

# Reflexiones sobre la privatización y su control (\*)

---

**Milagros García Crespo**

Presidenta de la Sección de Fiscalización  
del Tribunal de Cuentas

## 1. INTRODUCCIÓN

De forma sintética puede decirse que privatizar es el abandono por parte del Estado de la producción o la gestión de algún bien o servicio mediante su traslado hacia el Sector privado.

No hay una única forma de privatización, sino que el fenómeno presenta situaciones muy distintas. En algunos casos, la privatización sustituye a la propiedad pública mediante fórmulas de regulación económica, mientras que en otros da lugar a mercados totalmente desregulados. La forma más visible de privatización es la venta total de empresas públicas a inversores privados, pero también se privatiza al contratar a empresas del sector privado para realizar tareas que antes recaían en servicios o entidades públicas, y también son casos de privatización los procesos de «desregularización» que están experimentando importantes sectores de la actividad económica.

Las transferencias del Sector público al privado de parcelas de la actividad económica pueden estar motivadas por muy distintos objetivos y tener lugar en contextos políticos y económicos muy diversos.

No es un fenómeno nuevo, aunque sí lo es su intensidad y la adopción de planes plurianuales de privatización muy ambiciosos. Cual-

---

(\*) La autora de este trabajo desea agradecer a Gregorio Cuñado Ausín la aportación de su experiencia en el Tribunal de Cuentas para la redacción del apartado sobre el control de la privatización.

quiera que sea su circunstancia concreta, los programas de privatización se rigen por una ideología económica liberal, sin que ello quiera decir que se hayan dado exclusivamente en función de esta lógica económica. Es evidente que en el caso de que los principios liberales fueran los inspiradores exclusivos de los programas de privatización, éstos hubieran adoptado formas muy distintas, porque los objetivos de esta política son de carácter pragmático y se centran en la reducción de los déficit públicos antes que en la búsqueda de mayor eficacia de las empresas y mayor flexibilidad de las economías. No obstante, en general, la privatización se apoya en la idea de una supuesta mayor eficacia en la gestión y asignación de los recursos, por lo que, junto a los fundamentos teóricos relacionados con el cambio de la función del Estado en la economía, es frecuente la discusión entre privatización, competencia, mercado y regulación.

A todos estos aspectos se dedicará, brevemente, la atención.

Siguiendo la iniciativa privatizadora del Reino Unido, de 1979, gran número de países europeos se vieron inmersos en un proceso privatizador que abarca a toda Europa. España no fue una excepción, y a mediados de los años ochenta comenzó la privatización de algunas empresas públicas dentro de un programa de saneamiento del sector empresarial del Estado que incluyó, junto a las privatizaciones, la reestructuración y reforma de las empresas públicas. Las actuaciones, desprovistas de matiz ideológico, obedecieron a razones prácticas y, pese a que los ingresos por venta de empresas fueron de dos billones, no disminuyó significativamente el peso del Sector público.

La segunda etapa privatizadora arranca en 1996, con la llegada al Gobierno del Partido Popular y su intención expresa de intensificar el proceso, para así mejorar la eficacia productiva, aumentar la competencia y limitar la presencia intervencionista del Sector público, según consta en el llamado Programa de Modernización del Sector público empresarial.

Durante 1997 y 1998 el proceso privatizador afectó a 27 empresas, con unos ingresos para el Estado por encima de los cuatro billones de pesetas. Mediante el recurso a las OPV se produjeron nueve grandes ofertas, por un valor aproximado de 3,4 billones de pesetas. Simultáneamente se procedió a la venta directa de veinte empresas de menor tamaño a compradores nacionales o extranjeros, según los casos.

En 1999 el ritmo privatizador necesariamente se ha aminorado. Sin embargo, las previsiones de ingresos son de un billón, siendo la operación pendiente más importante la enajenación de Iberia, que aportará 600.000 millones a las arcas públicas.

Como resultado de todas estas modificaciones se está llegando a una nueva configuración del Sector público, en el que es fácil observar una importante transformación de su situación económico-patrimonial y una alteración de los flujos de ingresos y gastos públicos relacionados con su actividad.

A la importancia cuantitativa de estas modificaciones hay que sumar los efectos cualitativos que pueden derivarse de la privatización, que en ocasiones puede conducir, incluso, a la revisión de los conceptos de bien público e interés general. La doctrina distingue entre la naturaleza del servicio prestado y el procedimiento para su consecución; no obstante, la incorporación de mecanismos privados y el objetivo pretendido de reajustar las cuentas públicas pueden incidir en la reclasificación de los servicios ofrecidos.

