



La privatización de empresas y servicios públicos

Su control y fiscalización

La importancia que está adquiriendo en los últimos años el fenómeno de la privatización de empresas y servicios públicos, y la necesidad de controlar adecuadamente estos procesos, normalmente complejos y de gran repercusión económica y social, llevó a la Comisión de Formación de los Órganos de Control Externo a programar un seminario sobre esta materia dentro de las acciones formativas previstas para 1997.

La organización de este seminario, que se celebró en Pamplona los días 16 y 17 de octubre recayó en la Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbara. En el encuentro intervinieron, a través de diversas ponencias y mesas redondas, expertos en la materia del ámbito universitario, firmas privadas de auditoría, instituciones de control de varios países de la Unión Europea y representantes de las administraciones públicas.

El seminario permitió ofrecer una visión teórico-práctica, desde diversos enfoques y ámbitos de experiencia, de los procesos privatizadores que, de forma creciente, se están llevando a cabo en el sector público.

El fenómeno de las privatizaciones

Dos son los objetivos fundamentales que se persiguen con la privatización de empresas:

▲ La obtención de ingresos adicionales para la Hacienda Pública.

▲ La mejora de la eficiencia y de los resultados de las empresas.

Se ha analizado cómo la forma de la propiedad (pública o privada) afecta a la gestión de la empresa, considerando los diferentes objetivos que ambos tipos de empresas presentan: en un caso, el interés público y, en otro, la rentabilidad para el accionista.

La dificultad para definir o consensuar qué debe entenderse por *interés público*, no favorece la concreción de los objetivos y, en consecuencia, supone una traba para la correcta gestión empresarial.

A la hora de comparar los resultados de ambos tipos de empresa debe tenerse en cuenta la dificultad existente, en muchos casos, para efectuar comparaciones debido a la inexistencia de empresas en ambos sectores, y debe considerarse que, si el objetivo de la empresa pública no es el resultado, es lógico que éste no sea mejor que en la privada.

Como resumen final podría señalarse que: el aspecto esencial para valorar la mejora en la competitividad o eficiencia de la empresa no radica en la forma de la propiedad sino en el entorno, en la existencia de competencia.

La desregulación en el sector sanitario

El gasto sanitario en el Estado representaba en el año 1993 el 5,98% del Producto Interior Bruto y, a pesar de los acuerdos establecidos para que no creciera, ha superado ya el 6% del PIB.

En nuestro caso, de entre las diferentes opciones existentes para mejorar la gestión sanitaria e intentar controlar este importante volumen de gasto, la Administración se ha decantado por introducir reformas abriendo espacios a la competencia.

Dos son los principales sistemas empleados para esta reforma:

- ◆ La implantación del contrato-programa.
- ◆ La creación de empresas públicas sanitarias.

El primero es el más desarrollado y presenta como objetivos:

- ◆ La transparencia de las obligaciones y objetivos definidos para cada centro.
- ◆ Promover la autonomía y descentralización en la gestión.
- ◆ Promover o estimular la eficiencia de gestión de los centros.
- ◆ Posibilitar la competencia interna planificada.

En un análisis y evaluación de los contratos programa se puede concluir que:

- ◆ En términos jurídicos el contrato programa es una ficción legal.
- ◆ Los aspectos positivos son la cultura organizativa, los sistemas de información y vincular costes con producción.
- ◆ Se observan mejoras en el margen de la eficiencia de gestión.
- ◆ Se producen contradicciones entre la delegación de derechos residuales de decisión y control y el marco contractual.



- ◆ La asignación de recursos sigue siendo retrospectiva.

- ◆ No existe un traslado efectivo de riesgo.

Recientemente se han producido dos novedades en las reformas organizativas del Servicio Nacional de Salud:

- ◆ La habilitación de nuevas formas de gestión del SNS (Ley 15/1997, de 25 de abril).
- ◆ Acuerdo parlamentario de la Subcomisión de Modernización del Sistema Sanitario (29 de septiembre).

