



V Congreso de EURORAI en Barcelona

Verwaltungsreform in Deutschland

(REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ALEMANIA)

de

Norbert Hauser

Vicepresidente del Tribunal de Cuentas Federal

Índice

1	EINFÜHRUNG	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
2	DER BEGINN DES UMDENKENS – STAND DER REFORMEN	4
3	DIE PRINZIPIEN DER REFORM	4
4	BAUSTELLEN DER VERWALTUNGSREFORM	5
4.1	Denken in Prozessen	5
4.2	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung	6
4.3	Zweckorientierter Umgang mit Haushaltsmitteln - Einführung der Doppik	6
5	TRANSFORMATION VON BEHÖRDEN	8
6	PRIVATISIERUNG STAATLICHER LEISTUNGEN	9
6.1	Allgemeines zu Privatisierungen	9
6.2	Sog. „unechte“ Organisationsprivatisierung	10
6.3	Kernkompetenzen	11
6.4	Externe Berater	11
7	AUSWIRKUNGEN AUF DIE TÄTIGKEIT DER EXTERNEN FINANZKONTROLLE	11

1 Introducción

En todo el mundo, la administración pública atraviesa una crisis. El margen de maniobra financiero es cada vez menor y el personal se reduce. En cambio, las exigencias cualitativas y cuantitativas de la población respecto a la administración aumentan sin cesar. Pensemos simplemente en los ámbitos de medio ambiente y sanidad, o en la necesidad de protección frente a ataques terroristas. Al mismo tiempo, la administración pública se equipara a ineficiencia y falta de rentabilidad. Se dice de ella que, puesto que no tiene competencia, carece de presión para producir un rendimiento. También que, en comparación con las empresas privadas, su dirección organizativa ha quedado desfasada.

La rendición de cuentas federal, la cameralística, no permite identificar las deudas que han sido contraídas, pero aún no han vencido; en especial, no refleja los futuros compromisos en materia de pensiones, de gran importancia financiera; el gobierno federal se provee de créditos ocultos solicitando prórrogas para las subvenciones prometidas, no se registran el consumo de recursos ni la pérdida de valor de un servicio público, de un producto, ni tampoco se adscriben los gastos a aquél que los ha producido.

Los medios de comunicación denuncian el fracaso del Estado y apoyan el clamor a poner remedios, y el ciudadano desea cada vez más estar informado sobre el empleo y el consumo de los recursos. Se siente desamparado y pierde la confianza en el Estado.

Para lograr respirar un poco en medio de esas dificultades económicas, el gobierno está vendiendo gran parte de “la flor y nata” estatal, lo que produce mejoras en los resultados solo a corto plazo, mientras que los problemas subyacentes siguen sin resolverse. Se elevaron los *impuestos*, por ejemplo en Alemania se subieron los impuestos sobre el tabaco y el petróleo, con lo que, de hecho, también se elevaron los impuestos sobre las ventas que recaen sobre esos impuestos. Los gastos *se redujeron de*

forma lineal, un procedimiento que a menudo tiene consecuencias imprevistas y perjudica en gran medida a los presupuestos futuros: las reducciones de gastos de mantenimiento provocan en los años posteriores importantes gastos de inversiones en reposición o pérdidas del activo real antieconómicas. Con frecuencia, los recortes también han provocado un empeoramiento de la oferta de servicios de la administración, cuando no se ha mejorado consecuentemente la eficiencia de los procesos de la administración. En la actualidad, en algunos estados federados se está reduciendo de forma constante el personal de la administración financiera, mientras que, al mismo tiempo, se acumulan las tareas. Las consecuencias son pérdidas de ingresos de varias decenas de miles de millones. Al parecer, la consigna es: “Cuando al Estado le va mal, al primero que despedimos es al cajero”.

2 El comienzo del cambio de perspectiva: estado de las reformas

Para recuperar la confianza del ciudadano en el Estado y alcanzar un concepto de Estado fundamentalmente distinto, se incorporan elementos de mercado y competencia bajo la denominación de “Nueva Gestión Pública” a las estructuras de mando político-administrativas. Así, se pretende reducir la burocratización estatal, simplificar y agilizar los procesos empresariales del sector público y, de ese modo, presentárselos al ciudadano de forma más transparente y comprensible.

No obstante, la introducción de instrumentos de la economía empresarial solo tiene sentido cuando contribuye a mejorar la eficiencia de la administración y permite un control más efectivo del gobierno.

3 Los principios de la reforma

Para ello, es necesario aplicar de inmediato los siguientes principios:

Llevar el timón en vez de remar: hay que garantizar y controlar los servicios, no todo debemos hacerlo nosotros mismos.

