

**7º Congreso de EURORAI
4 de octubre de 2010, Londres**

**“Desafíos de la crisis económica
para la Administración y el control externo del
sector público en la Alta Austria”**

Elke Anast
Martin Mühlbacher

Índice

Alta Austria: datos básicos.....	1
Situación financiera del Estado federado de Alta Austria	1
<i>Statu quo</i> de la situación presupuestaria	1
Presupuesto global 2007 – 2009	2
Evolución del ejercicio en curso 2009	2
Evolución del gasto en políticas sociales y sanitarias	3
Reservas financieras y deudas.....	4
Medidas del Estado federado de Alta Austria para superar la crisis	4
<i>Programa de reactivación económica</i>	<i>5</i>
<i>Avales.....</i>	<i>5</i>
<i>Reformas estructurales</i>	<i>5</i>
Reforma administrativa y competencial.....	5
Reforma sanitaria y hospitalaria.....	6
Papel del Tribunal de Cuentas de Alta Austria	7
Desafíos para el Tribunal de Cuentas del Estado federado de Alta Austria	7
Recomendaciones del Tribunal de Cuentas de Alta Austria.....	8
<i>A partir de la auditoría de las cuentas anuales.....</i>	<i>8</i>
<i>A partir de las auditorías realizadas por iniciativa propia</i>	<i>8</i>

Alta Austria: datos básicos

La Alta Austria es uno de los 9 estados federados que componen la República de Austria y ocupa una superficie de 12.000 km².

En la Alta Austria viven casi 1,4 millones de personas, lo cual representa la sexta parte de toda la población austriaca. En términos de población, la Alta Austria es el tercer estado más grande de Austria, después de Viena y la Baja Austria.

La Alta Austria es económicamente fuerte gracias a la gran industria. Sin embargo, ese poderío económico depende en gran medida de las exportaciones. Cuando hizo su aparición la crisis económica y financiera, la Alta Austria tuvo que enfrentarse a un incremento de la tasa de desempleo excepcionalmente elevado. En el transcurso de un año, la tasa de paro, por lo general reducida, prácticamente se duplicó, pasando de un 3,5% a un 6,9%. Con el objetivo de superar la crisis, la Alta Austria, al igual que el conjunto del país, se mostró dispuesta a ampliar el uso de los fondos públicos.

El presupuesto total del Estado federado de Alta Austria (OÖ) asciende en la actualidad a 5.000 millones de euros.

Situación financiera del Estado federado de Alta Austria

***Statu quo* de la situación presupuestaria**

Ya antes de la crisis económica y financiera, el Estado federado gastaba más de lo que ingresaba. El equilibrio presupuestario solamente era posible por medio de la venta de activos patrimoniales. Así, en los últimos años se habían enajenado, sobre todo, créditos o préstamos y participaciones en empresas rentables, y los beneficios se habían utilizado para la financiación del déficit presupuestario anual.

El déficit presupuestario de los últimos años ha sido consecuencia de la tendencia al estancamiento de los ingresos y el brusco incremento de los gastos. Sobre todo la dinámica de gasto en los ámbitos social y sanitario, pero también los elevados gastos en inversiones y políticas de fomento han provocado cuantiosas pérdidas en el presupuesto anual. Naturalmente, en el último año estas inversiones y políticas de fomento han sido concedidas en gran medida para superar la crisis.

