
■ EXTERNALITZACIÓ DE SERVICIOS PÚBLICOS

- Barcelona junio del 2007

En los últimos años han aparecido en el sector público estrategias encaminadas a la introducción de dinámicas de mercado en los servicios públicos que han llevado a:

- **Privatizar.** Se deja de tener cualquier tipo de responsabilidad directa sobre el servicio o actuación que hasta el momento era responsabilidad de la administración.
- **Externalizar.** Implica que el servicio continua siendo público i la responsabilidad (planificación, control y evaluación) también lo es.

Externalización de servicios

- ✓ **Eficiencia Económica**
- ✓ **Idoneidad Técnica**
- ✓ **Complicidad Social**

Eficiencia Económica

- ✓ **Relaciones laborales**
- ✓ **La estabilidad presupuestaria y las normas SEC**
- ✓ **Las inversiones privadas en infraestructuras públicas**

Relaciones Laborales

- ✓ **Diferencia de costes sector público - sector privado**
- ✓ **Mejores condiciones laborales en el sector público**
- ✓ **Sindicalización**

-
- ✓ **Externalización de servicios que requieren mano de obra intensiva y poco cualificada**
 - ✓ **Servicios que deben prestarse fuera de los horarios habituales**

Índice

1. El Pacto de estabilidad y crecimiento
2. La Ley 18/2001, del 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria
3. El principio de estabilidad presupuestaria
4. Los objetivos de estabilidad presupuestaria
5. La reforma prevista de la Ley
6. La valoración de las novedades que aporta la nueva Ley
7. Los sistemas de financiamiento alternativo de infraestructuras
8. La gestión privada de infraestructuras. Conclusiones



EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

1. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

1.1 El Consejo Europeo de junio de 1997

En el Pacto de estabilidad y crecimiento (Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997 y Reglamento (CE) números 1466/97 y 1467/97 se establecieron los criterios que se detallan a continuación:

- Se limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión económica y monetaria.
- Los estados miembros de la Unión se comprometen a conseguir una situación presupuestaria próxima al equilibrio o en superávit de manera que, si actúan los estabilizadores automáticos, el déficit se mantenga por debajo del 3%.
- Los Estados miembros se comprometen también a presentar anualmente programas de estabilidad o convergencia que recojan las medidas necesarias para conseguir este objetivo.

1. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

1.2 El Consejo Europeo de marzo de 2005

El Consejo Europeo de Bruselas de 22 i 23 de marzo de 2005 ha ratificado el informe de EDOFIN de 20 de marzo que lleva por título "Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento" y ha aprobado las conclusiones y propuestas. El Consejo ha solicitado a la Comisión que presente en breve propuestas de modificación de los reglamentos de 1997. En el informe citado se propone la introducción de mejoras en los siguientes ámbitos :

- Mejora de la justificación económica de las normas presupuestarias para que los países las asuman como propias.
 - Refuerzo de la asunción por parte de los responsables políticos de las disposiciones del Pacto.
 - Utilización más eficaz de los periodos en los que las economías crecen por encima del nivel tendencial para la consolidación presupuestaria, con el objetivo de evitar las políticas pro cíclicas.
 - Mayor consideración, en las recomendaciones del Consejo, de los periodos en los que las economías crecen por debajo del nivel tendencial.
 - Mayor consideración, en la vigilancia de las posiciones presupuestarias, a la deuda y a la sostenibilidad.
-

2. LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria de 12 de diciembre establece los principios rectores de la política presupuestaria del sector público español en el contexto de los compromisos asumidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

A los efectos de esta Ley, el sector público se considera integrado por:

1. La Administración General del Estado.
2. Las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.
3. Las Comunidades Autónomas.
4. Las Entidades Locales.
5. Los entes dependientes de estas administraciones que prestan servicios o producen bienes que no se financian mayoritariamente como ingresos comerciales. El resto de entes dependientes se consideran igualmente integrantes del sector público pero sólo están sujetos a los principios generales de la Ley y a algunas normas específicas.

3. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El principio de estabilidad presupuestaria para las diferentes administraciones y para los entes dependientes que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales, se establece como la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición del sistema europeo de cuentas (SEC 95), en las condiciones establecidas para cada una de las administraciones públicas.

De acuerdo con el SEC 95 la capacidad (+) / necesidad (-) de financiación es el saldo de la cuenta financiera. Es decir, la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos que se han contraído (SEC 95 5.10).

La cuenta financiera registra las operaciones financieras entre las unidades institucionales. Una operación financiera entre dos unidades institucionales aumenta la capacidad / necesidad de financiación de una y disminuye, en la misma cantidad, la capacidad / necesidad de financiación de la otra.

3. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

En el SEC 95, el saldo de la cuenta financiera es idéntico al de la cuenta de capital. En la práctica pueden existir discrepancias porque se calculan a partir de fuentes estadísticas diferentes.

La cuenta de capital permite determinar en qué medida las adquisiciones menos las cesiones de activos no financieros han sido financiadas con cargo al ahorro y las transferencias de capital. Esta cuenta muestra, o bien una capacidad de financiación que corresponde al importe de que dispone una unidad o un sector para financiar, directa o indirectamente, a otras unidades o sectores, o bien una necesidad de financiación que corresponde al importe que una unidad o sector se ve obligado a pedir prestado a otras unidades o sectores.

4. LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Durante el primer semestre del año, el Gobierno Central, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y para cada uno de los grupos de agentes públicos antes nombrados, para los tres ejercicios siguientes. Posteriormente, el objetivo de estabilidad presupuestaria propuesto por el Gobierno debe ser aprobado por el pleno del Congreso y del Senado.

El pleno del Congreso de 2 de junio de 2005 aprobó este acuerdo del Gobierno pero el pleno del Senado de 8 de junio de 2005 lo rehusó. Por este motivo, se sometió a una nueva votación del Congreso que lo ratificó en el pleno de 23 de junio de 2005.

4. LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Los objetivos de estabilidad presupuestaria son :

ÁMBITO	2006	2007	2008
1. Administración Central	0,3	0,4	0,4
1.1 Estado y organismos	-0,4	-0,3	-0,3
1.2 Seguridad Social	0,7	0,7	0,7
2. Administración Autonómica	-0,1	-0,1	0,0
3. Administración Local	0,0	0,0	0,0
CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO	0,2	0,3	0,4
Capacidad (+) / necesidad (-) de financiamiento (SEC 95) Porcentajes del producto interior bruto			

5. LA REFORMA PREVISTA DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

5.1 La proposición no de ley de octubre de 2004

El pleno del Congreso de los diputados aprobó el mes de octubre de 2004 una proposición no de ley que insta al gobierno a la modificación de las leyes de estabilidad presupuestaria. Entre otras consideraciones, se hace referencia a la necesidad de considerar el ciclo económico a largo plazo en su aplicación.

5. LA REFORMA PREVISTA DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

5.2 El programa de estabilidad español

La actualización del programa de estabilidad español para el 2004 – 2008 previó la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria antes de finalizar el 2005. La reforma tiene como objetivos:

- Reforzar y hacer más efectivo el compromiso con la disciplina fiscal de todas las administraciones públicas.
- Redefinir la estabilidad presupuestaria como una situación de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo, reforzando el papel estabilizador de la política fiscal.
- Mejorar la transparencia de las cuentas públicas y prever la adaptación a las normas comunitarias de contabilidad nacional y la obligación de incluir la información sobre necesidades de endeudamiento y compromisos de pagos futuros.

Se pretende avanzar hacia un modelo de crecimiento económico más centrado en los factores que contribuyen a aumentar el crecimiento potencial de la economía y tener en cuenta que la estabilidad presupuestaria crea un mayor margen para aumentar los gastos productivos del sector público, especialmente los asociados con la sociedad del conocimiento y con las infraestructuras. Esta estrategia refuerza la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, que debe fundamentarse en acciones de carácter estructural.

6. LA LEY 15/2006, DE REFORMA DE LA LEY 18/2001 GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La Ley 15/2006 introduce un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas territoriales fundamentado en el diálogo y la negociación con el objetivo de asegurar el respeto a la autonomía financiera de estas administraciones.