Resultados en vez de reglas: orientación a los resultados y a los costes en vez de atender únicamente a los procesos y a las reglas. El conserje de un establecimiento de la administración pública encarga a una empresa privada muy cara que corte el seto porque la partida presupuestaria con la cual podría haberse comprado unas tijeras de podar está agotada.

Responsabilidad propia en vez de jerarquía: clara adjudicación y responsabilidad no compartida en materia de recursos. Hasta la fecha, los planes presupuestarios informan reiteradamente de cuánto dinero puede gastar la administración, pero no especifican con precisión en ningún sitio qué servicios o productos debe prestar o producir con ese dinero.

Competencia frente a monopolio: cálculo de costes y calidad de los servicios públicos en comparación con otros proveedores.

Motivación frente a manutención: nueva definición de “recursos de personal” que va mucho más allá de un cambio en el derecho que regula la función pública.

Me gustaría explicarles ahora algunos de los pilares de la reforma de la administración en Alemania.

4 Pilares de la reforma de la administración

4.1 *Pensar en procesos*

Las autoridades tienen que aprender a pensar en procesos. La idea del ciudadano como cliente debe ocupar el primer plano en la modernización de la administración. Lo que importa es, por ejemplo, poder facilitarle lo más rápidamente posible el permiso para un proceso de producción o una ayuda económica. Para ello, es necesario reformar los procesos administrativos y flexibilizar las fronteras de las autoridades, verticalmente en la misma oficina y horizontalmente, es decir, en los niveles del conjunto federal, de los estados federados, de los distritos rurales y de los municipios. Se necesita una reforma profunda del servicio público, nuevas formas de valoración, posibilidades de

promoción profesional, estímulos para un comportamiento orientado al servicio. Los jefes y los empleados deben aprender a pensar en procesos y orientarse a los resultados.

4.2 Introducción de la contabilidad de costes y resultados

Con la contabilidad de costes y resultados (contabilidad analítica), se cumplen los requisitos de completar a largo plazo la perspectiva orientada al “input” de la contabilidad presupuestaria cameralística con una representación más orientada a los servicios y a los productos, es decir, al “output”. La contabilidad de costes y resultados es un requisito de un control de gestión. Con los presupuestos de productos se brinda a los responsables de elaborar la ley del presupuesto la oportunidad general de ilustrar con mayor claridad los puntos esenciales que han establecido. Ya no deben preguntar: “¿Cuánto dinero disponible hay? ¿Qué queremos hacer con él?”, sino más bien: “¿Qué deseamos alcanzar? ¿Qué recursos necesitamos para conseguirlo?”.

4.3 Dotaciones presupuestarias orientadas a objetivos: introducción de la contabilidad por partida doble

En Alemania, el estado de Hesse está introduciendo, en un proceso que finalizará en el 2008, una sistema presupuestario y una contabilidad por partida doble, orientada a los recursos, para crear la deseada transparencia del presupuesto tanto para los ciudadanos como para los parlamentarios. El presupuesto debe elaborarse de manera que resulte legible y comprensible, para que los parlamentarios y la opinión pública puedan reconocer con claridad cuánto cuesta cada servicio administrativo determinado.

En la contabilidad cameralística, el principal objetivo es la comprobación del cumplimiento de la ley presupuestaria y del presupuesto. Se establece hasta qué punto los ingresos cubren los gastos, realizando un cálculo del

superávit y el déficit. Es decir, la cameralística es un cálculo del tipo “previsto/real” para controlar la ejecución del presupuesto.

Por el contrario, la misión de la contabilidad mercantil es averiguar el resultado registrando los gastos y los ingresos en la cuenta de pérdidas y ganancias. A partir de un inventario, se representa la situación patrimonial y financiera, así como su respectiva modificación inducida por el balance.

Mediante la reforma introducida en la rendición de cuentas, el Parlamento y el contribuyente reciben información financiera más objetiva para la adopción de decisiones políticas gracias a la aplicación uniforme de principios contables generalmente aceptados, con lo que se logrará un “auténtico arqueo” del sector público. En consecuencia, los ciudadanos deberían poder juzgar de manera más realista las promesas de los políticos, así como hasta qué punto sus peticiones al Estado son factibles. Los debates sobre las reformas se tornan más objetivos.

