49</sup> y no pueden ser confiscados mediante acción legal.

Sin embargo, la administración enfrenta ciertas limitaciones de su poder sobre bienes raíces. Cada administración tiene que pagar impuestos por los bienes bajo las provisiones establecidas en las regulaciones fiscales.

Dado el rol que el Estado tiene, se pueden distinguir tres categorías de bienes raíces:

- edificios utilizados para servicios públicos. Dichas propiedades son las más fácilmente distinguibles como propiedad estatal, y son usualmente las más utilizadas por parte de empleados gubernamentales y el público en general.
- edificios no utilizados para servicios públicos. Dichas propiedades pueden ser administradas bajo "reglas internas", pero como son propiedades estatales igual se siguen considerando dentro del marco de gestión global. Dichas reglas internas se establecen a nivel nacional a través de instrucciones estatales o ministeriales. Adaptaciones más específicas pueden ser permitidas a nivel práctico, pero siempre bajo el control administrativo *a posteriori* (usualmente, a requerimiento del prefecto)
- terreno no desarrollado. El Estado usualmente posee este tipo de propiedades debido a su responsabilidad de proteger o conservar ciertos tipos de terrenos o ecosistemas.

Como se indicó antes, el patrimonio de dominio público se identifica mediante derechos de propiedad (lo cual puede incluir permisos de construcción, usufructo o similar tipo de propiedad, servidumbre de bienes raíces, etc.) de varias entidades públicas, tales como el Estado, región, departamento, municipalidad, o establecimiento público. Este enfoque es útil en la medida que

<sup>49</sup> Adquisición por prescripción se define como la obtención de legal del título bajo la sola posesión por tiempo prolongado. La ocupación por un período prescripto en el código civil de procedimientos, prohíbe las acciones para la recuperación la propiedad, y otorga el título por prescripción.

contiene una definición precisa de los vínculos legales y las diferencias entre propiedad privada y pública. Por ello, teniendo en cuenta los derechos de propiedad, hay varios dominios públicos en cuestión:

- Los dominios públicos del Estado, que incluyen dominio fluvial y marítimo, rutas nacionales y autopistas, dominio militar, algunas redes de telecomunicaciones, edificios y bienes administrativos, etc.
- El dominio público de una región, que es ahora comúnmente aceptado, desde que se aprobó una ley de descentralización (2 de marzo de 1982) que define a una región como una colectividad "local". Su dominio incluye edificios y obras regionales, pero no caminos<sup>50</sup>;
- El dominio público de un departamento, que incluye los caminos departamentales, algunas vías de ferrocarril, edificios para servicios públicos -hospitales, tribunales y cortes, museos, etc. Y propiedades muebles;
- El dominio público de una comuna, que ha consistido desde hace tiempo en propiedades afectadas al uso público -camino comunales, plazas de mercados, edificios religiosos, cementerios- o afectados a los servicios públicos -hospitales, algunos aeropuertos, redes de distribución de agua, etc.; y
- La propiedad de establecimientos públicos que también pertenecen al dominio público, pero con limitaciones introducidas por el Consejo de Estado:
  - Los edificios construidos por establecimientos públicos o comprados por una persona privada no pueden ser registrados como propiedad de dominio público. Se consideran propiedades privadas de establecimientos públicos.
  - Las propiedades obtenidas del dominio público estatal o territorial, las cuales son transferidas a un establecimiento público, permanecen como propiedad pública en tanto se afecten a un servicio público o puedan ser usadas por el público.

## MARCO INSTITUCIONAL

La reforma administrativa en Francia obedece a un principio simple: Cada ministerio es responsable por la gestión y la modernización de su administración. Ello implica un alto grado de independencia en la toma de decisiones respecto a propiedad dentro de ministerios de línea. Por ejemplo, luego que cierto inmueble ha sido adquirido en nombre del Estado y asignado a un ministerio específico, el prefecto del departamento en cuyo territorio se encuentra este inmueble está generalmente a cargo de las funciones de administración cotidianas. Esta clase de separación de propiedad del uso / administración crea numerosas dificultades y tensiones entre propietarios y usuarios públicos. A menudo, un dueño preferirá cambiar la afectación de una propiedad para un nuevo uso de otra entidad administrativa. El cambio de dicha afectación puede ser iniciado por el ministerio, el prefecto o la comuna. Se puede organizar una compensación entre las dos partes (el inquilino anterior y el nuevo).

Las instituciones claves con roles especiales relativos a la propiedad pública incluyen:

<sup>50</sup> Una nueva fase de descentralización está siendo discutida actualmente y, si fuese adoptada, ampliará la competencia de las regiones.

**Ministerio de Economía, Finanzas e Industria (MINEFI).** Es el ministerio con responsabilidad general sobre la administración y evaluación de los inmuebles públicos estatales. Estos servicios caen dentro de la Dirección General de Impuestos. El ministerio definirá, en el futuro y hasta cierto grado, la política de propiedad pública a través de las políticas contables y presupuestarias. También es responsable de establecer un marco nacional general administrativo.

**Administración de Dominio (Domaine).** D Pertenece a la **Dirección General de Impuestos (Direction Générale des Impôts ó DGI)**<sup>51</sup> es la administradora principal de los bienes inmuebles estatales. Se organiza en base a una oficina central y oficinas de Administración de Dominio en cada departamento, como parte de los servicios fiscales departamentales de la DGI. En particular, Administración de Dominio está a cargo del sistema de información de propiedades, sobre la que se basan los impuestos, la Tabla General de Propiedades Estatales - *Tableau Général des Propriétés de l'État ó TGPE* (ver mas adelante). Sus funciones principales son las siguientes:

- Orientación de políticas, desarrollo de la *doctrina de dominio*, proyectos legislativos (leyes, decretos, ordenanzas, etc.),
- Administración de Dominio maneja las disputas relacionadas con la propiedad pública estatal
- Se le asigna la verificación de todas las transacciones con propiedades públicas mayores a \$75,000 (ó \$12,000 para un contrato de alquiler) comprometidas por la administración de cualquier entidad pública.
- Cualquier transferencia de propiedad pública tomada por una municipalidad con una población mayor a 2.000 habitantes debe ser declarada a Administración de Dominio del departamento (sub-regional).
- Administración de Dominio también define las condiciones económicas para la ocupación de cualquiera de las propiedades de dominio público (dominio nacional, regional, departamental, municipal) por parte de inquilinos privados; especifica el precio que debe ser pagado y verifica la condición legal de ocupación. Generalmente la cesión o arriendo de cualquier propiedad pública se lleva a cabo por medio de una transacción privada frente a un notario.
- Maneja las ventas de cualquier propiedad desclasificada.

**Dirección Nacional de Intervenciones en el Dominio Público (Direction Nationale des Interventions Domaniales ó DNID).** Éste es un servicio externo de la DGI, que lleva a cabo gran parte de las actividades de dominio y de administración de propiedad inmobiliaria estatal ubicada en la Región de "Ile de France" (París y alrededores). En particular, las actividades del DNID comprenden:

- Evaluación de operaciones con inmuebles fiscales, llevadas a cabo por la agencia de desarrollo estatal para Ile de France;
- Evaluación de valores de inmuebles para ventas por parte de gobiernos locales;
- Manejo de ventas de inmueble en la Región de Ile de France
- Manejo de ventas de bienes muebles para las cuales las agencias estatales no tienen uso alguno, así como los bienes muebles obtenidos mediante confiscación, abandono u otros procedimientos;
- Administración de bienes inmuebles estatales de dominio privado en Ile de France.

<sup>51</sup> Dentro de la DGI es el Subdirectorío de Asuntos de Bienes Raíces (*Sous-Direction des Affaires Foncières*), incluyendo la oficina "F3 - Domaine".

**Comisión Interministerial para Políticas de Bienes Raíces.** Éste es un cuerpo de soporte especial a nivel interministerial creado para asistir a los ministerios en su tarea de desarrollar e implementar reformas de sus funciones de bienes raíces. Esta comisión especial interministerial reporta directamente al Primer Ministro y provee un marco para la compatibilidad con las actividades de la Dirección Nacional de Impuestos, la Delegación Interministerial para la Reforma del Estado, la Secretaría General del Gobierno y la Dirección de Presupuesto. Se espera de la Comisión:

- Desarrollar una metodología coherente para mejorar y monitorear la administración de bienes, la cual debe incluir terminología, tipología de propiedad, conceptos técnicos, estándares de mantenimiento, indicadores principales, etc.;
- Sugerir ahorros posibles en tres direcciones: costo de ocupación, costo de mantenimiento, y gastos operativos (calefacción, seguridad, etc.); y,
- Sugerir enfoques más racionales (económica y financieramente) para la toma de decisiones respecto a la construcción o adquisición, alquiler, venta y mantenimiento / renovación.

La **Corte Administrativa** *considera* y decide sobre todos los asuntos legales concernientes a la propiedad pública (ver más arriba).

#### **Competencias de bienes raíces para entidades públicas**

- 1) Adquisición. Cada nivel de organización territorial (comuna, departamento, región, Estado) puede adquirir propiedades públicas. Esto puede hacerse mediante fondos existentes en la organización o mediante el financiamiento de otras entidades administrativas. La administración del dominio público controla el precio de la adquisición de terrenos.
- 2) Arriendo. Cada nivel de organización territorial (comuna, departamento, región, Estado) puede alquilar propiedades públicas. El prefecto supervisa las condiciones legales, la factibilidad y el costo.
- 3) Nueva construcción. Cada nivel de organización territorial (comuna, departamento, región, Estado) puede construir bienes inmuebles y renovar propiedades públicas. Por ejemplo, la construcción de una escuela secundaria, puede ser financiada por la región mediante con una co-financiación por parte del Estado. La administración de dominio público controla el precio y el prefecto supervisa las condiciones legales.
- 4) Diseño arquitectónico para una nueva construcción. Sólo los arquitectos con diploma estatal pueden competir por el diseño y supervisión de la construcción de edificios públicos.
- 5) Mantenimiento, seguridad y otras funciones de administración de propiedad. Cada nivel de organización territorial (comuna, departamento, región, Estado) tiene la tarea de mantener y garantizar la seguridad de sus edificios y propiedades públicas. El prefecto realiza una función de control en la mayor parte de los casos.
- 6) Ventas. Cada nivel de organización territorial (comuna, departamento, región, Estado) puede vender sus bienes inmuebles bajo las condiciones expresadas más arriba.
- 7) Conservación del patrimonio histórico y cultural. Cada nivel de organización territorial (comuna, departamento, región, Estado) debe proteger sus propiedades públicas "clasificadas" y bienes artísticos. Un marco legal y administrativo muy detallado define las tareas y responsabilidades de varias partes para (i) administración de la protección, (ii) actividades de reparación y mantenimiento que deben ser ejecutadas bajo un control muy cercano del cuerpo estatal de arquitectos, arqueólogos y expertos en arte.

## INVENTARIO DE PROPIEDADES ESTATALES DE BIENES RAÍCES

Los objetivos de los registros de inventario de propiedades estatales son dobles y representan dos roles del estado: como propietario y como usuario de bienes raíces. El inventario de propiedades de bienes raíces se llama *Tableau Général des Propriétés de l'État* (TGPE) y es desarrollado y mantenido por Dominio de Administración, el cual fue descrito en la sección anterior. El TGPE incluye sólo inmuebles de servicios estatales y de agencias públicas estatales; no incluye inmuebles pertenecientes a gobiernos locales (región, departamento, comuna).

La información del TGPE ha sido utilizada principalmente con propósitos fiscales y legales y es menos apropiada para la administración de bienes en sí. Por ejemplo, el sistema no provee información precisa respecto a tamaño de edificio o terreno<sup>52</sup>, su uso, nivel de ocupación y estado del mantenimiento.

Cada ministerio es responsable para enviar información al TGPE. Un bajo flujo de envío de información y errores en su calidad, junto con limitaciones en la capacidad acumulativa en Administración de Dominio, han sido las principales razones por las fallas informativas en el TGPE.

Las fallas en el sistema actual de inventario han llevado a algunas divisiones en la administración central a desarrollar sus propios sistemas de inventario. El Ministerio de Finanzas espera integrar estos múltiples registros de inventarios en un sistema completo y unificado.

El mayor defecto del TGPE es que ha sido mantenido en formato impreso, lo cual no facilita su consulta y actualización. El aspecto clave de la reforma es la informatización y puesta en línea en tiempo real del TGPE.

### Reforma del *Tableau Général des Propriétés de l'État* (TGPE)

La necesidad de reformar e informatizar al TGPE se basa en el requerimiento de información confiable y amigable para el usuario, que pueda ser actualizada frecuentemente.

Las sugerencias para la reforma reflejan tanto el contenido del sistema como su administración, e incluyen lo siguiente:

- El nuevo TGPE tendría un nivel "nacional", incluyendo información legal: nueva construcción, modificación del código zonal, cambio de ocupantes, etc.
- La superficie sería catalogada como espacio "útil" o "no útil", de acuerdo a una definición precisa.
- La actualización sería realizada directamente por Administración de Dominio, no por los ministerios.
- Un número de identificación único sería creado para cada edificio, y sería mantenido

<sup>52</sup> Una encuesta estadística mostró que la recolección de información para el 20% de los edificios y el 16% de los terrenos podría ser errónea.

como referencia para cualquier decisión con consecuencias financieras.

- Administración de Dominio prepararía un resumen de la situación global y el estado de los bienes, y se enviaría a cada ministerio y cada municipalidad, departamento o región.

Como parte de la reforma de la administración de información asociada a la propiedad pública, se ha decidido informatizar el TPGE (llamado STPGE, o servidor TPGE). El sistema informático incluiría la siguiente información:

- Catastro detallado de las propiedades públicas, con cuatro subdivisiones de información: técnica, legal, administrativa y contratos.
- Registro de los proyectos de mantenimiento en el corto y mediano plazo.
- Registro de construcción, mantenimiento y trabajos de mejoras en edificios. Esta información ofrecería la posibilidad de monitorear el progreso de dichos trabajos.
- Crear una bitácora de proyectos llevados a cabo.
- Optimización de la administración técnica de las propiedades construidas y de su uso de energía
- Base de datos gráfica y fotográfica.
- Evaluación de la calidad del mantenimiento.
- Mejora de la estrategia de bienes raíces en los cuerpos responsables por la propiedad pública.

La versión informatizada del TGPE está todavía en una fase experimental y de desarrollo, y tomará varios años implementarla. Una de las metas será también la de dotar al Estado con el establecimiento de un balance anual y un registro de los valores de las propiedades bajo su posesión.<sup>53</sup>

Sin embargo, el problema fundamental respecto al inventario de propiedad estatal es que Administración de Dominio, en sus tareas y a través del TGPE, no está enfocada principalmente a la optimización de la administración de bienes.

#### **Otro Intento de Inventariar Propiedad: Planes Maestro de bienes raíces a nivel departamental**

Los Planes Maestros de Bienes Raíces para Departamentos fue concebido entre 1992 y 1997. Los datos recolectados en 6 departamentos pilotos fueron lo suficientemente detallados para definir la ocupación de los edificios. Sin embargo, los datos respecto a la superficie cubierta y la superficie de terreno son todavía considerados poco confiables, y su precisión parece convertirse en uno de los aspectos más dificultosos de este proceso.

Las tablas de más abajo proveen muestras de información de la propiedad pública actualmente disponible por parte de la Dirección General de Impuestos.

---

<sup>53</sup> La reforma contable reciente para gobiernos locales los obliga ahora a establecer balances de activo – pasivo de sus posesiones, incluyendo propiedad inmueble.



**Tendencia reciente de los edificios del Estado para el funcionamiento de los servicios públicos**  
**Área cubierta - Millones de m<sup>2</sup>**

	1992	1993	1994	1995	1996
Propiedades estatales ocupadas por usuarios estatales	79.7	78.4	79.8	80.4	80.8
Alquiladas o cedidas gratis a otros inquilinos	19.3	19.4	19.4	19.4	19.3
Cedidas sin cargos de uso a otros inquilinos	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
Total	98.8	98.6	100.0	100.1	100.9

Fuente: Dirección General de Impuestos

Los edificios públicos del Estado representan aproximadamente 100 millones de metros cuadrados, 80% de los cuales es ocupado por usuarios estatales, 19% es alquilado o cedido gratuitamente a otros inquilinos, y 1% es cedido sin cargos de uso a otros usuarios. En los cuatro años detallados en la tabla de más arriba, el área cubierta de las propiedades estatales se ha incrementado en un 2.6%.

**Distribución de los edificios estatales entre la Administración Central, servicios descentralizados y establecimientos públicos del Estado, 1996, Miles de m<sup>2</sup>**

	Asamblea Nacional Cuerpos Nacionales	Administración Central	Servicios descentralizados	Establecimientos Públicos del Estado	Total
Miles de m <sup>2</sup>	235	2,389	79,958	21,148	103,730
% del Total	0,2	2,3	77,1	20,4	100

Fuente: Dirección General de Impuestos

Esta tabla muestra que las instituciones del gobierno central ocupan un 3% de las propiedades estatales, mientras que los servicios descentralizados y los establecimientos públicos del Estado ocupan el restante 97%.

**Distribución de los edificios públicos de acuerdo a su uso, 1996 Miles de m<sup>2</sup>**

Oficinas	Edificios para visitantes públicos	Construcción técnica	Propiedades militares
18.013	35.280	12.174	38.159
17%	34%	11%	37%

Fuente: Dirección General de Impuestos

Es importante señalar que el área cubierta de las propiedades militares representa un 37% del

total de las propiedades estatales

*Informe de la actividad de inmuebles fiscales entre 1999 y 2001*

Actividad acorde al número de registros relacionados con el dominio estatal de bienes raíces.	1999	2000	2001
Autorización para la ocupación y concesión de dominios públicos estatales.	96.137	97.421	N/A
Número de unidades residenciales estatales legalmente ocupadas.	87.145	88.093	N/A
Unidades de bienes raíces registradas en la Lista General de Propiedades Estatales (TGEP)	107.771	109.910	112.007
Transacciones de bienes raíces:			
Ventas	4.772	5.103	2.741
Adquisiciones (incluyendo leases)	12.433	12.514	11.900
Intervenciones en bienes raíces: Evaluación de bienes raíces a pedido de las autoridades públicas para expropiación, adquisición pública de propiedades privadas, evaluación del precio de apropiación, valor de servidumbres, etc.	206.175	205.275	202.306
Expropiación	3.200	3.084	N/A
Bienes públicos "no inmuebles"			
Número de ventas	70.258	57.145	N/A
Cantidad de propiedades privadas del Estado	21.238	21.953	21.973

Fuente: Dirección General de Impuestos

## SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FISCAL Y CONTABILIDAD

### Presupuesto

Una revisión reciente del proceso de presupuesto y contabilidad afecta al proceso nacional de presupuesto asociado a las propiedades inmuebles: en lugar de estructurar las carteras de bienes raíces de acuerdo a la naturaleza de su asignación, las carteras deberían estar estructuradas por programas multi-anales y posibilidades de decisión "fungibles". Estos cambios fueron incluidos en la nueva Ley Orgánica para Reglamentación Financiera (adoptada el 1 de agosto de 2001), la cual garantiza a cada ministerio la autoridad adicional para destinar recursos entre los gastos de personal civil, presupuesto funcional (programas o servicios), e inversiones o venta de bienes raíces. Esto facilitará la compra y venta de propiedades públicas. Además, cada ministerio – bajo el auspicio del Ministerio de Finanzas – tiene la tarea de implementar las reformas contables.