Otro elemento es el desarrollo de las obligaciones de información de estas administraciones para hacer efectivo el principio de transparencia.

La modificación más importante es la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico. Este planteamiento permite la realización de una política fiscal de carácter anticíclico. Es decir, estimular la demanda agregada en la parte recesiva del ciclo económico y contraerla en la parte expansiva, de forma que el saldo medio a lo largo del ciclo no sea negativo. La exigencia de un equilibrio anual, previsto en la normativa vigente que ahora se modifica, puede tener en cambio un carácter pro cíclico.

La exigencia de equilibrio a lo largo del ciclo tan sólo es aplicable a las administraciones de mayor dimensión, es decir, aquellas administraciones en las que existe una influencia significativa del ciclo económico en sus cuentas. Es por eso que se restringe esta nueva forma de instrumentar el principio de estabilidad presupuestaria a las administraciones central y autonómica y a los municipios de mayor dimensión.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN ALTERNATIVA DE INFRAESTRUCTURAS

-
- ✓ **CUANDO EL COSTE RECAE EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**
 - ✓ **CON CARGO AL USUARIO**
 - ✓ **FÓRMULAS MIXTAS**

A cargo del presupuesto público

- Sistema alemán
- Peaje en la sombra
- Arrendamiento operativo
- Derecho de superficie
- Cesión de derechos de cobro futuros

➤ Sistema alemán

En este sistema el adjudicatario de la obra se hace cargo de la construcción de la infraestructura y de su financiación hasta ponerla a disposición de la Administración. Una vez hecha la recepción de la obra acabada, la Administración reembolsa el coste total de una sola vez o en un plazo de 10 o 15 años, incluyendo el coste de construcción y el coste financiero.

➤ **Peaje a la sombra**

Sistema de participación pública y privada que traslada a futuros contribuyentes el pago periódico de los importes estipulados, a cargo de los presupuestos públicos futuros. La participación privada es más importante que en otros sistemas en tanto que incorpora un riesgo de gestión de manera que si el grado de utilización de la infraestructura es bajo, se traducirá en unos ingresos menores para la empresa concesionaria. Los pagos de la Administración se pueden considerar como una subvención al usuario.

➤ **Arrendamiento operativo**

Contrato entre la Administración promotora y el operador para que éste construya y ponga a disposición de la primera la infraestructura que se utilizará para la prestación de un servicio público o administrativo. El operador recibirá pagos periódicos vinculados al cumplimiento de los estándares de calidad previstos en el contrato. La titularidad de la infraestructura es del operador y no de la Administración.

➤ **Derecho de superficie**

El derecho de superficie se concede por concurso con la finalidad de que el concesionario construya un inmueble, sobre un terreno público, con una destinación específica fijada por la Administración en función del interés social. La Administración paga un alquiler por el uso de la infraestructura y al finalizar el derecho de superficie la propiedad pasa a la Administración.

➤ **Cesión de derechos de cobro futuros (I)**

Consiste en la cesión o venta de derechos de cobro futuros, a cambio del cobro del valor presente de los mismos, actualizados a una determinada tasa de interés según las condiciones de mercado. El importe obtenido se puede destinar a hacer nuevas inversiones, las cuales probablemente se deberían haber aplazado por falta de recursos disponibles.

➤ **Cesión de derechos de cobro futuros (II)**

La cesión de derechos se puede hacer a un grupo de bancos o a un vehículo creado ad-hoc, el cual emite obligaciones para financiar la adquisición de los activos (derechos de cobro futuros); este último caso es el que se denomina operación de titulización. Ejemplos de derechos de cobro futuros que las administraciones públicas pueden ceder son: alquileres de viviendas sociales, peajes de autopistas públicas, cañones de saneamiento de aguas, etc.