El Gobierno puede valorar de modo más fidedigno la situación patrimonial, financiera y de rentabilidad. La contabilidad por partida doble supone una contribución nada desdeñable a la toma de decisiones gubernamentales fundadas. Los casos en que es preciso actuar pueden identificarse antes y mejor gracias al mejor conocimiento de los riesgos financieros. La administración puede administrar de manera más sostenible las inversiones debido al hecho de que es más sencillo reconocer la erosión de activo real. A la larga, solo la contabilidad por partida doble permite elaborar una contabilidad consolidada en los estados federados, pero sobre todo en el conjunto federal, así como la comparación con otras organizaciones.

Lo más importante es que los datos se preparen con métodos de calidad reconocida y se empleen como base para la toma de decisiones. Por eso, los órganos de control externo del sector público deberían promover la preparación de calidad de los datos por parte de las autoridades en cuestión, que entonces, en su caso, podrían ser objeto de revisión por parte del tribunal de cuentas respectivo en los ámbitos técnicos

respectivos. Excepcionalmente, el tribunal podría emitir un dictamen y ponerlo a disposición de los políticos con capacidad de decisión. Siempre que en la administración revisada se hayan producido cambios recientes en la rendición de cuentas, es conveniente averiguar qué costes han causado dichos cambios, si en la preparación de los datos se emplean ahora métodos de calidad reconocida y, en especial, qué cambios se han producido en la actuación de la administración. A través de los correspondientes informes, podrían establecerse unas prácticas recomendadas en el tratamiento de los datos.

Muchos países europeos, así como organizaciones internacionales, están cambiando de la cameralística a la contabilidad por partida doble o han introducido ya esta última. Cada vez más a menudo, especialmente en el ámbito estatal, se aplican las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS). Las IPSAS son elaboradas por el Comité del Sector Público (PSC) de la Federación Internacional de Expertos Contables (IFAC). EUROSAI y EURORAI quedan en gran medida apartados en este terreno; únicamente INTOSAI posee estatus de observador. Los órganos de control externo del sector público deben responder a la pregunta de si desean que el estatuto de observador respecto a las normas de contabilidad quede como estaba en este tipo de comités o si no sería adecuado ocuparse activamente de las normas que, llegado el caso, utilizaremos todos en un momento dado.

5 Transformación de las autoridades

En la comparación entre las administraciones se perfila también una nueva tendencia, según la cual el precio, la calidad y la experiencia práctica, es decir, los elementos de la competencia, son los que determinan qué autoridades mantienen un ámbito de competencias o asumen uno nuevo.

Tomemos por ejemplo el pago de las pensiones. Hasta la fecha, esta tarea ha sido realizada –históricamente– por Correos. La Entidad Federal de Seguro Minero –una seguridad social para la minería, casi desaparecida, de Alemania–, se enfrenta desde hace años al envejecimiento de los

asegurados y a la falta de nuevos miembros. Por eso, la gerencia reflexionó sobre qué nuevas tareas podía asumir para mantener su organización y, sobre todo, para prolongar el empleo de sus empleados. Hizo una oferta en la que la tramitación de los pagos de las pensiones resultaba mucho más barata que a través de Correos. Ya en el pasado, había logrado imponerse frente al Instituto Federal del Seguro para Empleados con un concepto más económico. Se trataba de asumir el seguimiento de todas las ocupaciones laborales de escasa remuneración (aquellas con un límite de remuneración bruta de 400 EUR), en particular la gestión de las altas y bajas, así como de los comprobantes de contribución y los impuestos globales: la denominada “Oficina central de minitrabajos”.

También la cuestión de cómo se distribuirán en el futuro los servicios ejecutivos de la policía entre la Policía Federal de Fronteras, la policía y las autoridades aduaneras representa un paso previo para el auténtico comienzo de la competencia. Los responsables de la toma de decisiones están comprobando quién puede trabajar mejor, con más eficiencia y menores costes. Estos son ejemplos del comienzo de la competencia entre las distintas autoridades.

6 Privatización de los servicios públicos

6.1 Generalidades sobre la privatización

Junto a la transferencia de métodos de gestión de la economía privada a la administración pública y la cooperación con el sector privado (*Public Private Partnership*), a menudo el Estado busca fortuna en la privatización.

Cada vez con más frecuencia, se externalizan actividades del presupuesto básico del Estado en unidades jurídicamente independientes de derecho público y privado. En la medida en que no hay razón de peso para ello, existe la sospecha de que el ejecutivo desea esquivar de esta manera los controles parlamentarios y posiblemente también los controles financieros externos. No se tiene en cuenta que los implicados pierden al

mismo tiempo parte de su legitimación democrática. Advertiremos oportunamente y en cada uno de los casos de este peligro.

