

**MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES
EN LA ADMINISTRACIÓN
DE INMUEBLES PÚBLICOS
Y SU APLICACIÓN AL CASO DE CHILE**

**Informe Final – Recomendaciones
Volumen Uno**

Presentado al:

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

Bajo el Programa CH-0175

Presentado por el:

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

Junio del 2003
Proyecto UI No. 07467

Índice de Materias

ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO	1
Antecedentes	1
Objetivos Del Estudio	1
Organización De Este Informe.....	2
 ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	4
Los Activos Fijos Como Factores de Producción en el Sector Público.....	4
Política Pública Sobre la Administración de Bienes Inmuebles.....	5
Descentralización Administrativa	6
Responsabilidad por los Resultados Obtenidos.....	10
Otros Aspectos de la Administración de Bienes Inmuebles.....	12
 POSIBLES CAMBIOS A LA PRÁCTICA EXISTENTE EN CHILE	
UNA POSIBLE ETAPA INICIAL	21
Taller Sobre las Mejores Prácticas Internacionales	21
El Punto de Partida.....	22
La reforma de la administración de la edificación pública	23
El Inventario de Edificios de Oficinas.....	24
Normas y estándares	25
Arreglos institucionales.....	26
El Proceso Inicial de Reforma	27
 POSIBLES CAMBIOS A LA PRÁCTICA EXISTENTE EN CHILE	
ETAPAS POSTERIORES DE LAS REFORMAS.....	29
Una Posible Política Sobre Bienes Inmuebles.....	29
Arreglos Institucionales	32
Mecanismos Para Informar Y Medir Resultados.....	33
Los Inventarios De Bienes Del Estado.....	36

Mejores Prácticas en la Administración de Inmuebles Públicos Y Su Aplicación al Caso de Chile

Informe Final

ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO

Antecedentes¹

Un tercio del territorio de Chile, excluido el territorio antártico, es de propiedad del Estado, lo que representa una extensión de 236.000 km² ó 24 millones de hectáreas. De este total, el Ministerio de Bienes Nacionales administra directamente 82.000 km² de terrenos fiscales disponibles para el desarrollo de nuevos proyectos en regiones extremas del país y en áreas rurales próximas a centros urbanos y 4.500 edificios destinados a la instalación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos de las instituciones del Gobierno Central. Esta cartera inmobiliaria es bastante extensa y variada.

Para dar respuesta a los principales desafíos de la gestión inmobiliaria pública, el Gobierno de Chile ha empezado a diseñar un Programa de Modernización de la Gestión Inmobiliaria Pública, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo del Programa es promover una mayor eficiencia de la gestión inmobiliaria pública. Los objetivos específicos son: (a) fortalecer e integrar la política de administración inmobiliaria de bienes inmuebles públicos; (b) promover el uso eficiente y el adecuado mantenimiento de la edificación pública; (c) ampliar la oferta de financiamiento privado para adquisición de vivienda por los segmentos de la población de bajos ingresos; y (d) ampliar la oferta de tierra urbanizada para soluciones habitacionales de bajo costo.

Para cumplir con sus objetivos, el Programa contará con dos componentes principales: (a) Gestión inmobiliaria de bienes públicos y (b) Mercado inmobiliario privado. Para la gestión inmobiliaria de propiedades públicas, en donde el sector público tiene una acción de administración directa, el programa apoyará al gobierno en tres niveles de acción: (a) en la definición de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo para mejorar las políticas de administración inmobiliaria que afectarán a todas las instituciones públicas del nivel central y regional del gobierno que poseen una cartera inmobiliaria importante; (b) en el desarrollo de un nuevo marco institucional para la gestión inmobiliaria de edificios públicos en el MBN; y (c) en el diseño de una estrategia para extender a mediano y largo plazo estos instrumentos de gestión inmobiliaria a otras instituciones públicas del nivel central y regional de gobierno que poseen una cartera inmobiliaria importante.

Objetivos Del Estudio

Este estudio contribuirá al diseño de las reformas a la gestión inmobiliaria de propiedades públicas en Chile. Los objetivos del estudio son:

¹ El texto de esta sección fue tomado del documento del Banco Interamericano de Desarrollo *Programa Modernización De La Gestión Inmobiliaria Pública (Ch-0175)*

- Relevar las mejores prácticas internacionales en la administración inmobiliaria pública, todo ello en atención a cómo estas experiencias se relacionan con el caso chileno y que enseñanzas prácticas se pueden derivar
- Caracterizar el estado actual de la administración de bienes nacionales en Chile en la medida en que esto permita compararla con las experiencias internacionales
- Identificar las áreas de reforma prioritarias en el caso chileno de acuerdo a las lecciones aprendidas por las experiencias internacionales y proponer un esquema de la secuencia recomendada para la realización de estas reformas

En base a los resultados del estudio, se realizará un taller para presentar y discutir el abanico de modelos internacionales de reforma de la gestión inmobiliaria así como las áreas prioritarias de la reforma en Chile y su secuencia más adecuada

Organización De Este Informe

El informe completo consiste de tres volúmenes. Este es el Volumen Uno del informe. Está organizado en cuatro capítulos. El Primer Capítulo describe los antecedentes del estudio y sus objetivos. El Segundo Capítulo describe las mejores prácticas internacionales de administración de bienes inmobiliarios públicos y considera su aplicación al caso de Chile. Una vez descritas las experiencias internacionales, en el Tercer y Cuarto Capítulos se procede a destacar aquellos aspectos esenciales que pudieran sentar las bases de una reflexión sobre futuras reformas posibles de aplicar en este ámbito en Chile.

El Volumen Dos describe el procedimiento actualmente utilizado para administrar los bienes raíces fiscales en Chile, especificándose el marco jurídico e institucional, el sistema de inventarios, y el sistema de contabilidad. Además de los aspectos legales, el capítulo trata de mostrar cuales son las prácticas habituales de administración que de hecho se observan en la gestión por parte de las agencias gubernamentales involucradas.

El Volumen Tres describe la administración de bienes inmuebles públicos en cuatro países: Australia, Canadá, Francia, y Nueva Zelanda. Contiene, además, dos estudios de caso sobre aspectos puntuales del proceso en Canadá – el inventario de bienes inmuebles públicos y la Corporación Inmobiliaria de Ontario. La descripción de la experiencia de los cuatro países se presenta siguiendo un marco conceptual uniforme, que se desarrolló de común acuerdo con expertos en la materia en Canadá, Francia, Nueva Zelanda y los EEUU. Esto asegura que el perfil de cada uno de los países cubre todos los aspectos clave de la administración de bienes inmuebles por parte del gobierno central, sin por ello dejar de presentar la diversidad de prácticas que caracteriza la experiencia de los distintos países. El marco conceptual incluye los temas siguientes:

- El proceso de reforma de la administración de bienes inmuebles públicos
- El marco legal y regulatorio de los bienes inmuebles públicos
- El marco institucional de la administración de esos bienes
- El proceso de llevar el inventario de los bienes y su contenido

- El sistema de contabilidad y administración fiscal según se aplica al caso de los bienes inmuebles públicos
- El ciclo administrativo de administración de los bienes inmuebles públicos (a saber, las políticas, normas y prácticas para la generación, adquisición, operación y mantenimiento, y venta de estos bienes)
- Las ventajas y debilidades del sistema actual

La primera parte del Volumen Tres incluye un cuadro que resume los factores comunes a los distintos casos internacionales.

ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La administración de los bienes del Estado por parte del poder ejecutivo tiene gran importancia, no sólo porque representa una necesidad para la operación de las diversas agencias gubernamentales, las cuales requieren de la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus labores; sino también porque, dados los costos involucrados, constituye una oportunidad para que una buena gestión en este ámbito se traduzca en significativas economías de recursos para el país y una mejor asignación de éstos.

Desde este punto de vista, las decisiones que se asuman respecto a la adquisición, administración, destinación y disposición de los activos inmobiliarios del Estado representan oportunidades de optimización que no siempre están presente explícitamente. De hecho, la introducción de criterios de eficiencia en la administración pública de activos inmobiliarios es relativamente nueva, según lo demuestran los cuatro casos estudiados – Australia, Canadá, Francia y Nueva Zelandia – lo cual evidencia que existe una efectiva posibilidad de mejorar las prácticas en este contexto, con el consiguiente incremento en el bienestar social.

El Volumen Tres de este informe describe las mejores prácticas internacionales en la administración de bienes inmobiliarios tomando como ejemplo los casos de Australia, Canadá, Francia y Nueva Zelandia. El Volumen II incluye también dos estudios mas detallados que tratan sobre aspectos específicos de la experiencia de Canadá. Cada una de estas experiencias provee información útil sobre la administración de bienes inmuebles en el sector público, en particular sobre el tipo de medidas que parecieran aportar resultados positivos en el mejoramiento de ese proceso.

En esta sección hemos querido resaltar las lecciones aprendidas de estos cuatro casos que podrían ser de beneficio al analizar la situación vigente en la administración pública de bienes inmuebles en Chile. Como parte de este resumen trataremos primero de resaltar los elementos comunes a la experiencia internacional para luego describir aquellos aspectos de esta experiencia que parecen tener mayor variación de país en país.

Los Activos Fijos Como Factores de Producción en el Sector Público

Las reformas en la administración de bienes inmuebles en los cuatro países estudiados ocurren todos en el contexto de esfuerzos mas amplios de modernización del Estado. En los tres países anglosajones en particular los objetivos y la forma de este proceso de modernización han sido los factores determinantes en la definición de los objetivos y la forma de la reforma en la administración de bienes inmuebles.

En Australia y Nueva Zelandia inicialmente, y posteriormente en Canadá, la modernización del Estado surge como respuesta a una crisis fiscal que lleva a los gobernantes a plantearse la necesidad imperante de aumentar la eficiencia del gasto público. Para ello toman entre otras medidas que tienden a

- Definir de manera mas explicita el resultado que se persigue a través del gasto público
- Medir de manera mas precisa el costo incurrido en generar esos resultados

En este contexto, los bienes inmuebles, o mas bien todos los activos fijos, llegan a verse como insumos que deben contribuir a lograr los resultados deseados. En efecto, los activos fijos, incluyendo los bienes inmuebles, son un factor de producción. El objetivo es de crear condiciones que lleven a la mezcla de factores de producción mas eficiente y minimizar los costos asociados con el uso de los activos fijos.

Paralelamente, el proceso de modernización del Estado busca aumentar la confianza que sienten los ciudadanos hacia su gobierno y el apoyo que le brindan mediante una mayor transparencia, es decir, haciendo mas fácil que aquellos conozcan en detalle las actividades del gobierno y los costos asociados. En cuanto al sector privado de producción, el proceso de modernización en los países estudiados tiende a adoptar una política de "competencia leal" deshaciéndose de aquellas actividades en las que el sector privado puede remplazar al gobierno e igualando las condiciones bajo las cuales los dos sectores compiten en aquellas actividades que retiene.

