

El control público local en el contexto del new public management

Lourdes Torres Pradas
Vicente Pina Martínez
Universidad de Zaragoza

La descentralización y externalización de servicios públicos se enmarca en un proceso más amplio de reforma que se caracteriza, entre otros aspectos, por la introducción de competencia en aquellas actividades que no constituyen el núcleo esencial de la Administración Pública. Este proceso adquiere especial relieve en el sector público local de la Unión Europea (UE), lo que permite analizar e intercambiar experiencias -dada la homogeneidad que existe en este ámbito-, tanto en las competencias de los municipios como en las formas jurídicas de gestionar la provisión de servicios públicos.

Razones que han impulsado la descentralización y externalización de servicios públicos locales son la presión para reducir los déficit presupuestarios y el nivel de endeudamiento, y la búsqueda de fórmulas de gestión alternativas que soslayen las inflexibilidades del procedi-

miento administrativo y que les permitan sustraer algunas actividades al control público.

Estas iniciativas se incluyen en la corriente conocida como *New Public Management* (NPM) que presenta como rasgos más relevantes:

- la asignación de responsabilidades en la gestión pública,
- la búsqueda de estándares de medición de la actividad y del output mediante la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito y calidad, enfatizando los resultados en lugar de los procedimientos,
- la externalización de servicios públicos, como vía para mejorar la eficiencia, a través de contratos y concesiones, que permitan al sector público centrarse en el output y el outcome y al operador en el input y en los procesos,
- la introducción de competencia en el sector público, que potencie

la rivalidad como clave de menores costes y mejores resultados, y

- el énfasis en los estilos de gestión del sector privado, mediante la eliminación del estilo y ética jerárquicos de la Administración, en beneficio de una mayor flexibilidad en la contratación y los incentivos.

1. La contratación externa de servicios públicos locales en la UE.

Una de las iniciativas que se están aplicando de forma generalizada en la reforma del sector público es la introducción de mecanismos de mercado en aquellos servicios susceptibles de valoración económica a través de la corporatización de la gestión de servicios, la creación de mercados internos y el contracting-out.

La corporatización supone la creación de entidades muy similares a las empresas, sujetas al ordenamiento jurídico del sector privado, con mayor libertad para gestionar que la que disfrutaban las Administraciones Públicas. La creación de mercados internos pretende separar las funciones de *comprador* y *proveedor* del servicio a través de contratos-programa⁽¹⁾. El contracting out o outsourcing pretende introducir competencia *ex ante* en la realización de actividades y servicios reservados a las Administraciones Públicas, ya que tiene lugar en el

proceso de adjudicación de la concesión del servicio.

En los programas de contratación externa puestos en marcha en países anglosajones y escandinavos, se llegaron a alcanzar disminuciones de costes de un 20% a un 30% siendo, en muchas ocasiones, las mismas unidades o departamentos, pero corporatizados, los que continuaron prestando el servicio. Sin embargo, el desafío que para las Administraciones Públicas plantean estas fórmulas que, en general, conllevan un coste social de reducción de puestos de trabajo, es garantizar la calidad de los servicios.

En 1998 realizamos una encuesta dirigida a los gobiernos locales de la UE de más de 500.000 habitantes, con el fin de conocer la for-

ma en que se están gestionando los servicios locales en las ciudades de mayor tamaño de la UE y extraer conclusiones sobre el nivel de descentralización y externalización de los mismos, así como sobre sus implicaciones sobre la necesidad de consolidación y de realizar un control de eficiencia y calidad sobre los servicios públicos externalizados.

El cuadro siguiente recoge las respuestas de una muestra representativa de ayuntamientos pertenecientes a diez países, así como los distintos tipos de entidades mediante las cuales se instrumenta la descentralización de servicios de cada ciudad. Los extremos vienen representados por Bruselas con el nivel de descentralización de servicios más alto y Dublín que presta directamente todos los servicios.

(1) Esta fórmula se está utilizando de forma habitual en el sector sanitario, entre la Administración -como comprador de servicios médicos- y el hospital, como suministrador de los mismos.

