

INTOSAI



*Directrices sobre  
las mejores prácticas  
para la auditoría  
del riesgo en los  
partenariados  
público/privado  
(PPP)*

# Prólogo

*de Sir John Bourn*

*Contralor y Auditor General del Reino Unido*

*Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización*

Hace ya 10 años desde que el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre la Auditoría de la Privatización tuvo su primera reunión. Desde la misma, hemos sido testigo de una ampliación significativa de la esfera de la auditoría de la privatización. Los miembros realizan ahora la auditoría no sólo de la venta de activo estatal sino también de la reglamentación económica de servicios públicos recién privatizados. En tiempos más recientes, las EFS han comenzado a evaluar cuestiones de precio y calidad de servicios asociadas con los Partenariados Público-Privados (PPP), acuerdos cooperativos de diversas clases entre el sector estatal y el sector privado a fin de proporcionar servicios públicos.

Estas directrices identifican riesgos clave a los que hacen frente tanto el Estado como la EFS al realizar auditorías de los PPP y cuál es la mejor gestión de los mismos. Las directrices son respaldadas por una serie de ejemplos del trabajo de EFS miembros que han dado muestras de verdadero compromiso al contribuir al desarrollo de estas directrices, reconociendo el impacto tangible y útil que series anteriores de directrices han ejercido sobre sus auditorías.

Dado el entorno de cambio constante en el que realizamos las auditorías - siendo uno de los motivos importantes de ello los numerosos tipos nuevos de PPP que están surgiendo - no cabe esperar que las directrices hagan frente a cada riesgo que pueda surgir. Sin embargo, estoy seguro de que las directrices serán de beneficio práctico para las EFS a medida que continúen enfrentando los desafíos del futuro.

*John Bourn  
Budapest  
Octubre de 2004*

---

# Contents

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Los riesgos clave y su gestión</b>	
<b>Primera parte: riesgos a los que hace frente el Estado</b>	<b>8</b>
A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados	9
B: Negociar un partenariado apropiado	12
C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario	17
D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado	19
E: La exposición del Estado en caso de dificultades	22
<b>Segunda parte: riesgos a los que hacen frente las EFS</b>	<b>23</b>
F: Examen del proceso y de los resultados	24
G: Identificar lecciones que merezcan la pena	26
H: Seguimiento de su trabajo	29
<b>Anexo: A Claridad de los objetivos de los partenariados</b>	<b>30</b>
B Negociar un partenariado apropiado	32
C Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario	35
D Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado	37
E La exposición del Estado en caso de dificultades	38
F Examen del proceso y de los resultados	40
G Identificar lecciones que merezcan la pena	41
<b>Fuentes</b>	<b>42</b>

---

---

# Introducción

- 1 Los Estados trabajan crecientemente con el sector privado a fin de suministrar servicios a sus ciudadanos. Esto se debe a una variedad de razones. El sector privado puede, en ciertas circunstancias, realizar actividades de modo más eficiente que el sector público, permitiendo que el mismo servicio se proporcione a un costo inferior. Alternativamente, la competencia puede mejorar la *calidad* del servicio a través del uso innovador de la tecnología y de un mayor énfasis en las necesidades del cliente. El Estado también puede estar realizando grandes inversiones en infraestructura y puede recurrir al sector privado para que corra con el gasto de capital de esta inversión. En aquellos casos en que la demanda del servicio es incierta, el Estado tal vez desee compartir este riesgo con un asociado del sector privado. Además, los partenariados público / privado (PPP) pueden formar parte de un programa de reestructuración económica cuya finalidad sea alentar empresas privadas o proporcionar puestos de trabajo en zonas de alto nivel de desempleo. También se pueden utilizar para obtener ingresos aprovechando activo de propiedad estatal (como propiedad intelectual e inmuebles) de modo más efectivo.
- 2 La cooperación entre los sectores público y privado puede revestir muchas formas, como se indica en la **Figura 1**. Las EFS tienen opiniones diversas en cuanto a lo que constituye una PPP en lugar de una privatización. En muchos países, estos acuerdos de partenariado representan una evolución reciente. La **Figura 2** muestra los elementos comunes de las diversas definiciones de "PPP".

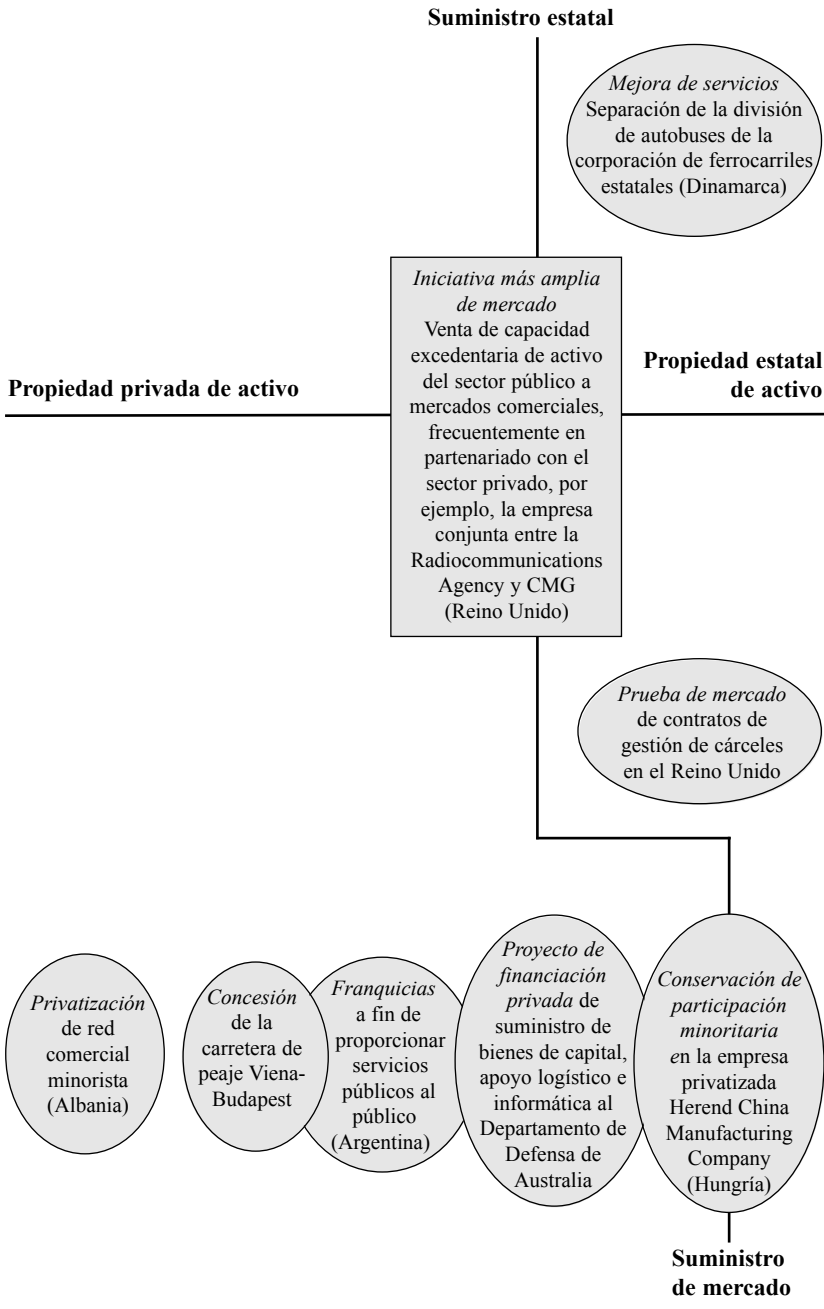
## Figura 1: tipos de partenariado público privado