Un aspecto central de la necesaria reforma del derecho presupuestario es la *soberanía presupuestaria* del Parlamento. El Parlamento y el Gobierno son fideicomisarios de los tributos recaudados de los ciudadanos. Por el contrario, el gerente de una compañía representa únicamente los intereses de los accionistas.

Por eso, a la hora de analizar los cambios, hay que considerar siempre si garantizan que el Parlamento siga definiendo los puntos esenciales y el empleo de recursos. En especial se trata de determinar con tanta precisión como sea posible los objetivos políticos, hacer previsiones del empleo de recursos –como el presupuesto, por ejemplo– y garantizar los controles necesarios.

6.2 “Seudo” privatización organizativa

Para eludir las condiciones marco de la ejecución pública de tareas –que se consideran un obstáculo–, como son el derecho que regula la función pública, la normativa presupuestaria y los prolongados procesos de decisión, muchos gobiernos encuentran un modelo de solución adecuado en transferir tareas a entidades organizadas según la economía empresarial, pero de forma que el gobierno y la administración no cedan sus posibilidades de influencia y de gestión y, por tanto, en última instancia tampoco la responsabilidad administrativa. Se nos plantea la pregunta de hasta qué punto una “seudo” privatización organizativa es un mal planteamiento desde el principio. Muy a menudo aumentan los costes: tras la privatización, la prestación de servicios está sometida al impuesto sobre la venta, en la transferencia de inmuebles es aplicable el impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles y en bastantes ocasiones suben los sueldos de los directivos en comparación con los salarios que recibían los que habían sido responsables de la toma de decisiones hasta la fecha. Los órganos de control externo del sector público tendrán que comprobar si las empresas públicas deberían prestar este servicio o si el Estado, sin necesidad, se está implicando en la

competencia con particulares, lo que desde el punto de vista político debería considerarse como una actuación errónea.

6.3 Competencias básicas

En aquellos ámbitos en los que se generalizará realmente la competencia en régimen de economía de mercado, se plantea en toda regla la cuestión del *sentido de la prestación pública de servicios* per se. En ese caso, la Nueva Gestión Pública no sería solo una reforma de la administración, sino una redefinición de las tareas públicas, relacionada con un importante cambio de dimensión de la administración. Pero ¿dónde se sitúa el límite absoluto para la ejecución de las tareas que eran públicas hasta la fecha por parte de empresas privadas y cuáles son las *competencias básicas* públicas?

6.4 Asesores externos

El “adelgazamiento” del Estado comporta a menudo la necesidad de contratar los servicios de proveedores privados. El Estado debe recurrir, incluso en los sectores clave, a asesores externos privados para realizar sus cometidos. Condicionado por la reducción de plantillas, cada vez se pierden más en la administración los conocimientos de expertos para la adjudicación y la supervisión de la ejecución de encargos en muchos proyectos decisivos y de envergadura.

7 Repercusiones para la actividad de los órganos de control externo del sector público

Los cambios estructurales y de contenido relacionados con la introducción de la contabilidad de costes y resultados, la contabilidad por partida doble, la cooperación con el sector privado, la privatización y la asignación de cometidos a asesores externos plantean también nuevos desafíos para los órganos de control externo.

Verwaltungsreform in Deutschland

Se espera de los tribunales de cuentas que contribuyan a lograr la deseada transparencia del Estado para los ciudadanos y los órganos públicos, y así reforzar la confianza de los ciudadanos en el Estado.

El Parlamento, el Gobierno y la administración que inician y efectúan un seguimiento de los procesos de reforma necesitan conocimientos fundados sobre los problemas pendientes. Los órganos de control externo del sector público podrían facilitarles esos conocimientos.

Por de pronto, los mismos auditores públicos deberían hacerse con unos conocimientos básicos de utilización de la tecnología de la información, de los modernos instrumentos de gestión, de la gestión de personal y de la contabilidad por partida doble. En el asesoramiento respecto a la aplicación de las medidas de reforma de la administración, el papel de los órganos de control externo puede entonces aproximarse a la función –y esto es lo especial– de un asesor empresarial independiente, sin vinculación con los clientes. Los auditores podrían asimismo asumir funciones de “investigación y desarrollo” comparando, comprobando, valorando y ofreciendo alternativas –entre las cuales los políticos, que tienen en su mano la última decisión, puedan elegir–, respecto a las posibilidades de aplicación para lograr una administración eficiente y efectiva.

Por último, estamos llamados, es decir, obligados a poner en práctica en el seno de nuestras propias instituciones nuestros conocimientos teniendo en cuenta nuestra calidad de casi institución modelo.