Por otra parte, la posibilidad de distintas alternativas para llevar a cabo cualquier proceso privatizador, y el carácter irreversible de sus efectos, requieren que, tanto la decisión de privatizar como el procedimiento seleccionado, incluyan todas las garantías de salvaguarda del interés público. Entre estas garantías se encuentra el ejercicio de los distintos controles a los que las operaciones de privatización están sometidas, dentro de los que se destaca la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

La promulgación de una Ley específica de privatizaciones habría permitido fijar las singularidades de esta fiscalización, normalizando su alcance, objetivos y ámbito temporal. La ausencia de dicha Ley obliga a acudir a los principios generales que rigen la actividad general fiscalizadora del Tribunal y, a partir de los mismos, llegar a las características propias de la fiscalización de las privatizaciones, concebida como actuación externa e independiente de los órganos de gestión, dirigida a evaluar técnicamente las variaciones patrimoniales soportadas por el Sector público y los ingresos y gastos con ellas relacionados, y a comprobar su sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y economía, como se establece en la normativa del Tribunal de Cuentas.

## **2. CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO EN LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN**

### **2.1. Función del Estado en la economía**

La teoría económica se sitúa en el debate sobre el papel del Estado en la economía entre dos concepciones antagónicas. En primer lugar, el enfoque neoclásico, individualista, que defiende una forma de

actuación para el Sector público análoga a la de la economía de mercado (Samuelson, 1954). Se apoya en la soberanía del consumidor, de forma que las prestaciones del Estado deben reflejar las preferencias individuales, promoviendo la utilización óptima de los recursos escasos, la distribución eficiente del bienestar entre los individuos y, en fin, el equilibrio macroeconómico, procurando estabilizar las fluctuaciones que acompañan al crecimiento (Musgrave, 1959). En segundo lugar, un enfoque alternativo de componentes keynesianos apoyado en la idea del interés general, en una visión orgánica del Estado, que parte de la organización política existente para la toma de las decisiones colectivas, admitiendo nítidamente que las decisiones públicas pueden divergir de las preferencias de los individuos. El Estado tiene personalidad independiente, lo que le permite intentar conseguir sus propios objetivos. Así, las decisiones públicas emanan de una autoridad y no son una simple acumulación de las preferencias individuales (Colm, 1956). En lo económico, esto significa que la tarea estatal es conseguir un volumen de recursos y aplicar una serie de mecanismos para la redistribución de la renta.

Estas dos posiciones han ido sustituyéndose como dominantes cíclicamente y, como pauta general, la inflexión entre una tendencia y otra ha estado producida por recesiones económicas.

El pensamiento teórico basado en el keynesianismo no pudo responder adecuadamente a la crisis del petróleo, a comienzos de la década de los setenta, y la aparición de la estanflación, que no pudo explicarse mediante la curva de Phillips, provocó entre buena parte de los estudiosos de la economía una reacción comprensible: utilizar la oferta neoclásica y su relación con la demanda en los modelos macroeconómicos para explicar la nueva situación mediante la introducción en los modelos de las expectativas racionales y la vuelta a la vieja idea de la aplicación de reglas frente a la discrecionalidad.

Junto a las expectativas racionales, el neomonetarismo utiliza términos muy reduccionistas, como la NAIRU (tasa de paro no aceleradora de la inflación), y comparte ambos con la idea de «ajuste continuo de mercado» en el marco de la macroeconomía neoclásica. Con este bagaje teórico, el neomonetarismo comenzó, hace ya veinte años, un avance progresivo hacia su aceptación como paradigma económico dominante, sin que haya sido plenamente asumido en ningún caso.

Simultáneamente, el gasto social crecía rápidamente, representando cada vez un porcentaje mayor del también creciente gasto público. Entre mediados de los años ochenta y primeros de los noventa, los países más industrializados entraron en un ciclo de menor crecimiento económico con elevados tipos de interés. Para atender al

aumento del gasto público, los países aumentaron de forma significativa el volumen de deuda pública y, simultáneamente, debieron reducir el margen de maniobra del presupuesto, debido a la fuerte carga que supuso el pago de intereses de la deuda. La crisis de la hacienda pública obligó a los Gobiernos a optar entre distintos tipos de gasto, intentando, junto a su reducción, la eficiencia como forma de superar la fuerte restricción fiscal.

Se empezó entonces a generalizar la idea de la crisis del Estado de bienestar, que el keynesianismo siempre había apoyado, proponiendo medidas de aumento del gasto social. Además, la crisis de la hacienda pública hizo que la política presupuestaria no pudiera ser expansiva frente a la recesión y, por tanto, anticíclica en el sentido keynesiano.

Frente a esta evolución, el monetarismo pretendió –con bastante aceptación– aportar soluciones para resolver tanto la inflación como la crisis hacendística, haciendo verosímil una política económica capaz de lograr mayor estabilidad monetaria con reducción de tipos de interés y consecuente reducción de la carga de la deuda. El neomonetarismo intenta la mayor estabilidad macroposible, con reglas estrictas para la acción del Gobierno y reducción del gasto público menos necesario o menos productivo. Simultáneamente, el convencimiento de la supremacía del mercado y de la competencia del Sector privado frente al público ha puesto en marcha los grandes planes privatizadores del Sector público. El problema en estas condiciones es determinar no sólo qué debe hacer el Estado, sino qué se debe hacer con lo que el Estado posee.