Por lo tanto, las reformas en la administración de bienes inmuebles en el contexto de un proceso de modernización del Estado se caracterizan por:

- Una *política pública* clara en torno al uso de los bienes inmuebles en el sector público que va mas allá de las normas que establece la legislación y considera criterios de eficiencia y efectividad referidos a los objetivos amplios del Estado y a la práctica vigente en el mercado inmobiliario
- Una *descentralización formal de responsabilidad, e incentivos* que obligan y motivan a las instituciones públicas que hacen uso de los bienes inmobiliarios públicos a administrar esos bienes en conformidad con la política establecida
- *Mecanismos efectivos para informar sobre el uso de los bienes* y dar seguimiento al cumplimiento de la política pública y las normas legales aplicables

Política Pública

El cuadro siguiente resume los aspectos de política pública en los países estudiados.

Política Pública Sobre la Administración de Bienes Inmuebles

Australia – En el 1996, el Gobierno Federal adoptó como principio estratégico en la administración de bienes inmobiliarios en todas las agencias del gobierno (y con modificaciones en las empresas públicas) el concepto del "gobierno como un sólo ente" ("whole-of-government"). Conforme esta estrategia, se emplean criterios de utilidad funcional y racionalidad financiera para determinar qué bienes deben permanecer como propiedad pública y para establecer la mejor manera de administrarlos. Específicamente, dispone esta política que el gobierno mantendrá en su propiedad sólo aquellos bienes cuyo uso produce una rentabilidad superior al costo social de oportunidad del capital y en donde sea de interés público por otras razones. A esto le acompañan unos "principios sobre los bienes inmuebles."

Canadá – En el 1989, el Gobierno de Canadá adoptó la siguiente declaración de política pública:

“Es la política del gobierno adquirir, administrar y retener solo aquella propiedad inmueble que requiere como apoyo a los programas del gobierno, y siempre de manera consistente con los principios del desarrollo sostenible. En este contexto, la propiedad inmueble debe administrarse de manera de asegurar el beneficio máximo económico de largo plazo al gobierno, respetar los objetivos referentes al medio ambiente, proveer facilidades adecuadas a los usuarios, así como respetar otras políticas aplicables del gobierno.”

Francia – De acuerdo a una ley adoptada en el 2001, cada ministerio debe desarrollar un programa de modernización de sus actividades de administración de bienes inmuebles. La ley crea el Comité Inter Institucional sobre la Administración de Bienes Inmuebles como ente responsable de coordinar y supervisar este proceso.

Nueva Zelanda – En este país no hay como tal una política que trata exclusivamente sobre la administración de bienes inmuebles. En vez, existen unos “principios estratégicos generales” de administración pública que se aplican también para la administración de bienes inmuebles. Entre otros, estos principios incluyen la descentralización de la administración, la comercialización – vale decir, operar sobre bases de mercado – y la obligación de rendir cuentas por los resultados obtenidos.

Nótese en el cuadro que el hecho de que todos los países estudiados tengan una política clara y explícita sobre los bienes inmuebles públicos, no significa necesariamente que esa política sea igual en todos los casos. De hecho, ocurre lo contrario. Canadá, por ejemplo, pone igual énfasis en aspectos económicos y del medio ambiente en su política sobre los bienes inmuebles, mientras que en Australia y Nueva Zelanda existe un mayor énfasis en la eficiencia del uso de los mismos en base a criterios de mercado. Tampoco se debe suponer que las declaraciones de política necesariamente constituyen un tema aparte de otros aspectos de la administración pública en general. Australia adoptó los llamados “principios sobre los bienes inmuebles,” mientras en Nueva Zelanda existen unos “principios estratégicos generales” de administración pública que se aplican también para la administración de bienes inmuebles.

Lo importante, y lo que queremos señalar, es que existe una declaración formal y explícita de política pública, adoptada a niveles superiores del gobierno y aplicable a todos los bienes inmuebles públicos.²

Descentralización Administrativa

En general los países estudiados se caracterizan por una mayor delegación de autoridad y libertad de acción a nivel institucional individual. Contrapuesto al esquema de administración descentralizada existe una responsabilidad clara de responder por los

² Vale aclarar que se trata aquí de políticas del gobierno central en estos países. En Australia y Canadá, sobre todo, existe un alto grado de descentralización de los bienes inmuebles públicos hacia otros niveles de gobierno sub nacionales. En esos casos, la política a la que hemos hecho referencia aplica solamente al nivel central.

resultados obtenidos – lo que en inglés se denomina “accountability.” Existe una tendencia marcada hacia la toma de decisiones en base a criterios de mercado, aunque la transición ha sido parcial en algunos países. Por ejemplo, en Canadá las decisiones sobre el enajenamiento de bienes no se limitan a criterios de mercado. En Nueva Zelandia, aunque la administración de bienes inmuebles responde a criterios de mercado, se emplea un “cargo por costos de capital” que muchos consideran un instrumento poco ágil y una aproximación imperfecta del mercado. Como complemento a la descentralización y la toma de decisiones en base a criterios de mercado, existen incentivos puntuales. En Australia, por ejemplo, las instituciones pueden aplicar a su propio presupuesto el producto de la venta de los bienes inmuebles que administran, siempre y cuando hayan cumplido con ciertos requisitos de planificación estratégica de sus programas. Canadá tiene incentivos similares atados a la implementación del catastro de bienes. El cuadro siguiente resume la experiencia internacional en este tema.

Descentralización Administrativa – Criterios de Gestión

Australia – Los bienes inmuebles son administrados por agencias individuales y por las Empresas Estatales a las cuales han sido asignados, sujeto a la supervisión por parte del Departamento de Finanzas y Administración, cuya función es establecer e implementar políticas al nivel gubernamental respecto a la administración de bienes públicos. El Departamento realiza esta función mayormente a través de su control sobre el proceso presupuestario y los estándares contables para las agencias gubernamentales. Por ejemplo, fue este Departamento el que preparó y adoptó los “principios sobre los bienes inmuebles” que se mencionan en el cuadro anterior. Los reglamentos del Departamento determinan básicamente cómo las agencias gubernamentales deben tratar a la propiedad bajo su administración para los fines presupuestarios, contables y de reporte, lo cual resulta en la imposición de ciertos estándares de administración.

Canadá – A raíz de la política pública adoptada en el 1989, el Gobierno descentralizó la autoridad y la responsabilidad por la administración de algunos bienes hacia el nivel programático, es decir, las agencias de línea. En otros casos, le transfirió la responsabilidad a otros niveles sub nacionales de gobierno y al sector no-gubernamental. La función de la Junta del Tesoro (Hacienda y Presupuesto) cambió de revisar y aprobar acciones puntuales a una de liderazgo en un sistema descentralizado. Se precisó el rol y los reglamentos de los distintos entes con injerencia en la administración de bienes inmuebles, y se incluyeron en la nueva política para crear un solo marco reglamentario coherente. Finalmente, se racionalizaron el rol y las responsabilidades de los entes que proveen servicios de carácter inmobiliario a todo el gobierno.

Existe una tendencia marcada hacia el uso de criterios de mercado en la toma de decisiones sobre los bienes inmuebles, tales como la decisión de comprar o construir frente a la opción de arrendar, pero en términos prácticos la transición hacia este enfoque es aún parcial (por ejemplo, no se le cobra a todas las agencias el costo de mercado por el uso de los bienes).

Nueva Zelandia – La conversión en corporaciones públicas y luego la privatización de muchas de estas empresas (mayormente en el 1993) ha reducido considerablemente la

cartera de bienes fiscales. Igual efecto tuvo la separación de aquellos bienes que tienen un potencial productivo y su privatización o venta a una corporación pública especializada (Landcorp Limited) y la asignación de los bienes respectivos al Departamento de Conservación del Medioambiente.

Para los bienes que permanecen en propiedad del Fisco, se ha descentralizado la administración ofreciéndole a los administradores gran flexibilidad operacional y requiriendo que reconozcan costos en forma explícita y sobre la base de criterios de mercado. Se le impone a cada institución un "cargo por costos de capital" por los bienes inmuebles que administra (basado en el mayor y mejor uso del bien en el mercado).

El gobierno central y ciertos entes no-gubernamentales con funciones afines (Land Information NZ, Treasury, NZ Accounting Standards Review Board and the NZ Property Institute) emiten normas y estándares aplicables a la administración de bienes.

Nótese que en estos esquemas de administración descentralizada no desaparecen necesariamente las instituciones centrales con funciones amplias relacionadas con los bienes inmobiliarios, pero se han modificado y ajustado sus procedimientos para ser mas consistentes con un esquema de administración descentralizada. En Canadá, se mantuvo la función del Ministerio de Obras Públicas y Servicios como proveedor de servicios inmobiliarios pero con dos cambios importantes. Por un lado, los servicios que ahora ofrece son opcionales para las instituciones que administran bienes fiscales. Y lo segundo es que los usuarios que optan por emplear los servicios deben pagar cargos basados en precios de mercado. El Ministerio depende para sus operaciones de los ingresos que obtiene de estos cargos. En Australia, dentro del Departamento de Finanzas y Administración, existe la Sección de Administración de Propiedades que administra más de 165 propiedades a través de un contrato con United Process Solutions, una firma de administración de bienes raíces conocida previamente como Price Waterhouse Coopers (PWC). Esta Sección opera en un mercado competitivo dado que los administradores de bienes no tienen obligación alguna de usar los servicios que ofrece por vía del contrato con PWC.

Finalmente, para hacer uso óptimo de los activos al menor costo posible, los países citados han adoptado mecanismos que consideran la gestión de bienes a través del ciclo completo de su vida útil, incluyendo entre otros la evaluación continua de

- la condición física de los bienes - Irónicamente, esto tiende a producir un aumento del gasto público en las etapas iniciales de la reforma al resaltar la necesidad de resolver los problemas acumulados de mantenimiento diferido
- la eficiencia en el uso de los mismos según fluctuaciones en los otros factores de producción, y
- la obsolescencia de los mismos ante cambios en los programas de gobierno y el desarrollo de nuevas tecnologías

Una evaluación reciente realizada por el Contralor General de los Estados Unidos ³ levantó datos que proveen un ejemplo dramático de los problemas que se tratan de identificar y resolver mediante un proceso de gestión de bienes en su ciclo de vida útil.

