

La monetarización del patrimonio público

The monetization of public assets

Revista de Obras Públicas
nº 3.526. Año 158
Noviembre 2011
ISSN: 0034-8619
ISSN electrónico: 1695-4408

Francisco Javier de Águeda Martín. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Consultor Principal. Tairona Consultores. Madrid (España). tairona@taironaconsultores.es

Resumen: Las crisis anteriores nos han enseñado que la economía que sufre al final todas las consecuencias es la economía real. Adoptando también soluciones que provengan de la economía real, para sortear la crisis la Administración podría reducir su gasto y además hacer líquidos una parte de sus activos fijos. Como ya ocurrió en alguna crisis del pasado, los ciudadanos lo entenderían y lo aprobarían.

Palabras Clave: Política; Patrimonio público; Crisis; Monetarización

Abstract: Previous recessions have shown us that the part of the economy that actually suffers all the consequences is the real economy. By adopting solutions from the real economy, the Administration could reduce expenditure and release part of their fixed assets in an attempt to overcome the recession. As with previous recessions in the past, the public would understand and approve such plans.

Keywords: Policy; Public assets; Recession; Monetization

1. Antecedentes

La crisis económica que estamos viviendo es calificada por muchos como un crisol de oportunidades. Es cierto que la mayor parte de los textos de gestión empresarial o de microeconomía aplicada califican así todo período de dificultades, probablemente porque el sumirse en un estado de postración ante las perspectivas desfavorables no hace más que agrandar sus efectos. Pero una perspectiva más cenital del asunto no deja de advertirnos que estas posturas no son más que deseos píos, en principio, si no se toman medidas.

Para buscar esas oportunidades y aportar soluciones, parece aconsejable echar la vista atrás y tratar de aprender de casos parecidos anteriores. Sin ir más lejos, de las tres crisis anteriores que hemos padecido en los últimos tiempos, las de los años 1973, 1987 y 2000.

Los tres episodios tuvieron causas muy diferentes –y también efectos diferentes– en nuestro país. En 1973, los que ya entonces estábamos en el duro

ganapán diario recordamos con añoranza, años que ya no volverán, la palabra OPEP. Catapultados por el cartel de los países productores de petróleo, los precios de los crudos pasaron de costar 2,5 dólares por barril a 11,5 dólares en el corto espacio de un año (1). El impacto sobre los precios en la economía española fue espectacular: el IPC anual (2) pasó de moverse entre el 7 y el 10 % (que ya eran tasas apreciables), a desbocarse hasta el 16,6% (1974), 19,6% (1975) e incluso, en el paroxismo, hasta el 28,4% (1977).

Nuestro país, o al menos sus dirigentes de entonces, estaba tan ocupado con el problema político que había que resolver tras la muerte de Franco, que el problema económico pasó a un segundo plano y no empezó a atajarse hasta más de diez años después, hacia 1984–1985, volviendo entonces la inflación a tasas entre 7 y 10%. Lo peculiar de esta crisis, y lo que podemos aprender de ella ahora, fue que los ciudadanos estaban de acuerdo con sus dirigentes en que, incluso antes que arreglar los temas económicos y el bienestar mate-

rial, había que reparar las profundas heridas que había dejado en todos el período de la dictadura. El lujo de poder ocuparse del materialismo vino después, lo que no deja de ser otra muestra palmaria de la sabiduría del pueblo. Los ciudadanos sabían lo que era importante y lo que era secundario en aquel momento, aunque también es cierto que la información macro-económica no estaba entonces tan al alcance de todos como lo está ahora.