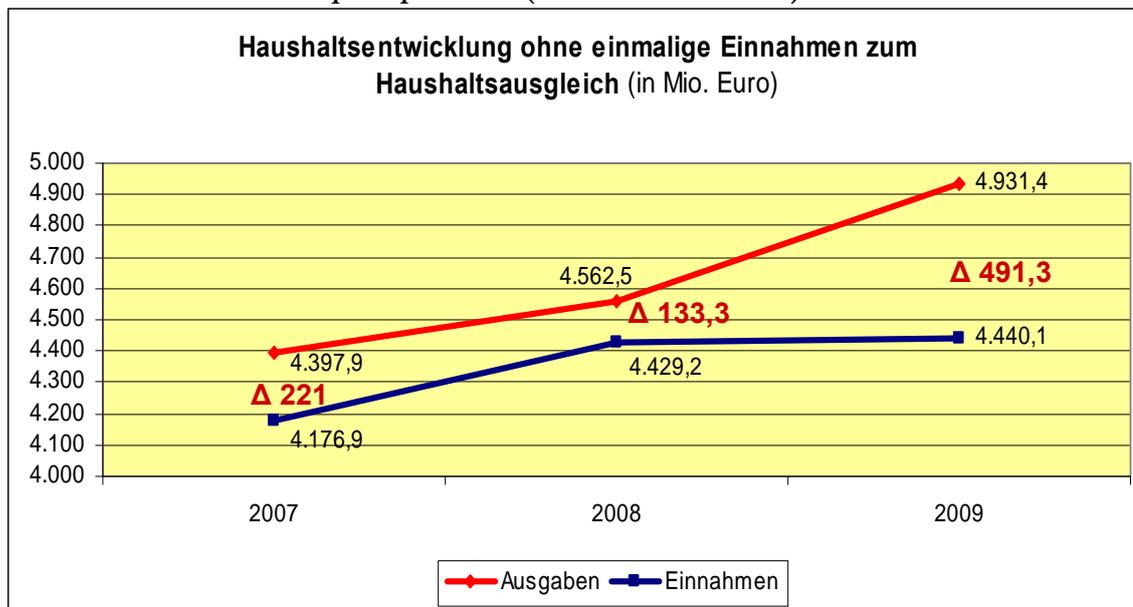
Desde entonces, el margen de maniobra financiera se ha reducido enormemente, ya que, de la actual recaudación tributaria, cada vez son menos los fondos que se pueden destinar a la formulación de planes de futuro y, por otro lado, las posibilidades de enajenación de nuevos activos patrimoniales son muy escasas.

Hace 10 años, el Estado federado de Alta Austria podía liquidar todas las deudas existentes por medio de la venta de activos patrimoniales. Sin embargo, desde entonces la política financiera está procurando no tener que registrar nuevas deudas en las estadísticas de endeudamiento. Siguiendo la tendencia generalizada, el Estado federado ha ido excluyendo del presupuesto cada vez más ámbitos, como, por ejemplo, los centros hospitalarios y la administración inmobiliaria, y absorbiendo nuevas deudas en las sociedades de reciente creación, o sustituyéndolas por financiaciones especiales.

Presupuesto global 2007 – 2009

El siguiente gráfico muestra con suma claridad la evolución del presupuesto del *Land*. El presupuesto global comprende todos los ingresos y gastos del ejercicio en curso y la gestión del patrimonio, haciéndose patentes en delta los ingresos únicos destinados a mantener el equilibrio presupuestario.

Evolución del presupuesto sin los ingresos únicos destinados a mantener el equilibrio presupuestario (en millones de euros)



Ausgaben = Gastos Einnahmen = Ingresos

Ya antes de la crisis, los gastos se situaban claramente por encima de los ingresos en el presupuesto. En el año 2009, los ingresos procedentes de la recaudación tributaria experimentaron una drástica caída, mientras que los gastos aumentaron considerablemente. De todos modos, 2009 era año de elecciones y el aumento de los gastos en casi todos los ámbitos resultaba fácil de justificar recurriendo a la crisis. Así, si comparamos los años 2008 y 2009, el déficit anual del presupuesto se ha triplicado con creces, pasando de 133,3 millones de euros a 491,3 millones de euros.

El resultado negativo del presupuesto de 2009 significa que, ya entonces, uno de cada 10 euros debía financiarse mediante la venta de activos patrimoniales (reservas: 460,3 millones de euros) o mediante préstamos. En un futuro no muy lejano, la venta de activos patrimoniales o el recurso a las reservas financieras ya no serán posibles.

Por consiguiente, en esta breve presentación sobre la situación financiera y presupuestaria me centraré fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- las repercusiones de la crisis en los actuales ingresos del *Land* y en su actual presupuesto.
- la evolución del patrimonio financiero y de las deudas.

Evolución del ejercicio en curso 2009

En Austria, los impuestos los recauda fundamentalmente el Estado federal, que luego los distribuye entre los estados federados de acuerdo con un determinado esquema.