Según los estados financieros al 2001 del Gobierno de los Estados Unidos, los activos inmobiliarios al nivel federal tienen un valor total de aproximadamente US\$328 mil millones. Al 30 de septiembre del 2000, al nivel federal el gobierno era propietario o arrendatario de aproximadamente mil millones de m² de espacio en edificios.

Lamentablemente, una gran parte de esta cartera valiosa está basada en un modelo de gestión y un contexto tecnológico de los años 1950. Muchos de los activos ya no guardan relación con la misión cambiante de las agencias y por lo tanto ya no se requieren. Solamente en la última década, el gobierno al nivel federal redujo su personal lo que significa que ya no requiere tanto espacio. La propiedad sub utilizada o excedente es costosa de mantener. Además de estos costos de operación y mantenimiento, el gobierno incurre en costos de oportunidad considerables cuando consideramos los usos alternos posibles de los edificios y terrenos o los ingresos que podría obtener el gobierno al venderlos.

Simultáneamente, los avances en la tecnología han cambiado los requerimientos en cuanto a espacio de oficinas. Muchos de los edificios mas antiguos no están adaptados para el uso de tal tecnología. Además, estos cambios están afectando la manera en que los ciudadanos interactúan con el gobierno. Estos cambios afectan el tipo y la localización de propiedades que se requerirán para el Siglo 21. Por ejemplo, según reportáramos en julio del 2001, debe haber una mayor consideración de ubicar los edificios federales en zonas rurales cuando existen ventajas de costo favorables al gobierno.

Finalmente, muchos de estos activos se encuentran en un estado alarmante de deterioro. Las agencias han estimado que el costo de reparación y restauración de los edificios asciende a los miles de millones de dólares. En marzo del 2000, informamos que los aproximadamente 1,700 edificios de la Agencia de Servicios Generales requieren reparaciones que costarían unos \$4 mil millones. Mas recientemente, en agosto del 2002 informamos que el costo del mantenimiento diferido en los edificios de las GSA habían aumentado a \$5.7 mil millones.

³ High-Risk Series: Federal Real Property. GAO. January 2003

El cuadro siguiente describe los distintos mecanismos empleados en los distintos países en las reformas en la administración de activos fijos.

	Presupuesto	Contabilidad	Gestión
Mezcla de factores	Presupuesto sobre base devengada	Cargo por uso de capital / dividendos	Soluciones alternativas que no requieren el uso de activos
	Australia, NZ	Australia, Canadá, NZ	Australia
Condición de los bienes		Reducción del valor del activo por pérdida parcial de uso	Evaluación e informes continuos de condición
		Australia	Australia
Uso de los bienes	Reconocimiento de las donaciones en especie	Reglas de valuación sobre base de mercado / depreciación	Evaluación e informes continuos sobre el uso de los activos
	Canadá	Australia, NZ	Australia

Responsabilidad por los Resultados Obtenidos

El tercer factor común en la experiencia internacional en la administración de bienes inmuebles es la obligación de rendir cuentas por los resultados obtenidos, y la existencia de mecanismos efectivos para informar sobre estos resultados. En Nueva Zelanda y Australia estos mecanismos constituyen parte del sistema de contabilidad. En Canadá el catastro de bienes juega un papel importante en el proceso. Lo importante es que existe una obligación formal de las instituciones de rendir cuentas a un ente centralizado que determina si los resultados obtenidos cumplen con la política y las normas aplicables a la administración de bienes. Como complemento a este proceso, en algunos países existen indicadores concretos que permiten medir los resultados de la gestión descentralizada. Existen, además, sanciones y recompensas en el caso de incumplir o cumplir, según sea el caso, con ciertas expectativas claras sobre los resultados esperados.

Mecanismos de Información y Seguimiento e Indicadores de Resultados

Australia – El Departamento de Finanzas y Administración ha establecido tres mecanismos – que emplea de forma paralela – para exigirle cuentas a los administradores de bienes. En el presupuesto, tienen que justificar los bienes inmuebles que tienen en administración (o que podrían requerir) en función de su

impacto sobre los resultados y productos esperados de la labor que realizan (este es el mismo esquema analítico que se emplea para justificar todos los recursos presupuestarios). En los estados financieros, tienen que incluir el valor de los bienes que tienen en asignación. Y finalmente, los gerentes de estas instituciones también tienen que rendir cuentas individualmente por los resultados obtenidos en la administración de bienes.

Todas las decisiones tomadas en el contexto de la administración de bienes inmuebles por los administradores, deben responder a criterios de mercado. Por ejemplo, la Sección de Administración de Bienes del Departamento de Finanzas y Administración debe:

- Lograr un rendimiento equivalente al del mercado en la cartera de bienes que administra (el 8,5% al 2002)
- Mantener las propiedades en condiciones comparables a la de las propiedades en el mercado privado
- Mantener su margen de gastos administrativos a niveles comparables a los del mercado (el 1,2% al 2002)

El Departamento de Finanzas y Administración informó que en el 2002:

- Tuvieron un excedente en sus operaciones de \$100.4 millones, derivado mayormente de sus operaciones comerciales
- Lograron un rendimiento sobre su cartera del 5.48% y una tasa de gastos administrativos del 0.8%

Al nivel de los estados en Australia un proyecto de indicadores comparativos utiliza tres indicadores:

- Densidad de ocupación del espacio – Por ejemplo, el Estado de Queensland logró disminuir el espacio por empleado en 4.2 m² y el de Victoria en 4.1 m²
- Tasa de espacio desocupado – Las tasas fluctúan desde 0% en el ACT y Tasmania hasta el 1.5 en NSW
- Rendimiento – Las tasas fluctúan desde el 6.3% para el ACT hasta el 22.0% para WA

Canadá – La Junta del Tesoro (Hacienda y Presupuesto) ejerce la función de supervisar los resultados obtenidos por los administradores descentralizados de bienes inmuebles. Para ello emplea varios mecanismos, que incluyen planes de inversión a largo plazo, informes de auditoría y evaluaciones de programas tanto internos como a nivel general de gobierno, el mantenimiento de la base de datos interna sobre los bienes y su valor, y finalmente cualquiera otra información o documento que necesiten y deseen obtener.

En la Provincia de Ontario, el gobierno local evalúa a la Corporación Inmobiliaria sobre la base de tres factores:

- El grado de satisfacción con los servicios que ofrece por parte de los usuarios de los mismos (establecido por vía de una encuesta)
- La proporción del espacio disponible que esta desocupado
- Los costos de operación y mantenimiento por pie cuadrado

El PWGSC, la institución responsable por la administración de edificios de oficina a nivel federal, utiliza indicadores similares. Por ejemplo, para el año 2001-2002 informó que:

- La satisfacción de sus clientes aumentó del 3.2 al 3.7 en una escala de 5. Un 68% de los clientes informaron que están satisfechos o muy satisfechos y el 15% informaron que están insatisfechos o muy insatisfechos

Nueva Zelanda – Tanto las instituciones en sí como los gerentes de las mismas tienen que rendir cuentas a través de informes y auditorías (tanto internas como externas). Los informes financieros incluyen el análisis de riesgos y tanto el presupuesto como los estados financieros incluyen anexos que describen las pasivos contingentes.

Nueva Zelanda no tiene indicadores de resultados referidos específicamente a los bienes inmobiliarios similares a los citados anteriormente. Mas bien, mide los resultados en términos del costo de los “productos” que compran los Ministros para generar sus “resultados.” Hablando de esto, Ken Warren y Cheryl Barnes⁴ indicaron que al 1996

No se habían autorizado aumentos en los precios de los productos en muchos de los casos en cinco años. En ese periodo, la presión había aumentado, en especial por vía de la nómina, ya que el Gobierno no había permitido aumento en los precios y muchos departamentos habían logrado todo los ahorros posibles en aumento de eficiencia.

Este es el concepto que emplean en Nueva Zelanda. No hay indicadores individuales de los factores de producción, sino que miden los costos totales de los “productos” que a su vez generan los “resultados” que autoriza el Parlamento en el presupuesto.

Otros Aspectos de la Administración de Bienes Inmuebles

En cuanto a los otros aspectos de la administración de bienes inmuebles, vale decir, en el o los sistema(s) de inventario de bienes, el sistema de contabilidad y de valorización de los bienes y otros, existe mayor diversidad en la experiencia internacional. Pero, en el contexto de cada país, éstos son consistentes con la política adoptada por éste. El cuadro siguiente resume las prácticas en los países y señala las diferencias principales en esas prácticas.

Inventario o catastro de bienes

Australia – Existe un catastro a nivel central y territorial (el nivel sub nacional) de los bienes de la Corona, pero no contiene información sobre el uso de los bienes ni las instituciones que los administran. Cada institución mantiene un registro de bienes como parte de su contabilidad, pero éstos son incompletos.

Canadá – Existe un inventario muy completo a nivel central disponible a través del internet, y que está ligado a otras bases de dato (la del patrimonio histórico y cultural, por ejemplo). El inventario lo mantiene una sección especializada de la Junta del Tesoro.

⁴ A Review Of Twelve Years Experience With Accrual And Output-Based Budgets In New Zealand. Ken Warren and Cheryl Barnes. New Zealand Treasury, August 2002.

Francia – Existe un inventario general de los bienes del Estado que contiene muchos errores de información sobre la superficie construida y no contiene información sobre el uso de los bienes, los usuarios y su condición. El inventario lo mantiene la Sección Administrativa del Servicio de Impuestos Internos en el Ministerio de Hacienda.

Nueva Zelandia – No existe un inventario a nivel central. Cada institución mantiene un registro de bienes como parte de su contabilidad. La empresa estatal Land NZ tiene la función de mantener un registro de todos los terrenos de la Corona, pero el registro es incompleto y muchos de los terrenos no tienen un título inscrito.

Sistema de Contabilidad y Valorización de Bienes

Australia – En abril de 1997, el Gobierno adoptó los principios de contabilidad sobre base devengada para todo el proceso de generación del presupuesto gubernamental, la administración de recursos y los informes financieros. Cada agencia contabiliza los costos relacionados con usar y consumir los bienes inmuebles como parte de los costos totales del programa.

La valorización de bienes se hace siguiendo el método de "privación", el cual requiere que los administradores determinen si reemplazarían los bienes o sus equivalentes en el caso de que la institución fuera privada de los mismos. El método de "privación" busca calcular el valor presente para una institución de los beneficios económicos futuros a los que la agencia debiera renunciar si fuese privada de sus bienes.

Canadá – El *Protocolo de Transición a Una Contabilidad sobre Base Devengada* fue desarrollado en 1999-2000, y se anticipaba ponerlo en marcha para el ejercicio fiscal 2001- 2002. En el Presupuesto de 2001, el Ministro de Finanzas retrasó la puesta en marcha del mismo y recién se inició con el presupuesto del año en curso (2003).