<b>Tipo de partenariado público privado</b>	<b>Ejemplo</b>
<i>Empresas conjuntas.</i> Los sectores público y privado establecen una empresa de propiedad conjunta para completar un proyecto que aporta beneficios a ambas partes.	En el Reino Unido, la Radiocommunications Agency ha concertado un partenariado con CMG plc a fin de suministrar infraestructura de informática y comercializar las especialidades de la Agency en la gestión de radioondas para posibles clientes de servicios inalámbricos.
<i>Franquicias.</i> Se le permite al sector privado proporcionar al público, y cobrarle, servicios que serían normalmente proporcionados por el Estado, a cambio de una tarifa.	En Argentina, el derecho de proporcionar servicios públicos al público fue otorgado a titulares de licencias privadas en 1989. Los titulares de licencias operan en virtud de la reglamentación de los Entes de Control de Empresas de Servicios Públicos.
<i>Concesiones.</i> Similares a los acuerdos de franquicia, salvo que el sector privado suele proporcionar los fondos para construir la infraestructura necesaria, como un puente o una carretera.	En Hungría, un consorcio internacional construyó, desarrolló y financió la carretera de peaje M1/M15, entre Viena y Budapest.
<i>Proyectos de inversión con financiación privada.</i> Una empresa privada obtiene los fondos para diseñar, construir / renovar y operar/mantener un activo público como un hospital. Una vez que el activo esté operando, el sector público paga un arancel regular durante un período determinado (generalmente 20-35 años). Al final de este período, el activo es nuevamente de propiedad pública.	En el Reino Unido, O <sup>2</sup> , una empresa privada, firmó un acuerdo marco para suministrar un nuevo servicio de radiocomunicaciones para todas las fuerzas policiales de Inglaterra, Escocia y Gales. O <sup>2</sup> financiará, desarrollará y construirá el activo fijo necesario para transmitir radioseñales. Luego operará el sistema durante 19 años.
<i>Privatización.</i> Empresas de propiedad pública son vendidas a inversores privados.	En Albania, la red comercial mayorista y minorista fue privatizada a principios de la década de 1990. La red comprendía tiendas, restaurantes, depósitos y pequeñas instalaciones manufactureras.
<i>Conservación de participaciones minoritarias en empresas privatizadas.</i> El Estado conserva un porcentaje convenido de las acciones, a fin de mantener cierto grado de control sobre el suministro de servicios al público.	En Hungría, la Herend China Manufacture Company (empresa de fabricación de loza) fue privatizada a través de la adquisición de la empresa por parte de sus ejecutivos, conservando el Estado una participación accionaria del 25%.

**Figura 1: tipos de partenariado público privado** *continued*

<b>Tipo de partenariado público privado</b>	<b>Ejemplo</b>
<i>Pruebas de mercado.</i> Se invita a empresas privadas a presentarse a licitación para un contrato de suministro de servicios públicos, en competencia con el proveedor existente del sector público.	En el Reino Unido, se han realizado concursos para la gestión de 5 cárceles. Las ofertas se evaluaron según el costo, la seguridad y la calidad de los regímenes proporcionados para los presos. Dos de las cinco son gestionadas ahora por empresas privadas. Los otros tres concursos fueron ganados por equipos del sector público. Los contratos de gestión se ofrecerán nuevamente después de 10 años.
<i>Uso de métodos del sector privado en entidades públicas,</i> como medición del desempeño, programas de incentivos para el personal y racionalización de recursos.	En Dinamarca, la división de autobuses de los ferrocarriles estatales (una corporación pública) fue separada del resto de la empresa, a fin de asegurarse de que la empresa compitiera en igualdad de condiciones con empresas privadas de transporte, mejorando así la calidad del servicio ofrecido al público.

**Figura 2: gama de partenariados público privado**



- 3 El factor común en todos estos modelos es que el Estado delega un elemento del control cotidiano del suministro del servicio a una entidad del sector privado. Esta delegación entraña riesgos, tanto para la calidad del servicio como para la inversión del Estado. Si estos riesgos no se manejan cuidadosamente, pueden contrarrestar los beneficios de la participación del sector privado.
- 4 Las EFS tienen una función importante en examinar si los riesgos involucrados en los PPP se manejan de modo efectivo. Los informes de la EFS al Parlamento pueden mantener al público informado de los servicios que recibe y también difundir las mejores prácticas. Sin embargo, la propia EFS puede hacer frente a riesgos al auditar nuevas formas de partenariado ya que tal vez no cuente con las especialidades necesarias. Por otra parte, el mero hecho de los exámenes exhaustivos de la EFS puede impedir que se corran riesgos bien pensados en el suministro de servicios públicos.
- 5 En respuesta al desarrollo de una mayor interacción entre los sectores público y privado, INTOSAI estableció un Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de la Privatización. El Grupo de Trabajo consta de representantes de las EFS de 39 países:

Albania	Egipto	Paraguay
Antigua y Barbuda	El Salvador	Perú
Argentina	Estonia	Polonia
Australia	Alemania	Rumania
Austria	Hungría	Federación de Rusia
Bahamas	India	Arabia Saudita
Bangladesh	Israel	Eslovaquia
Brasil	Letonia	Eslovenia
Bulgaria	Lituania	Turquía
Chile	Nueva Zelanda	Reino Unido (Presidencia)
República Checa	Noruega	Uruguay
Dinamarca	Omán	Yemen
Ecuador	Papúa Nueva Guinea	Zambia

- 6 El Grupo tiene la misión de examinar el impacto de la privatización sobre la auditoría y rendición de cuentas del sector público. Desde 1993, el Grupo de Trabajo ha presentado tres series de directrices relativas a los aspectos principales del proceso de privatización:
  - directrices sobre las mejores prácticas de auditoría de las privatizaciones (adoptadas por la INCOSAI XVI en 1998)
  - directrices sobre las mejores prácticas de auditoría de la reglamentación económica (adoptadas por la INCOSAI XVII en 2001) y
  - directrices sobre las mejores prácticas de auditoría de concesiones y financiación público / privado (adoptadas asimismo por la INCOSAI XVII en 2001).
  
- 7 Las directrices anteriores del Grupo de Trabajo se centraban en el enfoque adoptado por la EFS respecto de la auditoría de transacciones gubernamentales, como privatizaciones, y actividades gubernamentales como la reglamentación. La INCOSAI XVII solicitó al Grupo de Trabajo que examinara si sería útil tener una mayor orientación relativa a las nuevas formas de partenariado, incluidas cuestiones que surgen cuando el Estado es un accionista minoritario en empresas privadas. En consecuencia, el Grupo de Trabajo desarrolló esta orientación que, en vez de fijar una metodología de auditoría, se centra más bien en los riesgos inherentes a tales partenariados, tanto para el Estado como para la EFS. El Estado tal vez no pueda lograr los beneficios que busca para los servicios públicos sin correr riesgos. Sin embargo, la EFS tiene una función importante a desempeñar en asegurarse de que los ministerios y departamentos gubernamentales consideren minuciosamente estos riesgos. Por consiguiente, las directrices adoptan un enfoque práctico, esbozando cómo se pueden manejar los riesgos, con ilustraciones extraídas de las experiencias de miembros del Grupo. Se alienta a las EFS a compartir estas directrices con los sujetos de sus auditorías a fin de promover un enfoque conjunto de la gestión de riesgos.
  
- 8 Las esferas clave de riesgos a las que hace frente el Estado son las siguientes:
  - A claridad acerca de los objetivos de los partenariados
  - B negociar un partenariado apropiado
  - C proteger los intereses del Estado como accionista minoritario
  - D seguir de cerca los intereses del Estado en el partenariado
  - E la exposición del Estado en caso de dificultades

- 9 La EFS hace frente a riesgos relativos a lo siguiente:
- F examinar el proceso y los resultados
  - G identificar lecciones que merezcan la pena
  - H hacer el seguimiento de su trabajo
- 10 Las secciones siguientes presentan subriesgos para cada categoría, junto con sugerencias sobre cómo se podrían manejar. Los riesgos están ordenados cronológicamente, desde la etapa en que el Estado identifica primero la necesidad de un partenariado, hasta la selección del asociado y la operación del proyecto. El riesgo 7 examina específicamente el potencial de corrupción cuando se seleccionan asociados. Sin embargo, las EFS deben mantenerse alertas en cuanto a la posibilidad de corrupción y blanqueo de dinero en el curso íntegro de la duración del partenariado.
- 11 Al auditar cómo se manejan los riesgos en el curso del establecimiento de un PPP, y asegurarse de que se hayan adoptado buenos procedimientos de manejo del riesgo para el propio PPP, la EFS debe tener en cuenta las buenas prácticas corrientes en la gestión del riesgo y evaluar si ello está previsto en la dirección corporativa de las entidades involucradas. El buen control interno de las entidades públicas que conciertan un PPP contribuirá a despertar un nivel razonable de confianza en el sentido de que los recursos públicos están protegidos y que los objetivos institucionales se satisfacen. Ese control también ayudará a crear las condiciones necesarias para un mejor control externo, e incluye lo siguiente:
- buenos sistemas de información y de comunicaciones;
  - adhesión a ciertas normas legales y técnicas específicas (por ejemplo, para contabilidad, presupuestos, elaboración de datos, deuda pública, recursos humanos y gestión de activo);
  - mecanismos para identificar, evaluar, analizar y tratar riesgos de negocios;
  - evaluaciones de impactos ambientales;
  - pruebas de auditoría para evaluar actividades operativas, financieras y de procesos administrativos, e
  - indicadores del desempeño de la gestión que guarden conformidad con la misión, la visión y los objetivos de la organización.