En resumen, las propuestas de cambios en la regulación deberían tender a:

- ◆ El desarrollo de **normas contractuales explícitas**.
- ◆ La creación de una **norma** que regule integralmente la **empresa pública sanitaria**.
- ◆ Unas **reformas legislativas** que hagan atractiva la laboralización a los profesionales sanitarios.
- ◆ La necesidad de arbitrar recursos adicionales para **eliminar** previsibles **excesos de plantilla**.

Auditoría de las privatizaciones en la Unión Europea

- La novedad de estas actuaciones y la diversidad de prácticas existentes, ponen de manifiesto la necesidad de **armonizar** las técnicas de auditoría aplicadas en el campo del control sobre las privatizaciones, elaborando normas y procedimientos de auditoría que orienten las actuaciones de los órganos de control externo (OCEX).

- Dentro de su ámbito de actuación, los OCEX deben cerciorarse de que los **objetivos** previstos por los poderes públicos para cada proceso de privatización están explicitados, revisándose su grado de cumplimiento.

- En la auditoría de privatización, se consideran como **aspectos básicos** de fiscalización los siguientes: cumplimiento de legalidad, información financiera suficiente, razonabilidad del precio pagado por el comprador y cumplimiento de los objetivos específicos de cada operación. No obstante, no debe olvidarse la revisión sobre las obligaciones asumidas en el proceso de venta y las actuaciones económico-financieras-sociales realizadas por el comprador después de la privatización, aspecto éste último en que los OCEX pueden encontrar ciertas dificultades legales para actuar al tratarse, generalmente, de empresas privadas.

- Las principales **deficiencias** observadas en los informes sobre privatizaciones hacen referencia a: inexistencia de objetivos claros de privatización, infravaloración de activos, desequilibrio en el reparto de cargas entre la Administración y el comprador, y acuerdos no documentados totalmente. En determinados supuestos, las ac-





tuaciones de los OCEX han modificado, paralizado o anulado el proceso de privatización.

■ De los resultados de las auditorías de privatización se deriva la necesidad de que los Órganos de Control Externo intervengan en las **fases iniciales** del propio proceso de privatización, antes de que se vendan las empresas o se fijen las condiciones y términos de la cesión de la gestión del servicio público al sector privado.

■ La responsabilidad política y legal de la Administración pública de proveer un servicio público se mantiene **después de la privatización**. En consecuencia, los OCEX han de seguir controlando la prestación del servicio puesto que no se transfiere la responsabilidad política ante el ciudadano. En este contexto, debe revisarse el cumplimiento de las obligaciones pactadas puesto que su control resulta fundamental para establecer el éxito de la privatización y para valorar la oportunidad de introducir modificaciones en futuros procesos.

Fiscalización de los procesos de privatización en el Reino Unido y en Alemania

○ El proceso privatizador en el Reino Unido, en los últimos 20 años, ha sido muy extenso y profundo.

La participación de las empresas públicas en el PIB ha pasado de representar el 11% en 1979 a tan solo el 2,3% en 1993.

○ A diferencia de otros países, la gestión de los procesos privatizadores en el Reino Unido no ha recaído en una agencia o entidad central, sino que ha sido llevada a cabo por los ministerios correspondientes.

Ello, en ocasiones, ha originado que estos procesos hayan sido desarrollados por gestores públicos con escasa experiencia en la materia, que han tenido que recurrir a costosos asesoramientos de un amplio abanico de profesionales externos.

○ Para afrontar el reto de fiscalizar procesos privatizadores, la **National Audit Office** adoptó tres medidas:

- Crear un grupo especializado encargado de controlar las privatizaciones públicas.
- Seleccionar expertos en compra-venta de empresas y negocios.
- Asesorarse en aspectos puntuales por especialistas en estas materias.

○ Inicialmente, en la NAO, se planteó el problema de qué aspectos auditar en estos procesos privatizadores:

- Los objetivos globales del programa de privatizaciones establecidos por el gobierno.
- Los objetivos particulares de cada privatización.

La NAO optó, en principio, por centrarse en el segundo aspecto, control de objetivos particulares para,

a partir de él, poder a largo plazo evaluar el cumplimiento de los objetivos generales establecidos por el gobierno.