En el año 2009 el Estado federado de Alta Austria hubo de soportar un brusco incremento de los gastos combinado con una reducción de los ingresos, lo cual provocó un problema financiero en el ejercicio en curso, ya que se disponía de muy pocos recursos para financiar el elevado nivel de inversión existente desde hacía años tanto en el presupuesto como en las sociedades externalizadas.

Si comparamos los años 2008 y 2009 en Alta Austria, a pesar de la enorme disminución de la recaudación tributaria, de aproximadamente 165 millones de euros, la cuantía de los ingresos corrientes tan sólo experimentó una ligera disminución (0,1%, es decir, 4,8 millones de euros). Por el contrario, los gastos corrientes aumentaron prácticamente en todos los ámbitos entre un 5% y un 8%, totalizando un incremento de 240 millones de euros. Así pues, la crítica situación presupuestaria es resultado no sólo de la disminución de la recaudación tributaria provocada por la crisis, sino también del fuerte incremento de los gastos corrientes.

De esta contrapuesta evolución de ingresos y gastos se derivan los resultados de 2009. Éstos se han reducido prácticamente a la mitad con respecto al año anterior y ascienden a tan sólo 254 millones de euros, de los cuales una gran parte ya se encuentra asignada a fines específicos y no se puede disponer de ella libremente.

También en el futuro cabe esperar que siga disminuyendo la recaudación tributaria como consecuencia de la crisis y que, en cambio, continúen aumentando los gastos. Hasta 2015, las previsiones indican que la reducción de los ingresos ascenderá a 2.500 millones de euros. El *Land* tiene previsto contrarrestar este problema por medio de reformas, ingresos adicionales y recorte del gasto.

El margen de maniobra financiera resultante del ejercicio en curso es la cuantía financiera libre, calculada a partir de los resultados corrientes. La cuantía financiera libre es aquel importe de que dispone el Estado federado de Alta Austria para destinarlo a inversiones, políticas de fomento de la inversión, concesión de préstamos y reembolso de deudas. Este valor lleva disminuyendo varios años consecutivos.

De 2008 a 2009, la reducción de este valor fue espectacular. Del superávit corriente de 2008 (498 millones de euros) se encontraban aún disponibles 310,7 millones de euros, mientras que en 2009 sólo había 35,7 millones de euros de un total de 254 millones de euros. En 2010 la cuantía financiera libre será negativa, es decir, que no habrá margen para inversiones ni reembolso de deudas.

Ha ocurrido aquello que el Tribunal de Cuentas del *Land* llevaba años advirtiendo. El resultado del ejercicio en curso debe considerarse como crítico. El *Land* no puede aportar ninguna contribución adicional de la actividad existente para financiar el elevado nivel de inversión que caracteriza su presupuesto desde hace años.

Evolución del gasto en políticas sociales y sanitarias

Tal y como ya se indicó brevemente, en Alta Austria, al igual que en otros estados federados, la evolución del gasto en los ámbitos social y sanitario resulta especialmente problemática.

Sólo en el ámbito social, los gastos del *Land* se han sextuplicado desde 1985. En comparación con ello, las restantes partidas de gastos del presupuesto únicamente se han duplicado, o poco más.

En comparación con los otros estados federados, la Alta Austria se encuentra a la cabeza en lo que a gasto social se refiere. Esta dinámica de gasto en los últimos años debe atribuirse, sobre todo, al incremento de los costes y el aumento del nivel de servicio en el ámbito de la atención sanitaria y la asistencia a la tercera edad, la ayuda a los discapacitados y la protección de los menores.

Los gastos en sanidad se refieren, fundamentalmente, a los costes de explotación de los hospitales. Las pérdidas y las subvenciones que debe financiar el *Land* se han cuadruplicado, es decir, han aumentado en más de un 300% desde 1990, mientras que las restantes partidas de gastos del presupuesto únicamente han aumentado en algo más de un 100%.

Reservas financieras y deudas

El patrimonio financiero de las reservas presupuestarias procede exclusivamente de la venta de activos patrimoniales por valor de varios miles de millones de euros. Sin embargo, estas reservas están prácticamente agotadas. Al cierre del ejercicio 2009 quedaban aún 265 millones de euros. No obstante, esta cantidad no basta para cubrir el déficit previsto para el año 2010, que asciende a casi 400 millones de euros.