## Los riesgos clave y su gestión

# *Primera parte: riesgos a los que hace frente el Estado*

- A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados**
- B: Negociar un partenariado apropiado**
- C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario**
- D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado**
- E: La exposición del Estado en caso de dificultades**

## A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados

### Riesgo

- 1 Es probable que el Estado tenga una gama de objetivos de servicio público, algunos de los cuales tal vez compitan. Si no logra identificar y priorizar objetivos para satisfacer esos intereses, quizá no identifique todas las alternativas realistas antes de decidir concertar un partenariado, y es probable que esté en desventaja al negociar con posibles asociados.

**Ejemplo:** el hecho de asegurarse de un servicio universal en todo un país (incluidas zonas remotas) puede requerir inversiones en infraestructura, lo cual podría aumentar el precio de los servicios a los consumidores.

- 2 La necesidad del Estado de satisfacer una variedad de objetivos de política pública tal vez entre en conflicto con el interés del sector privado de centrarse en los elementos más rentables del servicio.

### Gestión del riesgo

- Preparar un plan estratégico que establezca los objetivos del sector público para el partenariado, y las posibles opciones para equilibrar prioridades en competencia.

- Considerar cómo los intereses comerciales del sector privado podrían protegerse razonablemente  
**Ejemplo:** incentivar a cada parte para que ayude a la otra a satisfacer sus objetivos.

## A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados, *continuación*

### Riesgo

### Gestión del riesgo

3 Las variaciones entre los intereses y objetivos del sector público y los de posibles asociados del sector privado pueden poner en peligro el trabajo conjunto efectivo.

■ Identificar el probable interés del proyecto para diversos tipos de asociados del sector privado, y considerar cuáles son los intereses del asociado que tengan las mayores probabilidades de guardar conformidad con los del Estado.

4 Los procesos deficientes de adopción de decisiones pueden hacer que se seleccione al asociado incorrecto, o que se utilice un vehículo de partenariado inapropiado para el proyecto. Puede ocurrir que el PPP se utilice a fin de rendir cuentas del proyecto fuera del balance, y no porque sea el que mejor logre los objetivos del Estado de proveer mejores servicios.

■ Considerar una gama de vehículos para el partenariado propuesto y seleccionar la estructura que mejor sea para los objetivos del sector público y que también sea atractiva para asociados privados. El vehículo debe seleccionarse únicamente después de que todas las opciones hayan sido evaluadas según criterios de evaluación rigurosos, que incluyen examinar los flujos de fondos reales así como las ganancias contables previstas. Las EFS y los ministerios y departamentos gubernamentales pueden convenir un marco contable apropiado para la evaluación financiera, que incluirá reglas relativas al tratamiento del activo y pasivo en el balance.

## A: Claridad acerca de los objetivos de los partenariados, *continuación*

### Riesgo

### Gestión del riesgo

- 5 El sector público tal vez no suministre a sus directivos liderazgo e incentivos suficientes que los alienten a asumir riesgos bien gestionados a fin de lograr partenariados viables. Además, es posible que los directivos públicos no actúen siempre según los mejores intereses del Estado (debido a conflictos de intereses o presión de grupos de promoción de determinados intereses).
- 6 Tal vez no haya competencia suficiente para el proyecto. Si hay un solo asociado potencial, es difícil que el Estado consiga un acuerdo que represente una buena relación calidad-precio.

- Las recompensas basadas en el desempeño vinculadas a la satisfacción de los usuarios pueden servir de incentivo a empleados del sector público a fin de que asuman riesgos bien gestionados y actúen en pro del interés público.
- Recoger opiniones del mercado en la etapa de factibilidad a fin de evaluar el nivel de interés del sector privado por el proyecto.

## **B: Negociar un partenariado apropiado**

### **Riesgo**

7 Tal vez sea necesario contar con asesores financieros y legales, pero el sector público puede llegar a depender excesivamente del asesoramiento externo y pagar a consultores más de lo normal en el mercado. También hay un riesgo de corrupción. Se podría sobornar a asesores y empleados públicos a fin de que favorezcan a una empresa determinada en el proceso de adquisición, o que convengan en un acuerdo de partenariado que no sea en el mejor interés del sector público.

### **Gestión del riesgo**

- Designar a asesores después de un concurso que se centre en las aptitudes necesarias y la calidad así como el costo.
- Considerar cómo los asesores pueden transferir conocimientos y aptitudes a personal del sector público.
- Fijar presupuestos claros de entrada.
- Considerar la posibilidad de vincular la remuneración de los asesores al logro de los objetivos del asociado del sector público.
- Identificar posibles conflictos de intereses y cómo se podrían resolver, por ejemplo, a través del uso de "murallas chinas" (barreras infranqueables).
- Asegurarse de que un tercero examine el proceso de selección y los términos y condiciones convenidos antes de ultimarse el partenariado.

## **B: Negociar un partenariado apropiado,** *continuación*

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

- | Riesgo  | Gestión del riesgo  |
|---|---|
| 8 Negociar y establecer un partenariado comprende frecuentemente gastos públicos adicionales iniciales que pueden recuperarse si el partenariado tiene éxito. Si no se prevén estos gastos iniciales, la empresa podría correr peligro.   | ■ Calcular los costos probables así como los beneficios para el partenariado y determinar si los costos que deberá sufragar el sector público son asequibles. |
| 9 Si el sector público hace grandes pagos contractuales de entrada, puede estar financiando en realidad al asociado, lo cual tal vez contravenga reglas internacionales sobre ayuda estatal. Si un porcentaje grande del precio del contrato se paga inicialmente, el asociado podría tener un menor incentivo de cumplir rápidamente o según un nivel alto. El Estado también podría perder su dinero si sus necesidades cambiaran posteriormente. | ■ Vincular los pagos contractuales al logro de hitos y al nivel de servicios suministrados.   |
| 10 El sector público podría estar sujeto a presión política de concertar únicamente partenariados con compañías locales, en violación de los requisitos de adquisiciones de instituciones internacionales.  | ■ Obtener asesoramiento legal sobre los requisitos internacionales de adquisiciones a los que esté sujeto el partenariado.                                    |

## **B: Negociar un partenariado apropiado,** *continuación*

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

- |   |  |
|---|--|
| <p>11 La necesidad de cumplir con requisitos de adquisiciones del sector público (que involucran el gasto y la incertidumbre de las licitaciones en competencia) pueden disuadir la competencia.</p>  | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Asegurarse de que haya buenas comunicaciones con posibles asociados desde las primeras etapas de la preparación de un partenariado. Debe haber claridad acerca de lo que se espera que aporte el asociado del sector privado y es necesario centrarse en los resultados deseados del partenariado.</li></ul> |
| <p>12 El sector público puede elegir a un asociado poco fiable y de antecedentes deficientes en el logro de una buena relación calidad-precio en el tipo de servicios requeridos, o a un asociado que pueda haber estado involucrado en corrupción.</p> | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Diseñar procesos rigurosos de adquisición y evaluación que evalúen la fiabilidad y probidad de los posibles asociados.</li></ul>   |
| <p>13 El asociado del sector público tal vez carezca de autoridad legal suficiente para concertar la forma deseada de partenariado o para transferir activo a una entidad del sector privado.</p>   | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Determinar antes de asumir un compromiso de que la base jurídica y otras autorizaciones legales necesarias se hayan adoptado.</li></ul>  |
| <p>14 El gobierno tal vez no obtenga derechos adecuados a ganancias no previstas que surjan de la explotación del activo (incluidos derechos de propiedad intelectual) que el gobierno haya aportado al partenariado.</p>                               | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Obtener una tasación del activo realizada por un perito independiente.</li></ul>   |

## **B: Negociar un partenariado apropiado, *continuación***

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

14 (*continuación*)

- Asegurarse de que los problemas relativos a compartir ganancias (incluidas posibles futuras ganancias de la venta de propiedades o de la refinanciación) sean previstos lo más claramente posible en el acuerdo de partenariado.
  