El abanico de posibilidades es amplio. Boss (1993) considera necesario un cambio en las reglas de actuación del Sector público, donde sean decisivas las formas de financiación de las empresas públicas y el fomento de la competencia. En esta forma de funcionamiento hay cabida para un conjunto de actividades dirigidas a la reorganización territorial y a la descentralización del Sector público hacia niveles más regionales, con el criterio –nada desdeñable– de aumentar la eficiencia. Por otra parte, una minoría defiende la provisión pública de bienes y servicios con producción privada (Stiglitz, 1989). La mayoría restante defiende la privatización en todas sus formas y centra el debate en fijar los principios que deben dirigir el programa de privatizaciones.

## **2.2. La regulación**

Es un hecho reconocido la conexión entre eficiencia y mercado. Sin embargo, se valoran poco los instrumentos que sirven al Sector público para complementar el funcionamiento de los mercados a fin de

conseguir el aumento de la eficiencia. Ocurre que al privatizar, o simplemente flexibilizar los mercados, se ponen de manifiesto sus fallos, lo que, en ausencia de una correcta regulación, lleva a pérdida de eficiencia. Por ello, no es casual que el análisis económico de la regulación haya experimentado un auge semejante al de la privatización.

La regulación es, en primer lugar, una forma de intervención que utiliza un conjunto de instrumentos para influir en los mercados, debido a la presencia de fallos. Entre estos fallos pueden considerarse más significativos: *a)* la existencia de externalidades; *b)* la presencia de indivisibilidades –o rendimientos crecientes– que conducen hacia el control del mercado, y *c)* la aparición de asimetrías en la información de los agentes, con el resultado de pérdida de bienestar.

*a)* Los efectos externos surgen cuando el comportamiento de un agente económico no tiene en consideración los costes o beneficios que su actividad produce en otros agentes. El ejemplo más conocido es el de la contaminación. Desde el punto de vista de la producción, es indiferente que ésta sea realizada por el Sector privado o por el público. El problema radica en que los precios del mercado, calculados desde una óptica parcial, no reflejan los costes o los beneficios totales, porque no existe un mercado donde se fijan los costes de los efectos secundarios.

*b)* En el caso del poder o control del mercado, bastante frecuente, pocos agentes pueden llegar a influir sobre precios y producción, afectando a la eficiencia. El caso más evidente es el de monopolio natural, donde no es deseable la competencia. Más complejo es el caso de «competencia destructiva», que aparece en sectores en los que la técnica productiva más eficiente exige costes fijos muy altos e importante capacidad ociosa en situaciones normales de la demanda, que se caracteriza por su variabilidad (son casos conocidos el suministro eléctrico o el transporte de viajeros). Otra situación de poder de mercado se da cuando la competencia resulta amenazada por el establecimiento de políticas de precios altos, normalmente acuerdos oligopolíticos por parte de las empresas ya instaladas, que impiden el acceso de nuevos competidores.

En todos los casos señalados, el mercado, espontáneamente, no permite la implantación de las técnicas más eficaces.

*c)* La asimetría de la información se explica por las imperfecciones del sistema de precios para reflejar la información necesaria de cierto tipo de mercado, o por la desigual información que pueden tener oferentes y demandantes de ciertos productos en relación a su calidad.

Estas lagunas obligan a tomar decisiones de consumo al margen de los esquemas competitivos normales, aun existiendo competencia perfecta entre oferentes. En situación de información asimétrica pueden encontrarse demandantes de seguros o de determinados servicios profesionales y financieros.

Aceptado el hecho de que los tipos de fallo de mercado señalados son frecuentes, es necesario abordar el tema de su posible neutralización, que puede hacerse tanto mediante técnicas reguladoras como por políticas liberalizadoras.

La casuística de las técnicas reguladoras es amplia. Para el caso de mercados con efectos externos, dependerá del tipo de producto, del efecto o del mercado concreto. En sectores generales, como sanidad y educación, si las empresas suministradoras pertenecen al Sector público, los precios se suelen fijar por debajo de los costes, teniendo en cuenta los beneficios externos producidos. Si los bienes son producidos por el Sector privado, la intervención reguladora busca garantizar unos precios y se acompaña de exigencias sobre calidad del producto o del servicio.

Ante situaciones de poder de mercado, las soluciones son muy variadas y con distintos grados de eficiencia. En casi todos los casos suele ser preciso administrar los precios de los productos ofertados. Cuando se dan situaciones de información asimétrica, las políticas reguladoras revisten gran complejidad; en términos generales tienden a defender al consumidor de situaciones de abuso por parte de los oferentes (podemos citar aquí la normativa sobre publicidad engañosa, la obligación de información sobre servicios financieros y profesionales, fondos de garantía de los entes financieros, etc.)