Descentralización de servicios públicos locales									
CIUDAD	Ayuntamiento (directamente)	Entidad pública dependiente	Servicios Corporatizados	Concesión Avda.	Consortios	Mancomunidades	ONGs	Asociado con el Gobierno Central	(*) Total servicios descentralizados
BRUSELAS	18	43	1	3	9	2	3		61
COPENHAGUE	36	11	6	0	0	3	0		20
HELSINKI	57	2	0	26	8	3	1	11	51
PARIS	14	8	2	4	9	5	0		28
TOULOUSE	35	24	5	8	17	5	0		59
LYON	29	2	0	3	9	9	0		23
HANNOVER	40	19	12	15	2	3	23		74
FRANCFORT	35	0	6	8	2	0	10		26
NUREMBERG	41	9	3	2	1	0	16		31
LEIPZIG	41	0	8	8	0	0	11		27
DUBLIN	30	0	0	0	0	0	0		0
GENOVA	39	0	6	9	1	0	0		16
ROTTERDAM	40	8	0	27	1	0	0		36
LISBOA	38	3	0	1	15	0	2		21
BILBAO	28	8	5	3	0	0	0	2	18
MADRID	38	5	3	2	0	0	0	0	10
MALAGA	34	5	7	0	0	0	0	0	12
SEVILLA	41	4	7	3	0	0	2	1	17
ZARAGOZA	40	6	4	8	0	0	1	0	19
	674	157	75	130	74	30	69	14	549

* En Hannover la suma total es superior a 62 debido que algunos servicios se prestan con más de un modo de gestión

En el 30% de la muestra el número de servicios públicos prestados de forma descentralizada supera el 50% y, excepto en Dublín, los servicios descentralizados representan, al menos, un 1/3 del total de servicios prestados por las ciudades de la muestra.

Las entidades públicas dependientes, equivalente a OOAA, son el tipo de entidad más utilizado para gestionar servicios públicos municipales. Las actividades que realizan se concentran en los servicios generales, educación, hospitales, recaudación, promoción del turismo, oficinas de empleo y formación, bibliotecas y museos, y en menor medida en servicios sociales.

La corporatización de servicios (sociedades municipales) se produce principalmente en los servicios susceptibles de explotación económica, tales como abastecimiento y depuración de aguas, tratamiento de residuos, recogida de basura, transporte urbano, parkings públicos y vivienda.

Las concesiones administrativas utilizadas en servicios susceptibles de explotación económica se centran en servicios funerarios y cementerios, abastecimiento de agua, limpieza de calles, recogida de basura, mataderos, abastos, parking públicos, comunicaciones y algunos servicios sociales como guarderías y atención a la tercera edad. La concesión administrativa es el método de gestión indirecta de servicios públicos más utilizado y el segundo, en promedio, tras las entidades públicas dependientes.

Los consorcios muestran una mayor frecuencia principalmente en los servicios sociales y actividades culturales junto con el abastecimiento de agua y algunas activi-

dades económicas como el abastecimiento de mercados, parking públicos y fomento del turismo.

Las mancomunidades son la alternativa menos utilizada por los gobiernos locales estudiados.

La participación de entidades sin fines lucrativos y fundaciones es cada vez más frecuente en la prestación de servicios públicos. Entre las ciudades estudiadas, ocupa un lugar muy próximo al de las corporatizaciones y los consorcios. La actuación de estas entidades es más importante en los servicios sociales.

Por último, algunos gobiernos locales como los de Helsinki, Bilbao y Sevilla mantienen servicios cogestionados con el gobierno central, tales como programas de sanidad y educación, protección del consumidor, empleo, formación y actividades culturales.

2. Financiación de infraestructuras públicas mediante iniciativa privada

La financiación de infraestructuras públicas mediante la iniciativa privada (Private Finance Initiative- PFI), surge en el Reino Unido, e introduce el outsourcing en aquellas áreas del sector público en las que por razones técnicas o políticas no pueden privatizarse directamente. Una de sus consecuencias desde el punto de vista contable y de gestión ha sido convertir en borrosos los contornos del sector Administraciones Públicas.