- Asegurarse de que los intereses del Estado estén protegidos si el activo aportado es enajenado por el partenariado (por ejemplo, garantizando al Estado una participación en el producto).

## **B: Negociar un partenariado apropiado,** *continuación*

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

15 Una vez que el activo se haya transferido al sector privado, el sector público perderá el control del mismo, pero hay ciertas partidas de activo (por ejemplo, infraestructura de transporte) cuyo fracaso el Estado no puede permitir.

■ Considerar si se puede dar en alquiler activo de importancia nacional al sector privado en vez de transferirlo directamente. El acuerdo de partenariado podría dar al sector público derechos de intervención [step-in rights] en caso de un fracaso grave en el suministro de servicios o de la quiebra del asociado. Sin embargo, los mismos deben definirse de forma detallada sólo cuando sea estrictamente necesario, ya que pueden garantizar la inversión del asociado. Si el sector privado sabe que el sector público se hará cargo en caso de haber problemas, se reducen los incentivos para que el asociado privado logre un buen desempeño.

16 Las garantías e indemnidades dadas al asociado del sector privado tal vez no sean objeto de un precio completo en el acuerdo.

■ Al examinar el acuerdo, la EFS debe considerar si el precio del contrato refleja equitativamente los riesgos asumidos por ambas partes (en particular, cualquier garantía o indemnidad dada por una parte a la otra).

## **C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario**

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

17 Si el sector público acepta un interés minoritario en el partenariado, corre el riesgo de que sus intereses sean dejados de lado por su asociado. El sector público puede aceptar un interés minoritario porque el asociado del sector privado insiste en tener un interés mayoritario, o para evitar que el partenariado sea clasificado como empresa pública con las restricciones que ello puede suponer para la libertad comercial, o para limitar la exposición del partenariado a la auditoría por la EFS.

18 No evaluar las repercusiones de diferentes niveles de participación minoritaria (por ejemplo, la tenencia de un 25% o más de acciones puede dar más protección en virtud de la ley general de sociedades) o no realizar inversiones suficientes para obtener el control del partenariado.

- Al negociar el acuerdo, considerar el valor que supone para el sector privado ejercer control.
- Asegurarse de que el acuerdo de partenariado incluya protección para el asociado del sector público en cuanto a estructura, dirección y gestión. Sin embargo, los miembros de la Unión Europea deben advertir que las "acciones doradas" contravienen un dictamen reciente del Tribunal Europeo de Justicia.
- Aclarar en el acuerdo de partenariado o en los estatutos de la compañía las responsabilidades de los directores.
- Considerar minuciosamente los derechos que conllevan diferentes niveles de participación minoritaria antes de asumir un compromiso con relación al partenariado.

## **C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario, *continuación***

### **Riesgo**

19 El Estado puede perder el valor de su inversión.

### **Gestión del riesgo**

- Obtener información regular acerca del desempeño y de si el partenariado está cumpliendo con sus obligaciones respecto del asociado del sector público lo antes posible, a fin de permitir al asociado del sector público considerar cómo proteger sus intereses del mejor modo posible.

## **D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado**

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

20 El asociado del sector público tal vez no obtenga suficiente pericia financiera, legal, técnica o de otra índole que le permita gestionar su relación con el asociado del sector privado. En consecuencia, quizá no ejerza los derechos que conllevan sus acciones en el partenariado.

21 Incluso cuando el sector público sea accionista mayoritario, la falta de claridad en la dirección y en la resolución de conflictos puede llevar a que se otorguen privilegios excepcionales al accionista minoritario. Esto puede hacer que el sector público pierda el control del partenariado.

22 El asociado del sector público tal vez no pida información suficiente para tener seguridad en cuanto al desempeño que registra el partenariado. La compañía asociada tal vez establezca filiales para que desempeñen algunas de sus funciones, dificultando al sector público la tarea de seguir de cerca el desempeño general.

■ Identificar la gama de aptitudes necesarias para seguir de cerca y gestionar la relación, y considerar cómo retener o tener acceso a tales aptitudes.

■ Disponer estos arreglos en las condiciones del partenariado.

■ Las fuentes de información comprenden la estrategia del partenariado en cuanto a inversiones y operaciones, las cuentas y los detalles del desempeño del contrato en comparación con los planes de negocios. La EFS debe asegurarse de que el activo, el pasivo y los resultados de las filiales se consoliden en las cuentas de la sociedad matriz con suficiente información sobre segmentos del negocio para presentar un panorama verdadero y equitativo del desempeño del partenariado.

## D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado, *continuación*

### Riesgo

### Gestión del riesgo

23 Tal vez se impida al asociado del sector público obtener suficiente información acerca del desempeño del partenariado porque el estatuto del partenariado o la legislación general no permiten proporcionar información a un asociado que la solicite cuando esa información no se proporciona a todos los asociados.

24 Los objetivos de medición del desempeño utilizados por el asociado del sector público pueden tener incentivos perversos. **Ejemplo:** inducir a los gerentes a centrarse en el tratamiento contable del activo a fin de satisfacer los objetivos, en vez del verdadero desempeño del partenariado.

■ Asegurarse de que el estatuto permita que la información sobre el desempeño se suministre, al ser solicitada, al asociado del sector público, en la medida en que lo permita la legislación. Cuando el Estado actúa de prestamista o garante, tiene derecho a información adicional suministrada por el partenariado a fin de tener certeza en cuanto a la seguridad de su préstamo.

■ Utilizar una serie de medidas del desempeño para evaluar el partenariado, incluidas medidas tanto financieras como cualitativas (como la satisfacción de los clientes). Seguir de cerca el flujo de fondos del partenariado, además de las medidas financieras que pueden verse distorsionadas por políticas contables.

## **D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un *partenariado* continuación**

### **Riesgo**

25 A medida que se desarrolla el *partenariado*, los desacuerdos relativos a la estrategia o al desempeño pueden pasar a ser conflictos contractuales.

### **Gestión del riesgo**

- Disposiciones apropiadas de dirección y reseña (por ejemplo, representación en la junta directiva del *partenariado*, supervisión conjunta de riesgos para el *partenariado* y contabilidad de libro abierto).
- Disposiciones apropiadas de resolución de conflictos.

## **E: La exposición del Estado en caso de dificultades**

### **Riesgo**

- 26 El Estado puede pasar a ser un asociado en, o administrador/ propietario de, una empresa privada involuntariamente, por ejemplo, porque la empresa corre el riesgo de una quiebra inminente y suministra un servicio público esencial. En tales casos, el Estado corre el riesgo de perder su buen nombre.
- 27 Es posible que el partenariado llegue a estar en quiebra o que el Estado desee retirarse del acuerdo. Si el Estado no ha identificado tales escenarios antes de concertar el acuerdo, hay peligro de que se encuentre imposibilitado de salir, salvo a un costo punitivo.

### **Gestión del riesgo**

- El Estado tiene que conseguir el mejor análisis y asesoramiento posible para preparar una resolución viable de estas dificultades.
  
- En su análisis del riesgo antes de concertar el partenariado, el Estado debe considerar minuciosamente estas posibilidades y preverlas, ya sea en los términos del acuerdo (por ejemplo, la facultad de retirarse en caso de mal desempeño sin una pérdida financiera irrazonable) o por medio de planes para tales eventualidades (por ejemplo, venta de acciones).

# *Segunda parte: riesgos a los que hacen frente las EFS*

**F: Examen del proceso y de los resultados**

**G: Identificar lecciones que merezcan la pena**

**H: Seguimiento de su trabajo**

## F: Examen del proceso y de los resultados

### Riesgo

### Gestión del riesgo

- 7 Es posible que la EFS carezca de la pericia comercial necesaria para evaluar ya sea hasta qué punto el asociado del sector público está protegiendo los intereses del Estado o si el sector público ha adoptado riesgos irrazonables.
- 29 En muchos casos la EFS tal vez no tenga derechos de acceso al propio partenariado. Incluso cuando la EFS tenga tales derechos, el sector privado podría mostrarse poco dispuesto a proporcionar información debido a temores relativos a la confidencialidad comercial.