Dentro de la pluralidad de alternativas reguladoras, y a fin de paliar de la forma más eficiente posible los fallos del mercado, los posibles instrumentos de una regulación económica, para que sean eficaces, deben basarse en criterios de obtención de óptimos. Así, cualquiera que sea el mecanismo regulador, debería compatibilizar la función objetivo a optimizar con los incentivos propuestos al regulado. Pero, a pesar de la teoría, el proceso institucional del que emanan las diferentes fórmulas reguladoras hace dudar de su eficacia para superar las deficiencias de los mercados. Las «ineficiencias» podrían deberse, al menos en parte, a que los instrumentos utilizados no consiguen proporcionar los incentivos correctos (Esteban y Moreno, 1995).

Pese a las dificultades señaladas, existe una percepción creciente de que en muchos segmentos del mercado la competencia puede aumentar la eficiencia técnica o económica y, por tanto, la capacidad de

respuesta ante las necesidades de los demandantes. Por ello se ha llegado a valorar de nuevo el marco regulador, abriendo las posibilidades liberalizadoras hasta niveles antes impensados, superando la simple regulación de normas de conducta para centrarse prioritariamente en el modo de gestión que mejor se adapte a cada caso, intentando la eficiencia de la regulación. Estos casos de reforma de la regulación en algunos países se acompañan de movimientos privatizadores, al trasladar monopolios públicos naturales al sector privado, modificando su método de regulación, incluso creando un organismo regulador independiente, como supervisor del mercado (Oxley, 1990). Sin duda, la controversia entre privatización y regulación, se mantiene de manera vigorosa.

### **2.3. Empresa pública *versus* empresa privada**

En el debate siempre inconcluso sobre el grado de bondad de una u otra opción se mezclan aspectos políticos y económicos, que ponen de manifiesto diferencias ideológicas e intelectuales. Sin embargo, y de forma general, las comparaciones acertadas sobre una u otra forma de propiedad son difíciles.

Centrándonos en las consecuencias económicas de la privatización, una de las primeras cuestiones a subrayar es que la propiedad no ha ocupado un lugar destacado en el análisis económico hasta épocas recientes, cuando debido a las nuevas corrientes políticas se han revisado, actualizado y completado los aspectos teóricos de la propiedad, la competencia y la regulación, como elementos que condicionan el comportamiento de las empresas públicas y privadas. El análisis de los efectos del tipo de propiedad, pública o privada, se centra en su influencia sobre la eficiencia de la asignación económica que se realiza en el mercado.

La aproximación teórica de Wickers y Yarrow (1988) afirma que el tipo de propiedad es importante porque determina los objetivos de los propietarios de la empresa, tanto pública como privada, así como los sistemas de seguimiento de los resultados de la gestión empresarial.

Se producen diferencias importantes en ambos aspectos entre la propiedad pública y privada, de forma que los cambios en los derechos de propiedad producidos por la privatización afectan a la estructura de los incentivos de los gestores, alterando su comportamiento y, por tanto, los resultados de la empresa. Aun aceptando que los propietarios de las empresas privadas tienen como principal objetivo la maximación de beneficios, mientras que los Gobiernos, propietarios de las empresas públicas, tienden a maximizar el bienestar

social, ambos tipos de empresas comparten un problema: cómo conseguir que sus gestores defiendan el interés de los propietarios. Es frecuente argumentar que la propiedad privada es más eficiente que la pública por existir en ella mecanismos de control de la gestión más eficaces. Se citan entre estos mecanismos los sistemas de seguimiento de los accionistas, la posibilidad de compra o absorción por otra empresa o el riesgo de quiebra. Pero todos estos mecanismos tienen imperfecciones que limitan su funcionamiento.

Resulta imposible afirmar que los gestores de las empresas privadas están siempre obligadas a actuar en defensa de los intereses de los accionistas; por tanto, en la búsqueda de la mayor eficiencia posible.

En las empresas públicas los sistemas de control son jerárquicos, y conforme a las «teorías del interés público» se identifican cuatro fuentes de ineficiencia en sus estructuras empresariales:

- Sustitución de los objetivos sociales por objetivos políticos.
- Preferencia por la intervención política directa frente al control indirecto, que limitaría la intervención gubernamental al establecimiento de incentivos gerenciales.
- Deficiencias de funcionamiento debido a la burocratización.

Por tanto, puede afirmarse que en organizaciones empresariales de gran tamaño, tanto públicas como privadas, existen mecanismos comunes que funcionan contra la eficiencia, porque en ambos casos la propiedad es difusa y el control empresarial lo realizan gestores distintos de los propietarios. La privatización de una empresa pública aumentará su eficiencia –desde el punto de vista social– sólo si el sistema de seguimiento y control de los propietarios sobre los gestores empresariales y los sistemas de incentivos que guían la gestión son mejores que los de las empresas públicas. Pero las implicaciones, en términos de eficiencia económica de un cambio en los incentivos para la gestión, dependen significativamente del nivel general de competencia del mercado en que opera la empresa, de manera que «el grado de competencia en el mercado de productos y la efectividad de la política reguladora tienen efectos más importantes sobre el comportamiento empresarial que la propiedad en sí» (Wickers y Yarrow).