Los proyectos típicos que se están acometiendo son los conocidos con las siglas DBFO (Design, Build, Finance and Operate) en los que el sector privado diseña, construye, financia y gestiona una determinada

actividad o servicio público a cambio de recibir una remuneración del Estado por la prestación. Este sería el caso de la construcción de una carretera por la que posteriormente se recibirá del Estado una determinada cantidad por cada vehículo que la utilice, o la construcción de una prisión o de una escuela por la que se recibirá del Estado, respectivamente, una cierta cantidad por cada preso o estudiante que albergue, de acuerdo con unas condiciones previamente estipuladas.

Las etapas típicas de un proceso de esta naturaleza son:

- 1) identificación de la oportunidad de atender una necesidad concreta y verificación por parte de la entidad pública que puede financiarse privadamente,
- 2) iniciación de un proceso de captación de ofertas y negociación con un número limitado de potenciales interesados, a partir de un conjunto de condiciones,
- 3) negociación de un contrato con la mejor oferta,
- 4) construcción,
- 5) suministro del servicio y posible renegociación cuando sea preciso.

La duración habitual de este tipo de contratos en el Reino Unido suele ser de 25 a 30 años.

Entre los instrumentos de financiación privada de infraestructuras públicas más destacados, cuyas diferencias analizamos a continuación, encontramos el Peaje en Sombra, el Método Alemán, la Cesión de Derechos de Crédito y la Financiación mediante recargos transitorios.

El Peaje en Sombra, especialmente utilizado en UK y EE.UU., permite financiar la construcción y

mantenimiento de las carreteras, escuelas, hospitales, etc., sin cobrar por el servicio directamente a los usuarios. El operador del sector privado recibe ingresos del sector público, basados en niveles de actividad. Este proyecto es del tipo DBFO, comentado anteriormente, en los que las Administraciones Públicas, teóricamente, no compran activos, sino servicios, aunque al finalizar el contrato revierta el activo a la Administración.

El valor del proyecto se maximiza cuando el servicio supera ciertos niveles de uso. Por tanto, se trata de un modelo que resulta adecuado para la financiación de proyectos en los que el grado de utilización debe alcanzar unas cotas mínimas, puesto que en caso contrario, el sector privado no encontrará los incentivos necesarios. Asimismo, en los contratos deben incluirse cláusulas sobre incumplimientos que pueden llevar a la pérdida del mismo.

El Contrato de Obra bajo la modalidad de Abono total del Precio - Método Alemán-, en España, no puede realizarse por las corporaciones locales. En esta modalidad el precio del contrato será satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar la construcción adelantando las can-

tidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada.

El Real Decreto 704/1997 establece que será aplicable en aquellos contratos que tengan por objeto la construcción de infraestructuras de carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales. El importe total contratado en cada ejercicio mediante esta modalidad no puede ser superior al 30% de los créditos iniciales dotados en el capítulo 6 del estado de gastos.

Este método presenta las ventajas de potenciar la inversión en infraestructuras bajo el marco de Plan de Convergencia, así como de permitir el control del gasto diferido al cerrarse el precio de construcción al firmar el contrato. Sin embargo, tiene el inconveniente de que supone el desplazamiento de la deuda y déficit públicos.

La Cesión de derechos de crédito es otra modalidad de financiación de infraestructuras del tipo DBFO. Las diferencias que presenta sobre el peaje en sombra hacen referencia a la entidad concesionaria más que a la Administración:

- 1.- el concesionario ejecuta la obra,
- 2.- cuando ésta es recibida por la Administración, surgen los derechos de cobro correspondien-

tes frente a la Administración,

- 3.- la entidad concesionaria cede los derechos de cobro a las entidades financieras, previa notificación a la Administración
- 4.- el concesionario recibe de las entidades financieras el importe de los derechos cedidos, pagando directamente la Administración a los nuevos titulares de los derechos de cobro acordados (la entidad financiera)

En general, se trata de contratos plurianuales que desarrollan inversiones, contratos de suministro, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios, de ejecución de obras y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, etc.