- La EFS debe identificar sus responsabilidades de auditoría y el mejor modo de aplicarlas, incluido conseguir acceso a cualquier especialidad necesaria.
- Sin embargo, la EFS tendrá acceso al asociado del sector público y podrá examinar e informar públicamente de hasta qué punto el Estado ha ejercido sus responsabilidades.
- La EFS puede informar al Parlamento de restricciones a sus derechos de acceso. Esto puede alentar al sector público a hacer que los derechos de acceso de la EFS sean una de las condiciones de futuros partenariados.
- La EFS puede contactar a asociados del sector privado a fin de destacar la imparcialidad de la EFS y explicar que le interesa las buenas prácticas así como qué es lo que no funcionó bien.

## F: Examen del proceso y de los resultados, *continuación*

### Riesgo

### Gestión del riesgo

30 Ya sea debido a una falta de pericia o al deseo de no obstaculizar la libertad comercial del partenariado, es posible que el sector público resista a los esfuerzos de la EFS de determinar hasta qué punto el asociado del sector público protege de modo efectivo los intereses del Estado (por ejemplo, sosteniendo que la EFS se muestra desfavorable a correr riesgos comerciales).

31 Las metodologías existentes tal vez no permitan al auditor evaluar el desempeño de nuevas clases de PPP. Hacer el *benchmarking* (indicador de referencia) de la calidad de los servicios resulta difícil cuando hay pocos proyectos comparables y cuando el sector público no ha aclarado los objetivos del partenariado. Esto también hace que sea difícil juzgar qué sería un rendimiento razonable de la inversión para el asociado del sector privado.

■ La EFS debe demostrar que apoya la asunción bien gestionada de riesgos por parte del Estado emitiendo un comunicado de prensa en tal sentido. Debe centrar sus exámenes en la identificación de las buenas prácticas y contribuir al desarrollo de directrices constructivas para los encargados de adoptar decisiones.

■ Considerar nuevos exámenes de proyectos a largo plazo a intervalos regulares. Estas reseñas deben tener en cuenta i) si los objetivos del Estado continúan siendo satisfechos y ii) si todos los asociados están recibiendo un rendimiento razonable por los riesgos que corren.

■ La información para hacer el *benchmarking* del desempeño del partenariado podría recogerse de los licitantes no adjudicatarios o de proyectos comparables de otros Estados.

## G: Identificar lecciones que merezcan la pena

### Riesgo

### Gestión del riesgo

- 32 El examen de la transacción realizado por la EFS tal vez tenga un foco demasiado restringido, **por ejemplo:**
- quizá se sienta tentado a centrarse sólo en lo que no funcionó bien.
  - tal vez no tenga en cuenta otros exámenes o experiencia pertinentes: esto puede ocasionar una carga excesiva a la compañía del partenariado si es auditada por diferentes entidades fiscalizadoras públicas.

- Pueden extraerse lecciones del fracaso, y no sólo del éxito, pero la EFS debe tener cuidado en encuadrar todo fracaso o deficiencia dentro de un contexto, reconociendo en particular que, por bien que se identifiquen y por bien que se gestionen, los riesgos de las formas novedosas de partenariado pueden concretarse.
- La EFS debe difundir todas las buenas prácticas que descubra a través de conferencias, hojas informativas y contactos extraoficiales con otras entidades del sector público.
- La EFS debe determinar qué otros trabajos de indagación e investigación se han realizado con relación a disposiciones similares en el ámbito nacional y en el extranjero, a fin de que esos trabajos puedan informar a sus propias indagaciones y ayudar a someter a prueba sus resultados. **Ejemplo:** indagaciones de otras oficinas de auditoría y entidades académicas.

## **G: Identificar lecciones que merezcan la pena,** *continuación*

### **Riesgo**

### **Gestión del riesgo**

33 En aquellos casos en que el negocio se preste al desarrollo de un enfoque de cartera, hay riesgos opuestos para la EFS: por un lado, tal vez no reconozca que la esencia del enfoque de cartera es que es probable que algunos proyectos fracasen y que otros tengan éxito; por el otro, quizá no evalúe los motivos del fracaso de proyectos determinados.

34 Es posible que la EFS construya un modelo de buenas prácticas en materia de adquisición y supervisión de partenariados. Al aplicarlo a los arreglos que está examinando, es posible que la línea entre las funciones de gestión y auditoría se desdibuje, poniendo en peligro la independencia de la EFS.

■ Al mismo tiempo que reconoce que la esencia del enfoque de cartera es que es probable que algunos de los proyectos fracasen, la EFS debe determinar si el asociado del sector público se asegura de que el partenariado someta cada uno de los proyectos de su cartera a una evaluación rigurosa en etapas clave del desarrollo, a fin de minimizar los costos del fracaso.

■ La EFS y la entidad pública deben acordar sus respectivos papeles al principio de la auditoría; específicamente, si bien la EFS tal vez formule recomendaciones, la responsabilidad de la aplicación debe continuar correspondiendo a la entidad auditada.

## G: Identificar lecciones que merezcan la pena, *continuación*

### Riesgo

35 La EFS puede centrarse en cuestiones técnicas de adquisiciones y hacer caso omiso de los efectos sociales y económicos más amplios de los PPP, tales como el riesgo de reemplazar un monopolio estatal con un monopolio privado.

### Gestión del riesgo

- La EFS debe considerar examinar si el partenariado satisfizo sus objetivos económicos y sociales. Sin embargo, la EFS debe asegurarse de que tales estudios no cuestionen los méritos de una política del Gobierno.  
**Ejemplo:** centrarse en la *aplicación* de objetivos más bien que en lo que los propios objetivos deberían ser.

## H: Seguimiento de su trabajo

### Riesgo

### Gestión del riesgo

36 El Estado puede incurrir, a través de un PPP, en obligaciones que no estén plenamente reveladas en sus cuentas.

37 El Estado quizá no aplique las recomendaciones de la EFS, lo cual haría que los mismos problemas recurriesen en arreglos posteriores.

■ El Estado podría incluir un registro de riesgos en sus cuentas, que incluya una evaluación de las probabilidades de que haya una intervención y el valor calculado de la deuda. Al desarrollar ese registro, el Estado tendrá que tener conciencia de la necesidad de equilibrar la posibilidad de intervención con la necesidad de incentivar al sector privado (véase Riesgo 15). El registro sería auditado por la EFS, que tendría que evaluar lo razonable que fueran las suposiciones del Estado.

■ Realizar estudios de seguimiento de proyectos respecto de los cuales había presentado informes anteriormente, o informar sobre nuevos partenariados a fin de evaluar la respuesta del Estado a los resultados de la EFS. Luego puede informar al Parlamento respecto de si el Estado ha mejorado sus operaciones.

---

# *Anexo*

## Ilustraciones de riesgo y buenas prácticas en la gestión de riesgos

### **A: Claridad de los objetivos de los partenariados**

- Los Estados suelen tener más de un objetivo al concertar partenariados; éstos comprenden lograr metas económicas, proteger las inversiones de los contribuyentes, salvaguardar servicios y niveles de servicio/calidad, y obtener el suministro protegiendo al mismo tiempo los intereses de los consumidores (informe de mayo de 2001 sobre un estudio de miembros del Grupo de Trabajo).
- La Radiocommunications Agency del Reino Unido buscaba un asociado comercial para satisfacer sus necesidades de informática y comercializar las especialidades del organismo en la gestión de radioondas para posibles clientes de servicios inalámbricos. Experimentaba dificultades en conseguir un asociado que pudiera lograr ambos objetivos pero finalmente lo logró y, según las primeras indicaciones, su partenariado con CMG plc está logrando ambos objetivos (Informe de la NAO (Oficina Nacional de Auditoría - ONA): "The Radiocommunications Agency's Joint Venture with CMG": HC 21 Session 2000-2001, 8 de diciembre de 2000).
- En Australia se reconoce crecientemente que las organizaciones de externalización de más éxito son las que tienen una idea clara de los resultados que desean (Auditing in an Outsourced Environment, junio de 2001).