De acuerdo a la ley, el nuevo enfoque debe incorporar una evaluación general de bienes, incluyendo nueva construcción. Además, el programa de bienes raíces de cada ministerio debe tener objetivos claramente definidos e indicadores de desempeño. Sin embargo, dichas provisiones no entrarán en efecto hasta 2005.

Las tablas siguientes proveen algunos indicios respecto a los gastos e ingresos asociados a los edificios públicos y sus tendencias recientes.

*Inversiones de capital en bienes raíces por parte de ministerios civiles, Millones de Dólares*

Clase de gasto	1995	1990	Variación 90 a 95
Obras de construcción y reparación	2.742	2.637	+ 4%
Adquisición de edificios	70	199	- 84%
Inversión total en bienes raíces civiles	2.812	2.822	- 0,3%
Total excluyendo inversiones en caminos	1.329	1.350	- 1,5%

Fuente: Dirección General de Impuestos

*Inversiones en bienes raíces por parte del Ministerio de Defensa, Millones de Dólares*

Clase de gasto	1995	1990	Variación 90 a 95
Obras de construcción y reparación	991	916	+ 8%
Adquisición de edificios	2	3	
Inversión total en bienes raíces militares	993	919	+ 8%

Fuente: Dirección General de Impuestos

*Inversiones en bienes raíces públicos, Millones de Dólares*

Base	1995	1990	Variación 90 a 95
Total bienes raíces	3.805	3.756	+ 1,3%
Construcción	2.322	2.269	+ 2,3%

Fuente: Dirección General de Impuestos

*Gastos de alquiler, Millones de Dólares*

1995	1990	Variación 90 a 95
744	564	+ 32%

Fuente: Dirección General de Impuestos

*Gastos operativos relacionados con bienes raíces públicos, Millones de Dólares*

Clase de gasto	1995	1990	Variación 90 a 95
Distribución de agua	253	257	- 1,6%
Reparación y mantenimiento	478	384	+ 24%
Seguridad	17	8	+ 113%
Limpieza	130	84	+ 54%
Total	878	733	+ 20%

Fuente: Dirección General de Impuestos

El incremento significativo de los gastos de alquiler entre 1990 y 1995 parece verse explicado por un aumento súbito del precio del alquiler por metro cuadrado, y no a un aumento de la superficie total alquilada.

En los presupuestos públicos, los ingresos relacionados con bienes raíces provienen de dos fuentes principales:

- Ingresos de fondos provistos en los presupuestos anuales municipales. El presupuesto municipal se compone de impuestos locales y pagos del Estado provistos cada año. La municipalidad cuenta con libertad para su uso.
- Ingresos provenientes de ventas de bienes raíces de propiedad pública, los cuales son transferidos a los Ministerios correspondientes.

*Ingresos de Municipalidades afectadas a inversiones locales del Estado\*, Millones de Dólares*

Terreno		Edificio		Total	
1995	1990	1995	1990	1995	1990
262	282	133	160	395	442

Fuente: Dirección General de Impuestos

Nota \*: Puede tratarse de la participación de colectividades locales en las inversiones del Estado.

Para todos los ministerios civiles, el monto total de lo obtenido por la venta de bienes raíces se muestra en la tabla más abajo:

*Venta de edificios administrativos, Millones de Dólares*

1993	1994	1995	1996
8,1	8,1	8,3	6,3

Fuente: Dirección General de Impuestos

**El Tema de Reconocer los Costos Reales de la Propiedad Inmueble**

Como parte de la reforma presupuestaria, se está examinando actualmente la idea de reconocer el costo de oportunidad de la propiedad estatal a través de una renta generalizada. Deben incluirse indicadores para el presupuesto interno estatal, o deben aplicarse gastos reales (precios de mercado) de alquiler a las organizaciones administrativas que ocupan edificios y terrenos públicos.

Hay dos objetivos para esta medida:

- Un objetivo es motivar a los ocupantes a que busquen un uso óptimo del edificio.
- Otro objetivo es incrementar la responsabilidad del Estado como propietario.

Estos dos objetivos están interrelacionados porque, en esta situación, los ministerios que arrienden tendrían mayor precaución si el Estado no se comporta como un propietario razonable, adoptando las medidas de mantenimiento y proyectos de mejoramiento necesarios.

Para el Estado, este sistema lo ayudaría a definir un límite superior en inversiones en inmuebles (no sobre-invertir) así como a establecer los periodos y condiciones para vender las propiedades.

Pueden considerarse aquí dos diseños:

**Renta Imputada**

Se calcularía el valor imputado de la propiedad. La idea es comparar, por un lado, el monto de los nuevos gastos en los que el Estado incurre, y por el otro, los ahorros que pueden ser obtenidos si se utilizara un "seudo valor y/o alquiler" a ser cobrado a los arrendadores. Se permitiría la negociación entre el Estado y el arrendador.

**Renta Real**

Bajo este sistema, el Gobierno creará una agencia pública especial que jugará el papel de propietario de edificios públicos en nombre del Estado, con la obligación de mantener, alquilar y vender las propiedades.

Sin embargo, existen ciertas preocupaciones respecto al impacto de dicho sistema en los valores de mercado, los cuales pueden ser profundamente afectados por un repentino aumento en el stock de alquileres. Además, este sistema no funcionaría para edificios públicos destinados a usos muy específicos —como edificios militares o equipamiento hospitalario, por ejemplo— o localizados en lugares donde no existe demanda por parte del mercado.

**Contabilidad, Valuación de Propiedad y Reportes**

Dentro del sistema de administración y gestión de propiedad estatal, la única autoridad competente para asignar valor a una propiedad inmueble estatal es Administración de Dominio.

Este puede ser un valor de venta o de alquiler. Pero es esta competencia exclusiva para la valuación de propiedades la que ha ubicado a Administración de Dominio bajo la autoridad del MINEFI.

Como parte de la reforma administrativa en curso en Francia, cada ministerio es responsable por la gestión y la modernización de su administración. Como resultado, se ha requerido de cada ministerio que implemente un programa para el desarrollo de auditorías internas y supervisión. El Ministerio de Finanzas y el Ministerio para la Reforma Administrativa proveen un centro común de recursos.

La introducción de reportes contables y de instrumentos de análisis, o al menos de procedimientos contables, parece ser un punto débil de todo el proyecto de reforma. Los ministerios no fueron capaces de señalar claramente sus necesidades o la forma en que éstas podrían ser satisfechas. La complejidad del sistema contable, incluso en sus formas más simples, representa un obstáculo obvio para las agencias tanto centrales como descentralizadas con personal mal preparado. Muchos ministerios carecen de personal contable capacitado. Dentro de cada ministerio, la Inspección General, quien tiene la tarea de proveer directivas así como de realizar auditorías, también parece carecer de personal capacitado. Por ello, la Inspección General debe ser también inspeccionada y monitoreada, y su personal reforzado.

Para paliar ello, se consideró un enfoque de normativas centralizadas. Sin embargo, muchos ministerios han desarrollado sistemas independientes, lo cual complica el diseño de un sistema unificado simple. El dilema sigue vigente: cómo diseñar un sistema con suficiente flexibilidad como para que cada agencia sienta que puede sostener y adherir al sistema, dadas sus metas, objetivos y estructuras de administración disímiles, y la necesidad de implementar un sistema suficientemente similar que permita el intercambio de información, análisis comparativos, y una capacidad de diálogo para una gestión más eficiente.

El Ministerio de Finanzas ha recomendado un proceso de 3 etapas:

- La integración de contabilidad y estadísticas en un solo sistema.
- La aplicación de un procedimiento para la asignación de recursos, que busca coincidencias entre la información recolectada para cada actividad y el proceso de análisis de los recursos financieros.
- Una optimización de los medios en consideración para los objetivos políticos determinados por el ministerio. Debe ser posible realizar una evaluación del impacto de dichos objetivos y del desempeño del proceso de implementación.

### **Objetivos e Indicadores**

La mayoría de los ministerios ha intentado medir la gestión de las propiedades públicas, lo que ha demostrado grandes discrepancias en las mediciones y estadísticas entre los valores reales y los reportados.

Al mismo tiempo, los análisis de impacto y las encuestas inter-servicios resultan poco comunes. En la mayoría de los casos, no existen indicadores de eficiencia relacionados con los objetivos y los resultados. Los observadores han concluido que los datos para los indicadores a ser recolectados no deben ser demasiado largos o complejos tal que impidan su recolección; entre 30 y 40 entradas de datos parece ser la máxima cantidad de datos que cualquier servicio que administra bienes raíces puede manejar. Los grandes libros contables y los instrumentos de análisis no son útiles cuando incluyen demasiada información detallada.

**Reforma**

El análisis de datos e información requiere un marco claro. El sistema bajo elaboración del MINEFI incluiría los siguientes cuatro principios:

- uso de métodos rigurosos para recolectar información e interpretar datos;
- creación de una entidad que sea capaz de implementar— a través del ministerio o los agentes locales — procedimientos para recolectar y analizar los datos;
- establecer enfoques metodológicos útiles para lograr mejoras en el manejo de los activos; y
- definir tareas simples y bien definidas para los agentes asignados para recolectar y analizar la información.

El MINEFI ha estado trabajando en la confección de un folleto guía, que toma en consideración estos cuatro principios y consiste de tres partes:

- (i) objetivos del sistema contable,
- (ii) procedimiento de implementación dentro de los ministerios y agentes locales, y herramientas para hacer funcionar el sistema, y
- (iii) procedimientos para auditar el correcto funcionamiento del sistema contable.

**ADQUISICIÓN, USO Y ADMINISTRACIÓN, Y DISPOSICIÓN DE BIENES RAÍCES PÚBLICOS****Condiciones de Posesión de la Propiedad Estatal**

No se considera al Estado ni como un agente de transacciones ni como una empresa que opera en el mercado de bienes inmuebles. Debe poseer solamente aquellas propiedades que necesita para su uso particular. Asimismo, el Estado no puede comprar un edificio si no ha determinado un uso específico para dicho edificio, inmediato o futuro. En el mismo tenor, el Estado no puede conservar un edificio o terreno si no es capaz de mostrar su utilidad.

La creación de bienes públicos resulta tanto de eventos naturales — como la ampliación de la rivera de un río — como de la acción del hombre.

**Adquisición de Bienes Públicos**

La adquisición a través del mercado es el método más común para ampliar la propiedad pública. Los métodos especiales, que también resultan importantes, son la expropiación y la apropiación por derecho de prioridad.

La primera (expropiación) es cada vez menos común, excepto para importantes emprendimientos civiles, mientras que la segunda (apropiación) es comúnmente usada para la adquisición de bienes muebles e inmuebles. No se permite la expropiación de propiedad pública para el uso de otro propietario público.

**Administración de Propiedad**

Actualmente el Estado no tiene un marco general para reregular la administración y el mantenimiento de propiedades públicas y definir esfuerzos propios en el área. En particular, los requerimientos de mantenimiento y la calidad de las condiciones de trabajo para los usuarios de los edificios de propiedad del Estado están muy pobremente definidos, lo cual resulta frecuentemente en la baja calidad de las condiciones del edificio y, por lo tanto, pobre calidad de servicio. Varias condiciones de seguridad se están volviendo crecientemente importantes -

asbestos, protección contra incendios, etc.- lo cual requiere a veces acciones drásticas, como por ejemplo la demolición del edificio o la limpieza total del sitio.

Otro aspecto importante de la situación francesa es la incertidumbre respecto a la división de poderes y responsabilidades entre los niveles de administración. Este tipo de incertidumbre se reducirá tan pronto como los procesos de desconcentración y/o descentralización sean mejor definidos.

A nivel ministerial, hay una profunda diferencia entre los ministerios respecto a la política de administración de su propiedad. Algunos eligieron crear una oficina administrativa específica y herramientas administrativas particulares, mientras que otros no.

En muchos aspectos, la administración pública requiere mayor interacción humana que la administración privada, la cual se refleja fundamentalmente en información cuantitativa. Por esta razón, la escasez de personal adecuadamente entrenado en la administración de propiedad pública se encuentra entre las principales razones de la baja calidad de administración.

Uno de los desafíos claves de las prácticas reales de administración de inmuebles es la falta de incentivos para un enfoque pro-activo respecto al mantenimiento y reparación de éstos, lo cual, en el mediano y largo plazo, resulta en la necesidad de mayores recursos para la reinversión en obras de reparación o en nuevas adquisiciones.

#### **Ciudad de Angers: Mejora en la Estructura de Administración Global de Propiedad**

En 1983, la ciudad de Angers (200,000 habitantes) hizo un intento inicial para mejorar el control de sus prácticas de gestión, incluyendo el manejo de bienes raíces. El primer paso fue motivar a cincuenta Agentes Ejecutivos permitiéndoles participar en sesiones de entrenamiento (la primera duró 12 días) Este programa no sólo fue bien recibido por los agentes sino que, en cierto grado, los mismos agentes aportaron la motivación para el lanzamiento del programa.

El Segundo paso consistió en la implementación de un marco contable. Se decidió que se usaría un sistema contable de reporte trimestral, debido a que permitía con suficiente tiempo tanto la recolección como el análisis de los datos necesarios, pero con una frecuencia que indicaría que la información presentada pudiera ser tomada como actualizada. Se desarrolló un plan maestro para compatibilizar equipamiento informático y actividades.

El tercer conjunto de decisiones y acciones se relacionó con la sostenibilidad del proceso, la cual fue indudablemente la actividad más desafiante de todas. Se organizaron reuniones anuales para preparar declaraciones públicas. En dichas reuniones, miembros locales elegidos y empleados públicos (de la Dirección General de Servicios y la delegación de Servicios) fueron capaces de acordar y preparar un reporte de las actividades de gestión pública, y finalizar con una declaración conjunta. La administración de propiedades públicas, en particular respecto a mantenimiento, adquisición y gravado, resultó ser el foco primario de dichas reuniones.

La ciudad implementó un sistema de sanciones y premios para promover la participación y el cumplimiento de este programa, utilizando instrumentos fiscales tales como presupuesto y asignación de créditos como incentivos primarios. Como una herramienta secundaria, la promoción profesional de agentes también fue considerada. Se consideró también la promoción profesional de agentes que emplean y abogan por este sistema.

El número de personal local involucrado de este programa se estabilizó en 6 agentes. El costo total para el control de gestión alcanza los \$300.000 anuales; esto es, 1/1.000 del presupuesto anual de la ciudad



Cada colectividad territorial (nación, región, departamento, comuna, establecimiento público) tiene su propio régimen de propiedad pública, y las transferencias están permitidas entre ellos, con o sin cambios en el uso de la propiedad pública. A menudo, estos cambios se implementan por ley.

### **Transferencias Públicas al sector Privado (Privatización)**

Como se describió antes, la venta de propiedad pública requiere arreglos especiales, tales como una ley o procedimientos especiales de "desafectación" y "desclasificación", los cuales separan la propiedad del dominio público. Luego de que estos procedimientos han sido completados, el Servicio de Dominio puede proceder con la venta. Otra opción, más simple para propiedades juzgadas innecesarias para el dominio público y no utilizadas durante un período determinado de tiempo, es alquilarlas en vez de venderlas directamente.

En los últimos años, Francia llevó a cabo y anunció un número de iniciativas que apuntaban a una reducción de las carteras de propiedades públicas y a una mejora de la administración de bienes inmuebles. La principal de estas iniciativas de venta se detalla más abajo, junto con algunos ejemplos típicos.

### **Reforma del Incentivo de Venta**

En 1992 se introdujo una regulación especial, con el fin de incentivar a las organizaciones o servicios que ocupaban o usaban propiedades estatales a desafectar las propiedades que ya no estuvieran en uso. El incentivo central de esta regulación era la capacidad de la entidad pública que utilizaba la propiedad, de retener las utilidades de la venta de dicha propiedad.

Previo a 1992, todos los ingresos provenientes de la desafectación de propiedades se transferían al Presupuesto General, mientras que ahora, una parte (90%) se mantiene como inscripción de crédito del servicio administrativo o la organización que utilizó dicha propiedad. El restante 10% es transferido a un "fondo de compensación" cuya función es la de mitigar las desigualdades entre el "gran propietario" ministerial y los "pequeños propietarios" ministeriales.

En forma similar, el cambio de usuario en bienes raíces públicos ahora requiere el pago de una tasa. Un nuevo inquilino del sector público debe pagar al ocupante anterior una asignación basada en el 90% de la valuación total de mercado de la propiedad. La administración define esta asignación como apertura de crédito.

Es difícil encontrar la información definitiva sobre los resultados de esta reforma, en tanto las propiedades sin utilidad no son fácilmente identificables, tanto en teoría como en la práctica. Sin embargo, parece que la implementación de la regla que permite al ministerio vendedor mantener el 90% de los ingresos por venta ha acelerado el proceso de identificación de propiedad pública fuera de uso (ver el ejemplo más adelante de ventas de vivienda).

Una falla importante en este sistema es que las ventas de propiedades están más correlacionadas con las necesidades financieras inmediatas en una agencia en particular que con una profunda evaluación y decisión basada en la utilidad de determinada propiedad. Otras dificultades que complican la implementación de este sistema incluyen:

- el temor de muchos ministerios de que la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Finanzas vaya a imputar un uso obligatorio para los ingresos de dicha venta

- la demora entre la decisión de disponer / transferir una propiedad, y su disponibilidad a la venta, es a menudo demasiado grande
- la falta de experiencia profesional para la toma de decisiones calificada, tomando en cuenta la mejor solución (vender o no)
- la falta de recursos financieros para inversiones iniciales que se precisan para transformar las propiedades en comercialmente atractivas (por ejemplo, cambio zonal o limpieza de antiguos sitios militares contaminados)

### **Iniciativas de Privatización del Primer Ministro**

Recientemente, en abril de 2003, el gobierno anunció su intención de vender en los próximos 3 ó 4 años alrededor de 1.000.000 de metros cuadrados de oficinas públicas, y obtener por dicho espacio alrededor de \$1,5 billones (el total de ventas de oficinas en Francia en 2002 fue de \$11,3 billones). No se han anunciado detalles hasta ahora sobre el proceso para llevar esta cartera al mercado: sea que el ministerio vaya a liberar cada propiedad una por una, o que firmas importantes de bienes raíces vayan a competir por el derecho de vender algunas carteras, o que las autoridades locales estén involucradas, etc.

Sin embargo, varias partes (tales como empresas privadas de bienes raíces e inversores, Administración de Dominio / ministerios propietarios, y otras autoridades locales) desconfían de la idea de una venta rápida a gran escala de propiedad inmueble estatal. La mayor preocupación es que dicha venta exceda la capacidad de absorción de los mercados de bienes raíces locales y resulte en el colapso de las inversiones en bienes raíces privadas, debido a la disminución dramática en los precios de bienes raíces.