Por último, en la financiación mediante recargos transitorios, la Administración aprueba el cobro de un canon o recargo especial transitorio y finalista que se cobra al usuario final. La Sociedad Vehículo del Proyecto (SVP) obtiene la financiación con la garantía del derecho de cobro al usuario final del recargo transitorio durante el tiempo que éste dure. De hecho funciona básicamente como una DBFO, pero circunscrita a los flujos y garantías derivados del recargo transitorio.

Los recargos transitorios pueden utilizarse para la financiación de inversiones en mejoras, obras de emergencia, etc. En estas operaciones la cuantía del recargo debe ser suficiente para atender la carga financiera, independiente del resto de la tarifa y cedible, de forma que pueda afectarse en garantía del pago del servicio de la deuda. Con ello se consigue la financiación extrapresupuestaria de estas inversiones, ya que el concesionario del sector privado asume la construcción, gestión y mantenimiento.

El Peaje en Sombra, especialmente utilizado en el Reino Unido y EE.UU., permite financiar la construcción y mantenimiento de las carreteras, escuelas, hospitales, etc., sin cobrar por el servicio directamente a los usuarios

3. La contabilidad y la auditoría en el actual marco de gestión de servicios públicos locales

3.1 Contabilización de la financiación privada de infraestructuras públicas.

La financiación privada de infraestructuras, junto con la consolidación de cuentas, son temas que requieren un tratamiento contable *ad hoc*. La financiación privada de infraestructuras está resultando especialmente atractiva en los países más desarrollados, preocupados por el nivel de endeudamiento y déficit públicos, ya que la inversión y la deuda que llevan asociadas no computan a efectos de contabilidad nacional. Sin embargo, el impacto sobre las finanzas -necesidades futuras de tesorería- de las entidades públicas es el mismo, o más negativo, que si lo hubiera construido directamente. Este atractivo innegable que tienen estas operaciones para el gobierno, hace dudar sobre el verdadero objetivo de las mismas: aumentar la eficiencia y calidad de la gestión de infraestructuras o maquillar las cuentas públicas. Este debate está resultando especialmente intenso en los países europeos, como es el caso del Reino Unido, donde la Accounting Standard Board ha emitido un documento⁽²⁾ -recomendado por el gobierno británico para el sector público estatal- que recoge los criterios a utilizar para la contabilización de estas operaciones.

De hecho, la financiación privada de infraestructuras tiene gran semejanza con el arrendamiento fi-

nanciero. En cualquier caso, el reconocimiento de las obligaciones futuras contraídas, y sus efectos económico-financieros, son temas que, sin duda, deberán abordarse.

3.2. Consolidación de cuentas en la Administración Local.

Otro de los efectos de la descentralización y externalización de la gestión de servicios públicos, es la disminución del contenido informativo de los estados financieros de las Administraciones Locales. El derecho de los usuarios de la información contable justifica la necesidad de definir un perímetro contable (reporting entity), más amplio que el representado por la actual Cuenta General, que informe sobre la actividad económico-financiera de una serie de organismos cuya actividad y logros se encuentran orientados a la prestación de servicios públicos que son competencia y responsabilidad política de la Administración Local, y que la información individual facilitada por cada uno de ellos por separado no permite conocer. Esto hace inevitable consolidar las cuentas anuales individuales de estas entidades. Su consolidación, cuando se den condiciones concretas que permitan concluir que la entidad prestataria del servicio actúa como una extensión de la Administración Local, representa un paso necesario para mejorar el sistema de rendición de cuentas de estas entidades públicas.

La necesidad de consolidar cuentas en los gobiernos locales variará en función del grado de descentralización de la prestación de servicios, ya que cuanto mayor sea ésta, menos representativas serán las cuentas anuales individuales de la entidad local, de su posición financiera y de la actividad realizada.