Como curiosidad, y para constatar como entonces surgió una oportunidad, deberíamos recordar que fue también en 1972, casi al tiempo del comienzo de la crisis, cuando entró en vigor la antigua Ley de Autopistas, que muchos años después fue el fundamento de la Ley de Concesiones de 2003, hasta llegar a la actual Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

La crisis de 1987 fue muy distinta. El origen fue una repentina y abrupta caída en los valores de la bolsa neoyorquina debida al déficit comercial galopante que arrastraba la economía norteamericana. Tras el que se llamó "Lunes Negro", las bolsas europeas y asiáticas cayeron al unísono tras la estadounidense. La inflación subió, aunque se mantuvo en valores entonces razonables (7%). Sin embargo la economía española, medida en porcentaje de crecimiento del PIB, sufrió un duro recorte que fue muy largo en el tiempo, con tasas que bajaron desde el 6,1% en 1987, al -1,7 % en 1993 (3), cuando la economía mundial hacía ya muchos años que se había recuperado del bache inicial.

De las lecciones que pudimos aprender en aquella ocasión querría destacar dos: La confirmación de la flagrante globalización de la economía mundial, que hace que si un país significativo se acatarrá todos los demás países estornudan, por una parte, y por otra parte que la economía española tenía tendencia a recuperarse con mayor lentitud que la del resto de los países avanzados.

Es interesante añadir que si entonces la prelación de la bolsa sobre la economía real fue de unos seis meses, la rapidez actual del flujo de la información hace que en la actualidad este plazo se haya acortado muy significativamente, quizá hasta la mitad, e incluso vivamos en esta crisis actual un desacoplamiento casi completo en muchos países entre el devenir de la economía real y la evolución del mercado bursátil.

El año 2000 fue la confirmación de la teoría de Peter Bernstein (entre otros) sobre la regresión a la media (4) de las cotizaciones de cualquier tipo de bienes. En breve, si la evidencia estadística nos muestra que la nube de las cotizaciones de un bien tiene una distribución normal, todo alejamiento de la media de los valores de la cotización tiende a ser compensado por las fluctuaciones futuras. O si se quiere, todo lo que sube acaba cayendo, y todo lo que cae acaba recuperándose. En el caso del año 2000, lo que acabó cayendo fueron los valores que el mercado había dado a los valores tecnológicos y de Internet, constituyendo lo que se llamó desde entonces una "burbuja", que acaba explotando entre las manos de los operadores confiados. Sorprendentemente, en la economía española el fenómeno del retardo de la recuperación de la crisis de 1987 no se produjo, porque en realidad la crisis tuvo muy poca influencia en nuestro país, excepto en nuestra bolsa, desacoplada de la economía real; el crecimiento del PIB se redujo, desde luego, pero seguimos creciendo a tasas del 3-4%, y la inflación despuntó en cierta medida, pero con fluctuaciones no más allá de las de otros años sin crisis mundial. Podríamos deducir que el retraso que se produce en la economía española no se limita a la recuperación, sino también a cualquier otro efecto.

La crisis que estamos viviendo actualmente parece una repetición de la del 2000, pero en la que en vez de ser la economía de mercado (bursátil) la que origina el problema, es la economía financiera (inflación del volumen de créditos por los bajos tipos de interés a nivel mundial) la que se convierte en la causa de nuestros males. A añadir un factor nuevo de desequilibrio que no existía entonces: la pérdida de control sobre los riesgos, que tiene su origen en la excesiva complejidad de muchas operaciones crediticias debido a su empaquetamiento en capas sucesivas (como las de una cebolla), en las que al final nadie conoce ni el verdadero deudor ni el verdadero precio del instrumento financiero, a pesar de la multiplicación de los modelos informáticos más sofisticados.

Sin pretender aquí sacar conclusiones definitivas sobre este rápido repaso a nuestra historia económica reciente, sí que se puede extraer una conclusión común a todo lo anterior y es que la economía real (salarios, precios, bienestar social, riqueza, PIB, etc.) siempre acaba por sufrir los desmanes de las otras

economías (bursátil, financiera, macro, etc.), porque es en realidad la única que afecta a todos; y además, en cierta medida, en España todos los efectos se producen con un cierto retraso.