Los análisis teóricos muestran que no se puede determinar correctamente los efectos de la privatización en términos de eficiencia sin considerar otras influencias adicionales, en especial las relacionadas con el tamaño de la empresa y con el tipo de mercado en el que actúan. Además, es necesario el estudio de la competencia, porque una razón esgrimida para justificar la empresa pública es la existencia de

sectores de actividad en los que la competencia es imposible o indeseable, o bien que existen importantes externalidades. El ejemplo más característico es el de los monopolios naturales, con economías de escala importantes y con costes de infraestructura que hacen que la producción, a cargo de una sola empresa, sea más económica que la obtenida por la participación de dos o más empresas. Sin embargo, la dificultad de controlar el funcionamiento de las empresas públicas y los avances tecnológicos que van eliminando monopolios naturales obligan a centrar el interés analítico de la competencia.

Conviene subrayar que la privatización –la transferencia de propiedad– y la liberalización –la potenciación de la competencia– son conceptos distintos, aunque en el debate sobre privatización suelen ir juntos, debido a que en muchos casos la privatización se acompaña de medidas liberalizadoras. Pero la realidad se complica si consideramos que la liberalización de los mercados, en no pocas ocasiones, exige una regulación para asegurar el juego competitivo, de manera que la liberación no siempre va acompañada de una desregulación, sino de una modificación de las medidas reguladoras.

Puede concluirse este punto con la idea de que la posición simplista en defensa de la propiedad pública o privada no es real. La cuestión central no es si la propiedad privada es más eficaz que la pública, sino si las empresas privatizadas, sometidas a una nueva regulación, son más eficientes en la práctica que las anteriores empresas públicas.

#### **2.4. Motivos para la privatización y sus métodos**

Los defensores de la privatización la ven como un aumento de la competencia, mientras que sus críticos señalan, como primera razón de la privatización, la recaudación de fondos para financiar el gasto público y aliviar el déficit. Lo cierto es que históricamente los objetivos han sido cambiantes y, en ocasiones, contradictorios entre sí. Incluso en el caso inglés, donde la tradición privatizadora es la más larga y elaborada, no hay un discurso unívoco.

Una valoración correcta de la política de privatizaciones exige analizar el conjunto de argumentos utilizados, tanto por sus defensores como por sus detractores. Para Esteban y Moreno, un seguimiento de distintos programas privatizadores le lleva a distinguir hasta diez objetivos:

- a) Reducir el endeudamiento público.
- b) Disminuir los niveles de deuda externa.

*c)* Acceso de las empresas industriales a los fondos financieros en el mercado de capitales con criterios comerciales y sin la garantía gubernamental.

*d)* Reducir la participación del Gobierno en el proceso de toma de decisiones en la industria.

*e)* Potenciar la cultura empresarial.

*f)* Promover el accionariado popular.

*g)* Promover la participación accionarial de los trabajadores de las empresas.

*h)* Promover la economía de mercado.

*i)* Aumentar los niveles de competencia y eficiencia empresarial.

*j)* Dominar hacia un sistema más eficaz de regulación económica con transmisión de los beneficios a los consumidores.

Los instrumentos a utilizar, naturalmente, dependen de los objetivos económicos y /o sociales fijados; Dombergen y Pigott (1994) relacionan los siguientes:

*a)* Venta de activos, distinguiendo el caso de monopolio y el de empresas en competencia.

*b)* Liberalización (con o sin venta de activos).

*c)* Franquicia, diferenciando entre subasta al precio mínimo y subasta al precio máximo.

Debido a la complejidad técnica del proceso de privatización y a la diversidad de instituciones, ministerios y empresas que intervienen, es frecuente la creación de comisiones, dependientes de la Administración, con funciones comunes para todo el proceso privatizador o específicas para cada empresa.

Pueden tener funciones ejecutivas, para la coordinación del proceso, y fiscalizadoras, para garantizar la imparcialidad de los procesos privatizadores respecto a los diversos intereses en juego.

En la etapa siguiente, la cuestión principal es decidir si se privatiza la empresa como unidad económica o se divide en diferentes unidades. Las razones para defender la partición de las actividades pueden ser distintas. Unas partes pueden ser rentables y otras no; el Gobierno puede optar por mantener bajo su control ciertas actividades estratégicas y no otras; o puede haber razones de aumento de la competencia con ruptura de situaciones de monopolio, como es frecuente en las ramas de telecomunicaciones y transportes.

La venta de cualquier empresa pública es una cuestión comercial en la que el valor de los activos y, por tanto, los ingresos del Estado dependen de la opinión que tengan los inversores potenciales sobre la empresa y sus perspectivas de negocio futuro. Es la razón por la que a veces se sanean, generalmente mediante la asunción de pasivo por el Sector público. Pero este procedimiento está limitado tanto por la disponibilidad de liquidez por parte del Sector público o por la existencia de restricciones normativas de defensa de la competencia, como ocurre en el ámbito europeo.