### **Caso 1: Privatización de Bienes Raíces no esenciales por Charbonnage de France (una empresa nacional carbonífera)**

"Minas Carboníferas de Francia" (*Charbonnage de France*) se encuentra en el proceso de venta de algunas de sus propiedades de bienes raíces, principalmente viviendas. Estas se concentran en el sur y centro de Francia donde más de 8.000 residencias se han vendido. El comprador es "HLM de Franche-Comte", firma de viviendas subsidiadas especializada en viviendas sociales. A la fecha, "Minas Carboníferas de Francia" ya ha vendido unas 68.000 casas en total.

En general, el comprador toma la responsabilidad de proteger a los actuales arrendadores y mantener las ventajas de las que éstos previamente se beneficiaban. Por ello, una de las principales dificultades de esta clase de transferencia es encontrar un comprador lo suficientemente grande para no solamente pagar el precio de adquisición, sino también para gestionar adecuadamente su nuevo stock de viviendas.

La fuerte tendencia a vender activos no esenciales por parte de firmas públicas "nacionales" puede explicarse por la necesidad de efectivo, debido a que están involucradas en procesos de privatización y comprometidas en el proceso de rápida capitalización. Muchas de esas grandes empresas están profundamente endeudadas y, debido al rápido cambio en su base económica, ya no están interesados en proteger a sus actuales o antiguos empleados. Además, muchas de estas firmas carecen del personal necesario para administrar efectivamente sus propiedades inmuebles. Es más, los actuales altos valores de los bienes raíces agregan un incentivo adicional para colocar dichas propiedades en el mercado.

Otras empresas "nacionales" vivieron un proceso similar. "France-Telecom" vendió recientemente en bloque sus propiedades de bienes raíces a un consorcio franco-americano en más de \$3 billones.

## **Case 2: Tendencias en la Administración de Bienes en los Ferrocarriles Franceses**

La separación en dos partes de la vieja "SNCF" (sistema nacional de ferrocarriles) ha creado dos entidades, ambas entidades públicas; una que tiene a cargo los rieles y las propiedades de bienes raíces "*Réseau Ferré de France - RFF*", y una segunda que explota el equipamiento "*Société Nationale des Chemins de Fer - SNCF*".

Durante los años 90, se designó una estructura regional para el manejo de los bienes raíces, la cual incluía el establecimiento de 23 Agencias de Bienes Raíces Regionales. Hoy en día, esas agencias se relacionan con el RFF en forma contractual. Ellas administran exclusivamente bienes raíces desarrollados y no desarrollados, y se ocupan de las adquisiciones y ventas por montos inferiores a \$150.000 y contratos de alquiler de menos de \$15.000 al año, así como también del mantenimiento y mejora de las propiedades.

Asimismo, hay unos 350 contratos de alquiler por encima de \$15.000 que son manejados directamente por el RFF.

Al RFF le gustaría comenzar a experimentar con la tercerización de algunas actividades, por ejemplo la gestión de las marquesinas de publicidad en las plataformas de estaciones. Sin embargo, a veces la SNCF es capaz de competir exitosamente contra firmas privadas por dichos contratos.

A pesar de ello, surgen demasiado a menudo situaciones de litigio entre la SNCF y el RFF. Esto se debe fundamentalmente a la dificultad en identificar en forma clara sus derechos de propiedad y los derechos sobre el flujo de ingresos generados por los activos fijos. Ambas entidades están bajo control de ministerios distintos —Obras Civiles y Finanzas— y el acuerdo respecto a propiedades exige tiempo y esfuerzo.

El RFF ha desarrollado una actitud empresarial respecto a las inversiones. Sólo invierte el valor estimado de lo que puede ser recuperado, y actualiza el flujo de ingresos.

También respecto a la construcción de vías, el RFF invierte al valor tope del 20%, mientras que los otros inversores son municipalidades en la mayor parte de los casos.

## **Caso 3: Metodología de administración y venta de propiedades militares**

En el caso de bienes raíces públicos construidos con fines militares, que están comúnmente localizados en las afueras de las ciudades francesas, se extiende un proceso con preparaciones bien adelantadas antes de realizarse la oferta de las propiedades al mercado. Esto lleva a la cuestión del valor anticipado de dichas propiedades y el proceso de mejora de la comerciabilidad de éstas.

Una política operativa y pragmática es la "valorización" de dichas propiedades militares estatales. A menudo éstas no tienen un valor previo debido a:

- (i) su afectación pública (sin mercado de referencia); y,
- (ii) el código existente zonal prohíbe cualquier uso "privado" o re-uso de la propiedad o el terreno.

Por ello una estrategia aplicada ha sido la de retirar la oferta al mercado de estas propiedades. Sin embargo, como se señaló antes, varios actores de los sectores público y privado están preocupados por las implicaciones negativas en el mercado de dichas ventas masivas potenciales. Además, muchas antiguas propiedades y terrenos militares no pueden ser vendidos directamente sin ciertas decisiones previas y, algunas veces, se requieren iniciativas específicas de trabajos e inversiones iniciales.

En principio, se proyecta el uso futuro de la propiedad, lo cual permite planear muchos pasos intermedios para el desarrollo del sitio y/o de los edificios. Si fuese posible, varios interesados, incluyendo autoridades locales, se involucran en consultas y búsqueda de soluciones. Incluso, bastante seguido, se requiere una limpieza del terreno contaminado y una remodelación de los edificios antes de que la propiedad pueda ser vendida, lo cual impone restricciones financieras adicionales y riesgos al propietario público. Con el objeto de crear un ambiente favorable a la inversión en dichas propiedades, se pueden discutir algunos beneficios impositivos como forma de incentivo financiero. Al final del proceso, las propiedades se ofrecen al mercado bajo el control de reglas muy precisas para las transacciones públicas a privadas.

## **VENTAJAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA FRANCÉS**

Como se indicó en la sección V, no existe un marco nacional oficial de inventario o administración de las propiedades públicas estatales. Sin embargo, las reglas legales y administrativas son bastante precisas y definen muy eficientemente el uso de las propiedades públicas. La dificultad resulta del hecho de que cada organización (departamento, ministerio, etc.) ha puesto en juego su propio conjunto de reglas que son bastante específicas, pero no idénticas entre sí, lo cual conlleva la necesidad de armonización a través del sector público.

Otro desafío es el de integrar los procedimientos para la valuación de propiedades, introducidas por Dominio de Administración, dentro del futuro marco nacional para la gestión de bienes. Otro tema asociado y aún no resuelto es la introducción de reglas para la reevaluación de propiedades basada en información de mercado.

Actualmente, las municipalidades tienen la responsabilidad de incluir el valor de los bienes inmuebles en su balance anual, lo cual quizás presagia un aspecto particular de la futura reforma.

Francia enfrentará desafíos específicos relativos a la propiedad durante el proceso de descentralización, en la medida en que esto requiera inevitablemente alguna redistribución de las propiedades de dominio público, en particular en conexión con la relocalización de servicios públicos.

Las múltiples tareas asociadas con la propiedad pública requieren la creación de Planes Estratégicos para propiedades públicas, los cuales están en falta en la mayoría de las instancias.

En particular, la rápida transferencia de las propiedades públicas al sector privado puede proveer algunos resultados rápidos en el corto plazo, pero en el largo plazo, la transferencia sin un plan estratégico puede producir una inversión insuficiente en edificios de interés público, construcciones y equipamiento.

En suma, la administración de bienes de propiedad pública en Francia está en una etapa inicial de reformas, y tomará al menos unos cuantos años más hasta que los resultados de las reformas alcancen una etapa en la cual el nuevo sistema francés de administración de propiedades pueda ser comparado con los sistemas de otros países que pasaron dichas reformas.

## Anexo

### Desarrollo urbano producto de la acción gubernamental: Mega Proyecto La Défense<sup>54</sup>

El proyecto de La Défense en París es uno de los ejemplos de un nuevo distrito económico alejado del centro urbano que ha tenido una considerable influencia en su ciudad huésped, como también del Estado, usando activos e inversiones públicas para lograr objetivos nacionales. La Défense se sitúa justo afuera de los límites de París, y por tanto no se encuentra sujeta a las leyes que restringen el desarrollo en el centro de la ciudad. El nuevo distrito económico está al oeste del distrito económico central (CBD) y en la ribera derecha del Seine, en el vértice de lo que ha sido históricamente el eje de París, conectándose así con el CBD a través del Métro, el express ferroviario regional y los Champs Elysées, históricamente la columna vertebral de París. Se encuentra integrado a la estructura comercial de París, con vastas líneas ferroviarias, automovilísticas y de Metro, conectándolo con el núcleo central y el área circundante.

La necesidad de construcción de oficinas a gran escala se hizo evidente en los 50', cuando la ciudad comenzó a vivir los primeros síntomas de una explosión en la demanda de espacio de oficina. El impacto de la construcción de nuevos edificios de oficinas se sintió agudamente en el centro de París. Era obvio que la construcción a gran escala, necesaria para satisfacer la demanda, tendría efectos negativos sobre el centro histórico de la ciudad. Para responder a esta amenaza sin coartar las aspiraciones de desarrollo de París, diseñadores franceses idearon un plan dirigido a lidiar con dos grandes problemas:

- Cómo aliviar las masivas congestiones de comercio y tráfico que estaban afectando el núcleo urbano, y
- Cómo atraer corporaciones desde ciudades competidoras, como Bruselas, Londres y Nueva York.

Además, el Presidente Charles de Gaulle quería en esa época encaminar a Francia por un rumbo internacional e independiente, que incluía tanto las materias de defensa y diplomacia como de la búsqueda de un rol significativo en el comercio y las finanzas.

La Défense fue nombrado el lugar que sería no sólo el epicentro financiero y comercial de Francia, sino también el que haría de París uno de los centros comerciales más importantes de Europa, a la par con las mayores ciudades de comercio internacional.

Uno de los primeros edificios construidos fue un centro nacional de industrias técnicas (CNIT), tratando de establecer así la viabilidad del sitio y de atraer la industria privada. Sin embargo, la construcción del CNIT no trajo la respuesta de entusiasmo corporativo esperada. En 1958, por tanto, el estado decidió tomar plena responsabilidad de La Défense, bajo la filosofía que la manera de crear una nueva ciudad era mediante acción enérgica y directa.

Para cumplir con sus objetivos, el estado formó en 1958 una agencia conocida como la EPAD (*l'Etablissement Public d'Aménagement de la région de La Défense*), a través de la cual podría dirigir el desarrollo de La Défense. Un EPA (*l'Etablissement Public d'Aménagement*) es un

<sup>54</sup> Este anexo se basa considerablemente en "Mega Proyectos: La Défense" de David MacLeod, que se puede encontrar en <http://www3.sympatico.ca/david.macleod/LADEF.HTM>

cuerpo público que trabaja en conjunto con las organizaciones privadas, adquiriendo tierras para prepararlas para el desarrollo, y actuando como un puente de inversiones entre el gobierno local, los ministerios nacionales y los actores privados. Debido al tamaño y la complejidad del proyecto, el desarrollo sería hecho enteramente a través de la EPAD, en vez de corporaciones público-privadas trabajando en un proyecto conjunto, cual era el procedimiento más usual. La EPAD podía hacer las cosas más rápida y eficientemente; la tierra podía ser comprada o expropiada más fácilmente; zonas especiales de desarrollo podrían ser establecidas bajo la égida de la EPAD; y limitaciones sobre la construcción podrían ser superadas con menos atraso. También sería capaz de encauzar la presencia y los recursos del Estado. La EPAD desarrolló la compleja infraestructura necesaria para atraer el capital privado y manipuló las condiciones para que favorecieran el desarrollo a gran escala.

Además de la EPAD, el estado usó otra herramienta de planificación para mantener el control político intacto y asegurar que el desarrollo urbano siguiera la línea corporalista: la *Délégation à l'Aménagement du Territoire à l'Action Régionale* (DATAR). DATAR es una burocracia añadida al gobierno nacional con poderes para iniciar venturas público-privadas. Estos poderes son realmente formidables y consisten de un número de "palos" y "zanahorias" para producir objetivos gubernamentales.

El desarrollo privado en La Défense no fue rápido y hubo problemas en un principio para generar interés en el sector privado; los inversionistas se resistían debido a las restrictivas condiciones impuestas por el Estado (el Ministerio de la Construcción no le daba a los inversionistas control completo sobre la tierra, y ponía limitaciones respecto a la altura de los edificios y la densidad poblacional); además, en esa época todavía había suficiente espacio de oficinas en el centro urbano, junto con la idea generalizada que el CBD continuaría siendo el área principal de desarrollo.

Los resultados iniciales de La Défense estuvieron por debajo de lo esperado por los diseñadores franceses, y se temió que se convertiría en un elefante blanco en vez de un "Manhattan sur Seine". Fue el DATAR que reaccionó a la falta de inversión privada, restringiendo los permisos para la construcción de oficinas en el CBD parisiense, impidiendo que las corporaciones privadas construyeran a la altura y la cantidad de veces que querían. A medida que La Défense buscaba clientes, la cantidad de permisos en el CBD disminuía.

Hacia 1978, a pesar de la intervención estatal, el éxito de La Défense era incierto: el lento desarrollo de las corporaciones y los resultantes problemas económicos de la EPAD, debido a débiles ventas de derechos de construcción, hicieron que surgieran dudas sobre el éxito a largo plazo de todo el plan. En respuesta a esto, el Estado, liderado por Giscard d'Estaing, decidió invertir más recursos en La Défense (el dinero fue extraído directamente de bancos de ahorro propiedad del Estado) y administrar el mercado a través de DATAR, poniendo aún más restricciones en las densidades permisibles en París, además de aplicar impuestos diferenciales en la ciudad para disuadir al comercio de instalarse en el CBD. Esto efectivamente lisió la competencia del CBD.

La intervención estatal es una parte integral de las operaciones de cada día en La Défense; el control de la EPAD se extiende hasta los gobiernos locales y las corporaciones privadas. La EPAD administra inversionistas que compran derechos de construcción y clientes que arriendan el espacio; la mayor parte de la tierra es propiedad de la EPAD, que diseña el área, guía la arquitectura y controla las zonas y la densidad.

La EPAD está subordinada al Estado, y si hay diferencias sobre una materia mayor, es el Estado el que toma la decisión final: decisiones sobre la altura y el diseño de estructuras grandes son hechas en los niveles más altos, frecuentemente por el mismo presidente (Pompidou había optado por el esplendor y la altura, d'Estaing favorecía un diseño modesto, y Mitterrand no había decidido.)

Durante la vida del proyecto, especialmente al inicio del proceso, el Estado y otros operadores de servicios públicos han hecho inversiones sustanciales en el área. Por ejemplo, el Estado financió la avenida "circular", así como el túnel que cruza toda el área del proyecto. También el metro rápido (RER) involucró grandes inversiones en el proyecto. Más tarde, casi al final del proceso de desarrollo, el Estado redujo el presupuesto de EPAD.

La siguiente tabla presenta los principales ítems del presupuesto del EPAD durante los últimos 16 años :



Tabla: Presupuesto de EPAD para los años 1986-2001, en millones de dólares de 2001

Años	Compras	Obras civiles y participación	Promoción y estudios	Manutención	Oficinas	Gastos Generales	Gastos Financieros	Misceláneos	Total
1986	4	44	2	8	0	14	0	3	75
1987	12	47	1	13	44	16	0	3	136
1988	4	84	3	16	26	15	0	2	149
1989	0	66	3	13	41	15	0	2	141
1990	3	54	5	17	3	15	0	2	99
1991	4	51	8	16	3	17	0	1	99
1992	32	79	7	16	2	19	3	3	162
1993	28	113	7	11	4	23	4	21	211
1994	20	130	4	9	0	18	12	1	195
1995	7	107	4	6	0	18	12	1	155
1996	6	77	3	11	0	18	12	1	128
1997	2	52	3	8	0	15	12	1	92
1998	1	43	1	5	0	13	11	1	76
1999	1	50	1	5	0	14	10	2	83
2000	3	44	2	5	0	12	12	8	85
2001	1	25	1	5	0	10	10	14	67
Total	128	1.066	55	164	123	252	98	66	1.953

Así mismo, hubo una extensa campaña de información para atraer corporaciones que estaban pensando en instalarse en el CBD, e incentivos financieros para el traslado del comercio del centro de París.

El desarrollo de La Défense coincidió y sin duda ayudó a que París cambiara de una economía industrial a una post-industrial de servicios, proceso que tuvo como consecuencia movimientos masivos en el área de Ile-de-France de París. La industria y la población se movió del círculo interno de París al segundo anillo y más allá; las clases trabajadoras que se movieron hacia afuera por razones de empleo y rentas disminuidas, fueron reemplazadas por profesionales o por funcionarios de grandes corporaciones.

La Défense es una de tres nuevas áreas que se mezclan con concentraciones existentes de capital por la columna vertebral de París de continua inversión comercial, cultural y política (las otras dos son Les Halles y el Secteur Seine Sud-Est.)

Actualmente, el área tiene más de treinta torres de oficinas dispuestas en columnas, mirando hacia el Etoile (Arc de Triomphe.) Como una medida de su éxito, los centros de operaciones de 14 de las 20 corporaciones más grandes de Francia compiten entre sí con arquitectura moderna en La Défense, una verdadera exposición arquitectónica. La Défense ha atraído cientos de organizaciones empresariales lideradas por algunos de los bancos más importantes de Francia, la industria del petróleo, firmas electrónicas y el transporte, lo que ha permitido en muchos casos que barrios adyacentes en el oeste de París aprovecharan de las facilidades más grandes y baratas.

La Défense cubre un área de 750 hectáreas (1875 acres), de las cuales 400 hectáreas (160 acres) están reservadas para el comercio, la mayor parte del espacio ya está arrendado. La EPAD ha desarrollado, además de torres de oficinas, un componente residencial, tiendas, galerías, árboles, y extensas esculturas y fuentes, todo construido como una comunidad integral y compacta, una alternativa competitiva a *La Ville de Paris*. Una característica de la arquitectura es la separación de áreas para el tránsito peatonal. Una meseta de 40 hectáreas fue construida para el movimiento peatonal. El área debajo es usada para carreteras, avenidas, tuberías y servicios (Deyemer, Savitch.)

Con el sistema de planes y el gobierno altamente centralizado de Francia, el Estado logró tener un control considerable sobre el desarrollo de París y, usando su influencia y recursos, fue vital para el éxito de La Défense y la implementación de sus objetivos.

El proyecto de La Défense demuestra lo siguiente:

- El efectivo uso de una agencia ad hoc y de polos de crecimiento para el desarrollo.
- Una estrategia con amplitud de miras para el desarrollo urbano (preservación histórica junto con el desarrollo de torres de oficinas) y objetivos nacionales (un centro financiero de escala internacional.)
- La importancia de que un centro financiero esté plenamente integrado a la trama urbana y la red de transportes.