Mientras las reservas financieras disminuyen, las deudas crecen, sobre todo fuera del presupuesto.

Durante años, la Alta Austria persiguió el objetivo de liberarse de todas las deudas para no tener que reflejar más deudas en la estadística de endeudamiento.

Sin embargo, en los últimos años no han dejado de aumentar, fuera del presupuesto y de la estadística de endeudamiento, las deudas externalizadas y las financiaciones especiales. En 2009 ascendían ya a más de 900 millones de euros. Se trata, en todos los casos, de obligaciones que deben reembolsarse con cargo al presupuesto. En 2009 volvieron por primera vez a incorporarse realmente deudas al presupuesto (92 millones de euros), las cuales se amortizarán con ayuda de los fondos recaudados por medio de los impuestos. Además, el *Land* ha contraído obligaciones financieras adicionales por valor de 500 millones de euros, las cuales, al menos, corresponden a créditos concretos.

Antes de que se impusiera la tendencia a la externalización de servicios y el objetivo de la política financiera de liberarse por completo de las deudas, el Estado federado tenía deudas por valor de 447,4 millones de euros. Eso era hace 10 años. Desde entonces, las obligaciones ascienden a más de 1.500 millones de euros, aunque sólo una pequeña parte debe registrarse en la estadística oficial de endeudamiento. Este endeudamiento, que tan escasa transparencia ha mostrado hasta la fecha, no sólo representa un creciente problema para la auditoría de las finanzas públicas, sino que además dificulta considerablemente la superación de la crisis por causa de los gastos que origina, y todo ello porque en los buenos tiempos no se ahorró.

Medidas del *Land* para superar la crisis

A la hora de elegir las medidas resultó decisivo, sobre todo, que éstas produjeran un rápido efecto en el mercado laboral y fueran duraderas.

Programa de reactivación económica

Ya en diciembre de 2008, el Parlamento del Estado federado de Alta Austria acordó un primer paquete de medidas coyunturales por valor de 350 millones de euros.

Éste se incrementó a 1.400 millones de euros en mayo de 2009, con la intención de que sirviera, fundamentalmente, para crear y consolidar puestos de trabajo.

Como medida de reactivación del mercado laboral se optó, principalmente, por las inversiones, haciendo especial hincapié en el saneamiento térmico. También se cubrieron de forma anticipada vacantes entre el personal de la Administración pública y se implantaron una serie de medidas de formación cuyo efecto, no obstante, es cuestionado periódicamente.

La introducción del jardín de infancia gratuito es una medida deseada políticamente que también tiene un efecto reactivador de la coyuntura económica.

Avales

Del total de la cantidad avalada por el *Land* (alrededor de 2.000 millones de euros) casi la mitad corresponde a nuevos avales para créditos a empresas que éstas pueden pedir, con arreglo a determinados criterios, para superar la crisis. En realidad, hasta finales del año 2009 se habían pedido créditos avalados por el *Land* por valor de 420 millones de euros. Cabe la duda de que se vayan a solicitar más avales de este tipo y por qué cuantía, ya que los avales del Estado federado no dejan de tener su precio.

Estos avales generan intereses, por lo que, hasta la fecha, el Estado federado de Alta Austria se ha beneficiado de esta figura. Hasta ahora ninguna de las obligaciones derivadas de los avales tuvo que ser asumida.

Reformas estructurales

Reforma administrativa y competencial

Ya en 1993, el Estado federado de Alta Austria puso en marcha una Reforma Competencial I, la cual, hasta 2003, había permitido ahorrar 1.300 puestos de trabajo y reducir gastos por valor de unos 9,2 millones de euros. En el año 2005 dio comienzo la Reforma Competencial II. Sin embargo, por aquel entonces no fue posible llegar a un acuerdo político sobre la implantación de los resultados.

En mayo de 2010 el Gobierno del *Land* aprobó por unanimidad otra reforma administrativa y competencial con la que se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Aumento de la eficiencia.
- Supresión de tareas superfluas.

- Reducción clara y duradera de la estructura de la Administración del *Land*.
- Contención del gasto duradera.