La valorización de bienes se hace sobre la base del valor histórico mas mejoras menos depreciación. Al momento de enajenar un bien se emplea el valor de mercado vigente.

Francia – la contabilidad parece ser un punto débil de todo el proyecto de reforma. Los ministerios no fueron capaces de señalar claramente sus necesidades o formas en que sus necesidades podrían ser satisfechas.

No se contabiliza ningún valor de los bienes. Al momento de enajenar un bien o de trasladarlo de una institución a otra se emplea el valor de mercado vigente.

Nueva Zelandia – Nueva Zelandia utiliza un contabilidad sobre base devengada 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.

Para efectos tanto contables como de enajenación, la valorización de bienes se hace sobre la base de su valor razonable en el mercado, asumiendo que el bien se emplea en su uso mayor y mejor desde el punto de vista del mercado. Si no se puede obtener el valor por vía de una tasación se emplea el costo de reposición depreciado.

Para facilitar el proceso de comparar la experiencia en la administración de bienes inmuebles en Chile con la de estos otros países hemos preparado el Cuadro 1 que resume los aspectos sobresalientes comunes de la experiencia internacional. Este el mismo cuadro que aparece al inicio del Volumen Dos. En este caso el cuadro incluye una última columna en la que resumimos también la situación vigente en Chile con respecto en cada uno de esos puntos. Por lo tanto, el cuadro sirve también para hacer la transición al Capítulo siguiente en el que describimos y explicamos en mayor detalle el caso chileno a la luz de las mejores prácticas internacionales.

Cuadro 1 – La Administración de los Bienes Inmuebles en el Sector Público: Lecciones Aprendidas de las Reformas en Australia, Canadá, Francia, y Nueva Zelanda y el Caso Comparativo de Chile

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*	Caso Comparativo de Chile
1. Evento que sirvió para motivar o lanzar las reformas	Las reformas fueron motivadas en gran medida por un informe especial de alto nivel que señaló la existencia de problemas serios en la administración de bienes inmuebles en el sector público y sugirió la dirección que podrían tomar las posibles reformas	A, C	No se ha emitido un informe sobre este tema en el caso de Chile Está en proceso una reforma en el área de la administración financiera pública que podría tocar sobre algunos aspectos de la administración de los bienes inmuebles en sus etapas finales
2. La fragmentación y la duplicación de funciones y responsabilidades institucionales?	La fragmentación y la duplicación son un producto natural de la evolución de las instituciones públicas en esta área compleja y multi-disciplinaria. 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	A, C, F, NZ	En Chile también existe una fragmentación de funciones que parece tener algunos antecedentes históricos. No se ha realizado una reforma institucional aún.
3. Elementos claves del marco legal y reglamentario	Un marco legal y reglamentario bien concebido incluye lo siguiente: a) Leyes que codifican tan sólo algunos aspectos claves, tales como las funciones y responsabilidades institucionales b) Principios estratégicos o políticas con relación a la administración de bienes inmuebles, adoptados de forma explícita y formalmente por el gobierno	A, C, F, NZ A, C ⁵	a) Existe un marco legal adecuado b) No existen principios estratégicos explícitos o políticas aplicables en forma específica a la administración de bienes en general. Existen para ciertos tipos de bienes inmuebles (véanse los programas que buscan promover el desarrollo de los terrenos fiscales prescindibles)

⁵ 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*	Caso Comparativo de Chile
	<p>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 en torno cuando existen alternativas, por ejemplo la de adquirir o arrendar el espacio necesario o la de arrendarle al gobierno o al sector público (privado?)</p> <p>d) Mecanismos efectivos de control y monitoreo, tales como el uso de peritos independientes y auditorías</p>	<p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>	<p>c) No parece haber una asignación de responsabilidad clara en el caso de los servicios centralizados en cuanto a la administración de los bienes inmuebles que les han sido asignados, aunque sí parece haber un mayor sentido de responsabilidad en el caso de algunos de los entes descentralizados</p> <p>No hay mayor flexibilidad a nivel formal (aunque si en la práctica) ni existen incentivos a nivel de los servicios centralizados</p> <p>d) Existen mecanismos para velar por el cumplimiento de normas legales. Se utiliza el presupuesto como elemento de control</p>
4. Políticas y estrategias que son características de la experiencia internacional en cuanto a la administración de bienes inmuebles en el gobierno	<p>a) Reducir de forma significativa la cartera de bienes inmuebles del gobierno central:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por medio del traspaso de bienes a las regiones y municipios, y - Mediante la privatización <p>b) Darle participación activa al sector privado y a las asociaciones profesionales en el desarrollo del marco reglamentario, de las normas técnicas y de las guías y manuales</p> <p>c) Emplear prácticas del sector privado y del mercado en la administración de bienes inmuebles en el gobierno</p> <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>A, C, NZ</p> <p>A, NZ</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>	<p>a) No parece haber un proceso tendiente a reducir de forma significativa el volumen de bienes inmuebles del gobierno. Aún cuando no ha habido una política formal al respecto, ha habido transferencias de bienes a las regiones, municipios e instituciones con patrimonio propio</p> <p>b) No hay mayor participación del sector privado ni de las asociaciones profesionales en estos temas</p> <p>c) No es el caso en cuanto a los servicios centralizados. Podría darse en algunos entes descentralizados</p> <p>d) No hay tal empresa en Chile</p>

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*	Caso Comparativo de Chile
	<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 los 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 (parcial), NZ</p> <p>A, C, NZ, F (reciente)</p> <p>A, C, NZ</p> <p>A, C, NZ</p>	<p>e) Existe la práctica, pero no como un cuestión prioritaria o preferente</p> <p>f) Se reconocen solamente los gastos presupuestarios y la depreciación pero no los costos de oportunidad o de riesgo</p> <p>g) Parece hacerse cuando existe una reforma que demanda una cantidad considerable de espacio inmobiliario adicional (la reforma procesal penal, por ejemplo)</p> <p>h) No existe esta práctica</p> <p>i) No existe esta práctica</p>
<p>5. Arreglos o estructuras institucionales que son características de la experiencia internacional en cuanto a la administración de bienes inmuebles en el gobierno</p>	<p>Los arreglos o estructuras institucionales varían ampliamente de país en país, ya que, aún luego de haber instituido 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 y la implementación de políticas públicas por una institución a nivel central que abarcan toda la activa 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</p>	<p>A, C, F, NZ</p>	<p>a) El MBN y DiPres cumplen parcialmente esta función. El proceso depende mas bien de normas legales que de políticas públicas como tal (MBN) y del presupuesto (DiPres). En ambos casos se tiende a depender más de decisiones sobre casos puntuales que de un proceso descentralizado de toma de decisiones en torno a una</p>

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*	Caso Comparativo de Chile
	de carácter técnico		política común
	<p>b) Existe una institución del gobierno central que 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>	A, C, NZ	<p>b) El MBN es el responsable por ley por los inmuebles que utilizan los servicios centralizados, pero cada servicio es responsable por el mantenimiento y la operación de su propio espacio. Existen casos de inmuebles compartidos por mas de un servicio pero no el sentido de edificios construidos o arrendados específicamente como "centros de gobierno." El MOP diseña y construye edificios para uso de los servicios centralizados</p>
	<p>c) Los entes centralizados y descentralizados del gobierno gozan de un alto grado de flexibilidad en determinar la mejor manera de atender sus requerimientos a nivel 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	<p>c) Los servicios centralizados no tienen mayor flexibilidad para determinar la mejor manera de atender sus requerimientos a nivel de bienes inmobiliarios. Los descentralizados sí. Los entes tanto centralizados como descentralizados son responsables por el mantenimiento y la operación de su propio espacio y pueden decidir libremente por qué método realizan las operaciones, con la posible excepción del diseño y la construcción en el caso de los servicios centralizados</p>
6. Metodologías empleadas en el sector público	<p>a) Se utilizan contratos tipo o estándar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la contratación con el sector privado de servicios de administración de inmuebles, arrendamiento o uso de espacios, aún cuando se trata de un contrato entre dos instituciones de gobierno - la contratación de servicios especializados (tasaciones, limpieza y demás) 	A, C, NZ	<p>a) Existen contratos tipo o estándar en el caso de los servicios centralizados para el caso de arriendos, compras y ventas de inmuebles pero hay otros contratos para servicios de mantenimiento, limpieza que no necesariamente son uniformes. Los entes descentralizados tienen sus propios modelos de contratos.</p>
	<p>b) Se emplean valores o precios de mercado en las transacciones de bienes y para efectos contables</p>	A, C (parcial), NZ	<p>b) Se emplean valores de mercado para las transacciones de bienes pero no para efectos contables</p>
	<p>c) Se evalúan las inversiones utilizando técnicas típicas del sector privado (análisis costo beneficio o valor presente</p>	A, C, NZ	<p>c) Se evalúan las inversiones utilizando técnicas como estas (pero podría haber problemas a nivel de</p>

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables	Caso Comparativo de Chile
	neto)		aplicación de la metodología)
	d) Se practica una contabilidad en base a eventos devengados y se preparan los informes financieros sobre esta base	A, C (parcial), NZ	d) La contabilidad general de la nación es sobre la base de eventos devengados, pero los informes que genera este sistema no se emplean en la toma de decisiones en la actualidad. Esto podría cambiar con las reformas en curso
	e) Se reconocen y recuperan 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)	A, C (parcial), NZ	e) No existe tal práctica
	f) Se emplean indicadores de resultado y financieros referidos a la práctica en el mercado privado	A, C	f) No existe tal práctica
	g) Se ofrecen incentivos a las instituciones y sus administradores	A, C, NZ	g) No existe tal práctica
	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		
	h) Se realiza una planificación estratégica de los bienes inmuebles y de las inversiones en estos tipos de bienes	A, C, NZ	h) Parece hacerse cuando existe una reforma que demanda una cantidad considerable de espacio inmobiliario adicional (la reforma procesal penal, por ejemplo)
	i) Existen requisitos rigurosos con relación a la presentación de informes financieros basados en una contabilidad sobre la base de eventos devengados	A, C, NZ	i) Existen informes financieros basados en una contabilidad sobre la base de eventos devengados, pero éstos no se emplean en la toma de decisiones en la actualidad. Esto podría cambiar con las reformas en curso
	j) Se practican auditorías tanto interna como externa de forma	A, C, NZ	j) Se practican auditorías tanto interna como externa de

Tema / Problema	Lecciones Aprendidas	Países Aplicables*	Caso Comparativo de Chile
	regular que consideran tanto el cumplimiento con normas legales como la efectividad y eficiencia de la administración de los bienes		forma regular. Las auditorías tienden a medir solamente el cumplimiento con normas legales

POSIBLES CAMBIOS A LA PRÁCTICA EXISTENTE EN CHILE UNA POSIBLE ETAPA INICIAL

Más que un análisis de la administración de bienes inmuebles públicos en Chile, en esta sección se busca explorar los beneficios para Chile de adoptar medidas nuevas en la administración de bienes inmuebles públicos, basado en la experiencia que entregan los cuatro casos internacionales, como son Australia, Canadá, Francia y Nueva Zelandia. El propósito aquí no es otro que tratar de aprender de la experiencia de otros países que han instituido reformas en la administración inmobiliaria, para ver si se pueden extraer lecciones útiles o relevantes para el futuro desarrollo del proceso en Chile. La intención es que las lecciones que entrega la experiencia internacional se reflejen y sirvan como un elemento más al momento de hacer recomendaciones.