Con cargo al usuario

- La concesión de Obra Pública

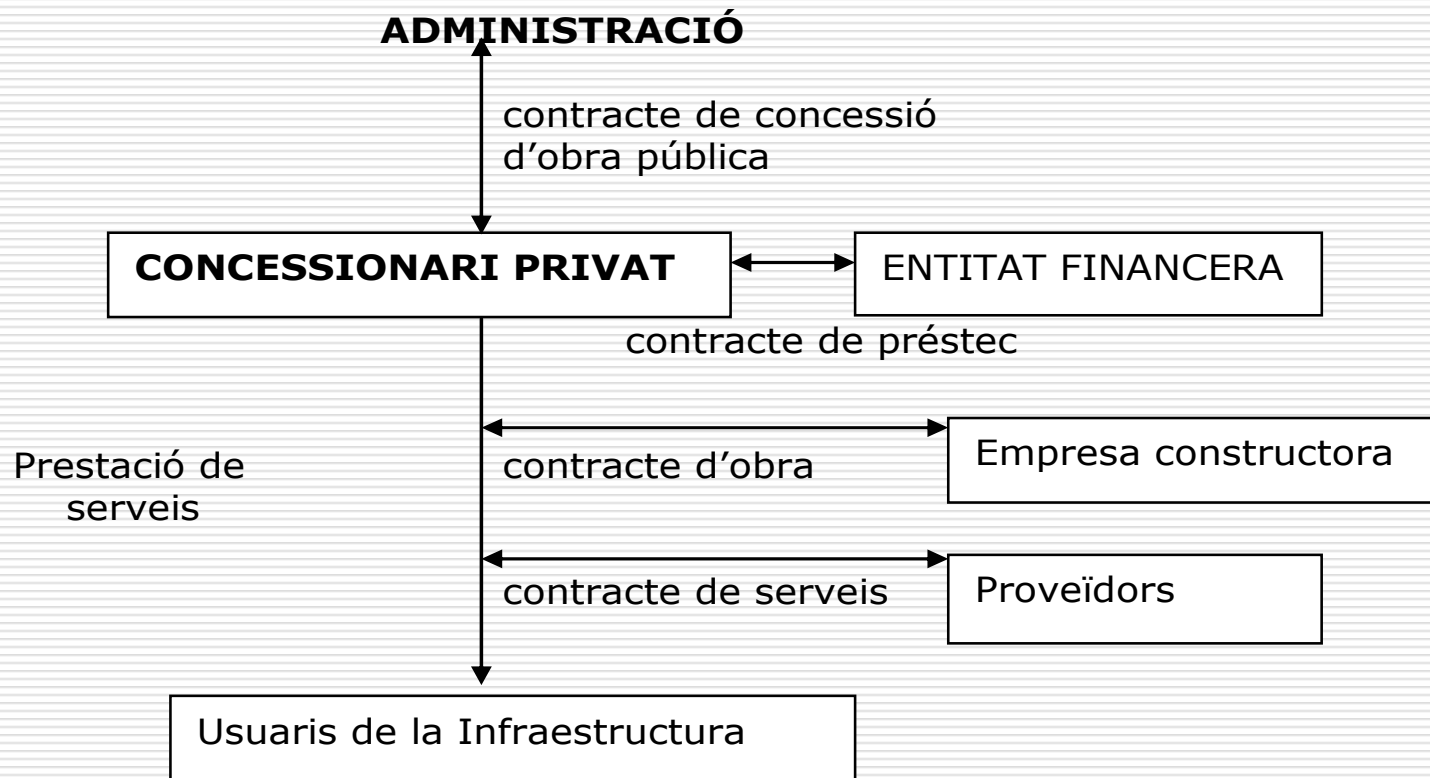
La concesión de Obra Pública

La Administración encarga a un tercero (concesionario que puede subcontratar la construcción) la ejecución de una obra pública. A diferencia del contrato de obra, en este supuesto la contraprestación no es un precio alzado sino el derecho que se reconoce a éste de explotar la obra construida durante un período de tiempo determinado.

(Este contrato estará sometido a la Ley de Contratos)

Características de la concesión

1. La obra a realizar por el adjudicatario es pública y explotable.
2. La retribución del contratista consiste en el derecho de explotación de la obra.
3. La ejecución de la obra va acompañada del derecho de explotación.
4. La explotación puede establecer un pago por el uso que haga el usuario o total o parcialmente la Administración (peaje a la sombra) en función del número de usuarios que utilice.
5. Se podrá establecer un número mínimo y máximo de ingresos para el tercero.