Sin olvidar aquella lección que aprendimos en 1973, de que la sociedad “conoce” perfectamente qué es lo que le conviene prioritariamente en cada momento (pero cuya discusión nos llevaría por vericuetos políticos que nos son el objeto de este artículo), la tesis que se expone aquí es que quizá, si la economía que sufre las consecuencias de los diferentes desmanes es la economía real, las soluciones también deberían venir de la propia economía real.

2. La economía real

En el último párrafo de un artículo en la Revista de Obras Públicas en 2006 (5), el autor teorizaba sobre el futuro de las decisiones políticas, postulando que “lo social” tomaría la delantera sobre la política tal como la entendemos en la actualidad como factor determinante de las mismas, a la vista entonces de las proliferaciones de asociaciones de vecinos, mesas de negociación, organizaciones no gubernamentales, etc. El futurible tenía sin embargo un horizonte lejano, y no se esperaba que solo 5 años después surgiera el Movimiento 15-M como primer exponente determinante de “lo social”.

Una de las razones de aquella aseveración era que, como se ha dicho en el apartado anterior, la economía real es quien siempre sufre las consecuencias finales de los desmanes de las otras economías, y por tanto será la más proclive a reaccionar. La economía real tiene además tendencia a reaccionar con un cierto sentido común, cosa que no se puede decir (y recientemente así se ha demostrado con la economía financiera, por ejemplo) de otras economías. Esto es así entre otras razones porque la economía real se constituye como el agregado de las tendencias, opiniones y deseos de los ciudadanos en su conjunto, sin ningún adjetivo añadido, y englobando por tanto a toda la sociedad. Millones de pares de ojos ven más que solo unas decenas de pares de ojos. Podría ser que hayamos comenzado un tiempo en que la lógica “real” tiene primacía sobre la lógica política, económica, financiera, ideológica, etc., y que se empiezan a aplicar

los principios de ese tipo de lógica a la vida diaria de todos los ciudadanos.

Volviendo ahora a nuestra crisis económica actual, y adoptando un principio básico de la economía “social” o “real”, cuando las cosas van mal tanto en ámbito familiar como en el macroeconómico, cuando no hay dinero suficiente, lo más prudente es reducir los gastos; y si aún así no se arregla el problema, habrá que vender objetos no indispensables, y en última instancia incluso algún objeto puede cambiar su calificación de indispensable a prescindible.

Un apunte previo importante antes del desarrollo de nuestra tesis: El sector público español (el presupuesto de las Administraciones Públicas) representa una cifra de alrededor del 45% de nuestro PIB y su deuda representa el 63% de ese mismo PIB (no añadiremos aquí la deuda privada española, que se amortiza siguiendo otros caminos que la deuda pública), por lo que en realidad, y acercándonos de nuevo a un cálculo habitual en la economía familiar, la deuda pública española representa aproximadamente el 140% del presupuesto de la Administración, que es un ratio mucho más acorde con la “realidad”, porque es con los ingresos del presupuesto con los que se cuenta para devolver la deuda, y no con el PIB. Es esta última una cifra pavorosa, pero conviene ponerla en perspectiva comparándola con la equivalente en los EEUU por ejemplo, en que con una deuda del 80 % del PIB y un presupuesto público del 28% del PIB se obtiene como resultado un ratio del 286% entre la deuda pública y el presupuesto americanos, el doble que en España. Otra comparación interesante es que la deuda en que incurre una familia cuando se hipoteca, puede fácilmente alcanzar el 500% de sus ingresos (su presupuesto) anuales, y nunca nos pareció insumible.