El objetivo de la reforma administrativa no es suprimir o recortar servicios útiles para los ciudadanos. No obstante, todos los servicios deben ser revisados en lo que respecta a su idoneidad, prestación eficiente y necesidad.

La elaboración de las propuestas de reforma se lleva a cabo en los distintos departamentos o por medio de equipos de proyecto. Sin embargo, todos los empleados públicos y ciudadanos tienen la posibilidad de aportar sus ideas en el sitio web del *Land*. Además, se mantienen reuniones con representantes de todo tipo de grupos de interés para incorporar también al proceso de reforma sus experiencias con la Administración del Estado federado.

Un grupo de expertos compuesto por altos ejecutivos de la Administración del *Land* evalúa y coordina las propuestas. En el segundo semestre de 2011, los políticos decidirán sobre la implantación de las propuestas de reforma elaboradas. Las medidas acordadas deberán contemplarse e implantarse en la planificación anual y el presupuesto de los años 2012 a 2015.

Reforma sanitaria y hospitalaria

Tal y como ya se explicó, los gastos del *Land* en sanidad se han cuadruplicado desde 1990. Con el objetivo de limitar la dinámica de gasto de los centros hospitalarios de Alta Austria, en el año 2004 el *Land* puso en marcha una Reforma Hospitalaria I. El objetivo de esta reforma era lograr una reducción del gasto de 75 millones de euros anuales hasta el año 2011.

En 2008, el Tribunal de Cuentas de Alta Austria llevó a cabo una auditoría de la implantación de esta reforma hospitalaria y constató que sólo se había logrado materializar una reducción del gasto de alrededor de 15,3 millones de euros. Desde entonces, el gasto del estado federado en sus centros hospitalarios ha continuado aumentando considerablemente año tras año.

En vista de la evolución médica y demográfica, así como de la situación financiera, agravada por la crisis económica, en mayo de 2010 el *Land* inició la Reforma Hospitalaria II. Con esta reforma se tratan de alcanzar los siguientes objetivos:

- Aseguramiento de la viabilidad financiera a largo plazo del sistema hospitalario por medio del aprovechamiento de todo el potencial de reducción del gasto.
- Aseguramiento de una asistencia médica a la población amplia, de calidad y ajustada a sus necesidades.
- Evolución continua y adaptación de la oferta de servicios médicos en función del desarrollo demográfico.
- Optimización de la prestación de los servicios hospitalarios en Alta Austria mediante el aprovechamiento de las sinergias.
- Eliminación de todos los gastos organizativos que no redundan en un beneficio para los pacientes.

En total, hasta 2020 debería materializarse un potencial de reducción de gastos de, al menos, un 25%. Quedan excluidos la liquidación de emplazamientos hospitalarios y el despido de trabajadores.

Para la elaboración de las propuestas de reforma se reunió a una comisión de expertos. No obstante, los empleados públicos y los ciudadanos también tienen la posibilidad de presentar sus propuestas en el sitio web del *Land*. Dichas propuestas serán evaluadas por la comisión de expertos, que deberá presentar sus propuestas de reforma antes de junio de 2011 para que, a continuación, los políticos decidan sobre su implantación.

Papel del Tribunal de Cuentas de Alta Austria

Los equipos de proyecto y grupos de expertos creados para llevar a cabo la reforma administrativa y competencial, así como la reforma hospitalaria, han recibido de los políticos la orden de tener en cuenta en la elaboración de sus propuestas de reforma los informes de auditoría existentes elaborados por el Tribunal de Cuentas de Alta Austria. El Tribunal de Cuentas del *Land* contribuirá también activamente al proceso de reforma con las averiguaciones y recomendaciones derivadas de sus auditorías y estará a disposición de los grupos de expertos para cualquier consulta.

La integración del Tribunal de Cuentas en el proceso de reforma demuestra que se le considera un colaborador competente y que se valoran sus conocimientos especializados. Debido a la independencia que exige la ley, es importante que el Tribunal de Cuentas no participe en la toma de decisiones, sino que se limite a colaborar en el proceso de reforma con un carácter meramente consultivo. De este modo se garantiza que, posteriormente, pueda fiscalizar la implantación y eficacia de las medidas de reforma acordadas.