- En el Reino Unido hay pruebas de que importantes proyectos de construcción realizados por el sector privado ya sea para clientes del sector privado o público, basados en principios de partenariatio (centrándose en la coordinación y colaboración, en vez de depender exclusivamente de un marco contractual legal) están logrando proyectos considerablemente mejores (Informes de la ONA: "Modernising Construction": HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001 y "PFI: Construction Performance": HC 371 Session 2002-2003, 5 de febrero de 2003).
- Las directrices recientemente difundidas por la EFS de Australia destacan la importancia de no sólo hacer frente de modo efectivo a los riesgos de los contratos sino también de desarrollar y mantener una relación con el contratista que apoye los objetivos de las dos partes y se centre en los resultados a lograr que se han acordado (Auditing in an Outsourced Environment, junio de 2001).
- Las empresas conjuntas suelen establecerse porque las partes han identificado objetivos complementarios y cada parte tiene una aportación a efectuar al logro de una empresa de éxito, que tendría dificultades en lograr de forma independiente. British Waterways decidió pedir a un asociado que estudiara la posibilidad de utilizar la red de canales del Reino Unido como red de telecomunicaciones, instalando una red de fibras ópticas de alta capacidad junto al canal. La empresa conjunta resultante es ahora una compañía de éxito (UK Treasury Guidance, borrador de agosto de 2001).
- En Polonia, la entidad pública Rybnicka Spółka Węglowa invirtió activo valorado en €30 millones en un partenariatio sin calcular los efectos del acuerdo. Después de iniciadas las operaciones, la entidad pública permitió cambios perjudiciales en la estructura de capital de un partenariatio subsidiario. Como resultado de ello, la entidad pública perdió su influencia sobre decisiones relativas a la distribución de ganancias.

- En el Reino Unido, varias empresas conjuntas de éxito entre establecimientos de investigaciones estatales y asociados comerciales sugieren que los científicos son las personas que más probablemente identifiquen el potencial comercial de sus propias investigaciones. Los partenariados han florecido en aquellos casos en que se ha podido alinear los intereses de este personal con los de la entidad investigadora así como con los del asociado del sector privado. El Gobierno del Reino Unido ha enmendado el código de la administración pública a fin de permitir que los científicos puedan recibir participaciones accionarias dentro de sus condiciones de trabajo y tengan una participación financiera en el éxito de la empresa.

## **B: Negociar un partenariado apropiado**

- El Ministerio de Hacienda ha aconsejado a entidades del sector público del Reino Unido que los riesgos bien gestionados son aquéllos en los que el personal de la entidad pública dedicado a negociar la empresa conjunta tiene las aptitudes necesarias, o acceso a esas aptitudes a través de asesores (UK Treasury Guidance, borrador de agosto de 2001). La EFS ha apoyado este mensaje (Informe de la ONA: "Supporting Innovation: Managing Risks in Government Departments": HC 864 Session 1999-2000, 17 de agosto de 2000).
- En Hungría, los ejecutivos y trabajadores de compañías anteriormente de propiedad estatal con considerables mercados nacionales e internacionales han logrado la adquisición de sociedades por parte de sus ejecutivos (por ejemplo, la Herend China Manufacture Company, en la que el Estado tiene una participación del 25%, y la Rába Hungarian Wagon and Machinery Company, ahora plenamente de propiedad privada).
- En el Reino Unido se han facilitado algunos fondos públicos adicionales para ayudar a construir capacidad comercial en establecimientos de investigaciones estatales y proporcionar apoyo inicial para lanzar determinados proyectos. La demanda relativa a los fondos disponibles ha excedido considerablemente la disponibilidad.

- En Polonia, la Gmina Office subestimó el valor de los terrenos aportados a un partenariado con una empresa privada. Esta contribución en especie se hizo sin una tasación independiente, y fue subestimada en €500.000.
- En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda e informes de la EFS han destacado la importancia de seguir un proceso de concurso de ofertas. Si esto no es posible, los Ministerios deben aplicar mecanismos (por ejemplo, benchmarks) para hacer frente al riesgo de que, ante la falta de tensión competitiva, el contrato tal vez no represente una buena relación calidad-precio. Las entidades públicas pueden ayudar a minimizar el costo que representa para los licitantes presentar ofertas elaborando minuciosamente los requisitos del proyecto e indicándolos claramente, a tiempo. Un estudio de la ONA relativo a entidades públicas y contratistas a cargo de la gestión de 121 contratos público-privados indicó que el 71% de las entidades públicas habían evaluado las actitudes de los licitantes respecto del trabajo en partenariado al adjudicar el contrato. La EFS ha instado a todas las entidades públicas a considerar esto al evaluar a licitantes (Informe de la ONA: "Managing the Relationships to Secure a Successful Partnership in PFI Projects": HC 375 Session 2001-2002, 29 de noviembre de 2001).
- En Polonia, la auditoría de un proyecto financiado por el Banco Mundial para realizar obras de reconstrucción después de una inundación indicó que el 10% de la facilidad de \$200 millones se gastó en servicios de consultoría. El acuerdo de la facilidad requería la designación de consultores de alta remuneración, que suministraron servicios simples que no requerían pericia.
- El logro de una buena relación calidad-precio es una cuestión clave en todo el proceso de adquisición. Por ejemplo, en Australia las Commonwealth Procurement Guidelines (Directrices de Adquisiciones de la Commonwealth) manifiestan que la buena relación calidad-precio es el principio esencial que rige las adquisiciones de la Commonwealth. Es apoyado por los principios sustentadores de: eficiencia y efectividad; rendición de cuentas y transparencia; ética y desarrollo industrial. Los empleados públicos deben estar seguros de que se ha logrado el mejor resultado posible teniendo en cuenta todos los costos y beneficios pertinentes durante la totalidad del ciclo de adquisiciones.

- La United Kingdom Highways Agency (Organismo de Carreteras del Reino Unido) asigna diferentes ponderaciones a la calidad y al precio cuando evalúa licitaciones, según la complejidad del proyecto. Por ejemplo, para proyectos innovadores se asigna un 40% a la calidad y un 60% al precio, en tanto que para proyectos que se renuevan o cuando se puede utilizar un diseño normalizado, se asigna un 20% a la calidad y un 80% al precio. Además, el Ministerio de Defensa destaca la selección de contratistas principales de capacidad demostrada en cuanto a la gestión tanto del diseño como de la construcción y que hayan demostrado la capacidad de gestionar su propia cadena de suministro (Informe de la ONA: "Modernising Construction": HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001).
- En Polonia, la junta directiva de un pueblo concertó un acuerdo preliminar relativo a la venta de propiedades que incluían 100 viviendas. El pago anticipado hecho por la junta fue de €1 millón, a pesar del hecho de que el contratista no tuviera en su poder las viviendas ni fuera propietario de la tierra.
- Una alternativa o un aspecto del proceso público de adquisiciones podría ser que los presuntos asociados pasaran por un proceso de precalificación a través de un grupo de expertos establecido por el Parlamento y que rindiera cuentas al mismo (Hungría).
- En Australia, la mayor involucración del sector privado en proporcionar una amplia gama de servicios públicos ha destacado la lección de que la identificación y articulación claras de los requisitos del contrato al principio puede ahorrar considerable tiempo, costo y esfuerzos posteriormente en la gestión del contrato (Auditing in an Outsourced Environment, junio de 2001).
- En su actual estudio de los partenariados comerciales formados por establecimientos de investigaciones estatales, la EFS del Reino Unido descubrió que hubo poca determinación formal por parte del Estado del valor de la propiedad intelectual involucrada. La EFS está recomendando que los establecimientos consideren la utilización de una categorización sistemática (por ejemplo, tema, potencial de mercado, competencia, costo de fabricación, complejidad y escala de tiempo), recurriendo a pericia externa en caso necesario.