# **NUEVA ZELANDIA: ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES PÚBLICOS—PERFIL DE PAÍS**

**Olga Kaganova, CRE y Sarah Polen  
Urban Institute, Washington, D.C.**

## AGRADECIMIENTOS

Las autoras están profundamente agradecidas a los colegas en Nueva Zelandia por su muy valiosa ayuda y sus consejos durante la preparación de este caso: a Peter Dow, Director, Bienes Raíces Dow Corporate, Wellington, por importantes enfoques e información, a Ross Marbeck de Administración de Propiedades de la Corona, LINZ, por sus aclaraciones sobre diversos aspectos de la administración de bienes en LINZ, y al Profesor John McDonagh de la Universidad Lincoln, Christchurch, por brindarnos publicaciones y contactos muy valiosos.

## RESUMEN DE REFORMAS

Las disposiciones jurídicas e institucionales actuales para administrar bienes inmuebles del Estado en Nueva Zelandia son el resultado de una combinación de factores históricos y de una reestructuración radical del gobierno a lo largo de la década 1984-1994.

Anteriormente a 1984, Nueva Zelandia "tenía una de las economías más protegidas del mundo occidental... La economía estaba fuertemente regulada... Las principales empresas de transporte, energía, comunicaciones y demás pertenecían a y eran operadas por entidades gubernamentales. La economía operaba dentro de un manto gubernamental que procuraba protegerla contra las presiones competitivas."<sup>1</sup> El gobierno podía mantener dicho manto porque, entre otras cosas, Nueva Zelandia gozaba de un mercado protegido para exportaciones agrícolas en el Reino Unido, un estado de cosas que terminó con el ingreso del Reino Unido al Mercado Común en 1973. En los años '60, Nueva Zelandia tenía uno de los ingresos per capita más altos de la OCDE; para 1984, tenía uno de los más bajos.

En 1984, una crisis a la vez económica y política llevó a la elección de un nuevo gobierno Laborista comprometido con la reforma. El sistema político de Nueva Zelandia le permitía al partido tener mayoría en el parlamento, para así implementar su programa sin la necesidad de unirse a socios de coalición.

Estas disposiciones institucionales pueden haber alentado al Partido Laborista a proceder a través de la legislación en lugar de (como ha sido más común en otras partes) a través de ajustes administrativos en la maquinaria gubernamental. La legislación tenía la obvia ventaja de que la implementación sería respaldada por la prescripción estatutaria en lugar de sólo por la exhortación política y la regulación administrativa. Además, progresaría de modo más uniforme si era obligada por la ley, que si era meramente urgida u ordenada por líderes gubernamentales.<sup>2</sup>

Así, entre 1984 y 1994, el gobierno central implementó su programa de reforma al promulgar una serie de leyes que resultaron en:

- la privatización o corporativización de la gran mayoría de las empresas estatales;
- la reestructuración de ministerios y agencias para clarificar responsabilidades y distinguir entre política, prestación de servicios y funciones reguladoras;
- la amplia introducción de contrataciones dentro del gobierno (por ejemplo, convenios de rendimiento entre ministerios y directores generales departamentales y convenios de compra entre ministerios y departamentos);
- un cambio en la forma de financiamiento de departamentos, pasando de financiar insumos a comprar productos definidos (incluyendo asesoramiento político) a través de asignaciones;
- la introducción en todos los niveles gubernamentales de medidas de rendimiento vinculadas al financiamiento de productos y definidas en los contratos; y
- el reemplazo de la contabilidad sobre valores percibidos por la contabilidad en base a valores devengados de acuerdo con la práctica contable generalmente aceptada (PCGA).

### INTRODUCIENDO LA PCGA EN NUEVA ZELANDIA

La PCGA es un conjunto de reglas contables aprobado por la Junta de Revisión de Estándares Contables de Nueva Zelanda—un cuerpo establecido por la Ley de Reportes Financieros de 1994. La Junta establece estándares contables indistintos que se aplican tanto a los sectores público como privado. Donde existan situaciones no cubiertas por un estándar explícito, se requiere respaldo de autoridad. Las políticas contables generales y específicas adoptadas por una entidad (como por ejemplo, las tasas de depreciación) son reveladas, junto con cambios en aquellas políticas comparadas con el período reportado previamente.

*Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994, Sitio web de la Tesorería: [www.treasury.govt.nz](http://www.treasury.govt.nz)*

La introducción de la PCGA para agencias del sector público fue impulsada por las reformas precedentes, a medida que “la búsqueda de mejor información financiera para apoyar la nueva administración de bienes llevó a la adopción de prácticas contables del sector privado en el sector público, incluyendo la preparación de declaraciones financieras anuales sobre una base devengada en lugar de percibida.”<sup>3</sup>

Si bien el período de reforma radical fue completado en 1995, los gobiernos subsiguientes han continuado reformando el sistema en forma creciente, a través de regulaciones gubernamentales o de directivas de política interna.

Con respecto a la administración de bienes inmuebles del Estado, la reforma de las empresas estatales fue quizá la más dramática. Dichas empresas estaban corporativizadas y por ende, muchas de ellas fueron privatizadas, reduciendo las carteras estatales, retirando los bienes inmuebles anteriormente controlados por estas empresas del balance del gobierno central y liberando a los nuevos dueños

privados para administrar los bienes según sus propios designios. En 1993, NZ \$13 billones en bienes de la Corona habían sido privatizados, con empresas estatales dando cuenta de sólo unos NZ \$7 billones.<sup>4</sup> Uno de los resultados documentados de este proceso fue que la administración de los bienes inmuebles en las instituciones privatizadas se volvió más sofisticada.<sup>5</sup>

Las empresas estatales restantes fueron dotadas de una estructura de capital correspondiente a sus sectores industriales y se les requirió que pagasen impuestos y que percibiesen una tasa de retorno competitiva sobre el capital. Mientras aún continuaban sujetas a algunas restricciones sobre la transferencia de propiedades estatales (para detalles, ver Sección VI), los nuevos directorios ejecutivos de las empresas estatales

La **Ley de Empresas Estatales de 1986** brindó la base para convertir a los viejos departamentos de comercio y corporaciones en negocios dentro de líneas del sector privado;

La **Ley del Sector Estatal de 1988** hizo completamente responsables a los directores departamentales de la administración eficiente y efectiva de sus organizaciones, y modificó el papel de la Comisión de Servicios Estatales, de empleadora y administradora del Servicio Público a empleadora de directores generales y asesora del gobierno sobre administración del sector estatal;

La **Ley de Finanzas Públicas de 1989** cambió la base de la administración financiera del sector estatal desde un foco sobre los recursos hacia un foco sobre los productos y resultados y especificó el reporte de las dimensiones de rendimiento financieras y no financieras a la vez;

La **Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994** mejoró la conducta de la política fiscal al especificar principios de administración fiscal responsable y al exigir a la Corona la publicación de declaraciones regulares de sus intenciones fiscales a corto y largo plazo.

*“Government Reform: Of Roles and Functions of Government and Public Administration,” (“Reforma Gubernamental: De los Roles y Funciones del Gobierno y la Administración Pública”) New Zealand Country Paper, OCDE, 1999; “Budgeting and Accounting Issues – New Zealand,” (“Temas de Presupuesto y Contabilidad – Nueva Zelanda”) Kevin Simpkins, Presentación ante el Foro Ejecutivo del Comité para el Sector Público de la Federación Internacional de Contadores, Washington, DC, Jueves 30 de abril de 1998.*

reestructuradas fueron dotados de mucha mayor autoridad para administrar los bienes de las compañías y, en particular, para decidir sobre la composición, tamaño y disposiciones (propiedad vs. alquiler) de las carteras de propiedades.

A los presidentes de las agencias gubernamentales centrales reformadas también les fue conferida una nueva autoridad para administrar todos los bienes de la agencia, desde recursos humanos hasta bienes inmuebles. En general, el gobierno fue obligado a cumplir con la legislación que regía al sector privado para su uso, desarrollo y administración de propiedades y a administrar sus propiedades de la misma forma que cualquier corporación o individuo del sector privado. Al mismo tiempo, estuvieron sujetos a nuevas medidas de rendición de cuentas con la introducción de contrataciones en todos los niveles del gobierno. Los contratos que los gerentes de departamentos y otras agencias gubernamentales firmaron con sus respectivos ministerios definían tanto los resultados que la agencia debía producir durante el año siguiente, como los indicadores que debían usarse para medir el éxito.

Esta introducción de medidas de rendimiento afectó directamente la administración de los bienes inmuebles del Estado. Las medidas específicas de rendimiento relacionadas con el uso de la tierra son definidas como productos en los contratos e incluidas en algunos pronósticos departamentales anuales e informes de fin de año, particularmente aquellas con grandes patrimonios en tierras o responsabilidades estatutarias sobre la administración de la tierra.

Dentro del sector público, la reestructuración de los ministerios y el cambio hacia productos definidos por la compra a través de contratos reflejó un énfasis de todo el sistema en

la distinción entre propiedad gubernamental y adquisición de un dominio. El rendimiento desde una perspectiva de propiedad normalmente involucra lograr un ingreso deseado en inversión, mantener el capital, etc. Por otra parte, un comprador o cliente está interesado en si el servicio fue prestado según lo convenido o lo esperado.<sup>6</sup>

Estas reformas afectaron la manera en que el Estado conducía todas sus funciones, incluyendo la administración de bienes inmuebles. Las disposiciones para administrar bienes inmuebles del Estado reflejan esta distinción a todo nivel. Por ejemplo, el Ministerio de Educación "compra" servicios de mantenimiento y operaciones para escuelas públicas a través de arreglos contractuales con Comités de Fideicomisarios locales, si bien conserva la responsabilidad general sobre el planeamiento de inversiones —una función del "dominio".

Otra reestructuración significativa de la propiedad estatal tuvo lugar en 1987/88, cuando el patrimonio de tierras del Departamento de Tierras y Agrimensura fue dividido según su capacidad real de producir ingresos. Las tierras que producían una corriente de ingresos fueron transferidas (vendidas) a Landcorp Limited, una empresa estatal. El remanente de la tierra fue considerado para ser asignado al Departamento de Conservación. Lo que el Departamento de Conservación no quiso fue definido como "no-asignado" y quedó dentro del reestructurado Departamento de Tierras y Agrimensura (el predecesor del actual Land Information New Zealand -Información sobre Tierras de Nueva Zelandia- (LINZ), que actualmente juega un importante papel en la administración de bienes inmuebles del Estado — ver secciones siguientes).

En la actualidad, no existen en estudio leyes importantes relativas a bienes raíces. Algunas revisiones a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Tierras de 1948 están siendo desarrolladas.

## LEGISLACIÓN

### Definición de los Bienes Inmuebles del Estado

Formalmente, todas las tierras de Nueva Zelanda pertenecen al Estado, personificado por la Corona, mientras que los privados reciben un "dominio simple" – un sistema similar al del Reino Unido. Sin embargo, el "conjunto de derechos" que poseen estos propietarios es básicamente el mismo que para los dueños de un título "radical" de tierras en Europa continental o un título de dominio simple en los Estados Unidos, y en verdad los bienes inmuebles en Nueva Zelanda están claramente divididos entre el sector privado y el Estado.

Técnicamente, los bienes inmuebles del Estado pueden estar en posesión o bien de Su Majestad la Reina o de empresas estatales. Las empresas estatales tienen títulos formales de propiedad, pero para los bienes inmuebles de la Corona, la existencia del título depende de la historia de cada tierra en particular. Por ejemplo, si la tierra nunca ha sido enajenada de la Corona, no existirá título alguno.

Rastrear bienes inmuebles de la Corona es más completo desde el punto de vista contable, porque cada uno de los bienes raíces del Estado, incluyendo tierras no desarrolladas, debe figurar en una declaración financiera de alguna entidad que reporte a la Corona y en la declaración consolidada (para detalles, ver Sección V debajo).

### Legislación clave

Además de la legislación reformista, existen leyes específicas que rigen los bienes inmuebles del Estado a diferencia de otros bienes fijos del Estado. Las tres leyes más importantes son la Ley de Tierras de 1948, la Ley de Obras Públicas de 1981 y el Tratado de Waitangi.

#### *Tratado de Waitangi*

El Tratado de Waitangi fue firmado en 1840 y es considerado por el gobierno como uno de los documentos fundadores del Estado donde la Corona ha aceptado como obligación moral resolver discrepancias históricas de acuerdo con los principios de dicho documento. Si bien no se trata, estrictamente hablando, de una ley, muchas agencias y departamentos están obligados por ley a tomar en consideración los principios del Tratado cuando desempeñan sus funciones. Específicamente, antes que la mayor parte de la tierra en propiedad del Estado pueda ser vendida, debe ser revisada por la Oficina de Resoluciones del Tratado para posibles usos en la resolución de demandas bajo el Tratado de Waitangi.

#### *Ley de Tierras de 1948*

La Ley de Tierras es el documento básico que regula la tierra de la Corona en Nueva Zelanda. Entre otras previsiones, regula la agrimensura, compra y desarrollo de tierras privadas y de la Corona<sup>55</sup>, la transferencia de tierras públicas, arrendamientos y licencias y establece la base legal para las reservas de tierras. LINZ publica una serie de estándares y procedimientos relativos a esta Ley para los contratistas y el público.

#### *Ley de Obras Públicas de 1981*

La Ley de Obras Públicas faculta al gobierno central y a las autoridades locales para

---

<sup>55</sup> "Tierra" en este contexto es definida como cualquier estado o interés sobre la tierra o cualquier edificación y demás mejoras adosadas a la tierra en forma permanente.



Adquirir cualquier tierra, edificio o estructura requerida para cualquier obra del gobierno, fijar el precio de compra o compensación subsiguiente, y administrar, desarrollar, mejorar, transferir o disponer de cualesquiera de dichas propiedades.

También impera sobre el ejercicio del poder de dominio eminente ("expropiación") y especifica los medios para disponer de tierras que ya no sean necesarias para el gobierno. Dichas tierras deben ser primero ofrecidas para su venta al dueño anterior al precio del mercado. Si es preciso disponer de tierras anteriormente maoríes adquiridas bajo esta Ley, el director general del departamento o la autoridad local debe solicitar una orden al Juzgado Maorí de Tierras del distrito en el cual se encuentre el terreno.

Muchas leyes y regulaciones específicamente relacionadas con la tierra son administradas por LINZ; - ver Anexo A para una lista completa.

Las leyes sobre administración financiera también juegan un importante papel en dar forma a la administración de bienes de bienes inmuebles del Estado, especialmente con respecto a presupuestos, contabilidad y reportes. Cuatro leyes principales rigen el sistema de administración financiera del sector público:

*La Ley del Sector Estatal 1988* define los roles de los Directores de departamentos gubernamentales, y les otorga la autoridad para manejar sus departamentos;

*La Ley de Finanzas Públicas de 1989* rige el uso del dinero público. Exigió la contabilidad sobre valores devengados y los presupuestos, la depreciación y las declaraciones financieras auditadas. En particular, la ley introdujo la hoja de balance para medir la posición financiera de los entes gubernamentales y empresas del sector público;

*La Ley de Empresas Estatales de 1986* faculta al gobierno para llevar a cabo algunas de sus actividades comerciales como empresas del sector privado; y

*La Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994* establece un marco de trabajo multi-anual para las finanzas públicas. En particular, le exige al gobierno que publique proyecciones de presupuesto y pronósticos a largo plazo y que explique los cambios en su posición financiera. Esta ley estableció un marco de trabajo de 20 años.

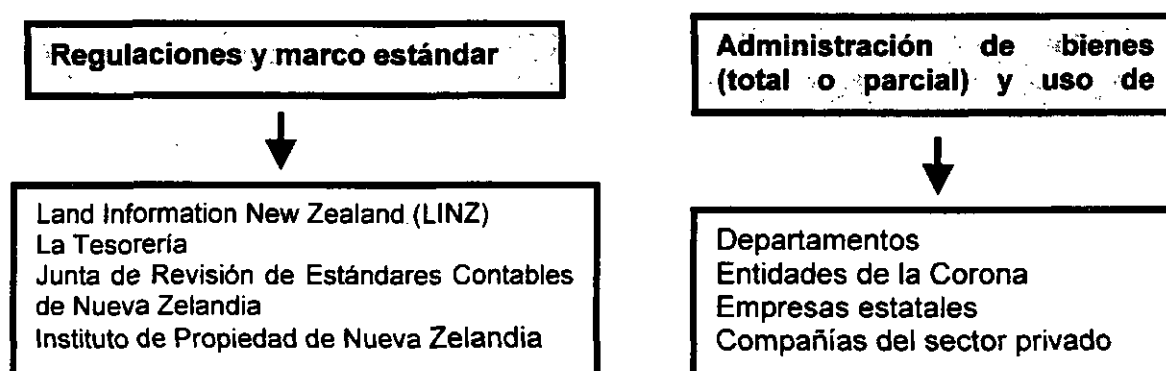
La Tesorería está a cargo de brindar asesoramiento sobre una amplia gama de temas de finanzas públicas, incluyendo los asuntos financieros, contables y de reportes asociados con bienes de propiedad del Estado.

## INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL

### Panorama

Al igual que en otros países, la responsabilidad sobre los bienes inmuebles del Estado (tierras y mejoras) en Nueva Zelanda está dividida entre muchos entes del gobierno central (Figura 1). Los derechos de adquisición, tenencia y transferencia para un bien inmueble en particular pueden pertenecerle a una entidad o estar divididos entre varias.

Figura 1: Principal organización y roles involucrados en la administración de bienes de propiedad del Estado



Los entes del gobierno central pueden clasificarse en tres categorías principales, y todas ellas pueden tener bienes inmuebles del Estado en sus hojas de balance y ciertos derechos y responsabilidades de administración de bienes: (1) Departamentos, (2) entidades de la Corona, y (3) empresas estatales.

Nueva Zelanda también distingue entre la *Corona* y los *departamentos*. La Corona se refiere a "Su Majestad la Reina en derecho de Nueva Zelanda; e incluye a todos los Ministerios de la Corona y a todos los departamentos pero no incluye a: una Oficina del Parlamento, una entidad de la Corona, una empresa estatal."<sup>7</sup> Los *departamentos* son, por ende, legalmente indistinguibles de la Corona, pero se los considera como entes separados para propósitos administrativos. Por ejemplo, sólo los bienes controlados por un departamento y usados en la producción de sus resultados están incluidos en la hoja de balance del departamento. Así, los bienes inmuebles puede ser "propiedad" de un departamento y figurar en su hoja de balance o ser administrada por un departamento "en nombre de la Corona" y aparecer en la hoja de balance de la Corona. La Ley de Finanzas Públicas de 1989 le otorga a los departamentos el derecho a

usar cualquier capital de trabajo disponible y cualquier procedimiento de transferencia de un bien para comprar o desarrollar un bien de capital, siempre y cuando el conjunto de propiedades neto del departamento no se vea incrementado como consecuencia directa de ello. Además, las compras de bienes pueden ser financiadas por una partida de contribución de capital otorgada al departamento.