○ De la experiencia de la NAO en el control de los procesos privatizadores hay cuatro ideas que merece la pena destacar:

- La necesidad de **reestructurar las empresas y servicios a privatizar**, con carácter previo a su privatización, para obtener los mejores resultados en el proceso.
- **Valorar siempre previamente las empresas y servicios a privatizar.**
- **Minimizar los costes del proceso fiscalizador** para rentabilizar al máximo estos procesos.
- **Privatizar por etapas**, en general, es más beneficioso para el sector público que hacerlo de una sola vez.

○ La Asociación Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) creó en 1993 un grupo de trabajo que recientemente ha aprobado un borrador de guía para la auditoría de privatizaciones. Este documento, probablemente, será definitivamente aprobado en el próximo congreso de Intosai que se desarrollará en Montevideo en noviembre de 1998.

El control de los procesos privatizadores en España

● En el contexto español, las diferentes operaciones de privatización se enmarcan en un verdadero "proceso" continuo, cuyos principios se regulan en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, "por el que se establecen las bases del programa de modernización del sector público empresarial del Estado".

● Algunos procesos de privatización, al no efectuarse por ninguno de los agentes previstos en el mencionado Acuerdo, quedan fuera del control de la Intervención General de la Administración del Estado-IGAE (por ejemplo, la operación relativa a Retevisión).

● La IGAE, en su condición de órgano encargado del control interno, deberá velar por el cumplimiento del apartado 6.1. del mencionado Acuerdo, que fija los principios inspiradores de las operaciones de privatización. En síntesis, son los siguientes:

- Publicidad, transparencia y concurrencia.
- Eficiencia y economía.
- Separación de la propiedad y la gestión de las empresas.
- Corrección de los desequilibrios presupuestarios.
- Salvaguarda y defensa de los intereses económicos generales y de los intereses patrimoniales del Estado.



- Protección de los intereses de accionistas y terceros.

- Continuidad del proyecto empresarial de las empresas privatizadas.

- Aumento de la competencia.

- Extensión de los mercados de capitales y ampliación de la base accionarial de la empresa.

- Sometimiento a control de todas las operaciones.

- Entre los problemas que la Intervención General encuentra para velar por la consecución de los objetivos del mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros hay que citar el del cumplimiento del plazo, por cuanto aquél fija que la IGAE deberá pronunciarse sobre la privatización en un período de tres meses desde el cierre de cada operación.

- Y, entre los aspectos más relevantes desde el ámbito de actuación de la IGAE hay que citar los financieros y contables, siendo, tal vez, el más importante el del déficit público. Ahora bien, a efectos de los requisitos establecidos en el Tratado de Maastricht, **los recursos obtenidos por las privatizaciones no minoran el déficit público y su efecto sobre la contabilidad nacional tiene exclusivamente carácter financiero y no computan de cara al mencionado déficit público.**

Firmas de auditoría y procesos de privatización

Enfoque del proceso de privatización

El proceso de privatización tiene el siguiente enfoque metodológico:

Definición de objetivos

- Reducir el tamaño del sector público
- Promocionar la libre competencia
- Reducir el déficit público/captación de fondos
- Mejorar la eficacia y eficiencia

Revisión del servicio público o empresa pública

Servicio público:

- Inventario de servicios
- Análisis e identificación de los mismos
- Análisis de cambios a realizar
- Análisis económico-financiero
- Valoración del servicio
- Repercusiones

Empresa pública:

- Revisión de la estrategia

- Revisión económico-financiera

- Valoración del negocio

Opciones de privatización

Alternativas para servicios públicos:

- Subcontratación
- Concesión
- Peaje sombra
- Etc.

Alternativas para empresas:

- Salida Bolsa
- Concurso restringido
- Etc.

Transformación de las empresas y servicios públicos

- Transformación de la organización
- Transformación legal

Estrategia post-privatización

Fases del actual proceso de privatizaciones

- Impulso político inicial
- Valoración previa
- Propuesta del agente gestor
- Informe consejo consultivo
- Decisión política
- Ejecución
- Control