Una vez saneada la empresa, es necesario proceder a su valoración, normalmente mediante el recurso a expertos externos; pese al recurso a la opinión externa, en ocasiones la valoración resulta polémica. Una garantía para asegurar que no se despilfarran el patrimonio público es lograr que el precio de las acciones no sea inferior al valor de la empresa en venta.

La adjudicación, no obstante, puede realizarse por procedimientos públicos mediante sistemas de adjudicación administrativa, como son la contratación directa, el concurso público y la subasta. Pero internacionalmente domina la tendencia de acudir al mercado de valores.

El precio de las acciones se fija mediante dos formulas: el precio fijo y el sistema de subasta, mediante el que el comprador cotiza un precio, adjudicándose los títulos a las ofertas más altas. Normalmente coexisten ambos sistemas y, en general, la oferta a destinatarios institucionales utiliza la subasta y el precio fijo es normal para la colocación entre pequeños inversores.

### **3. LA PRIVATIZACIÓN EN ESPAÑA**

A mediados de los años ochenta comenzó en España un tímido proceso de privatización de algunas empresas públicas que, a juicio de los expertos, consistió más en una reestructuración que en un programa definido de privatizaciones, puesto que se simultanearon privatizaciones totales o parciales, nacionalizaciones y reprivatizaciones, y donde, más que una línea definida de actuaciones, primó la vía pragmática.

Por tanto, la primera razón de la privatización no fue ideológica, sino motivada por la existencia en las empresas públicas de limitaciones financieras, tecnológicas y de estrategia de mercado. Los grupos estatales no podían continuar con el ritmo de pérdidas acumuladas por algunas de sus empresas: baste recordar que las ayudas estatales a las empresas públicas entre 1989 y 1995 –por tanto, cuando el pro-

ceso de saneamiento financiero estaba asumido— se han calculado en 12 billones de pesetas, computando en esta cifra siete billones por aportaciones directas en forma de subvenciones de explotación, ayudas a la inversión y traspaso de deudas al Estado, y los cinco billones restantes por créditos con aval estatal.

Si al comienzo del proceso predominó la reestructuración y reforma de las empresas públicas para conseguir su saneamiento y rentabilidad y, en definitiva, para llegar a políticas de gestión del Sector público con criterios de mercado; más tarde, con la adhesión a la CEE, fue preciso potenciar la competencia y asumir el compromiso de acabar con el sistema de subvenciones nacionales. Pero más importante fue la necesidad de reducir el déficit público, que en aquellos años se situaba en torno al cinco por ciento del PIB.

Se desembocó entonces en una serie de actuaciones orientadas a mejorar la viabilidad de las empresas públicas en las líneas siguientes:

– Actuaciones dirigidas a la reducción de pérdidas, como objetivo a corto plazo.

– Fusiones, absorciones, transferencias de activos, reagrupamientos... con el objetivo de consolidar y homogeneizar «grupos» más importantes, dándoles el tamaño adecuado.

– Medidas de saneamiento financiero, con el fin de llegar a resultados positivos a medio o largo plazo.

– Captación tecnológica mediante acuerdos de transferencia o de cooperación con socios extranjeros.

– Liberalización y desregulación de algunos monopolios y mercados, iniciando así las cláusulas de liberalización impuestas por la CEE.

La reforma, denominada Plan de Modernización y Racionalización del Sector público empresarial, intentaba llegar a formar «empresas o grupos empresariales dinámicos y competitivos a escala internacional». Con este plan, Repsol llegó a ser la primera empresa industrial de España, después de absorber nueve empresas de la petroquímica y del gas. Por otro lado, en Inespal se integraron cinco empresas del aluminio; seis de electrónica en Indra; ocho de alimentación en Tabacalera; las acciones de las compañías eléctricas en poder del Estado pasaron a Endesa; Argentaria agrupó en 1991 a los cuatro bancos públicos, y, finalmente, tres grandes sociedades se unieron para crear la Corporación Siderúrgica Integral, más tarde Aceralia.

Esta política de reestructuración convirtió al INI, primero, en Teneo, y más tarde, en SEPI, y estuvo acompañada de privatizaciones de

empresas públicas, como ya se ha dicho. Las más importantes se privatizaron parcialmente con operaciones en Bolsa, manifestando el ejecutivo claramente su intención de mantener una participación de control, o núcleo duro. Así ocurrió en Telefónica, Endesa, Repsol o Argentaria. En el resto de empresas, de menor tamaño, la venta se justificó por el deseo de reducir el peso del Sector público en sectores de actividad no estratégicos. Entre 1985 y 1996 se privatizaron –en general mediante la venta directa a una empresa privada– más de 65 empresas de sectores como textil, fertilizantes, automóvil, viajes o aluminio.