...Un departamento puede administrar bienes en nombre de la Corona. Dichos bienes son controlados por la Corona y figuran en la hoja de balance de la

Corona. Los departamentos no tienen la autoridad para disponer de bienes que administren para la Corona.<sup>8</sup>

Sin embargo, las transacciones de adquisición y cesión deben seguir los estándares establecidos por LINZ, el departamento gubernamental con responsabilidad integral sobre la administración de las tierras de la Corona, y ser presentadas ante LINZ para su aprobación estatutaria.

*Entidad de la Corona* es una categoría múltiple que abarca una amplia gama de organizaciones institucionales, desde juntas escolares locales hasta el sistema postal de Nueva Zelanda y las universidades públicas. A diferencia de los departamentos, "las entidades de la Corona ... están legalmente separadas de la Corona. La Corona posee la propiedad y control de las entidades, pero está eximida de las deudas en que ellas incurran... Sin embargo, se requieren las asignaciones para que la Corona adquiera productos provistos por entidades de la Corona y para invertir capital en ellos."<sup>9</sup> Las entidades de la Corona deben emitir reportes específicos en los ámbitos financieros y generales, y la mayor parte cuenta con legislación propia. Muchas de las entidades de la Corona se encuentran en los sectores de la salud y la educación. Al igual que con los departamentos, la propiedad puede estar bajo la tenencia de una entidad de la Corona o administrada en nombre de otro ente gubernamental, que puede ser la Corona o un departamento. Así, las Juntas Distritales de Salud, que son entidades de la Corona, administran hospitales en nombre de la Corona, mientras que las Juntas Locales de Fideicomisarios, también entidades de la Corona, administran escuelas públicas propiedad del Ministerio de Educación.

La distinción entre propiedad de la corona administrada por un departamento o entidad de la Corona en nombre de la Corona, y propiedad "perteneciente a" un departamento / Corona tiene implicancias financieras para las agencias gubernamentales, porque todos los departamentos (y algunas entidades de la Corona) están sujetos a un cargo de capital impuesto por la Corona contra el valor de sus bienes netos (ver Sección V debajo). Sin embargo, el cargo base de capital no incluye a los bienes administrados por una entidad en nombre de la Corona.

Finalmente, existen aproximadamente 17 *empresas estatales*, regidas por la Ley de Empresas Estatales de 1986:

Todas las empresas estatales están registradas como compañías públicas y sujetas a las previsiones de la Ley de Compañías. Los directores generales de las empresas estatales deben rendir cuentas ante sus respectivos directorios y los directores ejercen sus deberes de la misma forma que las empresas públicas....

Los directorios tienen responsabilidad total por las decisiones sobre el uso de recursos y... tienen los mismos poderes para pedir préstamos que las empresas del sector privado. Los pedidos de préstamo de las empresas estatales no tienen garantía gubernamental...

Como es el caso de los departamentos, cualquier nueva inversión de capital del gobierno en una empresa estatal requiere la aprobación del Parlamento.<sup>10</sup>

Si bien, como se vio arriba, las empresas estatales están sujetas a algunas restricciones relativas al traspaso de tierras públicas, tienen una discreción significativa sobre los bienes inmuebles que poseen. Como los departamentos, las empresas estatales también pueden ser contratadas por el gobierno para administrar propiedad de la Corona, sobre la cual, por

supuesto, no tienen ningún derecho de enajenación. Por ejemplo, la Corporación de Ferrocarriles de Nueva Zelandia (NZRC) es una empresa estatal, responsable de administrar el arrendamiento entre Tranz Rail Limited y la Corona. La corporación tiene dos actividades principales:

- administrar cualquier litigio, temas contingentes y obligaciones estatutarias que se conozcan, y
- administrar el arrendamiento de los ferrocarriles, con Tranz Rail, y otras tierras de propiedad de la Corona mantenidas para propósitos específicos del ferrocarril.<sup>11</sup>

Todos estos entes gubernamentales tienen directores ejecutivos, se reportan a un Ministro especificado y están obligados a preparar reportes financieros auditados y otros. El valor de los bienes inmuebles del Estado que poseen (ver Valuación, más adelante) y los pasivos contingentes relativos a esta propiedad (por ejemplo, sitios contaminados) están incluidos en los reportes financieros. Su información financiera es consolidada y reportada en las declaraciones financieras generales de la Corona.

### **Instituciones Clave**

#### *Land Information New Zealand (Información sobre Tierras de Nueva Zelandia) (LINZ)*

Esta es una agencia “compuesta”, que combina diversos roles. En 1996, a LINZ le fueron otorgadas importantes funciones de regulación de la tierra, de administración y de asesoramiento con relación a las tierras del Estado, además de sus roles de cartografía e información sobre tierras. Hoy en día, las principales responsabilidades de LINZ incluyen:

- registrar y autorizar títulos;
- operar / mantener los sistemas geodésico y catastral;
- operar / mantener “LandOnline,” una base de datos de computación que brinda acceso en línea a información sobre títulos y agrimensura catastral;
- cartografía topográfica e hidrográfica;
- regular las valuaciones de propiedad para propósitos de clasificación [evaluación sobre impuestos locales a la propiedad]; y
- administrar propiedad de la Corona.

En el área de administración de propiedad de la Corona, LINZ, primero, maneja directamente 3 millones de hectáreas de tierras de la Corona. Esta es principalmente la tierra que no fue asignada a otros entes gubernamentales y que aún no fue privatizada. Por ejemplo, existen tierras altas de pastoreo, las cuales LINZ actualmente está arrendando al sector privado. Sin embargo, existe una iniciativa gubernamental en marcha que revisa aproximadamente 340,000 hectáreas bajo estos arrendamientos, con el fin de determinar si la tierra debería ser transferida al Departamento de Conservación o vendida al arrendatario del sector privado.

También, como se vio anteriormente, LINZ tiene la autoridad tanto para dictar principios de política y procedimientos, como para monitorear la mayor parte de las transacciones de bienes inmuebles del Estado. En particular, LINZ

supervisa la administración y transferencia de la tierra de la Corona a través de la Ley de Tierras de 1948 y la Ley de Obras Públicas de 1981. Mantiene un sistema para que LINZ, otros departamentos del gobierno y agencias de la Corona puedan adquirir y transferir la tierra eficientemente y de una forma que cumpla con las obligaciones legales de la Corona y bajo el Tratado de Waitangi.

LINZ certifica que las actividades de otras agencias cumplan con los estándares establecidos por LINZ y con los procedimientos gubernamentales.<sup>12</sup>

Como resultado del proceso de reforma, las funciones de administración y regulación de los bienes inmuebles de LINZ fueron internamente separadas y la mayoría de las operaciones se hicieron mediante la contratación de proveedores acreditados de servicios del sector privado. Los grupos relacionados con la propiedad dentro de LINZ incluyen a:

Administración de Propiedad de la Corona, que es principalmente responsable de controlar la función de dominio de las propiedades de LINZ. Esto implica manejar contratos y disponer de las propiedades de LINZ y tomar decisiones sobre la cartera de LINZ.

Grupo Regulador de Propiedades, que establece Estándares para la eficiente adquisición, administración, control y transferencia de propiedades de la Corona y responsabilidades relativas a las tierras. El Grupo también realiza control de calidad y toma decisiones estatutarias sobre transacciones de propiedades de la Corona a través del equipo de Autorizaciones de Propiedades y brinda asesoramiento técnico al gobierno sobre temas de propiedad de la Corona. El Grupo también acredita a proveedores del sector privado para garantizar que la gente que provea trabajo para la Corona sea competente en tal sentido.

Autorizaciones de Propiedad, que controla la calidad de los reportes y recomendaciones suministrados por Proveedores Acreditados para la adquisición, transferencia y administración de las tierras de la Corona.

Comisionado de Tierras de la Corona, ejerce los derechos de propiedad y tiene responsabilidad estatutaria sobre todas las tierras de la Corona bajo la Ley de Tierras de 1948 y ejerce poderes estatutarios y funciones bajo una serie de otras leyes.

## INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES DEL ESTADO

Los departamentos gubernamentales tienen la obligación de mantener registros de bienes para todos los activos fijos, incluyendo a los bienes inmuebles del Estado. Según la orientación de la Tesorería, un registro de bienes debería contener toda información relevante sobre tierra y edificios. Esto incluye:

- certificado de número de Título;
- ubicación / área / plano;
- tasación del gobierno;
- zonificación del área donde la tierra o edificios están ubicados;
- valuación de mercado;
- mejoras;
- fecha de adquisición, y cómo se adquirió<sup>56</sup>;
- dominio, si está arrendada;
- uso actual; y
- estado.

<sup>56</sup> Es importante saber cómo la tierra quedó bajo el control del departamento, dado que esto puede afectar el hecho de si el departamento puede o no vender el bien, o los usos para los cuales se puede disponer del bien. Por ejemplo, la tierra puede haber sido donada al gobierno para un propósito específico, con la previsión de que si la tierra no es usada para dicho propósito, entonces el dominio regresa a los dueños originales o a alguien por ellos especificado.

El registro de activos fijos debe apoyar las auditorías y contener la información necesaria para los balances dentro de las necesidades del libro mayor. El registro también debe identificar bienes registrados en el sistema, que sean administrados en nombre de otras partes y que no sean de propiedad gubernamental.

La introducción de los estándares de reporte de la PCGA ha impuesto ciertos requerimientos de inventario a las agencias gubernamentales para que puedan dar cuenta apropiadamente de sus bienes. Esto es particularmente importante para que el cargo de capital sea calculado con precisión. Sin embargo, no todos los bienes inmuebles del Estado están adecuadamente registrados en los registros de bienes. Por ejemplo, el Departamento de Conservación recibió una opinión calificada del auditor de su Reporte Anual para el Año Fiscal 2002 porque no había valuado sus bienes de visitante (por ejemplo, puentes, baños y refugios campestres) y no podía identificar el dominio de los bienes en los límites y cercas para control de plagas.

Al mismo tiempo, LINZ es responsable de mantener registros electrónicos de todas las parcelas de tierra con títulos, incluyendo a los bienes inmuebles del Estado. Sin embargo, como puede notarse más arriba, no todas las propiedades, especialmente aquellas del Estado, poseen títulos, y además no todos los registros en papel existentes han sido ubicados y convertidos a forma electrónica. Por otra parte, el sistema de información de LINZ no registra qué departamento gubernamental "es dueño de" una parcela particular de propiedad estatal (la tierra de la Corona). Por ende, no existe un registro centralizado de toda la tierra de propiedad estatal.

Es importante reconocer que la falta de registros centralizados para la propiedad del Estado es interpretada en Nueva Zelanda no como un defecto en el concepto o diseño del sistema de información, sino más bien como un resultado natural de todo el modelo del sector público.

De hecho, el modelo para valorar resultados de la prestación de servicios gubernamentales, que es una piedra basal del sistema de Nueva Zelanda, asume un alto nivel de independencia de las entidades del sector público, lo cual, a su vez, resulta en la ausencia de una custodia centralizada de propiedades.

## **SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FISCAL Y CONTABILIDAD**

### **Presupuesto**

Nueva Zelanda utiliza un sistema que combina presupuestos anuales con estructuras a largo plazo. La administración financiera está imbricada con la administración operacional a través de convenios de rendimiento y compra, que formalmente establecen metas de la agencia y monitorean el funcionamiento. Cada departamento tiene un director general que

es considerado como el agente de los ministros, y firma un convenio [anual] de rendimiento con el ministro 'responsable' (el ministro que, en consulta con otros ministros asociados con el departamento, ejecuta el convenio de rendimiento).<sup>13</sup>

Los convenios de rendimiento, en conjunción con las Estimaciones (la solicitud gubernamental para las partidas) y los pronósticos y reportes anuales departamentales son los documentos clave para que tanto los directores generales como los departamentos rindan cuentas de lo actuado. Los convenios de rendimiento tienen tres partes:

- La Parte I especifica el área de resultados clave relativos a los intereses estratégicos del gobierno.... Los resultados esperados son expresados en términos verificables, e incluyen tareas relativas a los productos, tareas relativas a la administración y relaciones con otros departamentos y actores fundamentales.
- La Parte II establece información detallada sobre los productos a adquirir. Desde 1993-94, esta información de resultados ha tomado la forma de *convenios de compra*....el convenio de compra está orientado "a proporcionarle al Ministro información para evaluar la importancia estratégica y valor de los resultados departamentales y para trazar comparaciones con resultados similares tanto en el sector público como en el privado." (La Tesorería 1994: p. 10).
- La Parte III brinda información sobre el cumplimiento departamental de las responsabilidades estatutarias y de las políticas gubernamentales, y sobre el manejo de los bienes públicos. Está destinada a proveer un medio por el cual el gobierno pueda administrar mejor los compromisos a mediano y largo plazo, y tomar decisiones sobre los niveles apropiados de inversión (el dominio).<sup>14</sup>

La Comisión de Servicios del Estado, un ente del gobierno central, suministra orientación para los convenios de rendimiento; la orientación para convenios de compra y pronósticos y reportes anuales departamentales es suministrada por la Tesorería. Los reportes de pronósticos departamentales incluyen descripciones y costo de los productos a ser adquiridos por el gobierno, medidas de rendimiento y declaraciones financieras de pronóstico.

Las partidas siguen el mismo formato, para que "el gobierno solicite una partida para cada clase de productos (ya sean provistos por un departamento o por otra organización), inversión de capital (contribuciones de capital a departamentos, inversiones en otras organizaciones y compra de desarrollo de bienes de capital de la Corona), y otros gastos."<sup>15</sup>

Los fondos asignados para un producto no pueden ser usados para otro producto o inversión de capital sin aprobación; transferencias de fondos fiscalmente neutrales de un tipo de producto a otro pueden ser aprobadas por el ministro responsable. Sin embargo, cualquier fondo no utilizado debe ser devuelto al gobierno al cierre del año fiscal. Los departamentos no pueden pedir préstamos, excepto a través del gobierno central.

Dos ejemplos demostrarán cómo este sistema afecta el presupuesto y la administración de bienes inmuebles: LINZ y el Ministerio de Educación.

#### Ejemplo 1: Land Information New Zealand (Información sobre Tierras de Nueva Zelanda) (LINZ)

Las partidas para cada departamento toman la forma de un "Voto." Para LINZ, el Voto de Tierras para 2001-2002 incluía seis clases de productos departamentales:

- Asesoramiento sobre Políticas;
- Oficina del Tasador General;
- Sistema de Agrimensura;
- Sistema de Registro de Tierras;
- Servicios de Administración y Transferencia de Propiedad de la Corona; y

- Sistema de Información Topográfica e Hidrográfica.

Otros ítems de partidas incluían gastos por responsabilidad legal, inversión de capital y re-pago de deudas.

Estas clases de productos y medidas de rendimiento relacionadas están definidas en el reporte de pronóstico departamental; los verdaderos resultados son luego comparados con los pronósticos en el reporte anual. Para la clase de productos "Servicio de Administración y Transferencia de la Propiedad de la Corona," LINZ definió tres productos:

- la revisión, desarrollo e implementación de estándares para la administración, transferencia y adquisición de tierras de la Corona;
- el suministro de auditorías de cumplimiento y de un servicio de autorización estatutaria para garantizar que la obra emprendida se ajustara a dichos estándares;
- el desarrollo de un programa anual de trabajo de prestación de servicios que incluye la administración de tierras de la Corona, la transferencia de tierras excedentes de la Corona, administración del programa de revisión de dominio, administración de tierras de la Corona y responsabilidades de la propiedad, y el manejo de las bases de datos centrales asociadas.<sup>16</sup>

Las medidas de rendimiento incluían indicadores de puntualidad, calidad y cantidad. Por ejemplo, "los Contratos serán negociados, firmados y controlados para la cartera anual de transferencia de propiedades (incluyendo años no consecutivos) para obtener ganancias por ventas de \$3,380,000 (✓10%)."<sup>17</sup> El rendimiento financiero para esta clase de producto también fue reportado:

#### Rendimiento Financiero

Actual 30/6/01 \$000		Actual 30/6/02 \$000	Estimaciones Principales 30/6/02 \$000	Estimaciones Suplement. 30/6/02 \$000
13,332 677	Ingresos de la Corona	14,103 464	13,247 615	14,103 532
	Otros Ingresos			
14,009	Ingresos Totales	14,567	13,862	14,635
13,895	Gastos Totales	14,615	13,862	14,635
114	Excedente Neto/(Déficit)	(48)	0	0
15,646	Asignación	16,436	15,594	16,464

Dado que LINZ administra tierras de la Corona, éstas no aparecen en su hoja de balance. Sin embargo, "los costos en que se incurra para administrar y disponer de las propiedades de la Corona dentro de la cartera de Land Information New Zealand son expresados como gastos departamentales financiados por los Ingresos de la Corona."<sup>18</sup>



Ya que LINZ subcontrata casi todas sus operaciones de administración, dichos costos incluyen gastos asociados con agentes de acreditación y vendedores y la negociación y contratación de servicios de administración (incluyendo la administración de transferencias).

### **Ejemplo 2: Ministerio de Educación**

La estructura de administración de bienes inmuebles es más complicada en el Ministerio de Educación, en parte porque no es una función primaria del departamento. Sin embargo, el Ministerio posee significativas carteras de propiedades:

- 2,311 escuelas con 16,000 edificios escolares, totalizando 5,450,000 m<sup>2</sup> de área cubierta, y
- 8,728 hectáreas de tierras escolares.

El Ministerio tiene nueve grupos que supervisan sus operaciones; uno de ellos está dedicado a la administración de propiedades. Su personal trabaja en 11 oficinas locales, las cuales comparte con personal de programación educativa. Vote Educación 2002 incluye partidas para 10 clases de productos departamentales, de las cuales dos se relacionan con bienes inmuebles: "Suministro de Propiedades del Sector Escolar" y "Alojamiento para Maestros y Cuidadores."

En el reporte de pronóstico departamental, la clase de producto para suministro de propiedad del sector escolar se define como englobando "el suministro de la cartera de propiedades (tierras, edificios y otras instalaciones, excluyendo los contenidos de la escuela y el alojamiento para maestros y cuidadores) para el sector escolar estatal."<sup>19</sup> La propiedad es suministrada a través de la administración y actualización de propiedades existentes y de la compra y construcción de nuevas propiedades para cumplir con las demandas de la creciente matriculación escolar en algunas áreas. Cada área cuenta con una junta escolar de fideicomisarios (una entidad de la Corona), a la que se otorga responsabilidad y fondos para el mantenimiento de la propiedad escolar bajo los términos del Documento de Ocupación de la Propiedad.

Existen tres productos definidos para esta clase:

- mantenimiento de la cartera del sector escolar, incluyendo asignación de fondos de capital, responsabilidades propietarias, pronóstico de la demanda y maximización del uso;
- compra y construcción de nuevas propiedades escolares; y
- transferencia de propiedad excedente del sector escolar.

Hay que tomar en cuenta que el primer producto es realmente generado por las juntas escolares de fideicomisarios, bajo convenio con el Ministerio.