A mayor acercamiento con la economía “real”, el ratio que nos debería verdaderamente preocupar es la parte del presupuesto público que se utiliza para devolver esa deuda y sus intereses, que en el caso de las Administraciones españolas está alrededor del 7% (como indica un simple cálculo, suponiendo que la tasa media pagada por dicha deuda sea del 5% y teniendo en cuenta que en su mayor parte se trata de deuda renovable). Recordemos que en la economía familiar más elemental, cualquier cabeza de familia calcula la parte de los in-

gresos mensuales que dedica a la hipoteca, y que los bancos vuelven ahora a situar obligatoriamente ese ratio en una cifra de alrededor del 30% de las obligaciones producidas por el crédito, como condición para la previa concesión de un crédito hipotecario. Por tanto, a nivel público aún estamos lejos de los límites razonables de deuda (límites que ya ha alcanzado Turquía, por ejemplo, que dedica un 32% de su presupuesto a atender su deuda (6), de lo no se hace eco la prensa internacional por el espectacular crecimiento actual de su economía, que suaviza el significado a futuro de esa cifra).

Es indispensable recordar aquí, no obstante, que aunque ese 7% del presupuesto puede parecer una cantidad no muy alta en principio, no hay que olvidar que un muy alto porcentaje de ese presupuesto suele estar adscrito a gastos fijos o cuasi fijos (personal, transferencias legales, etc.), por lo que la cantidad dedicada al servicio de la deuda puede en realidad ser un porcentaje elevado de la parte discrecional o libre del mismo.

De cualquier forma, los mercados financieros internacionales, que en realidad miden tendencias o futuribles y no realidades, no tienen la percepción "real" sobre la que estamos teorizando en este artículo, y consideran que la situación futura de la economía española (y probablemente la americana y la turca, por ejemplo) es bastante menos satisfactoria. Y como no sirve de nada ir con el paso cambiado al del resto del batallón, nos tendremos que ajustar a la situación, repetimos, reduciendo gastos y vendiendo pertenencias.

3. La monetización del patrimonio público

La reducción de gastos comienza a ser un mantra de las nuevas Administraciones tras las recientes elecciones autonómicas y municipales, por lo que no nos extenderemos en este aspecto de la "realidad". No obstante, la venta, alquiler, alquiler con derecho a compra, leasing, etc. ("monetización" en el título de este apartado) de las pertenencias públicas, o sea del patrimonio público, sí merece aquí más atención.

Por el momento, y desde hace varios años, las Administraciones españolas han transferido a otros, de una cierta manera, el uso de ese patrimonio con la adjudicación de numerosos contratos de

concesión administrativa, que han hecho de nuestro país un referente mundial en este campo. Sin embargo, llevamos un cierto retraso respecto a otros países (Austria, Nueva Zelanda, Sudáfrica, etc.) en la transferencia, bajo modalidades diferentes, del propio patrimonio público. Existe aún entre los gestores públicos una apreciación errónea (o al menos matizable) sobre la intransferibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad del patrimonio público que ya fue puntualizada hace muchos años en la doctrina (7), y que está evitando el echar mano de un recurso que en la situación económica actual de las Administraciones podría ser una buena solución, mientras la situación de los mercados no cambie.

Se está echando mano de este recurso, como también se hizo en el pasado, en los casos jurídicamente más obvios, cuando por ejemplo se transfiere una empresa pública cuyo capital está distribuido o puede distribuirse en acciones, o cuando en realidad se transfiere el servicio público que ejerce la empresa en cuestión, pero no el patrimonio.

El patrimonio público en bienes raíces es literalmente incalculable (ni tampoco se ha calculado, a pesar de la indicación en ese sentido hacen a las Administraciones los artículos 119.2 y 120.2 de la Ley General Presupuestaria) y los recursos liberados podrían tener volúmenes de órdenes de magnitud presupuestarias. Algunas ideologías políticas podrían escandalizarse con la propuesta de monetización, porque se podría aducir que el Estado perdería su capacidad de control sobre una parte importante de la economía, olvidando que, sin ir más lejos, ya la producción de energía eléctrica no está en manos públicas en España y no por ello su distribución y coste deja de estar menos controlada por la Administración. De igual forma, la propiedad de las carreteras, puertos, etc. no tiene que ser necesariamente pública (como está comenzando a ocurrir con los aeropuertos) para que el control de su utilización y puesta a disposición del ciudadano no estén garantizados.