A manera de resumen, puede afirmarse que en la primera fase de la privatización no hubo una visión político-ideológica convencida, sino que se guió por posiciones pragmáticas, de racionalidad económica. Las privatizaciones –que supusieron para las arcas públicas un ingreso de dos billones de pesetas– se incluyen en una estrategia global de reestructuración del Sector público bajo el principio general de que la empresa pública debía utilizar métodos de gestión semejantes a los de la empresa privada. No parece que disminuyese sustancialmente el peso del Sector público en la economía. El abandono de la presencia estatal en los sectores ya indicados supuso una reducción del Sector público empresarial de, aproximadamente, un 20 por ciento, compensado por el mayor tamaño e importancia de otras empresas públicas.

La segunda fase de la privatización comienza en 1996, con la llegada al Gobierno del Partido Popular, que modificó el modelo de privatizaciones. En un documento, llamado Programa de Modernización del Sector Público Empresarial, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio, se fijaron las nuevas directrices privatizadoras.

Se comenzó reclasificando las empresas públicas en cuatro grupos en función de su posible calendario para la privatización. Las empresas del primer grupo, las más rentables, se consideraron de venta inmediata y se comenzó a preparar a las demás para su enajenación, siendo necesario colocarlas previamente en situación de rentabilidad. Para los casos difíciles, de empresas muy deficitarias, se aplazó cualquier intento de privatización.

Simultáneamente se constituyó un nuevo holding público: la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPA), que se hizo cargo de las acciones controladas por la Dirección General del Patrimonio.

En el mismo año 1996 se creó el Consejo Consultivo de Privatizaciones, que informa, con carácter preceptivo, sobre el cumplimiento

de las condiciones de publicidad, transparencia y concurrencia en el proceso.

La primera característica que destaca desde el comienzo del nuevo programa de privatizaciones hasta el final del año 1998 es el acelerado ritmo de las privatizaciones, ya que en los dos años y medio transcurridos se han visto afectadas 27 empresas, con cifras recaudadas por encima de los cuatro billones de pesetas.

El procedimiento dominante en las privatizaciones ha sido la OPV. Hasta diciembre de 1998 se habían producido nueve grandes ofertas, que, si en número significan únicamente el 32 por ciento de las operaciones, reportaron el 83 por ciento de los ingresos. Con ellas, el Estado ha dejado de ser accionista de empresas tan significativas como Argentaria, Telefónica, Endesa, Tabacalera o Aceralia. Sin embargo, en la aplicación de la Ley 5/95, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas de empresas, se permite al Estado mantener cierto control sobre algunas operaciones o decisiones relacionadas con la empresa privatizada. De las empresas enajenadas mediante OPV, a cinco se les ha aplicado la necesidad de autorización administrativa previa para ciertas decisiones empresariales, así como autorización para sustentar la propiedad de más de 10 por ciento del capital de la empresa. El periodo de aplicación del régimen de autorización administrativa previa oscila desde los tres años para Argentaria hasta los diez para Endesa, Repsol y Telefónica. En el caso particular de Indra, la autorización administrativa ha obedecido a razones de seguridad nacional, al afectar en parte a cuestiones de defensa.

La colocación de las acciones ha sido tanto institucional como con tramos minoristas significativos. Además, en la mayoría de las operaciones se ha reservado un tramo para los trabajadores de las empresas, con ventajas adicionales sobre el tramo minorista general.

Junto a las grandes empresas privatizadas mediante recurso al mercado de valores, existió el compromiso de vender empresas de tamaño menor, en algunos casos con pérdidas, para las que se lograron compradores nacionales y extranjeros, que en determinados casos fueron sus propios directivos. Fue éste un grupo heterogéneo de 20 empresas que permitió ingresos para el Estado de unos 700.000 millones de pesetas; 14 pertenecían a SEPI, tres a AIE, dos a SEPPA y una al Ministerio de Fomento.

Esta segunda fase privatizadora se ha caracterizado por el impulso acelerador dado al proceso: en el bienio 97-98 los ingresos derivados de la venta de empresas públicas han representado el 2,65 por

ciento del PIB. Precisamente la intensificación de las ventas en esos años hace que el ritmo se haya reducido en 1999, año en el que las previsiones de ingresos están próximas al billón de pesetas, y en el que prácticamente quedará concluido el proceso privatizador de las empresas estatales, ya que está previsto que para el año 2000 sólo Bazán, Hunosa y algunos astilleros continúen siendo de propiedad estatal. La operación pendiente más importante corresponde a IBERIA, empresa en la que, de cumplirse las previsiones, la única presencia estatal será una *golden share*, como ocurrió con Repsol o Endesa. Se actúa así para garantizar que la empresa no sea dividida en partes, o se vacíe de contenido.

Esta breve exposición de la privatización en España nos lleva a realizar algunas reflexiones:

– En el Programa de Privatizaciones, aprobado en junio de 1996, se señalaban una serie de objetivos del proceso de carácter finalista, como la mejora de la eficacia productiva, el aumento de la competencia, que a su vez permite una mejor asignación de recursos, y la limitación de la presencia intervencionista del Sector público. Simultáneamente se consideran otros «resultados complementarios», como potenciar el empleo, corregir los desequilibrios presupuestarios, la extensión del mercado de capitales y la ampliación de la base accionarial de las empresas. Sin embargo, en publicaciones oficiales y privadas, incluso en los informes del Consejo Consultivo de Privatizaciones, se magnifica, elevándola a categoría virtual de primer objetivo, la eficacia recaudadora y su influencia innegable en la reducción del déficit.