Según lo requerido, las medidas de rendimiento incluían indicadores de puntualidad, calidad y cantidad. Por ejemplo, "el Ministerio venderá 40 propiedades escolares cerradas y terrenos baldíos con productos de \$3 millones. Para aquellos bienes escolares confirmados como excedentes de los requerimientos, se dispondrá del 80% dentro de los 18 meses de iniciar el sistema de proceso de transferencia."<sup>20</sup>

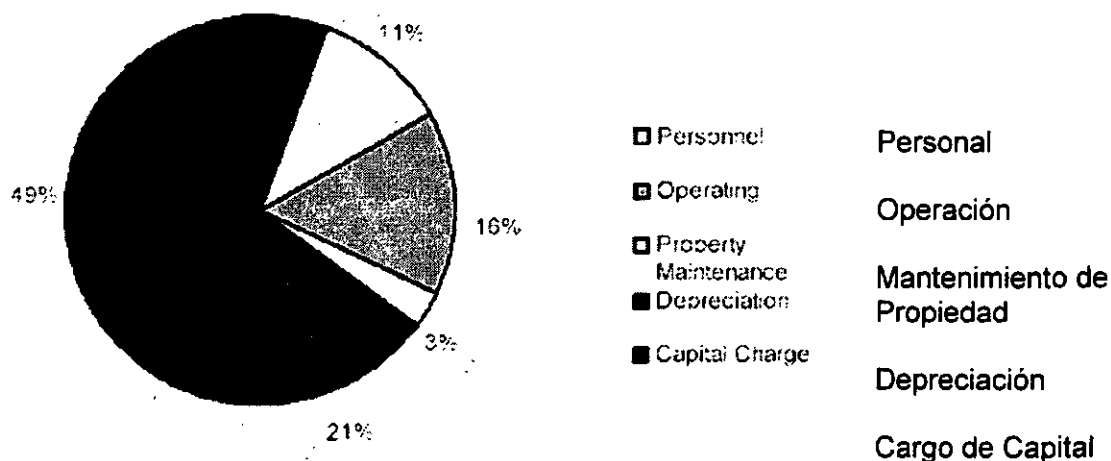
A pesar del hecho de que la propiedad escolar constituye la vasta mayoría de los bienes inmuebles en la hoja de balance del Ministerio de Educación, esta propiedad sólo representaba

el 13 por ciento del financiamiento total en las partidas 2002-2003. Sin embargo, representa la mayor parte del aumento de gastos en los últimos cinco años:

El crecimiento de los gastos de productos departamentales desde 1997/98 hasta 2002/03 está principalmente reflejado en los costos de suministrar terrenos y edificios escolares y otras instalaciones. Dichos costos incluyen:

- el cargo de capital sobre el valor de la cartera de propiedad, que aumentó como consecuencia de:
  - el aumento de valor de la cartera de propiedad, como resultado de la inversión gubernamental adicional en escuelas y la re-valuación anual de la cartera;
  - parcialmente compensado por cambios en la tasa de cargo de capital (de un 11% para 1997/98 y 1998/99, 10% para 1999/2000 y 2000/01, 9% para 2001/02 y 8.5% para 2002/03);
- depreciación, que también ha aumentado en línea con el crecimiento del valor de la cartera de propiedad escolar
- obras pospuestas y mantenimiento de vidrios.<sup>21</sup>

### Análisis del Gasto Departamental 2002-2003



Fuente: Ministerio de Educación

Dado que buena parte del cargo de capital puede ser atribuido al valor de los bienes inmuebles que pertenecen al Ministerio de Educación, los costos asociados con carteras de bienes inmuebles representan más de dos tercios de los gastos anuales del Ministerio.

Un informe de 2001 de la Contraloría y Auditoría General de Nueva Zelanda sobre "Suministrando y Cuidando la Propiedad Escolar" identificó diversos problemas en la administración de bienes inmuebles del Ministerio. Si bien los proyectos de capital generalmente están bien manejados, existe un abandono en el mantenimiento continuo. Este hallazgo estuvo directamente relacionado con las diferentes disposiciones de responsabilidad y administración establecidas para obras de capital y mantenimiento.

Las obras de capital son planeadas conjuntamente por el Ministerio y las juntas locales y financiadas en forma individual con la partida anual de Vote Educación. El Ministerio publica rigurosas directivas sobre el diseño y administración de proyectos de capital, que deben ser manejados por especialistas contratados para el proyecto. La junta local debe conseguir la aprobación del Ministerio de etapas significativas antes que se libere el financiamiento para la próxima etapa y el personal de campo del Ministerio brinda apoyo y supervisión continuos. El financiamiento aprobado para proyectos de capital puede ser utilizado sólo para tales proyectos.

## PUNTOS DE APROBACIÓN EN LA VIDA DE UN PROYECTO DE OBRAS DE CAPITAL

OBRAS DE CAPITAL		
Sistema de Administración de Proyectos		
Planificación	Implementación / Construcción	Terminación / Cierre
<ul style="list-style-type: none"> <li>identificar la necesidad</li> <li>conseguir acuerdo para el marco de trabajo ✓</li> <li>conseguir la aprobación del presupuesto ✓</li> <li>mantener registros precisos</li> <li>contratar a un gerente de proyecto ✓</li> <li>contratar a otros profesionales de la construcción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>preparar documentación licitatoria y llamar a oferentes ✓</li> <li>arreglar el seguro ✓</li> <li>licitar el Contrato ✓</li> <li>determinar el período de construcción ✓</li> <li>suministrar el certificado de terminación ✓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>entregar los formularios actualizados del Sistema de Información sobre Administración de Propiedades ✓</li> <li>suministrar los planos finales de construcción ✓</li> <li>despedir al gerente de proyecto</li> <li>realizar la evaluación de post-ocupación ✓</li> </ul>

✓ Se requiere aprobación antes que los proyectos sigan adelante.

Fuente: Ministerio de Educación

El mantenimiento de la propiedad escolar es responsabilidad de las juntas locales, como lo define el Documento de Ocupación de la Propiedad. Si bien el Ministerio publica guías sobre administración de la propiedad, no existe requerimiento alguno de que haya expertos involucrados en la evaluación de las necesidades de mantenimiento (los fideicomisarios son funcionarios locales electos y no tienen que ser expertos en propiedades). En 2001, el reporte de auditoría descubrió que las oficinas de campo del Ministerio no estaban regularmente involucradas en la supervisión del mantenimiento, y si bien el cumplimiento de los códigos de salubridad y seguridad es monitoreado anualmente por un contratista, éste último no está obligado a informar sobre temas de mantenimiento más amplios. Los fondos destinados a mantenimiento no están sujetos a las mismas restricciones y supervisión que las inversiones de capital:

Si bien las Juntas son responsables por el estado de la propiedad en su cuidado, son... libres de usar el elemento de mantenimiento de financiamiento operativo recibido del Ministerio en otros ítems operativos. Esta flexibilidad es coincidente con la... política de que las Juntas deben ser responsables de dirigir las escuelas.

....Durante los últimos 10 años, más de \$500 millones han sido gastados en la actualización de mantenimientos atrasados... Hasta hace poco tiempo las Juntas, que aumentasen la cantidad de obras de mantenimiento, podían ser 'recompensadas' por la eventual recepción de fondos para obras de capital con el fin de que la escuela volviese a un estado de reparación aceptable.<sup>22</sup>

En respuesta al problema, el Ministerio ha comenzado a trabajar con las Juntas para desarrollar Planes de Propiedad de 10 años que combinen planeamiento y presupuesto para un programa de mantenimiento continuo con Programas de Propiedad de 5 años (para obras de capital). El Ministerio también ha publicado una serie de documentos orientadores sobre el mantenimiento de diversos establecimientos. Sin embargo, el mantenimiento escolar seguirá siendo responsabilidad privativa de las Juntas y no se prevé un monitoreo del mantenimiento de parte del personal de campo del Ministerio.

### **Cargo de Capital**

Como queda claro del ejemplo anterior, el cargo de capital juega un papel sustantivo en las finanzas públicas. Está destinado a

- garantizar que los precios de bienes y servicios producidos por departamentos del gobierno reflejen los costos totales de producción;
- permitir la comparación de los costos de producción de los productos con aquellos de otros productores (ya sea en el sector público o privado);
- explicitar el costo para la Corona de mantener su inversión de capital en departamentos;
- crear un incentivo para los departamentos para el uso adecuado del capital de trabajo y para disponer del excedente de bienes fijos.

Los estándares financieros publicados tras la introducción de la PCGA exigían que la propiedad, instalaciones y equipamiento fuesen mostrados en las declaraciones financieras a valores reales al 31 de marzo de 2002 (para detalles, ver más abajo). Así, por ejemplo, la tierra y los edificios administrativos en la hoja de balance del Departamento de Conservación fueron valuados en más de NZ \$38 millones para fines de junio de 2002. El cargo de capital, 9% para el año que terminaba el 30 de junio de 2002, en bienes departamentales netos, resultó en un cargo para el Departamento de Conservación de NZ \$5,722,000, más del 60% de los cuales se debían a la cartera de bienes inmuebles del departamento.<sup>23</sup> Dado que el costo del cargo de capital no debe ser explicitado en la partida anual, el dinero gastado en el cargo reduce los fondos disponibles para otros usos.

Sin embargo, como se mencionó en la Sección III, el cargo de capital básico no incluye a los bienes representados en la hoja de balance de la Corona y administrados por alguna entidad en nombre de la Corona (porque se considera inapropiado gravar a un departamento por bienes sobre los cuales el director general no posea control directo). Volviendo al ejemplo de "dominio" de la Sección III, el cargo de capital es aplicado a escuelas públicas pertenecientes al

Ministerio de Educación, mientras que *no* es aplicado a los hospitales administrados por las Juntas Distritales de Salud en nombre de la Corona.

### Contabilidad, valuación correcta y reportes

Como se dijo en la Sección II, Nueva Zelandia convirtió en ley la contabilidad sobre valores devengados en 1989. La actual política contable en el sector público es consolidar, sobre una base de línea por línea, a todas las empresas estatales y entidades de la Corona en las declaraciones financieras de la Corona. Este proceso está en marcha, y el primer grupo de declaraciones financieras de la Corona totalmente consolidadas se espera para el año que culmina el 30 de junio de 2003. Por ende, las entidades de la Corona y empresas estatales están obligadas a suministrar su información financiera a la Tesorería (tanto para la declaración financiera de la Corona como para propósitos de pronóstico) sobre una base coincidente con las políticas contables de la Corona. Hacia este objetivo, las entidades del sector público siguen la PCGA. Es responsabilidad de las entidades del sector público desarrollar políticas contables apropiadas que permitan que sus reportes cumplan con las PCGA, en tanto las Instrucciones de la Tesorería brindan orientación sobre los factores a considerar cuando se desarrollan tales políticas. En particular, la Corona y todas las entidades que preparan información financiera para consolidar dentro de las declaraciones financieras de la Corona, deberían cumplir con los requerimientos de *FRS-3: Contabilidad para Propiedad, Planta y Equipamiento* del año financiero que termina el 30 de junio de 2002.

En particular, la Tesorería y la Oficina de Auditorías acordaron que todas las entidades que no revalúen corrientemente tierras y edificios, necesitarán hacerlo para el 30 de junio de 2003.

Los principios centrales de re-valuación de un bien de propiedad, planta y equipamiento, establecidos en *FRS-3* incluyen:

- Todos los bienes son re-valorados a **valor justo**;
- La re-valuación es realizada sistemáticamente, siguiendo los cambios en los valores justos, pero al menos cada cinco años;
- La valuación es conducida o bien por un tasador independiente, o un empleado con suficiente experiencia, con un tasador independiente revisando la base de valuación;
- Para planta y equipamiento, donde haya un mercado activo o índices de precios disponibles que establezcan el justo valor del bien con razonable confiabilidad, la valuación no necesita ser realizada o revisada por un tasador independiente o un empleado experimentado.

*FRS-3* define al **valor justo** como el monto por el cual un bien puede ser cambiado, o un pasivo cancelado, entre partes reconocidas y dispuestas en una transacción en pie de igualdad. Otros términos comúnmente usados para describir al valor justo incluyen: **valor de mercado**<sup>57</sup>, **valor de mercado abierto** y **valor corriente de mercado**.

*FRS-3* también proporciona una clara orientación sobre los métodos de valuación a utilizar. En particular, requiere que siempre se utilicen ventas comparativas cuando sea posible; de no ser posible, otra evidencia basada en el mercado debe ser usada (como estimaciones de flujo de

<sup>57</sup> El **valor de mercado** es definido por el Instituto de Propiedad de Nueva Zelandia, que establece estándares para la valuación de propiedades, como "el monto estimado por el cual un bien debería cambiarse a la fecha de valuación entre un comprador dispuesto y un vendedor dispuesto en una transacción en pie de igualdad después de un mercadeo adecuado en el cual las partes hayan actuado de buena fe, prudentemente y sin compulsión." El valor de mercado es sinónimo de "valor justo."

caja descontado), y solamente si ninguno de estos enfoques puede producir estimaciones confiables, el costo de reposición depreciado puede considerarse como la base más apropiada para estimar el valor justo.

Para bienes raíces, el valor de la propiedad debería a menudo ser distribuido entre la tierra (no-depreciable) y las mejoras (depreciables). Además, *FRS-3* exige que cualquier tierra debería estar registrada con la mejor estimación posible de su valor justo, aún en aquellos casos donde estimaciones objetivas del valor de mercado sean difíciles de obtener (por ejemplo, parques nacionales o sitios debajo de mejoras únicas), aún cuando las mejoras mismas sean estimadas usando el costo de reposición depreciado.

Además, *FRS-3* prevé que los costos de financiamiento que sean directamente atribuibles a la adquisición o construcción de un bien inmueble, instalaciones y equipamiento deben ser capitalizados. En tal sentido, los costos de financiamiento también deberían poder ser revaluados toda vez que se adopte un enfoque basado en el costo (costo de reposición depreciado). El monto a ser incluido como parte del costo de reposición depreciado es determinado sobre la base de la proporción promedio deuda-capital y por el costo de deuda promedio aplicable a entidades dentro de la misma industria. Sin embargo, bajo las previsiones transicionales de *FRS-3*, una entidad no está obligada a cumplir con el requerimiento de capitalizar los costos de financiamiento hasta el 31 de marzo de 2004.

El estándar especial de valuación de propiedades (VS-3) emitido por el Instituto de Propiedad de Nueva Zelanda, debiera ser usado para la valuación de propiedades para propósitos de reportes financieros. Entre muchas previsiones, este estándar claramente exige que aún las propiedades ocupadas por sus dueños deban ser re-valuadas asumiendo el "mayor y mejor uso" de la propiedad (por ejemplo, el uso más productivo entre todos los posibles). Para los propietarios del sector público, este principio implica que pagarán el cargo de capital en el valor contable basado en el uso más productivo de su propiedad, sin importar cuán productivamente la utilicen.

Uno de los resultados de la reforma es que los departamentos producen una cantidad potencialmente enorme de reportes y datos. Los pronósticos y reportes departamentales anuales indican el rendimiento financiero y no financiero contra los objetivos establecidos en los convenios de rendimiento y compra. Además, los ministros pueden requerir reportes adicionales respecto de los objetivos. Otros requerimientos de reporte están asociados con el cambio a la contabilidad sobre valores devengados.

Por ejemplo, además de los reportes arriba mencionados, LINZ produce:

- Reportes mensuales internos para el Director General respecto del progreso en relación con los objetivos;
- Reportes trimestrales para el Ministro de Información sobre Tierras en relación con los Convenios de Desempeño ; y
- Reportes semestrales para el Ministro de Información sobre Tierras en relación con los objetivos del Convenio de Compra.

Cada grupo dentro de LINZ genera además un plan anual de negocios, el cual identifica objetivos, actividades y medidas de rendimiento y estándares para las responsabilidades de cada grupo. Por otro lado, LINZ realiza auditorías internas regulares para garantizar que sus grupos empresarios estén cumpliendo con los requerimientos legales, políticas y estándares departamentales y ajustándose a los objetivos y plazos.

El sistema de reportes de Nueva Zelandia también fue pionero en los esfuerzos por regular los riesgos fiscales en el sector público.<sup>24</sup> Los presupuestos y declaraciones financieras contienen apéndices sobre pasivos contingentes cuantificables y no cuantificables. Estas revelaciones hacen transparentes los temas conocidos e implican que están bajo el control activo de los ministerios y departamentos apropiados.

## ADQUISICIÓN Y TRANSFERENCIA DE BIENES RAÍCES DE LA CORONA

### Adquisición

#### El poder para adquirir

tierras para propósitos gubernamentales descansa en las Autoridades Compradoras que necesitan la tierra, y los recursos financieros para comprarla. Algunas Autoridades Compradoras ya poseen autoridad legislativa individual para comprar tierras en su propio nombre. Donde la tierra pueda ser adquirida por una compra voluntaria en el mercado abierto, dichas autoridades pueden comprarla sin referirse a Land Information New Zealand.<sup>25</sup>

Cuando las Autoridades Compradoras no estén facultadas por legislación específica y necesiten tierras para una obra pública, o cuando una compra voluntaria no sea posible, la tierra debe ser adquirida usando la Ley de Obras Públicas de 1981 (ver Recuadro).

Una Autoridad Compradora puede ser cualquier ministro (o cuerpo delegado por un ministro) o autoridad local. Si la Autoridad Compradora no está facultada por ley para comprar tierras o tales tierras no pueden ser compradas en el mercado abierto, entonces la tierra debe ser adquirida bajo los términos de la Ley de Obras Públicas de 1981 por medio de un proveedor acreditado. Los proveedores acreditados son, en general, intermediarios de bienes raíces del sector privado familiarizados con las condiciones específicas de la adquisición, administración y transferencia de tierras para entes gubernamentales.

Si bien los departamentos están autorizados a realizar compras de capital con sus propios fondos siempre y cuando esto no incremente el valor neto del departamento, en general, la Autoridad Compradora habrá recibido una partida con el propósito de adquirir tierras. Por ejemplo, el Ministerio de Educación recibió

#### LINZ ADQUIERE TIERRAS PARA PROPÓSITOS DE LA CORONA DE DOS MANERAS:

La Ley de Obras Públicas de 1981 prevé la adquisición de tierras para obras públicas como escuelas, caminos y sistemas de desagüe. El enfoque preferido por la Corona es comprar tierras por convenio voluntario. Esto se debe a que la Ley de Obras Públicas exige como primer paso, que haya negociaciones de buena fe. Si las negociaciones no tienen éxito, la Ley prevé la expropiación por Proclamación. La expropiación es la menos favorita ya que toma más tiempo conseguirla.

La Ley de Tierras de 1948 prevé que el Comisionado de Tierras de la Corona (con el consentimiento del Ministro de Información sobre Tierras) pueda comprar tierras por negociación. La Ley de Tierras es usada para comprar tierras para fines de asentamiento, para la administración de pasivos inmuebles y para otros fines misceláneos.

una partida para la clase de producto “Suministro de Propiedad Escolar,” que incluía el financiamiento para “la compra y construcción de propiedad nueva.”<sup>26</sup>

LINZ publica guías para Autoridades Compradoras y proveedores acreditados sobre todos los aspectos de la compra de tierras bajo la Ley de Obras Públicas, incluyendo información sobre el cumplimiento de los procedimientos y autorizaciones del Juzgado Maorí de Tierras y adquisición compulsiva. Publica guías separadas para propietarios de tierras sobre sus derechos bajo la Ley de Obras Públicas. El noventa por ciento de las compras bajo la Ley de Obras Públicas de 1981 es voluntario.