Desafíos para el Tribunal de Cuentas del Estado federado de Alta Austria

De la actual situación del *Land* se derivan fundamentalmente los siguientes desafíos para la práctica auditora del Tribunal de Cuentas de Alta Austria:

- Concentrarse en los efectos y la duración
- Adoptar una perspectiva que abarque todo el sistema
- Señalar las posibilidades de cambios estructurales
- Señalar el potencial para obtener sinergias
- Optimización de los procesos
- Reforzar la comunicación y el intercambio de experiencias con otros órganos de control.

En principio, los puntos mencionados constituyen siempre elementos esenciales de la actividad del Tribunal de Cuentas de Alta Austria. Sin embargo, cuando el dinero escasea estos aspectos cobran una relevancia especial y deben reforzarse en consecuencia y pasar a un primer plano.

Recomendaciones del Tribunal de Cuentas de Alta Austria

A partir de la auditoría de las cuentas anuales

Al fin y al cabo, en la auditoría de las cuentas anuales el Tribunal de Cuentas de Alta Austria recomendó al *Land* buscar una estrategia para restablecer el equilibrio presupuestario. En suma, se trata de encarrilar de forma óptima la futura evolución del presupuesto y mantener una relación de equilibrio entre las principales magnitudes financieras (resultado corriente, inversiones y deuda).

El Tribunal de Cuentas de Alta Austria llevaba años reclamando recortes en el gasto y reformas estructurales, sobre todo en el opaco sistema de ayudas y subvenciones de los distintos niveles de la Administración territorial en los ámbitos social y sanitario, cuyo nivel de gasto no deja de crecer.

Una y otra vez se ha solicitado asimismo una política de inversiones anticíclica, la cual, en tiempos de crisis, sirve muy a menudo también como argumento para nuevas inversiones. Sin embargo, cuando se trata de reducir las inversiones en periodos de prosperidad económica, la clase política suele ser moderada.

También es muy moderado el *Land* a la hora de recaudar sus propios impuestos. La Alta Austria es el estado federado con menos ingresos en concepto de impuestos (alrededor de 18 millones de euros al año). Al menos hemos conseguido que se empiece a reflexionar seriamente sobre la forma de obtener ingresos adicionales.

Últimamente también se han analizado de forma crítica las cada vez más complejas transferencias entre corporaciones territoriales. Se sugirió reunir nuevamente en una instancia pública la responsabilidad de las tareas y de los recursos para alcanzar la desconcentración de estos flujos de pagos.

A partir de las auditorías realizadas por iniciativa propia

De las auditorías realizadas por iniciativa propia por parte del Tribunal de Cuentas cabe destacar, a este respecto, las siguientes recomendaciones principales:

- Extremar la orientación hacia los objetivos y los efectos de las actuaciones de la Administración

La orientación hacia la consecución de objetivos y efectos es uno de los principios fundamentales del concepto de una Administración orientada a los efectos, concepto del que el Estado federado de Alta Austria se confiesa firme partidario. El Tribunal de Cuentas del *Land* se considera promotor de una Administración orientada a los efectos. Así pues, para él, en todas sus auditorías la pregunta acerca de los objetivos fijados y los efectos previstos ocupa siempre un lugar destacado.

- Reformar desde la base los ámbitos social y hospitalario

En el futuro, los ámbitos social y hospitalario ya no podrán financiarse con las actuales estructuras, sobre todo como consecuencia de la evolución demográfica.

Por tanto, la sanidad y las políticas sociales constituyen aspectos estratégicamente esenciales para el Tribunal de Cuentas de Alta Austria, y en ellos realiza auditorías cada año, además de reclamar la creación de estructuras eficaces y eficientes.

- Rediseñar las políticas de ayudas y subvenciones

Las políticas de fomento son un elemento constitutivo esencial de la política general. En la actualidad se conceden siguiendo el “principio de la regadera”. En opinión del Tribunal de Cuentas de Alta Austria es necesario establecer prioridades.

- Profesionalizar la gestión de participaciones

Dado que cada vez se externalizan más tareas de la Administración, cada vez cobra una mayor importancia disponer de una gestión profesional de las participaciones.