Todo ello sin mencionar los casos más obvios de propiedades inmobiliarias públicas que podrían monetizarse con operaciones de lease-back (aunque haya que pasar previamente por los necesarios informes jurídicos al respecto, basados principalmente en los artículos 142 a 144 de la Ley 13/1996, de Acompañamiento de los Presupuestos

de 1996), como ya hacen en la actualidad varias empresas privadas. Este último tipo de operación tendría la ventaja añadida de que la propiedad del bien inmueble volvería a la Administración al final del contrato, mientras que su uso público se mantendría de forma ininterrumpida. Una operación de lease-back no sería considerada como deuda pública por Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea, puesto que consiste en una operación de venta de activos (luego sin aparición de deuda alguna), más una operación de leasing del mismo activo, que es un contrato de alquiler con opción a compra (sin deuda ni del concedente ni del contratante). No se trata tampoco de una propuesta nueva, puesto que ya en el año 2000 la Revista de Obras Públicas se hacía eco de la posibilidad de este tipo de operaciones (8).

El resultado de un proceso más o menos extendido de monetarización del patrimonio sería la puesta a disposición de las Administraciones de unos fondos que hasta el momento han estado inmovilizados, sin que parezca indispensable mantener la propiedad de los mismos (o incluso, en el caso de las operaciones de lease-back, con una pérdida únicamente temporal de la propiedad).

Lógicamente, los fondos liberados deberían dedicarse a propuestas que hiciesen crecer la econo-

mía en su conjunto, aunque ello sea más complicado de identificar en los últimos tiempos, y podría ser objeto de otro artículo. Conviene recordar al respecto que hace solamente unos años, al comienzo de la crisis financiera mundial, casi todos éramos keynesianos y en ese espíritu abogábamos por la intervención de los poderes públicos en la promoción de la economía con la transferencia de liquidez al sector privado casi por cualquier sistema (recuérdese la parábola de la "minería del dinero" de Keynes), mientras que ahora vemos, como ejemplo, que a pesar de que la Reserva Federal continúa a insuflar liquidez en el sistema norteamericano no se producen mejoras palpables.

No entraremos a reflexionar sobre las posibles causas de la aparente falta de eficacia de las medidas de relajación monetaria para la solución de la crisis actual pero, admitiendo que la monetarización del patrimonio público que aquí se propone también tiene facetas de una relajación monetaria, no parece haber duda de que pondría en circulación activos públicos que en este momento permanecen improductivos, lo que no puede dejar de tener elementos positivos, aunque solo fuese por la aproximación a la economía "real" que ello supondría y su fácil comprensión por el ciudadano medio (como ya ocurrió en 1973), que a no dudar lo aprobaría. ♦

Referencias:

- (1) *Diario El País*, 14.11.2008.
- (2) *Diario El País*, 31.01.2009; Fuente: INE.
- (3) *Diario El País*, 30.04.2009; Fuente: Banco de España.
- (4) BERNSTEIN, Peter L. *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley

& Sons, 1996. ISBN-10: 0471121045.

- (5) AGUEDA, Francisco J. de. "Técnica, Gestión y Política". *Revista de Obras Públicas (ROP)*, 2006, nº 3463, p. 7-10.
- (6) MINISTERIO DE FINANZAS (JAPAN). *Hayman Estimates; Moody's Country Credit Statistical Handbook*, 2011.
- (7) JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier.

Obras Públicas e Iniciativa Privada. Madrid: Editorial Montecorvo, 1998. 319 p. ISBN: 8471113724.

- (8) DE AGUEDA, Francisco J. "Nuevos avances en la Financiación de Infraestructuras a través del capital privado". *Revista de Obras Públicas (ROP)*, 2000, julio-agosto, nº 3400, p. 93-97.