De acuerdo con los principios de compensación de LINZ, “la compensación pagada al dueño debería ser equivalente a la pérdida sufrida. Este es el valor monetario objetivo del bien, al momento de la adquisición.”<sup>27</sup> El proveedor acreditado negocia con el propietario bajo los términos de la Ley de Obras Públicas y las guías publicadas por LINZ sobre adquisición de tierras y recomienda el precio a ser pagado por la Autoridad Compradora. Este precio debe estar basado en una estimación del valor de mercado de la tierra realizada por un tasador externo registrado de acuerdo con el mayor y mejor uso de la propiedad.

En ciertos casos, la Autoridad Compradora debe pagar al dueño una compensación adicional por inconveniencia o proporcionar un subsidio adicional de asistencia financiera. Si existen tierras de la Corona equivalentes disponibles, la Autoridad Compradora debe sugerir la transacción de “tierra por tierra” en lugar de una compensación monetaria.

## **Transferencia**

Los incentivos para transferir cualquier bien inmueble excedente están insertos dentro del sistema de administración de bienes a través del cargo de capital. El Grupo Regulador de Propiedades de LINZ ha desarrollado estándares y procedimientos para la transferencia de tierras estatales excedentes. Se requiere la participación de LINZ para disponer de todas las tierras directamente administradas por LINZ, otras tierras en la hoja de balance de la Corona, y tierras sujetas a la Ley de Obras Públicas en poder de empresas estatales y entidades de la Corona. Los procedimientos de transferencia varían dependiendo de la condición de la tierra (por ejemplo, tierras de la Corona o de empresas estatales) y de la legislación bajo la cual fue adquirida. Por ejemplo, tierras previamente utilizadas para fines de conservación deben primero ser autorizadas por el Departamento de Conservación, si bien los pre-requisitos para disponer de tierras excedentes de empresas estatales son bastante mínimos; los procedimientos para disponer de tierras en el balance de la Corona son más extensos (ver matriz de autorización de proceso y diagrama de flujo en Anexos B y C).

Los procedimientos generales de transferencia exigen que un proveedor acreditado esté autorizado por la Agencia Vendedora (la agencia que dispondrá de la tierra) a manejar la transferencia. El proveedor acreditado debe determinar:

- Si la tierra posee un título;
- Si existe alguna restricción sobre la tierra;
- El efecto de cualquier consorcio registrado o no registrado, reservaciones o restricciones,
- La situación mineral de la tierra.



**Valuación.** La tierra excedente debería ser valuada a valor de mercado, asumiendo el mayor y mejor uso y tomando en cuenta aquellas cuestiones que distinguen a la tierra de dominio ordinario de la tierra de la Corona (por ejemplo, una designación o la ausencia de un título de la tierra). La tierra excedente debe ser valuada según los procedimientos de LINZ por un tasador acreditado (no por el proveedor acreditado) y esta tasación debe ser oficialmente presentada ante LINZ.

**Fuente de la tierra.** La fuente de donde fue adquirida la tierra puede afectar el mecanismo de transferencia. Así, se debe ofrecer al dueño original (si existe) el derecho a re-comprar la tierra. Si la tierra fue donada al Estado y ya no es necesaria en términos de la donación, la política gubernamental es devolver esa tierra a sus donantes o a sus sucesores. También, dependiendo de la ubicación de la tierra, "diversos mecanismos legislativos y gubernamentales deben ser cumplidos con el fin de liberar las obligaciones de la Corona para proteger los intereses maoríes sobre la tierra."<sup>28</sup>

**Riesgo.** El proveedor acreditado está obligado a asesorar a la Agencia Vendedora sobre cualquier riesgo potencial o pasivo para la Corona que sea identificado antes o durante la transferencia.

**Proceso de venta.** La tierra puede ser ofrecida para su venta por medio de una licitación pública o un remate público, o vendida a un precio específico por inscripción pública. La tierra puede ser vendida por un contrato privado sólo si existe un compromiso previo para vender la tierra (por ejemplo, al dueño original) o si es ofrecida públicamente a través de un agente inmobiliario. En todos los casos, LINZ tiene procedimientos establecidos diseñados para garantizar que la venta sea transparente y resulte en el mejor precio posible para la Corona (por ejemplo, basado en el valor de mercado corriente de la propiedad).

**Revisión de Dominio Pastoral.** *Bajo la Ley de Tierras de Pastoreo de la Corona de 1998, LINZ está administrando el proceso de revisión de dominio, el cual está orientado a permitir que las tierras de pastoreo sin valor de conservación sean vendidas a sus actuales arrendatarios y transferir los derechos de la tierra con valor de conservación al Departamento de Conservación. Existen 304 arrendamientos pastorales en la Isla Sur de Nueva Zelandia otorgadas a granjeros con derecho perpetuo a renovación. Los arriendos permiten el uso de la tierra para fines de granja y pastoreo y están sujetos a una gama de restricciones sobre otros usos de la tierra. Obtener el dominio en lugar del arriendo es un proceso voluntario para estos granjeros y si, después de solicitar el dominio, no les agradan las condiciones ofrecidas, pueden rechazar la oferta y continuar arrendando la tierra a perpetuidad.*

## **VENTAJAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE NUEVA ZELANDIA**

Con respecto a la administración de los bienes inmuebles del Estado, el modelo del gobierno de Nueva Zelandia basado en relaciones semejantes a contratos entre el gobierno y los ministros como compradores de bienes y servicios y los departamentos y demás entidades como proveedores tiene tanto ventajas como desventajas.

### **Ventajas**

En general, el sistema fomenta la toma de decisiones correctas basándose en información precisa y puntual y en una clara comprensión de las metas del gobierno. También proporciona

ciertos incentivos y herramientas para el uso efectivo de los bienes inmuebles y la transferencia activa de la propiedad excedente.

- *Los roles y responsabilidades son claros.*  
En 2001, una revisión de las reformas descubrió que “los departamentos tenían una idea más clara que antes de lo que se esperaba de ellos, su producto estaba especificado y completamente valuado, los directores generales tenían amplia discreción para administrar recursos y operaciones.”<sup>29</sup>
- *La política, las funciones reguladoras y las operaciones están separadas.*  
En su mayor parte, éstas son consideradas funciones diferentes de las agencias y son brindadas o bien por entes diferentes o por grupos administrativamente separados dentro de las agencias. Esta división incrementa la responsabilidad y eficiencia integrales. Por ejemplo, LINZ posee divisiones separadas que ejecutan funciones reguladoras, de asesoramiento político y de administración; dentro del sector educativo, el Ministerio de Educación tiene funciones de política, mientras que la mayor parte de la administración de los bienes inmuebles ha sido asignada a agencias completamente distintas, la Junta Local de Fideicomisarios.
- *Implementación de una administración de bienes descentralizada y flexible*  
Las agencias tienen una notable flexibilidad operativa, incluyendo cómo administran sus bienes de propiedad. Documentos orientativos dejan la opción entre una administración de bienes centralizada o descentralizada en manos de los departamentos individuales. En consecuencia, algunos departamentos poseen sistemas extremadamente descentralizados, en los cuales los gerentes de línea —o hasta los proveedores no departamentales (por ejemplo, la Junta de Fideicomisarios) —efectivamente determinan cómo deben administrarse los bienes que usan —mientras que otros están bastante centralizados. En forma similar, el derecho a usar el producto de la transferencia de bienes de capital departamentales (incluyendo bienes inmuebles) para comprar otros bienes de capital siempre y cuando no se incremente el valor neto departamental, proporciona flexibilidad para transacciones más pequeñas.
- *Amplio uso de técnicas del sector privado*  
El sistema de Nueva Zelandia hace un amplio uso de las técnicas del sector privado (o pseudo-sector privado) que debieran resultar en una más alta eficiencia de las operaciones, incluyendo administración de bienes.
- *El patrimonio nacional acumulado en las propiedades de la Corona es adecuadamente reconocido*  
El hecho de que todas las tierras de la Corona estén explicitadas y sean comercializadas a valores de mercado debería garantizar múltiples beneficios para la economía del país, incluyendo:
  - El gobierno y el pueblo tienen una imagen clara de cómo el patrimonio nacional integral asociado con bienes raíces está dividido entre los sectores privado y público;
  - El uso de y las transacciones con bienes raíces de la Corona no crean distorsiones en el mercado inmobiliario e ineficiencias asociadas en la economía; y
  - El sector público extrae los máximos beneficios financieros a la vez que dispone de la propiedad excedente (el máximo posible sin imponer distorsiones en el mercado).

- *La administración fiscal y la contabilidad fomentan la responsabilidad y la eficiencia*  
Los diversos instrumentos empleados deberían alentar el uso prudente de los recursos. Son instrumentos clave entre ellos:
  - *El cargo de capital valuado sobre una base de bien neto.* Dado que el costo del cargo de capital no debe estar reflejado en la partida anual, reducir el cargo incrementa los fondos departamentales para operaciones. Este es un fuerte incentivo para que los departamentos racionalicen el uso de sus bienes, transfieran los bienes excedentes, mantengan el capital de trabajo y los inventarios en niveles eficientes, y consideren alquilar en lugar de comprar oficinas y otras instalaciones.
  - *La contabilidad sobre valores devengados utilizada por todas las agencias gubernamentales.* Con el fin de cumplir con los estándares contables de la PCGA, las agencias gubernamentales deben tener buena información sobre sus bienes y valuaciones precisas y actualizadas. Además, las declaraciones financieras de la PCGA muestran los bienes—incluyendo los bienes inmuebles—como parte de una imagen financiera integral de una agencia. Esta información no sólo debería mejorar la toma de decisiones al nivel de la agencia, sino también a nivel intra-agencia ya que permite comparaciones entre ellas y hasta entre el gobierno y proveedores del sector privado.

### Desventajas<sup>30</sup>

Sin embargo, el modelo padece algunas desventajas comunes a la administración de bienes inmuebles gubernamentales de otros países, como así también algunas privativas del contexto neozelandés. En particular, parece que hasta ahora los enfoques “indiscriminados” de la reforma resultaron ser no suficientemente específicos para los bienes inmuebles.

- *Un sistema de medición de rendimiento no está orientado hacia los bienes inmuebles*  
Uno de los mayores desafíos para cualquier agencia que sea dueña y/o alquile instalaciones, es desarrollar medidas de rendimiento que se relacionen con los productos en lugar de las tradicionales medidas de rendimiento de bienes que están principalmente orientadas hacia los recursos. Debido a esta disparidad, toda el área de definición, medición, administración y reporte de rendimiento para bienes inmuebles es actualmente débil.
- *No hay suficiente prioridad y capacidad asignadas a la administración de bienes inmuebles.*  
Donde ha habido descentralización, la capacidad de invertir en y luego desarrollar conocimientos y experiencia sobre administración de bienes ha sido extremadamente limitada. La administración de bienes a menudo es una prioridad inferior para la gerencia mayor de los departamentos y no se le asignan recursos suficientes (comparada, por ejemplo, con el peso y la atención brindada a la estrategia y planes de tecnología de información). Además, la motivación para introducir soluciones rentables

\* Sin embargo, en la práctica, la utilidad de este aspecto del cargo es reducida de alguna manera por el hecho de que está incluido en el cálculo de algunas partidas; por ejemplo, Vote Educación.

es menos imperativa, a pesar del hecho que teóricamente existen mecanismos en vigencia para reconocer las inversiones de la Corona en bienes inmuebles. Para la gerencia, la humillación política y la falta de logros del programa son cuestiones mucho más críticas que bajar costos y/o obtener el mejor valor del dinero.

- *Los convenios de rendimiento y compra son difíciles de hacer cumplir*  
Los convenios internos que el gobierno de Nueva Zelanda usa no son contratos legalmente obligatorios y no cuentan con mecanismos fuertes para ejecutar su cumplimiento; además, a veces hacer cumplir dichos convenios puede minar los objetivos políticos.
- *Los incentivos para la eficiencia financiera asociados con la administración de bienes inmuebles no son suficientes:*
  - Los fondos no utilizados deben ser devueltos a la Corona. Esta previsión tiene una razón muy simple: el excedente pertenece a la Corona, que suministró los fondos en primer término, no al departamento que produce los resultados. Prohibir a los departamentos que retengan dinero sin uso reduce la perspectiva presupuestaria de los gerentes, deteriora las relaciones entre los departamentos y la Tesorería, y fomenta una actitud de “úselo o piérdalo” en los departamentos. Además, no distingue entre un excedente debido a ahorros por eficiencia de uno que resulte de un fracaso en completar toda la obra planificada.
  - El cargo de capital es una herramienta imperfecta e imprecisa. Todavía no ha desencadenado el mismo análisis crítico y foco sobre la eficiencia del capital invertido en bienes inmuebles que existe en las entidades del sector privado. El modelo de empresa estatal parece funcionar mejor que el modelo de cargo de capital. Además, el cargo de capital puede llevar a una infra-capitalización bajo ciertas circunstancias. Específicamente, los departamentos pueden ver escasas ventajas en hacer inversiones rentables que sumen al cargo de capital.
  - Las metodologías para valorar bienes de propósito especial no siempre son bien comprendidas y aplicadas por los tasadores. Por ende, la calidad de la re-valoración puede ser dudosa. Además, los ejercicios de valuación / re-valoración a menudo son comisionados y controlados por expertos contables (Gerentes Financieros) que carecen de visión y pericia sobre administración de bienes inmuebles, entonces la valuación se desconecta de los procesos de estrategia, planeamiento y revisión de bienes. Uno de los principales beneficios de hacer una re-valoración puede, por lo tanto, perderse en el proceso de cumplimiento.
- *La falta de una entidad eficiente, facilitadora de la difusión de experiencias positivas sobre administración de bienes*  
Específicamente, no existe coordinación o intercambio entre personas responsables de estrategia, planeamiento e implementación de bienes en diversas agencias públicas, lo cual muy a menudo resulta en la “re-invencción de la rueda”.
- *Reportar exige una inversión significativa de recursos, es desigual y puede no alcanzar su meta principal*  
El sistema contractual de Nueva Zelanda requiere reportes sustanciales, y para los pequeños departamentos, estos costos representan una gran porción de los

presupuestos operativos. Al mismo tiempo, los requerimientos de reporte para las entidades de la Corona son mucho menos extensos, a pesar de su papel principal en el suministro de servicios gubernamentales. Más importante aún, si bien todos los departamentos habitualmente preparan declaraciones financieras y otros reportes, parece que la mayoría ve esto como un ejercicio técnico, no como un medio para administrar sus bienes.

- *El modelo no es fácil de transferir*

Finalmente, como *modelo* para otros países, el sistema neozelandés tiene una utilidad limitada a causa de su excepcional "coherencia conceptual."<sup>31</sup> Es decir, es extremadamente difícil separar uno o dos aspectos del sistema (por ejemplo, administración de bienes) y aplicarlos en otra parte.

## Tendencias

A pesar de estas desventajas, la transparencia del modelo crea incentivos para que las agencias y ministros enfrenten los problemas. Por ejemplo, como se dijo antes, el Departamento de Conservación está comprometido a identificar el dominio y valorar sus bienes inmuebles "faltantes" con el fin de recibir una opinión no calificada del auditor en sus declaraciones financieras. En forma similar, el Ministerio de Educación está en el proceso de emitir guías sobre administración de propiedad escolar para todos los tipos de escuelas y está trabajando con Juntas locales de Fideicomisarios para desarrollar planes de administración de propiedad de 10 años que combinen obras de capital con planificación de mantenimiento continuo.

El constante trabajo de Nueva Zelanda para resolver reclamos sobre tierras maoríes es también un impulso importante para la reforma de la administración de los bienes inmuebles del Estado y tendrá un impacto mayúsculo en el desarrollo de la nueva Ley de Obras Públicas.

En general, es probable que Nueva Zelanda continúe con la reforma en todos los aspectos de su gobierno, aunque sobre una base más lenta y progresiva.