Al igual que en los cuatro países cuya experiencia ha servido de estudio de caso, la administración de bienes inmuebles públicos en Chile es el resultado de un proceso evolutivo, que se ha ido consolidando de una manera más bien espontánea a través del tiempo. La experiencia internacional nos enseña que los países que han superado esta situación y son los más adelantados en la reforma de la administración de bienes inmuebles públicos se caracterizan por haber:

- Adoptado una *política pública* clara en torno al uso de los bienes inmuebles en el sector público, que va mas allá de las normas que establece la legislación y considera criterios de eficiencia y efectividad referidos a los objetivos amplios del Estado y a la práctica vigente en el mercado inmobiliario
- Instituido una *descentralización formal de responsabilidad, e incentivos* que obligan y motivan a las instituciones públicas que hacen uso de los bienes inmobiliarios públicos a administrar esos bienes en conformidad con la política establecida
- Creado *mecanismos efectivos para informar sobre el uso de los bienes* y dar seguimiento al cumplimiento de la política pública y las normas legales aplicables

Al respecto, en base a lo observado internacionalmente, Chile podría explorar los beneficios que podrían derivarse de adaptar a su situación particular estas tres prácticas.

Taller Sobre las Mejores Prácticas Internacionales

En los días 6 y 7 de mayo se celebró un taller en el cual se presentaron las experiencias de Australia, Canadá y Nueva Zelandia respecto a las reformas en la administración de bienes inmuebles del Estado. Alan Jowett, Registrador de Bienes Públicos de Canadá, presentó el caso de su país, incluyendo una demostración del inventario de bienes a través de una página web. Merus Cochrane, Sub Secretaria de Defensa, presentó el caso de Nueva Zelandia desde la perspectiva del gobierno. Peter Dow, empresario inmobiliario, presentó el mismo caso desde la perspectiva del sector privado. Francis Conway del Urban Institute presentó el caso de Australia y dirigió el taller. Asistieron al taller unos 40 representantes del Ministerio de Bienes Nacionales, de Hacienda, de Obras Públicas, de la Dirección de Presupuesto, de la Contraloría General de la República y del BID.

En la clausura del taller, la Subsecretaria de Bienes Nacionales, Paulina Saball, resumió las prioridades del Ministerio, haciendo énfasis en la importancia de lograr mayor transparencia y eficiencia en la administración de la edificación pública. Indicó que la edificación debe ser justo la necesaria, bien distribuida y dedicada al uso más adecuado. Mencionó que para lograr estos objetivos es importante contar con una contabilidad apropiada y la capacidad administrativa necesaria. Finalmente, hizo referencia al impacto urbano de la edificación pública, indicando que el fisco debe mantener la edificación a nivel de calle para uso libre de los ciudadanos de manera que los edificios, además de servir de oficinas para el gobierno, sean un espacio público en beneficio de la población chilena en general.

El Punto de Partida

Tomando estos resultados como punto de partida podríamos plantear una reforma inicial parcial dirigida a la administración de edificios de oficina en el gobierno. Sin embargo, antes de entrar en detalles debemos tener muy claro a qué se refiere el concepto de bienes inmuebles en el contexto de posibles reformas. La importancia de esto se debe al hecho que el concepto de bienes según se maneja en Chile en la actualidad es distinto al que se ha empleado en las reformas internacionales. En Chile en la actualidad existen tres definiciones diferentes de bienes inmuebles:

- legal / institucional
 - bienes de uso público ("de la nación toda")
 - bienes fiscales
 - bienes de las instituciones con patrimonio propio
- contable
 - bienes fijos institucionales (bienes de uso depreciables)
- presupuestario
 - ingresos por venta de activos
 - gastos en inversión real y en bienes y servicios

Estas concepciones diferentes no representan una falla del sistema existente, ya que cada una responde a requerimientos distintos. El efecto, sin embargo, es una falta de uniformidad y coherencia en la forma de tratar los bienes inmuebles para efectos legales, del presupuesto y de la contabilidad general de la Nación, como podemos ver en el cuadro siguiente:

Bienes de uso público	Tratamiento
- al momento de la inversión original	- se incluyen en la contabilidad y el presupuesto
- como obras terminadas	- no se incluyen en los balances contables
Bienes fiscales	Tratamiento
- destinados a servicios	- se incluyen el patrimonio contable
- reservas territoriales	- no se incluyen en el patrimonio contable

Ninguna de las definiciones existentes se ajusta al concepto de bienes inmuebles según se ha empleado en el contexto de las reformas en Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Según señaláramos en el capítulo anterior, en la reformas en esos países los activos fijos en general, incluyendo los bienes inmuebles, se ven como un insumo o factor de producción de los distintos programas del gobierno. Es en este sentido que Chile tendría que ver el tema también si desea formular una reforma coherente.

No hace sentido por ejemplo, hablar de políticas dirigidas a la edificación fiscal que reclamen la necesidad de lograr una mayor eficiencia en el uso del espacio de oficinas que no sean igualmente aplicables al caso de edificios de oficinas arrendados por instituciones del gobierno central. Tampoco hace sentido una reforma dirigida a la edificación fiscal que excluya la de los entes descentralizados con patrimonio propio en donde se incluiría, por ejemplo, al Ministerio de Bienes Nacionales, pero no los Seremi de Bienes Nacionales o al MINVU, pero no los SERVIU.

En una etapa posterior, al querer ampliar las reformas para abarcar todos los activos fijos surgirá el tema contable y presupuestario que es mucho mas complicado. En este caso, la experiencia internacional sugiere que es imprescindible incluir en las reformas las obras de infraestructura. En Chile se incluye la infraestructura tanto en el presupuesto como en la contabilidad solamente al momento del gasto inicial de inversión y desaparecen posteriormente. Es por ello que en los balances de la Nación el valor de los bienes de uso por incorporar representa más del 70 por ciento del valor total de los bienes de uso y casi el doble del valor de los depreciables. (Para mayor detalle sobre esta anomalía aparente, ver la experiencia de Chile en el Volumen Dos de este informe.)

El hecho es que en una reforma tiene que existir una sola definición coherente y uniforme de bienes inmuebles (y en su día de todos los activos fijos) que se emplee para efectos presupuestarios, contables y de las distintas instituciones del Estado. En una primera etapa, por lo tanto, al contemplar posibles reformas en la administración de la edificación pública, es preferible pensar en objetivos y políticas dirigidos a mejorar la forma en que las instituciones del Estado resuelven y satisfacen sus requerimientos de espacio de oficina – sean de propiedad fiscal o propia, sea por vía de arrendamiento, sean instituciones centralizadas o descentralizadas. En esta manera de ver la reforma, las diferencias de carácter legal o institucional son factores que inciden sobre los procedimientos de ejecución de la reforma (en los mecanismos de control y seguimiento por ejemplo, o en la asignación de responsabilidad y autoridad a nivel de instituciones) pero no afectan ni los alcances ni las políticas y objetivos de la reforma.

La reforma de la administración de la edificación pública

Al pensar en una etapa inicial en la que la reforma tiene unos alcances limitados y abarca solamente la edificación pública debemos empezar por ver cuales aspectos de las mejores prácticas internacionales representadas en los cuatro casos estudiados son relevantes. Algunas de esas prácticas no se pueden aplicar a una clase de activos fijos – la edificación pública – sin incluir también todos los activos fijos restantes. En el cuadro siguiente señalamos cuales de las prácticas podrían aplicarse únicamente a la edificación pública en una primera fase de la reforma y cuales no.

Aplicables	No Aplicables
Las medidas y los indicadores de resultados, como por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ el espacio de oficinas por funcionario ▪ o los costos de operación y mantenimiento como porcentaje del valor del inmueble 	Todos los mecanismos de carácter contable, por ejemplo <ul style="list-style-type: none"> ▪ alternativas de valorización sobre base de mercado ▪ cargos por uso de bienes de capital

Aplicables	No Aplicables
<p>Los procedimientos de gestión de los bienes inmuebles, como por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> la administración de bienes en su ciclo completo de vida útil las evaluaciones continuas de la condición física de los bienes la evaluación continua de la utilidad de los bienes ante necesidades cambiantes 	<p>En general todo los mecanismos que se emplean en un sistema de presupuesto sobre base devengada, es decir, todo lo referente a los balances de las instituciones, como por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> el requerimiento de pagar dividendos al Estado derivados del uso de sus activos la creación de reservas para financiar inversiones futuras en base a la depreciación de los activos fijos

Tomando estos criterios como punto de partida, podríamos plantear una reforma inicial dirigida a la edificación pública dedicada a oficinas que abarcaría todas las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno central. La reforma tendría los componentes siguientes:

- realización de un inventario de edificios de oficinas
- establecimiento de normas y estándares de costo y eficiencia aplicables a edificios de oficinas
- asignación clara de autoridad y responsabilidad institucional en cuanto a la administración de edificios de oficinas

El Inventario de Edificios de Oficinas

Para cualquier decisión posterior es importante contar con información completa y oportuna en cuanto al inventario existente de edificios de oficinas que ocupan y emplean las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno central. El inventario sería de las oficinas que ocupan las instituciones, no de la edificación fiscal.

Recordando las lecciones aprendidas del caso de Canadá cuyo inventario de bienes inmuebles es sin duda "la mejor práctica internacional," debemos pensar en un inventario que sea lo mas sencillo, oportuno y correcto posible, entendiéndose por ello uno que contenga solamente la información estrictamente necesaria, la información mínima requerida no la máxima. Desde este punto de vista podríamos pensar en la información siguiente:

- la(s) institución(es) que ocupan el edificio
- el número de funcionarios empleados por la(s) institución(es)
- el espacio total y el de oficinas neto
- el régimen de tenencia
- características especiales del edificio (cultural o histórico)

Luego, para una muestra representativa de los edificios sería necesario realizar una evaluación de la condición existente de los distintos elementos del edificio y en base a ello preparar una estimación del costo del mantenimiento diferido (si alguno). Según señaláramos en el capítulo anterior, en la etapas iniciales de la reforma es enteramente posible que el impacto inicial sea el de aumentar el gasto por requerirse inversiones para restituir la planta física a una condición mínima aceptable y mayores gastos de

operación y mantenimiento para mantenerla luego en ese estado. Por otro lado, el inventario debería también proveer la base para estimar el ahorro que se podría generar mediante un uso mas eficiente del espacio de oficinas (ver figura siguiente).