La necesidad de consolidar cuentas en los gobiernos locales variará en función del grado de descentralización de la prestación de servicios

En el caso español, la Ley de 1996 introdujo, en su artículo 138, modificaciones importantes a lo dispuesto en la Ley Reguladora de LRHL con respecto a la presentación de cuentas al obligar a las corporaciones locales a consolidar cuentas en términos muy similares a los del sector empresarial. En concreto, el artículo 190 preveía la consolidación de cuentas de la entidad con sus organismos autónomos y sociedades mercantiles mayoritariamente participadas, lo que representó, por parte de la Subdirección General de Coordinación de Haciendas Locales, un pronunciamiento claro sobre el contenido mínimo del perímetro de consolidación. Este, podía ser ampliado por acuerdo del Pleno de la Corporación para otros modos de gestión indirecta, cuando las circunstancias lo aconsejaran, para facilitar la imagen fiel del patrimonio, posición financiera y resultado de las actividades de la entidad principal. También modificaba el núcleo de la Cuenta General de las Entidades Locales al añadir en su punto 1.c) como un componente más de la misma, las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas.



(2) Amendment to FRS 5: "Reporting the substance of transaction". Private Finance Initiative and similar contracts. ASB September 1998

Esta reforma del artículo 190 de la LRHL fue anulada por la ley de acompañamiento de 1997 que devolvió al mencionado artículo su contenido inicial. Sin embargo, la Ley de acompañamiento de 1998 retoma la consolidación de las cuentas públicas al modificar la composición de la Cuenta General de la Administración del Estado recogida en la Ley General Presupuestaria, incorporando las principales propuestas formuladas por el Tribunal de Cuentas de España entre las que destaca la necesidad de que el Estado elabore cuentas consolidadas. Concretamente prevé tres documentos consolidados distintos: una Cuenta General de las Administraciones Públicas, una Cuenta General de las Empresas Públicas y una Cuenta General de

las Fundaciones Públicas, recogiendo en cada una de ellas la información agregada o consolidada de las entidades que apliquen cada uno de los tres planes de cuentas.

Junto a estas tres Cuentas Generales resulta necesaria la presencia de la Cuenta General Consolidada del Estado que recogerá la consolidación de toda la Administración del Estado y supondrá una aproximación a los criterios generalmente aceptados sobre consolidación que se vienen observando a nivel internacional, tanto en el sector privado como en el público y que toman como punto de referencia el grado de control que ejerce la entidad principal, disminuyendo el número de excepciones que permiten excluir entidades dependientes del perímetro de consolidación.

Así, en la normativa internacional sobre consolidación de cuentas en el sector público de la IFAC, - International Public Sector Accounting Standards nº 5, 6 y 7 (revisadas)- así como en la aplicada por los países recogidos en el cuadro siguiente, el criterio básico utilizado para definir el perímetro de consolidación es el de control. Como puede apreciarse, los criterios de consolidación combinan la noción de control ejercido por las mismas vías que en el sector privado, junto con otros propios de las Administraciones Públicas, como son el derecho sobre los activos o la responsabilidad sobre las deudas, la capacidad para aprobar o vetar los presupuestos, y el decidir la política financiera y la actividad de otra entidad.

La Consolidación de Cuentas en las Corporaciones Locales								
	IFAC	FRANCIA	EE.UU. (GASB)	CANADA (CICA)	NUEVA. ZELANDA	AUS- TRALIA	SUECIA	Max 7
CRITERIO DE CONTROL O PROPIEDAD	X	X	X	X	X	X	X	7
RESPONSABILIDAD FINANCIERA			X					1
DETERMINACION DE CONTROL								
Capacidad para establecer la política financiera y operaciones corrientes.	X			X		X		3
Nombrar al director ejecutivo	X	X		X	X	X	X	6
Cambiar la mayoría de la Junta Directiva	X	X	X	X	X	X	X	7
Mayoría de votos en Juntas Generales	X	X			X	X	X	5
Rendición de cuenta a la entidad principal	X		X					2
Fiscal o financieramente dependiente			X					1
Derecho sobre los activos	X		X	X	X	X		5
Responsabilidad sobre las deudas	X		X	X	X			4
Control legal	X					X		2
Aprobación/veto de presupuestos	X		X	X		X		4
Capacidad para disolver la entidad	X							1
Régimen de contabilidad Pública	X							1
Personal del Estado	X							1
Aprobar precios			X	X				2
Vetar decisiones			X					1
Contratar personal			X					1
Cuando recibe subvenciones superiores al 50% de sus ingresos		X		X				2