- En lo relativo a hacer frente a cuestiones de ganancias compartidas (incluidas posibles futuras ganancias de las ventas de propiedades o refinanciación) al negociar el acuerdo de partenariatio, la experiencia en Australia indica que ha resultado muy difícil para los organismos de la Commonwealth aplicar disposiciones de ganancias compartidas contenidas en contratos. Los organismos destacan frecuentemente las ganancias que, según se prevé, rendirán esas disposiciones de ganancias compartidas (incluida el clawback (derecho a una proporción de las ganancias recibidas por el comprador después de la venta de un activo). Sin embargo, en el caso de algunos contratos importantes que la EFS ha examinado, las mismas resultaron ser ilusorias o demasiado difíciles posteriormente para determinar lo que se logró.
- En el Reino Unido, al Servicio Carcelario le preocupaba la seguridad de los presos en una institución de menores dirigida por el sector privado. Reemplazó al director de la cárcel por un equipo directivo del sector público utilizando facultades de las que disponía según una Ley del Parlamento para intervenir en una cárcel externalizada a fin de proteger la seguridad de la gente en la cárcel. El contrato salvaguardaba el derecho del sector público de utilizar estas facultades otorgadas por ley sin rescindir el contrato.

## **C: Proteger los intereses del Estado como accionista minoritario**

- Nueve de las once EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo (informe de mayo de 2001) dijeron que en sus países el Estado era accionista minoritario en empresas privadas. Casi todas estas EFS manifestaron que accionistas minoritarios importantes pueden vetar decisiones, solicitar asambleas de accionistas y requerir que la compañía sea liquidada. En el Reino Unido, en casos en los que el asociado del sector público es accionista minoritario, las directrices del Ministerio de Hacienda detallan el modo en que la entidad del sector público debe considerar la decisión del grado de dirección que desea tener en el vehículo de empresa conjunta. Es necesario lograr un punto de equilibrio entre proteger los intereses de los accionistas y proporcionar el nivel máximo posible de autonomía para los encargados de dirigir la empresa conjunta (UK Treasury Guidance, borrador de agosto de 2001).

- Todos salvo uno de los encuestados en la encuesta de Miembros del Grupo de Trabajo dijeron que el Estado tenía los mismos derechos para su participación accionaria minoritaria que el accionista minoritario general. En Polonia, el Estado tenía los mismos derechos o incluso más, según el tipo y/o clase de acciones (por ejemplo, acciones doradas). En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda señalan que la entidad del sector público puede incorporar protecciones adecuadas a través de sus derechos de voto a nivel de la junta y de accionista. La protección legal también puede reforzarse a través de la definición, por ejemplo, en reglamentos amparados por normas legales, los derechos minoritarios a incorporar en el acuerdo de partenariatio y cualquier modificación posterior ( Hungría).
- En Polonia, una entidad pública suscribió menos del 50% de acciones en el partenariatio. Esto debilitó su posición y ocurrió porque no conocía el valor de la aportación de la entidad privada.
- También hay varias cuestiones a las que hacen frente los gobiernos con participaciones accionarias mayoritarias en entidades, en particular en empresas cotizadas en la bolsa, que también tienen inversores privados. Por ejemplo, en tales circunstancias, el gobierno como accionista suele ocupar una posición privilegiada en comparación con los inversores privados. Se requieren frecuentemente esfuerzos significativos para gestionar con éxito el logro de una relación directiva con el grado necesario de independencia entre el gobierno y las juntas de tales entidades (Australia).
- En Noruega, los Ministerios deben administrar las inversiones del Estado en empresas privadas de conformidad con requisitos dispuestos por el Parlamento, que pueden variar del requisito general de que la gestión financiera de la empresa debe tener cimientos sólidos, a requisitos específicos relativos a aspectos tan variados como operaciones, ubicación geográfica, producción, resultados financieros y presentación de información (The Role of the State as a Minority Shareholder in Privatised Businesses; trabajo de la Oficina del Auditor General de Noruega, junio de 2000). En Hungría, el acuerdo de partenariatio permite a accionistas minoritarios obtener datos trimestralmente.

## **D: Seguir de cerca los intereses del Estado en un partenariado**

- Una de las características de las actividades de comercialización realizadas con éxito por establecimientos estatales de investigación en el Reino Unido es contratar a personal comercial profesional que complementa las especialidades de los científicos aportando conocimientos de negocios y de gestión de la propiedad intelectual, así como experiencia comercial, a fin de evaluar oportunidades de forma realista y contribuir al éxito del partenariado.
- La buena gestión de contratos exige una comprensión integral de las etapas y los riesgos clave asociados en el manejo de los mismos, supervisión regular y comunicaciones efectivas entre todas las partes del contrato. En el Reino Unido, el Kingston Hospital y su contratista, Terrapin, tuvieron el respaldo de la buena gestión del proyecto a fin de asegurarse de que un bloque quirúrgico quedase completado en veinte semanas. Esto comprendió la asignación clara de responsabilidades pero con la resolución conjunta de problemas en caso necesario (Informe de la ONA: "Modernising Construction: HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001).
- En un partenariado en Polonia (gestión de un aeropuerto), la entidad pública tiene el 95% de las acciones. Sin embargo, las decisiones relativas a cuestiones estratégicas son adoptadas en pie de igualdad por todos los accionistas, a pesar del hecho de que los dos accionistas restantes tengan sólo el 5% de las acciones.

- En su informe de 1999 sobre la adquisición de German Parcel por parte de la empresa estatal Consignia (anteriormente Post Office - Dirección de Correos), la EFS del Reino Unido llamó la atención respecto del reglamento de la Bolsa, desarrollado para proteger a los inversores y lograr el buen funcionamiento del mercado, que requiere que las empresas privadas (incluidos los competidores del sector privado de Consignia) revelen datos clave cuando hagan adquisiciones importantes. Los datos comprenden información sobre el precio pagado, las ganancias atribuibles al activo neto que se compra y el efecto de la transacción sobre la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance del comprador. El propietario de Consignia (el Ministerio de Comercio e Industria) aceptó que había motivos por los cuales Consignia y entidades similares de propiedad pública debían aceptar un reglamento análogo (Informe de la ONA: "The Acquisition of German Parcel": HC 858 Session 1999-2000, 24 de agosto de 2000).
- Durante la reestructuración de los Ferrocarriles Estatales de Polonia se crearon numerosas filiales. Como resultado de ello, el Estado perdió el control del suministro de transporte ferroviario para pasajeros, a pesar del hecho de que es cofinanciado mediante fondos públicos.
- Varias EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo manifestaron que la entidad del sector público tenía representación en algunas de las compañías, o la totalidad de ellas, en las que el Estado tenía una participación minoritaria. No es necesario que estos representantes sean empleados de la entidad pública.

## **E: La exposición del Estado en caso de dificultades**

- En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda relativas a proyectos de comercialización requieren que se prepare al principio un amplio plan de negocios con aportaciones de ambas partes. El plan suele actualizarse anualmente por acuerdo de los directores de la compañía y puede, si se desea, estar sujeto a la aprobación de los accionistas.

- Seis de las EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo dijeron que el Estado había introducido algunas medidas con relación a su exposición, a fin de reducir el riesgo moral al que hace frente. Por ejemplo, en Turquía y Austria el Estado ejerce sus derechos a través de una sociedad de cartera. Y en el Reino Unido, el Ministerio de Hacienda insta a los asociados del sector público a evitar adoptar cualquier medida que pudiera originar posibles obligaciones innecesarias, y a asegurarse de que el vehículo de empresa conjunta sea responsable de contratar un seguro apropiado para cubrir sus actividades.
- En Polonia, la gestión de zonas de estacionamiento de pago y de la recaudación de los pagos por estacionamiento fue transferida a una empresa privada por una entidad pública. Después de cierto tiempo, la entidad pública decidió que el desempeño de la empresa privada era insatisfactorio. Sin embargo, el contrato a largo plazo no podía terminarse prematuramente sin que el sector público sufriera una pérdida financiera considerable. El motivo de ello era que el contrato no permitía a ninguna de las partes terminar el acuerdo en caso de declinación en los servicios públicos.
- En octubre de 2001, el Gobierno británico decidió poner a la compañía ferroviaria privatizada Railtrack bajo un procedimiento de administración y enajenación. El Gobierno está intentando formar una nueva compañía que se haga cargo del negocio de Railtrack. La EFS ha anunciado que examinará cómo los organismos reguladores han cumplido con sus responsabilidades, cuáles serán los costos probables para el contribuyente y cuáles son las lecciones a extraer para la futura gestión de la infraestructura ferroviaria.
- En Polonia, un aeropuerto de propiedad pública concertó un arrendamiento de diez años con una empresa privada. Este arrendamiento se utilizó como garantía de un préstamo tomado por la empresa privada para construir la instalación. El posterior retiro del contrato por parte del aeropuerto estuvo sujeto a una multa de €25 millones, a pesar del hecho de que la instalación no satisficiera los requisitos del aeropuerto y fuera inadecuada para su negocio cotidiano.