En Australia, al nivel de los estados se tiene como norma una razón de 15 a 17 m² por funcionario. Entre los datos recopilados para el informe preliminar (ver capítulo sobre Chile en el Volumen Dos de este informe) están los siguientes:

M² por funcionario

CORFO

mínimo 24,5 M²

máximo 84,7 M²

SENCE

mínimo 6,0 M²

máximo 30,6 M²

Normas y estándares

El inventario de por sí no nos indica nada si no existen normas o estándares que sirvan de punto de referencia para evaluar los resultados. Entre las normas que se requerirían están las que se refieren a:

- los costos
- el uso del espacio
- la condición del edificio

En cuanto a los costos, lo importante es contar con una base uniforme que permita comparar la situación bajo distintos regímenes de propiedad – es decir, en aquellos edificios fiscales o pertenecientes a las instituciones descentralizadas y aquellos bajo arrendamiento. Para ello habría que pensar en elementos tales como rentas imputadas para no tener que comparar los costos de depreciación con un pago por arrendamiento, por ejemplo. La práctica del Departamento de Finanzas y Administración de Australia podría servir de modelo útil en este caso (véase el capítulo sobre Australia en el Volumen Dos de este informe).

En cuanto al uso del espacio las normas son relativamente fáciles de fijar (y difíciles de lograr). En la figura anterior se ve claramente que en Chile en la actualidad la utilización del espacio fluctúa grandemente de institución en institución y dentro de una misma institución.

En cuanto a la condición de los edificios se podrían emplear normas de carácter general, como por ejemplo la clasificación de los edificios en clases A, B y C, según la práctica en el mercado inmobiliario privado en Chile. O, se podrían emplear normas y métodos mas detallados al estilo de la evaluación de la condición de edificios que se emplea en el Estado de Victoria en Australia. Además, el análisis de la condición del edificio debería tomar en cuenta otros factores, tales como elementos de seguridad contra incendios y otros riesgos y accesibilidad para impedidos al estilo de la práctica del PWGSC en Canadá. (Para mayor información, ver los capítulos sobre Australia y Canadá en el Volumen Tres de este informe.)

Estas normas y estándares en realidad vendrían a ser el primer componente de una política en torno a los bienes inmobiliarios. Los métodos empleados para establecer una base uniforme de comparación podrían servir también para generar informes periódicos sobre los resultados obtenidos y la condición de los edificios. En una etapa inicial, los informes podrían formar parte del proceso presupuestario. Al momento de solicitar la partidas correspondientes a arrendamiento y/o operación y mantenimiento para el año entrante servirían para explicar y apoyar los montos solicitados. Al finalizar el año podrían formar parte de los informes de ejecución presupuestaria y de resultados obtenidos.

Arreglos institucionales

En esta fase de la reforma habría que determinar qué institución(es) tendrían a su cargo y bajo su responsabilidad:

- la administración de día a día de los distintos edificios de oficinas
- la gestión del stock de edificios a través del tiempo en función de la evolución de los requerimientos del gobierno
- los servicios compartidos

En el tema de administración de edificios de oficina podemos definir las mejores prácticas internacionales como un continuo entre soluciones de sector público y las de sector privado, con Canadá a un extremo, Nueva Zelandia en el otro y Australia en el medio.

Público Canadá PWGSC	Mixto Australia Departamento Finanzas	Privado Nueva Zelandia Proveedores privados
Uso obligatorio de oficinas ofrecidas por el gobierno	Uso de oficinas ofrecidas por el gobierno a opción de los departamentos	No hay oferta pública
Costo – gratis si obligatorio	Costo de mercado	Costo de mercado
Administración con personal propio del gobierno	Alianza Estratégica con firmas privadas	Administradores privados
Pago de dividendos	Pago de dividendos	No aplica
Valor histórico	Valor de mercado	No aplica

En Chile en este momento, no pareciera ser viable por ahora adoptar el modelo de Nueva Zelandia en el que no existen edificios de oficina pertenecientes al gobierno y no se ofrecen servicios inmobiliarios a través de una institución pública. En este modelo se depende totalmente en el sector privado. Por lo que el modelo no parece ser aplicable de momento en Chile es que en él se asume que existen incentivos de carácter presupuestario y controles de carácter contable que incentivan a los directivos de las instituciones a buscar el mayor grado posible de eficiencia en sus operaciones. Esos mecanismos recién se empiezan a implantar en Chile a través del SIGFE.

Por lo tanto, para efectos de Chile podemos pensar en términos de dos modelos que corresponden aproximadamente a la experiencia de Canadá y Australia respectivamente. En un modelo, alguna institución central (el MBN posiblemente) asumiría la responsabilidad por proveerle espacio de oficinas a todas las instituciones del gobierno central. Como en el caso del PWGSC, se podría requerir que las instituciones utilicen obligatoriamente los servicios de esta institución central única. Siguiendo ese modelo, el costo de arrendamiento y de operación y mantenimiento se pagaría directamente con asignaciones presupuestarias. Por definición, la misma institución se haría cargo de la gestión del stock a través del tiempo. Es decir, le correspondería a esta institución la toma de decisiones sobre la adquisición o construcción de nuevos espacios de oficinas para el gobierno central y la disposición de espacios superfluos o obsoletos.

En un segundo modelo, se le podría permitir mayor libertad a las distintas instituciones del gobierno en cuanto a decidir por sí mismas en qué lugar y de qué forma resolverían sus requerimientos de espacio de oficinas. Se mantendría en este modelo una institución central única responsable de los edificios con características especiales (valor histórico o cultural) y con la obligación de ofrecerle una solución a aquellas instituciones que así lo soliciten. Las instituciones le pagarían arrendamiento equivalente al del mercado privado a la institución central en el caso de emplear un espacio suyo. Este es el modelo de Australia.

Finalmente, a nivel de los arreglos institucionales, la práctica internacional sugiere que ciertos servicios inmobiliarios se le pueden asignar a instituciones especializadas. Hay de dos tipos. Uno son los servicios de carácter administrativo, como los que proveen las empresas privadas que se dedican a la administración de inmuebles (Australia y Canadá, por ejemplo). Al ofrecer estos servicios de forma centralizada lo que se persigue es lograr economías de escala a través de contratos globales, cosa que hacen los administradores privados de edificios.

En Chile no parece haber una institución pública que provea servicios inmobiliarios a los administradores de edificios públicos, y no es evidente que se requiera. Pero, de haber tal institución, la práctica internacional sugiere que debe operar sobre la base de cargos por servicios a precios comparables a los del mercado y que sus servicios debieran ser opcionales para los administradores de bienes públicos.

En cuanto a los servicios compartidos, los dos modelos de Canadá y Australia proveen igualmente el rango de opciones. Se podría pensar en una sola institución que provee los servicios de administración inmobiliaria con personal propio al estilo de PWGSC de Canadá. Alternativamente, se podría recurrir a un contrato único por estos servicios con una empresa privada al estilo de la "alianza estratégica" del DoFA de Australia.

El Proceso Inicial de Reforma

Una evaluación de la experiencia internacional en reformas en la administración de bienes inmuebles realizada a petición del Banco Mundial⁶ sugiere que en sus etapas iniciales el proceso debe prestar especial atención a los factores siguientes:

⁶ *Infrastructure Management: A World Bank Perspective and the Implications For South Africa*, Willem Pretorius y Nigel Lowe.

- mejorar el nivel de comprensión de los conceptos y objetivos de la reforma (para lograr que los funcionarios públicos afectados apoyen las reformas)
- mejorar las destrezas y el conocimiento de las mejores prácticas de los participantes
- mejorar la información disponible sobre los bienes (ubicación, condición, resultados)
- desarrollar los sistemas básicos de información

En función de estos factores se podría pensar en una proyecto piloto con los componentes siguientes:

- realización de talleres iniciales para explicar y promover las reformas
 - cursos, pasantías y viajes de observación para desarrollar la capacidad y los conocimientos técnicos
 - elaboración de manuales y guías
 - elaboración de planes de administración de bienes inmuebles específicos
 - instalación de métodos y procedimientos de evaluación continua de resultados
-

POSIBLES CAMBIOS A LA PRÁCTICA EXISTENTE EN CHILE ETAPAS POSTERIORES DE LAS REFORMAS

Debemos preguntarnos si no sería útil y de beneficio para Chile adoptar directrices o una política general que vaya mas allá de la edificación pública para considerar objetivos adicionales aplicables a la administración de bienes inmuebles públicos en general. Igual nos podríamos preguntar si no sería de beneficio instituir mecanismos complementarios para promover y velar por el cumplimiento de esa política.

Para ello habría que considerar varios temas:

- El conjunto de objetivos o criterios de la política pública aplicable a los bienes inmuebles públicos
- Los alcances de la política – ¿Qué bienes inmuebles bajo control y uso del gobierno abarcaría la política?
- Los arreglos institucionales que serían compatibles con esa política

Una Posible Política Sobre Bienes Inmuebles

Objetivos de Una Posible Política Pública

El primer paso necesariamente tiene que ser el de fijar los objetivos de la política sobre bienes inmuebles públicos. Estos objetivos son los que establecen los criterios bajo los cuales es posible después determinar cual debe ser el alcance de la política y qué arreglos institucionales se requieren. Este es también el paso más difícil porque se trata necesariamente de juicios eminentemente subjetivos. Según señaláramos en la sección anterior, el hecho de que todos los países estudiados tengan una política clara y explícita sobre los bienes inmuebles públicos, no significa necesariamente que esa política sea igual en todos los casos. De hecho, ocurre lo contrario. Las mejores prácticas internacionales ofrecen alternativas, no una solución única.