**ANEXO A****Legislación Que Administra el LINZ**

Crown Grants Act 1908  
Crown Pastoral Land Act 1998  
Deeds Registration Act 1908 (Administered jointly with Ministry of Justice)  
Hawkes Bay Land Transfer Regulations 1937  
Hunter Gift for the Settlement of Discharged Soldiers Act 1921  
Hunter Gift Regulations 1955  
Land Act 1948  
Land Act Regulations 1949  
Land Transfer Act 1952 (Administered jointly with Ministry of Justice)  
Land Transfer Regulations 1966  
New Zealand Geographic Board Act 1946  
Public Works Act 1981  
Rating Valuations Act 1998  
Rating Valuations Regulations 1998  
Rating Valuations (Local Authority Charges) Regulations 1999  
Survey Act 1986  
Survey Regulations 1998  
Survey Professional Regulations 1977  
Survey (Departmental Fees and Charges) Regulations 1998  
Unit Titles Act 1972 (Administered jointly with Ministry of Justice)  
Valuers Act 1948

LINZ también tiene funciones bajo varias otras leyes incluyendo:

Airport Authorities Act 1966 (relacionado a la disposición de la tierra)  
Crown Organizations (Criminal Liability) Act 2002  
Crown Research Institutes Act 1992 (relacionado a la disposición de la tierra)  
Electoral Act 1993 (relating to Electoral boundaries)  
Geographical Indications Act 1994 (relating to Geographical Names)  
Health Reforms (Transitional Provisions) Act 1993 (relacionado a la disposición de la tierra)  
New Zealand Railways Corporation Act 1981 (relacionado a la disposición de la tierra)  
Ngai Tahu Claims Settlement Act 1998  
Ngati Turangitukua Claims Settlement Act 1999  
Pouakani Claims Settlement Act 2000  
Resource Management Act 1991 (relacionado los operadores de servicios públicos de redes y la adquisición de tierra)  
State Owned Enterprises Act 1986 (relacionado a la disposición de la tierra)  
Te Ture Whenua Maori Act 1993 (relacionado a la tierra de Maori)  
Treaty of Waitangi (State Enterprises) Act 1988 (relacionado a la disposición de la tierra)  
Treaty of Waitangi Act 1975 (relacionado a la disposición de la tierra)  
Waikato Raupatu Claims Settlement Act 1995 (relacionado a la disposición de la tierra)

## ANEXO B: MATRIZ DE AUTORIZACIÓN

	Administradas por LINZ		Administradas por Otra Agencia Vendedora				Institución Terciaria (incluyendo Universidades)	Junta Escolar de Fideicomisarios	Servicio de Bomberos de NZ	Compañía de Puerto / Consorcio Comunitario <sup>13</sup>	Ley de Obras Públicas / Otras Agencias
	Propiedad Excedente del Gobierno	Excedente Ex-Rail	Corporación de Ferrocarriles de NZ	Empresa Estatal	Instituto de Investigación de la Corona	DHB (ex CHE/HHS)					
¿Autorización Externa Requerida?											
Departamento de Conservación – Franja Marginal	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí <sup>1</sup>	No	No	No	No	Sí
Consentimiento del ministro apropiado	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No <sup>14</sup>	Sí	No <sup>15</sup>	No	No <sup>16</sup>
TPK – Sitios de Importancia <sup>2</sup>	Sí	Sí <sup>3</sup>	Sí	No	Sí	Sí	No <sup>18</sup>	Sí	No <sup>18</sup>	No	Sí
Banco de Tierras con Reclamos Específicos, Ngai Tahu, Tainui, Meriwhenua, Ngati Turangitukua (Propiedades Específicas), Te Uri o Hau <sup>3</sup>	Sí <sup>4</sup>	Sí <sup>4</sup>	Sí <sup>4</sup>	Sí <sup>4 &amp; 5</sup>	Sí <sup>4</sup>	Sí <sup>4</sup>	Sí <sup>19 &amp; 20</sup>	Sí <sup>20</sup>	Sí <sup>20</sup>	Sí <sup>20</sup>	Sí <sup>19</sup>
OTS Cartera de Asentamientos de la Corona / Banco de Tierras Regionales / Mecanismo de Protección <sup>2</sup>	Sí	Sí <sup>3</sup>	Sí	No	Sí	Sí	No <sup>20</sup>	Sí	No <sup>20</sup>	No	Sí
Aprobación de LINZ / ¿Se requiere autorización?											
Oferta Estatutaria s.40/41, s23/26 (incluyendo tierra donada / políticas Ngati Whakaue)	Sí	Sí	No <sup>6</sup>	Sí <sup>7</sup>	Sí <sup>8</sup>	Sí <sup>9</sup>	Sí <sup>21</sup>	Sí <sup>22</sup>	Sí <sup>23</sup>	No <sup>24</sup>	Sí
Tierra donada / políticas Ngati Whakaue fuera de la oferta estatutaria.	Sí <sup>10</sup>	Sí	Sí	Sí <sup>11</sup>	Sí <sup>11</sup>	Sí <sup>10 &amp; 11</sup>	Sí <sup>25</sup>	Sí	Sí <sup>25</sup>	No	Sí
Tratado Privado (compromiso previo) / Pre Subasta verificar P&R	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Aprobación para Convenio de Venta y Compra	Sí	Sí	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí
Ejecución de Transferencia	Sí	Sí	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>12</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí <sup>26</sup>	Sí

**Notas a la Matriz de Autorización**

<sup>1</sup> A menos que la tierra sea donada y esté siendo devuelta a su donante o al sucesor de esa persona, o no esté adjudicada o transferida al DHB bajo la Ley del Sector de Salud (Transferencias) de 1993, o vaya a ser transferida a la Corona. Referirse a la S.11H(2) de la Ley del Sector de Salud (Transferencias) de 1993.

<sup>2</sup> Los diferentes mecanismos para la protección de los intereses maoríes no se aplican todos juntos. El mecanismo particular que se aplique dependerá de la situación de la propiedad. Referirse al párrafo 6.9 en este Estándar. Además, el proceso de los Sitios de Importancia no se aplicará si la propiedad estuviere sujeta a un RFR estatutario, o si la propiedad fuese automáticamente añadida a un Banco de Tierras con Reclamo Específico o Cartera de Asentamientos de la Corona.

<sup>3</sup> A menos que esté previamente aclarado por el Grupo de Trabajo Conjunto del Congreso y la Corona.

<sup>4</sup> El RFR Ngai Tahu sólo se aplica si la propiedad excedente es "tierra relevante" como se define en la s.48 de la Ley de Resolución de Demandas de Ngai Tahu de 1998. Generalmente la tierra debe haber sido adjudicada a la Corona o a una entidad de la Corona especificada tanto el 21 de noviembre de 1997 como el 1º de octubre de 1998. El RFR Tainui sólo se aplica si la propiedad excedente es una "tierra residual de la Corona" como se define en la s.7 de la Ley de Resolución de Demandas de Waikato Raupatu de 1995. Generalmente la tierra debe haber sido de propiedad de la Corona o de cualquiera de los entes descritos en el Apéndice 11 de el título de resolución del 15 de noviembre de 1995.

<sup>5</sup> Políticas gubernamentales no legisladas no se aplican.

<sup>6</sup> La S.23 se aplica, pero LINZ no tiene injerencia.

<sup>7</sup> Sólo para ciertas tierras. Referirse a la s.24(4) de la Ley de Empresas Estatales de 1986.

<sup>8</sup> Sólo para ciertas tierras. Referirse a la s.30 de la Ley de Institutos de Investigación de la Corona de 1992.

<sup>9</sup> Sólo si la tierra estaba sujeta a la s.40-42 de la Ley de Obras Públicas al 10 de mayo de 1993 y si la tierra ha sido transferida bajo la Ley del Sector de Salud (Transferencias) de 1993. Cláusula 3 del Primer Programa de dicha Ley contiene algunas provisiones de demora.

<sup>10</sup> Excepto cuando la tierra fuere donada a la Corona para propósitos de una reservación. Referirse a la s.25(3) de la Ley de Reservaciones.

<sup>11</sup> Por invitación.

<sup>12</sup> Se requieren Convenios para Venta y Compra y Memoranda de Transferencia, pero LINZ no tiene participación.

<sup>13</sup> Con el objeto de suministrar, o arreglar el suministro de, servicios dentro del significado de la Ley de salud Pública y Discapacidad de Nueva Zelanda de 2000.

<sup>14</sup> El consentimiento del director general del departamento responsable de la administración de la Ley de Educación de 1989 puede ser requerido – ver s.192 de dicha ley.

<sup>15</sup> Se requiere el consentimiento del Secretario de Asuntos Internos si se vende a menos del VCM – Ver s.62(3) Ley de Servicios Contra Incendios de 1975.

<sup>16</sup> Excepto Educación – referirse a la s.5ª de la Ley de Tierras para Educación de 1949.

<sup>17</sup> Los diferentes mecanismos para la protección de los intereses maoríes no se aplican todos juntos. El mecanismo particular que se aplique dependerá de la situación de la propiedad. Referirse al párrafo 6.9 en este Estándar. Además, el proceso de los Sitios de Importancia no se aplicará si la propiedad estuviere sujeta a un RFR estatutario, o si la propiedad fuese automáticamente añadida a un Banco de Tierras con Reclamo Específico o Cartera de Asentamientos de la Corona.

<sup>18</sup> Debería procurarse asesoramiento de TPK sobre la aplicabilidad del proceso. El proceso no se aplica si se trata de un terreno de Institución Terciaria con un memorial de reanudación en el título.



<sup>19</sup> El RFR Ngai Tahu sólo se aplica si la propiedad excedente es "tierra relevante" como se define en la s.48 de la Ley de Resolución de Demandas de Ngai Tahu de 1998. Generalmente la tierra debe haber sido adjudicada a la Corona o a una entidad de la Corona especificada tanto el 21 de noviembre de 1997 como el 1° de octubre de 1998. El RFR Tainui sólo se aplica si la propiedad excedente es una "tierra residual de la Corona" como se define en la s.7 de la Ley de Resolución de Demandas de Waikato Raupatu de 1995. Generalmente la tierra debe haber sido de propiedad de la Corona o de cualquiera de los entes descritos en el Apéndice 11 de el título de resolución del 15 de noviembre de 1995.

<sup>20</sup> Buscar asesoramiento de OTS sobre aplicabilidad de políticas gubernamentales no legisladas. Estas políticas no se aplican si se trata de un terreno de Institución Terciaria con un memorial de reanudación en el título.

<sup>21</sup> LINZ sólo participa si la tierra fue adquirida por un Instituto bajo la Ley de Educación de 1989. Tomar en cuenta que las universidades son autoridades locales bajo la Ley de Obras Públicas y que LINZ no se involucra con tierras adquiridas según esta facultad.

<sup>22</sup> No hay participación de LINZ si el título no es derivado de la Corona.

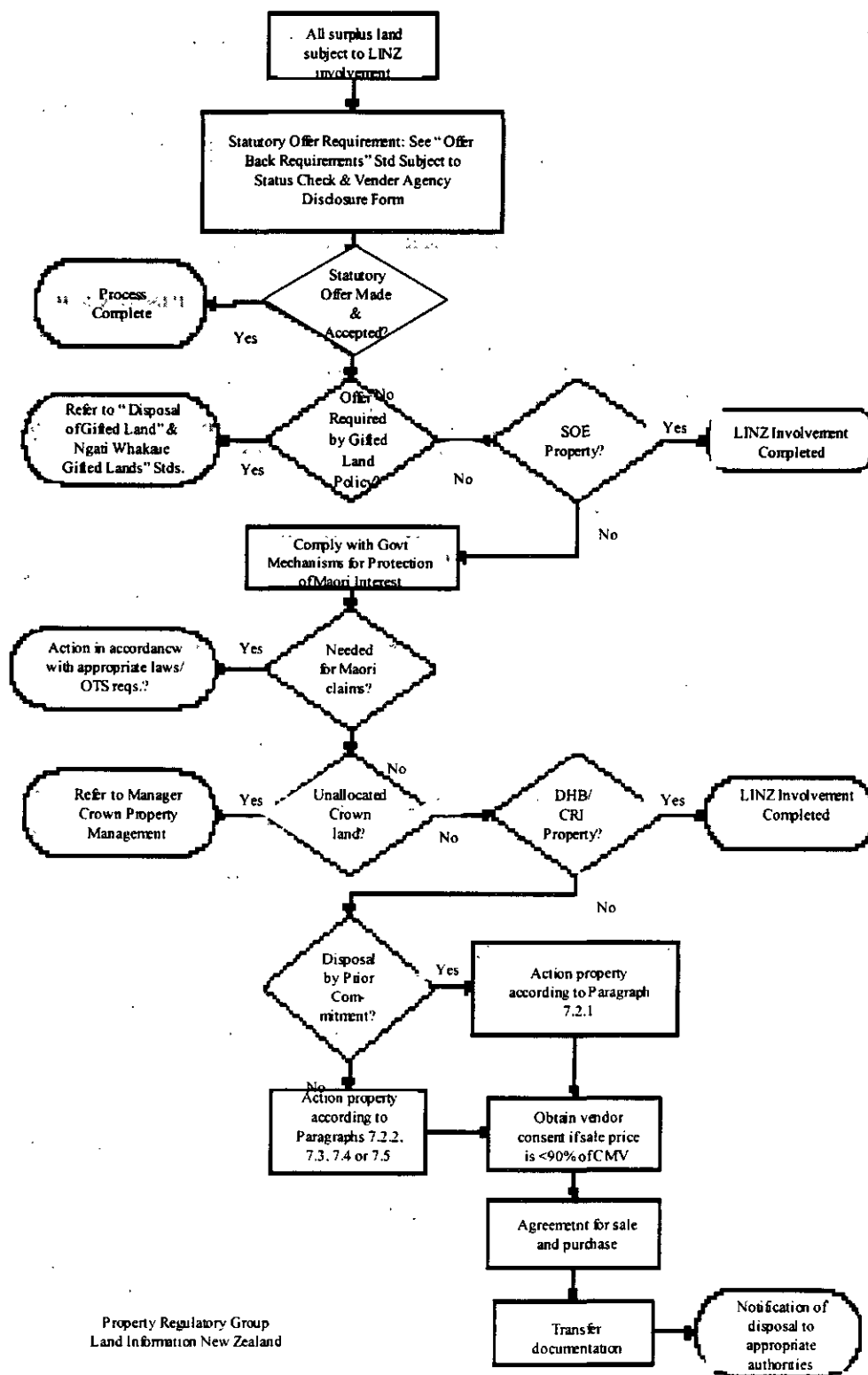
<sup>23</sup> Sólo si la tierra fue adquirida bajo las previsiones de la Ley de Obras Públicas.

<sup>24</sup> La S.40 se aplica a tierras transferidas bajo la Ley de Compañías de Puerto de 1998, pero LINZ no tiene injerencia.

<sup>25</sup> Por invitación.

<sup>26</sup> Se requieren Convenios para Venta y Compra y Memoranda de Transferencia, pero LINZ no tiene participación.

## ANEXO C: DIAGRAMA DE FLUJO DE PROCESO



## NOTAS FINALES

<sup>1</sup> "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change," (El Espíritu de la Reforma: Administrando el Sector Estatal de Nueva Zelanda en Tiempos de Cambio) Allen Schick, NZ Treasury Department, August 1996.

<sup>2</sup> "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change," (El Espíritu de la Reforma: Administrando el Sector Estatal de Nueva Zelanda en Tiempos de Cambio) Allen Schick, NZ Treasury Department, August 1996, p. 14.

<sup>3</sup> "Accountability, Transparency Key to New Zealand Reforms," (Responsabilidad, la Clave de la Transparencia para las Reformas en Nueva Zelanda) IMF Survey, December 16, 1996, p. 2.

<sup>4</sup> "Toward Better Governance – Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada," (Hacia una Mejor Gobernabilidad – Reforma del Servicio Público en Nueva Zelanda (1984-94) y su Relevancia para Canadá) Office of the Auditor-General, Canada, 1995, p. 15.

<sup>5</sup> "Corporate Real Estate Asset Management in New Zealand" (Administración de Bienes Raíces Corporativos en Nueva Zelanda) – John McDonagh, paper for the International Real Estate Society Conference, Kuala Lumpur, 26-30 January, 1999

<sup>6</sup> "Budgeting and Accounting Issues – New Zealand," (Cuestiones Presupuestarias y Contables – Nueva Zelanda) Kevin Simpkins, Presentation to the International Federation of Accountants Public Sector Committee Executive Forum, Washington, DC, Thursday, April 30, 1998.

<sup>7</sup> "Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System," (Uniendo las Piezas: Una Guía Explicativa para el Nuevo Sistema de Administración Financiera del Sector Público en Nueva Zelanda) New Zealand Treasury, 1996, p. 8.

<sup>8</sup> "A Guide to the Management of Departmental Fixed Assets," (Una Guía para la Administración de Bienes Fijos Departamentales) New Zealand Treasury, 1991.

<sup>9</sup> "Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System," (Uniendo las Piezas: Una Guía Explicativa para el Nuevo Sistema de Administración Financiera del Sector Público en Nueva Zelanda) New Zealand Treasury, 1996, p. 48.

<sup>10</sup> "Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System," (Uniendo las Piezas: Una Guía Explicativa para el Nuevo Sistema de Administración Financiera del Sector Público en Nueva Zelanda) New Zealand Treasury, 1996, p. 47.

<sup>11</sup> <http://www.govt.nz/en/search/govt-contact-details/?urn=urn:nzgis-an:100064>

<sup>12</sup> Sitio web de LINZ: [www.linz.govt.nz](http://www.linz.govt.nz).

<sup>13</sup> "Toward Better Governance – Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada," (Hacia una Mejor Gobernabilidad – Reforma del Servicio Público en Nueva Zelanda (1984-94) y su Relevancia para Canadá) Office of the Auditor-General, Canada, 1995, pp. 18-19.

<sup>14</sup> "Toward Better Governance – Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada," (Hacia una Mejor Gobernabilidad – Reforma del Servicio Público en Nueva Zelanda (1984-94) y su Relevancia para Canadá) Office of the Auditor-General, Canada, 1995, pp. 23.

<sup>15</sup> "Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System," (Uniendo las Piezas: Una Guía Explicativa para el Nuevo Sistema de Administración Financiera del Sector Público en Nueva Zelanda) New Zealand Treasury, 1996, p. 21.

- 
- <sup>16</sup> "Report of Land Information New Zealand for the year ended 30 June 2002," (Reporte sobre Información de Tierras de Nueva Zelandia para el año terminado el 30 de junio de 2002) LINZ Annual Report, p. 38.
- <sup>17</sup> "Report of Land Information New Zealand for the year ended 30 June 2002," (Reporte sobre Información de Tierras de Nueva Zelandia para el año terminado el 30 de junio de 2002) LINZ Annual Report, p. 39.
- <sup>18</sup> "Report of Land Information New Zealand for the year ended 30 June 2002," (Reporte sobre Información de Tierras de Nueva Zelandia para el año terminado el 30 de junio de 2002) LINZ Annual Report, p. 69.
- <sup>19</sup> "Vote Education," (Vote Educación) 2002 Appropriations, New Zealand Treasury, p. 39.
- <sup>20</sup> "Departmental Forecast Report for the Year Ending 20 June 2002," (Reporte de Pronóstico Departamental para el año terminado el 20 de junio de 2002) Ministry of Education, p. 57.
- <sup>21</sup> "Vote Education," (Vote Educación) 2002 Appropriations, New Zealand Treasury, pp. 14-15.
- <sup>22</sup> "Providing and Caring for School Property," Report of the Controller and Auditor-General," (Suministrando y Cuidado la Propiedad Escolar – Reporte de la Contraloría y Auditoría General) August 2001, p. 17.
- <sup>23</sup> "Department of Conservation Annual Report for the Year Ended 30 June 2002," (Reporte Annual del Departamento de Conservación para el año terminado el 30 de junio de 2002) Department of Conservation.
- <sup>24</sup> Allen Schick "Reflections on the New Zealand Model" (Reflexiones sobre el Modelo de Nueva Zelandia) – based on a lecture at the NZ Treasury in August 2001, p.10.
- <sup>25</sup> "Acquisition of Land under Public Works Act 1981: Accredited Supplier Standard 1," (Adquisición de tierras bajo la Ley de Obras Públicas de 1981: Estándar de Proveedor Acreditado 1) Property Regulatory Group, LINZ, 1 July 2002, p. 6.
- <sup>26</sup> "Vote Education," (Vote Educación) 2002 Appropriations, New Zealand Treasury, p. 39.
- <sup>27</sup> "Assessment of Compensation: Accredited Supplier Standard 2," (Evaluación de Compensación: Estándar de Proveedor Acreditado 2) Property Regulatory Group, LINZ, 1 July 2002, p. 10.
- <sup>28</sup> "Disposal of Land: Accredited Supplier Standard 3," (Transferencia de Tierras: Estándar de Proveedor Acreditado 3) Property Regulatory Group, LINZ, December 2002, p. 15.
- <sup>29</sup> "Reflections on the New Zealand Model," (Reflexiones sobre el Modelo de Nueva Zelandia) Lecture by Professor Allen Schick, New Zealand Treasury, August 2001, p. 2.
- <sup>30</sup> This section draws upon "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change," (El Espíritu de la Reforma: Administrando el Sector Estatal de Nueva Zelandia en Tiempos de Cambio) Allen Schick, NZ Treasury Department, August 1996, and a special memo prepared for this report by Peter Dow, Dow Corporate Real Estate Limited, March 7, 2003.
- <sup>31</sup> "Reflections on the New Zealand Model," (Reflexiones sobre el Modelo de Nueva Zelandia) Lecture by Professor Allen Schick, New Zealand Treasury, August 2001, p. 3.