Habitualmente, estos criterios serán cumplidos por las entidades públicas dependientes, sociedades municipales íntegra y mayoritariamente participadas, fundaciones públicas y, en casos excepcionales, las concesiones administrativas. Estas entidades deberían consolidar sus cuentas por integración global. Otras entidades, como los consorcios y entidades multigrupo, al igual que en el sector privado, se podrán consolidar por integración proporcional y las asociadas, por el procedimiento de puesta en equivalencia.

3.3. Control de la eficiencia y calidad del servicio: las auditorías operativas.

Finalmente, otra de las dificultades de la contratación externa o outsourcing radica en su seguimiento. En el proceso de externalización no queda suficientemente claro quien debe rendir cuentas sobre la eficiencia y calidad del servicio prestado.

La externalización está cambiando el papel del sector público que deja de gestionar ciertos servicios y pasa a garantizar que los mismos se presten en términos razonables. Este cambio obligará a modificar el cometido de los Tribunales de Cuentas, que deberán ampliar su campo de actuación para verificar que los ciudadanos tienen acceso a unos servicios públicos de calidad, a precios razonables, mediante la implantación de auditorías de eficiencia de los servicios prestados, y de eficacia de la acción reguladora, que confirmen que ésta tiene los efectos esperados.

En este sentido, algunos Tribunales de Cuentas de la UE, como el de Holanda, están orien-

tando sus esfuerzos hacia el control de los aspectos no financieros de la externalización de servicios

públicos, como son la satisfacción de los usuarios y el cumplimiento de los objetivos previstos.

Conclusiones

En toda la UE se está llevando a cabo un proceso de externalización y descentralización de servicios públicos que pretende, en el primer caso, transferir la gestión de algunos servicios públicos a operadores privados y, en el segundo, crear entidades públicas que puedan gestionar servicios públicos con técnicas similares a las utilizadas en el sector privado.

Los resultados de este estudio, globalmente considerados, muestran que el 45% de los servicios que prestan los gobiernos locales de mayor tamaño de la UE, se están gestionando de forma descentralizada o externalizada. Sin embargo, considerando únicamente las ciudades españolas de este tipo, el porcentaje se limita al 33%, lo que permite anticipar una tendencia en nuestro país hacia un mayor nivel de descentralización y externalización.

La configuración del sector público surgida de esta tendencia está planteando nuevos retos de control a la contabilidad y auditoría pública, puesto que, aunque la gestión de los servicios públicos se realice por operadores privados, las entidades públicas mantienen la responsabilidad de que los servicios se presten con eficiencia y calidad.

La contabilidad de la externalización de servicios y finan-

ciación de infraestructuras públicas ha abierto un amplio debate en el Reino Unido en el que se han implicado entidades públicas y privadas, y del que han surgido propuestas concretas para que las entidades públicas contabilicen los activos y pasivos utilizados por los operadores privados, cuando de las condiciones establecidas para llevar a cabo la prestación del servicio público se desprenda un determinado grado de dependencia.

Por su parte, la consolidación de cuentas está resultando en los países de nuestro entorno, la respuesta para reflejar la imagen fiel del patrimonio y el resultado de la actividad realizada, así como para llevar a cabo una adecuada rendición de cuentas, en un contexto de descentralización de la gestión de servicios públicos.

Junto con estos esfuerzos de adaptación de la normativa contable, y ante la inexistencia de un mercado competitivo de los servicios públicos externalizados, deberán tomarse las medidas adecuadas que permitan a los órganos de control externo realizar el seguimiento de la eficiencia y calidad con que se prestan los mismos, para mantener el control sobre los servicios públicos gestionados por operadores privados y garantizar a los usuarios su adecuada provisión ■