Un tema recurrente en la práctica internacional es el énfasis en la eficiencia del uso de los bienes inmuebles públicos en base a criterios de mercado. Este es el enfoque principal en Nueva Zelandia y Australia. Ciertamente, esto no sería inconsistente con la práctica del Gobierno de Chile que se caracteriza en toda la región por ser favorable a soluciones de mercado. Además, sería consistente con el proceso de reforma del Estado en donde también es notable el liderazgo de Chile en la región. El Informe de Finanzas Públicas presentado por el Director de Presupuesto al Congreso Nacional en octubre del 2002 indica que:

Se introducen sesgos en las decisiones de las instituciones públicas, subestimando el verdadero costo de la provisión de bienes y servicios públicos (al no considerar el consumo de capital) y generando diferencias artificiales entre programas que requieren inversión y aquellos que operan sobre la base de infraestructura ya existente. Esto

*impide no sólo la comparación entre costos de provisión de servicios similares entre distintas agencias públicas, sino también entre el sector público y privado.*⁷

A su vez, también es cierto que existen otros objetivos importantes que podrían guiar una política pública sobre bienes inmuebles en Chile. Si seguimos el ejemplo de Canadá podríamos sugerir objetivos relacionados con el medioambiente que son igualmente importantes en Chile. Del mismo modo, se podrían considerar objetivos relacionados con la política social o económica del Gobierno. Los terrenos fiscales prescindibles son importantes para los programas sociales, como los habitacionales, y representan un recurso económico valioso no tan solo para el sector de la construcción sino también para el desarrollo industrial y turístico. Todo esto se puede y se debe considerar.

Alcances de los Bienes que Abarcaría la Política Pública

¿Qué se entiende por bienes inmuebles públicos en el caso de Chile? Los conceptos legales y la práctica actual sugieren que no hay una sola forma de contestar esta pregunta. Para efectos de una política pública sobre los bienes inmuebles públicos habría que decidir si se quiere que la política abarque:

- ¿Sólo los bienes inmuebles públicos que controla y usa el gobierno central centralizado o también los de los servicios descentralizados con patrimonio propio, los de las empresas del Estado y los de los municipios?

En general, la práctica internacional sugiere que la política sobre bienes inmuebles debe abarcar tanto los bienes de las agencias de todo el gobierno central como los de sus empresas. Los niveles sub nacionales de gobierno (como en Australia, Canadá y Estados Unidos) tienden a tener sus propios objetivos y políticas.

Chile ya esta confrontando esta pregunta como parte del proceso de reforma fiscal del Estado. En ese caso, la pregunta es qué se entiende por "sector público" para efectos de la elaboración de estadísticas y los balances fiscales. La respuesta está aun por verse, pero la dirección que parece estar tomando es la de considerar como "sector público" al Gobierno Central (centralizado y descentralizado) y los gobiernos sub nacionales, lo que se denomina Gobierno General. Esto no incluye las empresas públicas ni al Banco Central "porque carece de justificación institucional y económica."⁸

- ¿Sólo los bienes fiscales o también los bienes de uso público, como los parques, las calles y otra infraestructura?

Hasta ahora, la práctica en Chile parece poner mucho mayor énfasis en los primeros. Por ejemplo, los bienes de uso público no forman parte del patrimonio según la contabilidad general de la nación. Por otro lado, si se trata de una iniciativa nueva, de posibles reformas a la práctica vigente, es importante tener presente que según la práctica en los países estudiados y las normas internacionales se tiende a incluir lo que en Chile se llaman bienes de uso público al hablar de "bienes públicos." Por ejemplo, la

⁷ Informe de Finanzas Públicas – Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003. Gobierno de Chile, Dirección de Presupuesto. Octubre del 2002, páginas 32 y 33.

⁸ Ibid., página 39

Federación Internacional de Contadores en un estudio que publicó en mayo del 2000 indica que:

*[existen aquellos que sugieren] que los bienes del sector público tales como la infraestructura, el patrimonio (histórico y cultural) y los bienes comunales (parques) no tienen mayor relevancia en la administración pública porque sus beneficios se perciben en un período largo de tiempo. Sin embargo, si el bien tiene una vida finita, y si el potencial de servicio o los beneficios económicos futuros de ese bien se consumen o se agotan, esto necesariamente representa un gasto que hay que considerar*⁹

La institución que fija las normas contables para gobiernos sub nacionales en los EEUU adoptó hace poco más de un año una norma nueva que requiere que esos gobiernos consideren en sus estados financieros los activos y los costos relacionados con la infraestructura que controlan y usan, señalando que:

*Los activos fijos de capital incluyen no solamente los edificios, la maquinaria y los equipos, sino también los caminos, las carreteras, los puentes, las represas y los túneles. Muchos de los servicios que provee el gobierno requieren del uso de tales activos. Por la tanto, creemos que cualquier esfuerzo por medir e informar sobre el costo de los servicios públicos resultaría muy incompleto si no se incluyen los costos relacionados con el uso de todos los activos fijos de capital.*¹⁰

El cuadro siguiente demuestra en cifras lo que significaría adoptar una definición más o menos amplia del concepto de bienes inmuebles públicos para efectos de una política pública. Nótese que en este cuadro sólo aparecen los bienes fiscales. Es decir, el cuadro no incluye ni los bienes de uso público ni los del patrimonio propio de las instituciones descentralizadas y las empresas del Estado. Aún así, el total de bienes en este cuadro es considerable. La primera línea del cuadro, denominada "servicios públicos," incluye solamente los bienes inmuebles destinados en uso por el MBN a los distintos entes centralizados. Éstos representan a penas el 1% de los bienes fiscales. Si se incluye la reserva territorial (terrenos fiscales prescindibles), que también maneja el MBN, la proporción aumentaría considerablemente, y así sucesivamente con los demás rubros en el cuadro.

⁹ Government Financial Reporting – Accounting Issues and Practices. International Federation of Accountants, Study 11. May 2000

¹⁰ Infrastructure Reporting Issues. Governmental Accounting Standards Board (GASB). 1999

Cuadro 2 – Uso de la Propiedad Fiscal

Uso	Superficie (ha.)	Proporción (%)
Servicios públicos	227.834	1.0%
Reserva territorial	8.395.441	35.1%
CONAF	192.994	0.8%
Uso gratuito, entes providenciales, arriendos.	153.267	0.6%
Afectadas al SNASPE *	14.087.148	58.9%
Defensa nacional / carabineros	846.859	3.5%
Total	23.903.543	100%

Arreglos InstitucionalesLa función de política pública

Una de las características consistentes de las mejores prácticas internacionales es que existe una sola institución central responsable de fijar la política pública en torno a la administración de bienes inmuebles. Esa institución opera más bien como líder o coordinador que como poder dominante de control. En Australia, Canadá y Nueva Zelanda esa institución es la misma que maneja las finanzas y el presupuesto del sector público. En Francia se creó por ley un ente interinstitucional nuevo para cumplir esta función.

En Chile, no está claro a qué institución le correspondería la función de fijar la política pública en torno a la administración de bienes. Si se quisiera seguir el modelo anglosajón de asignarle la función a una sola institución, los candidatos serían el MBN o DiPres. Esto pareciera depender de los objetivos que se fijan para la administración de bienes inmuebles. Si los objetivos y los alcances de la política se limitan a la administración de los edificios públicos asignados a instituciones centralizadas, el MBN sería el candidato aparente. Si la política llegara a incluir objetivos estrecha y ampliamente ligados con las finanzas públicas y el presupuesto del sector público, DiPres podría ser un candidato preferible. Por otro lado, Chile podría adoptar el modelo francés y asignarle la función de política a un ente interinstitucional. Aún en este caso, sin embargo, ese ente requeriría un apoyo institucional para cumplir sus funciones.

La administración de inmuebles individuales

Otra pregunta que habría que resolver es cómo organizar la administración de los bienes inmuebles individuales. Según señaláramos en la sección anterior, en general, los países estudiados se caracterizan por una mayor delegación a nivel institucional individual de la función de administración de bienes inmuebles. También es cierto que aún en estos países (Australia, Canadá), se ha mantenido la práctica de asignarle a una sola institución especializada la administración de una parte de la cartera de bienes inmuebles. En ambos casos, sin embargo, la responsabilidad se asigna de forma clara y explícita y va acompañada de la autoridad necesaria para cumplir con esa función, vale decir, la institución central o descentralizada que es responsable por la administración de un bien también puede determinar independientemente cómo quiere administrar ese bien. Por lo general, también existen como parte de la política (y de los reglamentos y manuales que la acompañan) normas

y criterios explícitos y claros que establecen un estándar de uso, condición y costos en los bienes administrados. Es decir, existe una base para exigirle cuentas a los administradores.

Chile tendría primeramente que decidir el grado de centralización o descentralización que quiere adoptar en la administración de sus bienes inmuebles públicos. Como quiera que esto se resuelva, lo importante es que el esquema administrativo sea explícito, que exista una relación formal y balanceada entre el nivel de responsabilidad y el grado de autoridad y que existan normas y criterios claros sobre los estándares de administración de bienes inmuebles. En estas tres áreas parecieran hacer falta medidas complementarias a las prácticas actuales en Chile. Entre otras cosas, habría que decidir si se requiere modificar el proceso vigente de aprobación de todo trámite de un bien (generación o compra, arriendo o subarriendo, enajenamiento) para ofrecerle mayor discreción y autoridad a los administradores, según la práctica en Canadá, por ejemplo. También podría ser necesario emitir directrices formales en torno a la responsabilidad, autoridad y normas aplicables a los administradores de bienes.

Disposición de Bienes Excedentes

Este tema tiene que ver con la venta de los bienes inmuebles prescindibles de carácter estratégico (económico, ambiental u otro) (Canadá, Nueva Zelanda). En Chile existen las llamadas reservas territoriales que actualmente maneja el MBN. La práctica internacional parece preferir el uso de empresas que operan en base a criterios de mercado para realizar esta función. El Canada Lands Company CLC Limited es un buen ejemplo. Esta empresa actúa como promotor del desarrollo de ciertos terrenos si eso parece aumentar el valor de los mismos en beneficio del Gobierno. En vista del gran número de empresas del Estado que existen en Chile que operan en base a criterios de mercado, el modelo del Canada Lands Company pareciera tener algún mérito.

Mecanismos Para Informar Y Medir Resultados

No debe sorprender el hecho que Australia, Canadá y Nueva Zelanda son de los países más avanzados en materia de sistemas y procedimientos para transparentar y hacer mas eficiente la gestión pública. En Chile, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DiPres) ha desarrollado instrumentos y procedimientos como parte del proceso presupuestario con el mismo objeto.¹¹ La metodología que emplea DiPres es similar a la de los países más avanzados, e incluye el uso de indicadores que permiten medir de forma objetiva los resultados obtenidos, informes periódicos de resultados, así como incentivos para promover el cumplimiento voluntario por parte de los distintos funcionarios públicos de los objetivos fijados.¹²

En los países antes mencionados, esta actividad abarca el uso de los bienes inmuebles públicos de forma explícita, no así en Chile, por lo menos hasta el momento. Esto

¹¹ Dos documentos de DiPres describen en detalle este esfuerzo. Son "Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño, Transparencia y Mejoramiento de Procedimientos para la Elaboración y Discusión Presupuestaria" y "Programa de Mejoramiento de la Gestión."