La concesión es aplicable

A cualquier tipo de infraestructura que sea susceptible de explotación económica y que constituya un bien de dominio público.

- ✓ Proyectos culturales
- ✓ Infraestructuras deportivas
- ✓ Explotación de servicios
- ✓ Carreteras
- ✓ Obras Hidráulicas

Límite de aplicación

- ✓ No se puede aplicar a infraestructuras que sólo utiliza la Administración.
- ✓ La obra principal debe ser explotable económicamente y es necesario que paguen los usuarios o la Administración en función del uso.
- ✓ No puede haber pago al privado. Cualquier canon se entendería como un pago aplazado en un contrato de obras.

MODELOS MIXTOS O DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (APP)

Se trata de que el proyecto logre una rentabilidad financiera atractiva para el sector privado y que los peajes o precios supongan un coste razonable para los usuarios. Se estructuran alrededor de unas aportaciones de las administraciones públicas (subvenciones a la inversión, al peaje, aportación de garantías al proyecto; de tráfico, financieras, jurídicas, cesión de terrenos, participación en el capital del concesionario, etc.) y a los recursos propios y ajenos que aporte el sector privado, el cual tendrá que desarrollar el proyecto, aplicando la ingeniería financiera más adecuada.

La gestión privada de infraestructuras

Conclusiones

✓ Estamos en una supuesta externalización de los servicios por carencias financieras acaecidas por el cumplimiento de la normativa europea en materia de estabilidad presupuestaria.

✓ Los gastos desde un punto de vista financiero son mucho más altos que si la inversión se contempla en el marco de los presupuestos públicos.

✓ El mayor coste de financiamiento se puede ver compensado por menos costes en las fases de construcción, gestión y mantenimiento.

✓ Puede introducir mejoras en la gestión derivadas de la competencia entre diferentes concesionarios.

✓ Desde la óptica del desarrollo económico de un país y siempre que las operaciones se hagan en la medida adecuada para que la previsión de pagos futuros no genere un déficit insostenible, se aconseja la participación de privados en la financiación y gestión de infraestructuras públicas.

IDONEIDAD TÉCNICA

Tipo de contrato

- ✓ Contrato de servicios

Características

- ✓ Cualificación
- ✓ Especialización
- ✓ Oportunidad
- ✓ Eventualidad

COMPLICIDAD SOCIAL

Cuando encontremos un colectivo que por razones de intereses propios tienen la disponibilidad para gestionar una actividad que repercute en la colectividad.

La disponibilidad se puede basar en :

- ✓ La necesidad de gestionar un interés particular que afecta al colectivo.
- ✓ Cuando la participación en la gestión se basa en una motivación fundamentada en razones de carácter altruista.

CONCLUSIONES

- La externalización supone un cambio del modelo de gestión de servicios públicos

-
- ✓ **Administrados / Administradores**
 - ✓ **El papel del directivo**
 - ✓ **La divulgación de los proyectos**
 - ✓ **Las relaciones interadministrativas**

✓ **Administrados / Administradores**

- Nueva concepción, ya no hablamos de administrados sino de ciudadanas y ciudadanos
- Las acciones necesitan motivarse
- La comunicación es imprescindible en un sistema moderno de relaciones

✓ **El papel del directivo**

- El directivo ya no vive aislado
- Necesita explicar y, a veces, negociar sus proyectos
- El mandato se diluye en una demanda de relación más permanente
- La comunicación como herramienta se hace imprescindible

✓ **La divulgación de los proyectos**

- La presentación y publicitación de los proyectos supera el requerimiento legal
- Explicar y negociar los proyectos es un requerimiento ineludible
- Comunicar bien se ha convertido en una cuestión vertebral del éxito de un proyecto

✓ **Las relaciones administrativas**

- Confluencia de diferentes administraciones
- Es necesario que las administraciones actúen de forma abierta y rompan “las murallas chinas” tradicionales
- Hace falta inventar un lenguaje común que ayude a mejorar las relaciones