- En el Reino Unido, las directrices del Ministerio de Hacienda con relación a proyectos de comercialización destaca que se necesitan disposiciones de salida para que el asociado del sector público pueda liberar su inversión en el partenariado (extrayendo así valor) y proteger su inversión. Se necesitan esas disposiciones para cubrir tanto el final previsto del partenariado (por ejemplo, la conclusión de un contrato público/privado) e imprevistos, por ejemplo, si el desempeño del partenariado u otros accionistas no guarda conformidad con los objetivos convenidos, o si el partenariado quiebra o es liquidado de otro modo. Es importante prever tales posibilidades en el acuerdo de partenariado. Una posibilidad, en aquellos casos en que el Estado decide retirarse de su participación minoritaria, es que el Estado intente vender sus acciones, ya sea como paquete o como carteras individuales, por ejemplo, en una subasta (Hungría).

## **F: Examen del proceso y de los resultados**

- En Australia, la EFS ha llamado la atención, a través de sus auditorías, respecto de la necesidad de que los organismos gubernamentales traten la gestión del riesgo como parte de la buena dirección empresarial, advirtiendo que la gestión de riesgos de negocios clave adaptada a un entorno contractual asegurará que la contratación logre beneficios como una mayor flexibilidad en cuanto al suministro del servicio y una mayor concentración en productos y resultados (Auditing in an Outsource Environment, junio de 2001).
- En el Reino Unido, un informe encargado por el Gobierno advirtió en algunos organismos estatales de investigación el temor de ser criticados por la EFS si invertían fondos en proyectos cuyos resultados eran inciertos. El informe no presentó ninguna prueba que corroborase esta afirmación. La EFS y el Parlamento demostraron posteriormente apoyo a la innovación y a una adopción de riesgos bien considerada y gestionada, reconociendo que los partenariados podían obtener beneficios económicos adicionales sin desviarse de los objetivos de política.

- Ocho de las nueve EFS que respondieron a la encuesta del Grupo de Trabajo informaron de que tenían derechos de acceso a la entidad pública responsable de la tenencia accionaria del Estado y que estos derechos se habían ejercido anualmente o bien ocasionalmente. Sólo cuatro de estas EFS tenían derechos de acceso a la empresa privada en la que el Estado tenía una participación minoritaria, tenida directa o indirectamente. Las otras cuatro manifestaron que, sin embargo, habían intentado determinar en qué medida el Estado podía proteger y promover sus intereses accionarios; los métodos comprendían el examen de ficheros y cuentas y la auditoría del desempeño de las entidades públicas responsables de la tenencia accionaria del Estado.

## **G: Identificar lecciones que merezcan la pena**

- Las directrices del Grupo de Trabajo respecto de las mejores prácticas de auditoría de las privatizaciones, contratos público-privados y concesiones, y la reglamentación económica establecen la necesidad de que la EFS haga frente a sus necesidades de aptitudes y una variedad de formas de conseguir estas aptitudes.
- Los informes recientes de la ONA del Reino Unido sobre la gestión de la relación para lograr éxito en el partenariado de proyectos PFI (noviembre de 2001), sobre la modernización de la construcción (enero de 2001) y sobre la gestión del riesgo en ministerios (agosto de 2000) comprenden estudios para identificar el grado en que las entidades públicas están haciendo frente a los riesgos involucrados en estas nuevas relaciones con el sector privado, y su experiencia en una variedad de partenariados. Estos informes presentan lecciones y aspectos a aprender.
- El Grupo de Trabajo de INTOSAI es un vehículo singular para que las lecciones de buenas prácticas de auditoría se identifiquen, traten y compartan con otras EFS y con encargados de adoptar decisiones en el mundo entero, tanto a través de su sitio Web como de directrices publicadas.
- En el Reino Unido se reconoce que el desarrollo de una cartera ayudará a establecimientos estatales de investigaciones a diversificarse y beneficiarse de proyectos de éxito, contrarrestando fracasos. La gestión de la cartera requiere, sin embargo, cierto nivel de actividad y muchas de estas entidades no tienen aún un flujo de proyectos suficiente para facilitar la gestión de la cartera.

---

# Fuentes

## **Disponibles en el sitio Web del Grupo de Trabajo**

**([www.nao.org.uk/intosai/wgap/home.htm](http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/home.htm))**

- 1 Directrices sobre las mejores prácticas para la auditoría de
  - Privatizaciones
  - Finanzas y concesiones público-privadas
  - Reglamentación económica
- 2 Trabajos relativos a la 6ª reunión del Grupo de Trabajo (octubre de 1999)
  - External audit on the course of public property privatisation, octubre de 1999 (EFS, Albania)
- 3 Trabajos relativos a la 7ª reunión del Grupo de Trabajo (septiembre de 2000)
  - The role of the state as minority shareholder in privatised businesses, June 2000 (EFS, Noruega)
  - Users, septiembre de 2000 (EFS, Argentina)
  - Actas de la 7ª reunión
- 4 Trabajos relativos a la 8ª reunión del Grupo de Trabajo (junio de 2001)
  - The role of the state as a minority shareholder in private businesses - report on the survey of Working Group Members, mayo de 2001
  - Auditing in an outsourced environment, June 2001 (EFS, Australia)
  - Commercialisation projects in the United Kingdom and their audit (EFS, Reino Unido)

- Auditing concession contracts, junio de 2001 (EFS, Hungría)
  - Privatisation in Hungary 1990-2000, junio de 2001 (EFS, Hungría)
  - Actas de la 8ª reunión
  - Informe del Grupo de Trabajo de INCOSAI XVII (junio de 2001)
- 5 Trabajos relativos a la 9ª reunión del Grupo de Trabajo (junio de 2002)
- Report on some accounting and financial transactions of Combustibles, June 2002 (EFS, Dinamarca)
  - Actas de la 9ª reunión
- 6 Trabajos relativos a la 10ª reunión del Grupo de Trabajo (junio de 2003)
- Actas de la 10ª reunión

**Disponibles en el sitio Web de la EFS, Australia ([www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au))**

- 7 Commonwealth Policy:
- Principles for the use of private Financing (Ministerio de Finanzas y Administración, octubre de 2001)
  - New South Wales: guidelines for Privately Financed Projects (noviembre de 2001)
  - Victoria: Partnerships Victoria (junio de 2000)
  - Governance arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises (June 1997)
  - The Compatibility of Risk Management and the Survival of Accountability in the Public Sector Environment (noviembre de 2000)

**Disponibles en el sitio Web de la EFS, Reino Unido ([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk))**

- 8 Informes de la Oficina Nacional de Auditoría:
- Supporting Innovation: Managing Risks in Government Departments (HC 864 Session 1999-2000, 17 de agosto de 2000)

- The Acquisition of German Parcel  
(HC 858 Session 1999-2000, 24 de agosto de 2000)
- The Radiocommunications Agency's Joint Venture with CMG  
(HC 21 Session 2000-2001, 8 de diciembre de 2000)
- Modernising Construction  
(HC 87 Session 2000-2001, 11 de enero de 2001)
- Managing the Relationships to Secure a Successful Partnership  
in PFI Projects  
(HC 375 Session 2001-2002, 29 de noviembre de 2001)
- Public-Private Partnerships: Airwave  
(HC 730 Session 2001-2002, 11 de abril de 2002)
- PFI: Construction Performance  
(HC 371 Session 2002-2003, 5 de febrero de 2003)
- The Operational Performance of PFI Prisons  
(HC 700, Session 2002-2003, 18 de junio de 2003)

**Disponibles en el sitio Web de Partnerships UK**

([www.partnershipsuk.org.uk/wider\\_markets](http://www.partnershipsuk.org.uk/wider_markets))

9 Proyecto de directrices

- Treasury guidance proposed by Partnerships UK  
(Proyecto de consulta, 21 de agosto de 2001)