¹² En el año 1998, con la implementación de la Ley 19.553 se inició el uso de este tipo de incentivos en los Servicios Públicos.

podría cambiar como resultado del proceso de implantación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) que se inició en el 2001 como parte del Proyecto de Modernización del Estado. El SIGFE tiene como objetivo relajar los controles fiscales y presupuestarios estrictos a cambio de instituir medidas que aumentan la eficiencia y efectividad de los programas de Gobierno. De hecho, en su concepción y filosofía el SIGFE persigue lo mismo que han hecho los cuatro países estudiados con respecto a la administración de bienes inmuebles. Se aclaran las políticas y directrices, se le provee mayor discreción y flexibilidad a los entes ejecutores (o administradores) y se crean mecanismos para exigir cuentas por los resultados obtenidos. Además, al hacer énfasis en planes estratégicos que cubren más de un año y se desarrollan mediante un diálogo entre los entes ejecutores y las autoridades fiscales centrales, se logra mayor transparencia y se promueve un ambiente en que las decisiones son compartidas y menos jerárquicas.¹³

Los activos fijos de capital figuran como tema a tratar en las etapas finales del plan de trabajo del SIGFE. Lo que faltaría por ver es si se puede adelantar, por lo menos en forma parcial, la atención a la inversión y el gasto en bienes inmuebles. Como parte de esto se podría ir precisando qué indicadores se emplearían en el caso concreto de la administración de bienes inmuebles y que incentivos (y sanciones) se podrían implantar para promover los objetivos que fijaría una eventual política pública sobre este tema.

En base a las mejores prácticas internacionales podemos anticipar algunas de las preguntas a resolver en el caso de Chile.

- ¿Qué criterios y qué metodología se quiere emplear para decidir entre alternativas cuando surge la necesidad de un bien inmueble adicional a los disponibles (espacio de oficinas, equipos y terrenos)?

Como parte del proceso de aprobación de inversiones en bienes inmuebles, MIDEPLAN realiza un análisis de alternativas en el que compara la construcción o adquisición directa del bien por el sector público frente a la opción de acudir a una solución en el mercado privado. Un mirada muy rápida a esta metodología sugiere que podría haber un sesgo implícito en ella hacia la variante pública. Esto tiene que ver con las tasas de retorno que se emplean, las premisas sobre valores residuales y la forma de tratar los gastos de remplazo de equipos en el flujo de caja, entre otros. Además, no se toman en cuenta los ingresos que deja de percibir el Fisco en el caso de un bien público por concepto de impuestos inmobiliarios y sobre las ganancias.¹⁴ Siendo Chile uno de los países en la región que más uso ha hecho de las concesiones y otras formas de trabajar con el sector privado, no dudamos que existe el interés y la capacidad de corregir tal sesgo, si es que se determina que existe.

¹³ *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of US\$23.23 Million To The Republic Of Chile For A Public Expenditure Management Project, Poverty Reduction and Economic Management, Argentina, Chile, and Uruguay Country Management Unit, Latin America and Caribbean Region. The World Bank, Washington, D.C. 22 de enero del 2002, páginas 4 y 5*

¹⁴ La parte que corresponde al impuesto inmobiliario podría haber cambiado parcialmente para cuando se emita este informe en base a unas reformas que están ante el Congreso Nacional que suprimen una cantidad muy importante de exenciones y de personas jurídicas exentas.

- ¿Cuales gastos relacionados con los bienes inmuebles deben tratarse de forma explícita?

En Australia, Canadá y Nueva Zelandia, por ejemplo, se reconoce de forma explícita un costo por el uso de los bienes inmuebles mas allá de la depreciación (aún aquellos que pertenecen al Estado). La forma mas sencilla es de cobrarle a los ocupantes arrendamiento por el uso del bien. También existe la práctica de cobrar un “cargo por uso de capital” (“capital charge” en inglés) (Australia y Nueva Zelandia). Además están los costos por servicios que le ofrece una institución pública o otra, como los de administración inmobiliaria, según señaláramos anteriormente. La idea es que se hagan transparentes y explícitos todos los costos sobre bases uniformes para evitar sesgos y distorsiones en el análisis y comparación de los distintos programas. Además se persigue tener “una visión sobre la capacidad del gobierno para sostener sus niveles de gasto a través del tiempo.”¹⁵

Un factor que hará más fácil este proceso es que el SIGFE apunta hacia el uso de una contabilidad sobre base devengada en toda la administración financiera y presupuestaria. Por ejemplo, esto significa que la depreciación pasaría a ser un gasto que determina el balance operacional. Esto, a su vez, plantea la interrogante siguiente:

- ¿Que método se quiere emplear para valorar los bienes inmuebles públicos?

En las conversaciones con personas en Chile sobre posibles reformas en la administración de bienes en el país, este tema surge con frecuencia. Aparentemente, algunos organismos internacionales le han sugerido al Gobierno que debería estar valorando los bienes inmuebles sobre la base de su valor de mercado.

Lo cierto es que esta es un área en la que no existe una práctica uniforme a nivel internacional, aún entre los países mas adelantados en el proceso de reforma. Según señaláramos antes, Nueva Zelandia emplea el concepto de un “cargo por uso de capital” que utiliza el valor basado en el mayor y mejor uso del bien en el mercado privado. Este cargo sustituye la depreciación en los estados financieros. En Australia la valorización de bienes se hace siguiendo el método de “privación”, el cual requiere que los administradores determinen si reemplazarían los bienes o sus equivalentes en el caso de que la institución fuera privada de los mismos. El método de “privación” busca calcular el valor presente para una institución de los beneficios económicos futuros a los que la agencia debiera renunciar si fuese privada de sus bienes.

En Canadá y en los EEUU (en las reformas contables a nivel sub nacional recién instituidas) se emplea la misma práctica que ha estado en uso en Chile por algún tiempo. Los bienes inmuebles se valorizan al precio histórico, mas mejoras menos depreciación acumulada. Podríamos decir que la práctica en Chile es superior porque le añade a todo esto un ajuste anual en base al IPC. De hecho, la consideración de posibles cambios en el método de valorización de bienes inmuebles y su depreciación no parece ser un área prioritaria para Chile, sobre todo en comparación con otros posibles cambios que se presentan en este documento.

¹⁵ Informe de Finanzas Públicas – Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003. página 40

- ¿Qué indicadores de resultados se emplearían específicamente para el caso de la administración de bienes inmuebles públicos?

Esta pregunta y las dos anteriores se tienen que ver en conjunto, en lo que se refiere a indicadores de carácter financiero. No sería viable aplicar ciertos indicadores si no se conocen y reconocen los costos correspondientes. Por otro lado, no hay mayor razón para medir y contabilizar costos que no tienen mayor relevancia para medir los resultados de gestión.

Las mejores prácticas internacionales apuntan hacia el uso de indicadores financieros similares a los que emplea el sector inmobiliario privado. Esto incluye indicadores de rentabilidad de la cartera de bienes inmuebles, costos de operación y mantenimiento promedio por superficie o como porcentaje del los ingresos por arrendamiento y el porcentaje de gastos indirectos de administración ("overhead") en el total de gastos de administración inmobiliaria. Existen otros indicadores que no son propiamente financieros pero que inciden sobre los costos. Por ejemplo, se puede considerar la superficie promedio por funcionario en un edificio o la condición o estado de la planta física. En todos estos casos, se utiliza como punto de referencia el valor promedio de los indicadores en el sector privado.

- ¿Qué parte, si alguna, de los costos relacionados con los bienes inmuebles deben incluirse en el presupuesto?

Al final, lo más difícil es de decidir el impacto sobre el presupuesto de los gastos e indicadores que se adopten para medir los resultados de la administración de los bienes inmuebles públicos. En una etapa inicial es razonable suponer que los gastos e indicadores pudieran tratarse en forma paralela al presupuesto por vía de auxiliares a las cuentas e informes especiales o anexos a los estados financieros. Eventualmente, en los países estudiados, los costos relacionados con el uso y la administración de bienes inmuebles han venido a figurar en el presupuesto. A corto plazo, esto crea complicaciones obvias para Chile, lo que sugiere que los cambios se tendrán que implantar en forma paulatina y escalonada.

Los Inventarios De Bienes Del Estado

Otro tema que surge con frecuencia al hablar de la administración de bienes inmuebles en Chile es el de los inventarios de bienes. Es natural querer conocer con la mayor precisión posible cuales bienes pertenecen al Estado en todas sus variantes (gobierno centralizado y descentralizado, empresas, municipios). Lo cierto es que Canadá es el único de los países estudiados que tiene un inventario centralizado, completo y actualizado de los bienes inmuebles que posee o utiliza el gobierno nacional. El inventario de Canadá es el modelo en esto.

Lo que nos tenemos que preguntar es porqué los otros países no han hecho lo mismo. En el caso de Australia y Francia es porque, al igual que Chile, no han podido completar el proceso. En el caso de Nueva Zelanda no es una tarea que se hayan planteado. Aparentemente, el inventario centralizado completo no parece haber tenido una prioridad alta en el proceso de reforma en Australia y en Nueva Zelanda, por lo menos con relación a otras reformas. La reforma prioritaria en todos los casos parece haber sido la de asignar de forma clara y explícita la autoridad y responsabilidad por la administración de los bienes inmuebles y de crear mecanismos que obligan y motivan a

las instituciones públicas que hacen uso de los bienes inmobiliarios públicos a administrar esos bienes en conformidad con la política establecida:

¿Qué nos enseña la experiencia internacional? Ciertamente, no debemos ni podemos concluir que no es importante contar con un inventario completo y actualizado de los bienes inmuebles públicos. No se puede pensar que no sea esencial que el Estado conozca de forma precisa qué bienes posee y utiliza. La experiencia internacional parece sugerir, sin embargo, que el inventario de bienes es sólo una entre tantas tareas a considerar y no necesariamente tiene que ser de las primeras en resolver. La experiencia parece sugerir también que el inventario de bienes es un instrumento que debe adecuarse a la forma que tome la reforma en la administración de bienes en general. En Nueva Zelandia, por ejemplo, el inventario de bienes vendrá siendo un registro de cada institución individual que apoya sus estados e informes financieros. No parece haber la intención de crear un inventario centralizado porque el esquema institucional que emplean para administrar los bienes inmuebles no lo requiere.

En el caso de Chile, por lo tanto, lo prudente sería esperar a que exista una definición de las reformas en la administración de bienes inmuebles, aunque sea en forma esquemática y conceptual, para entonces decidir la mejor forma y el momento mas adecuado para resolver el tema del inventario de bienes inmuebles públicos.