– La privatización del sector empresarial del Estado estará prácticamente concluida en 1999. Termina así una etapa en la que la política privatizadora se ha centrado en la venta de la totalidad de las participaciones que el Estado tenía en las empresas públicas más significativas y rentables.

La vía a seguir en años próximos es una incógnita. Quedan, tanto en SEPI como en SEPPA, empresas industriales de menor importancia y con dificultades para su enajenación, pero que pueden tener salida en un futuro más o menos próximo, excepto las relacionadas con la minería del carbón, y por razones distintas, las de defensa. Más importante es saber qué ocurrirá respecto a los numerosos organismos autónomos, tanto de carácter comercial como administrativo, y, en general, con entidades que no tienen carácter mercantil.

Por otra parte, sería muy delicado entrar en una fase distinta de privatizaciones que afectase a servicios y prestaciones del Estado del bienestar.

– Mientras que el número de empresas públicas o de propiedad del Estado se va reduciendo a fuerte ritmo, resulta contradictorio que en los últimos diez años se hayan duplicado las empresas controladas por las Comunidades Autónomas, dando lugar a un Sector público de segundo nivel, difícil de fiscalizar y que rompe la estrategia de la Administración al generar importantes pérdidas. Esta forma de proceder, que no obedece a una ideología determinada, ya que la practican todos los gobiernos regionales, ha provocado un endeudamiento que se ha valorado en el 10 por ciento del P.I.B<sup>1</sup> y que puede llegar a comprometer los planes de convergencia con la Unión Europea.

## **4. LA FISCALIZACIÓN DE LAS PRIVATIZACIONES**

### **4.1. Fundamentación de la fiscalización de las privatizaciones**

Puesto que el concepto «privatización» admite significados que se pueden concretar en actuaciones muy diferentes, su fiscalización vendrá acotada por el alcance atribuido a esas actuaciones. No obstante, en este trabajo, el análisis de la actividad fiscalizadora se limita al examen de la decisión de transferir la propiedad y el control desde el Sector público al Sector privado y del procedimiento aplicado para ello. Por razones metodológicas se estima oportuno estructurar este análisis en el examen de la fundamentación, naturaleza y ámbito temporal de estas fiscalizaciones.

La nueva organización de la actividad económica que origina un proceso intensivo de privatizaciones debe analizarse desde la perspectiva ofrecida por el Título VII de la Constitución Española, donde están reconocidas las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Sector público. Además, el Capítulo III del Título I de los derechos y deberes fundamentales establece los principios rectores de la política social y económica, que constituyen el marco amplio de referencia para la evaluación del proceso privatizador y de sus consecuencias.

La normativa del Tribunal de Cuentas establece el ejercicio de la función fiscalizadora en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos y referida a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y destaca como objeto expreso de fiscalización el examen de la situación y de las variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del Sector público. Es evidente que todo pro-

---

<sup>1</sup> Así se indica en el informe del Círculo de Empresarios: «Sector público autonómico y ciudades autónomas».

ceso privatizador implica una modificación de la composición del patrimonio del Sector público, que se materializa en un determinado volumen de ingresos y gastos públicos. Estas circunstancias hacen innecesaria la búsqueda de nuevos fundamentos para amparar la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre los procesos de privatización.

A los fundamentos básicos sobre la competencia del Tribunal de Cuentas para la fiscalización de las privatizaciones se pueden agregar otros argumentos deducidos de su importancia cuantitativa y cualitativa y del carácter irreversible de sus efectos. La trascendencia de las privatizaciones para el modelo económico-social que resulte y la irreversibilidad de las decisiones adoptadas obligan a que el proceso esté avalado por toda clase de controles y garantías, entre las que resalta el control técnico e independiente del Tribunal de Cuentas.

Se considera necesario insistir en que, desde el ámbito de las competencias fiscalizadoras, no se trata de cuestionar o apoyar la política privatizadora adoptada por el Estado en el ejercicio de sus propias competencias para decidir la estrategia del proceso privatizador, sino de valorar que las actuaciones económico-patrimoniales derivadas de estas decisiones cumplan los principios de legalidad, eficiencia y economía.

En la exposición del acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996 se establecen las bases del denominado Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado y se señala que el proceso de privatizaciones incluido en el programa tendrá vocación de globalidad y carácter tendencial en las empresas sujetas a reestructuración. En este mismo acuerdo, al señalar los elementos básicos del proceso de modernización, se regula la realización de controles por la Intervención General de la Administración del Estado en forma de auditoría de cada proceso privatizador, que deberá efectuarse antes de transcurridos tres meses del cierre de cada operación, y de cuyos resultados se informará al Parlamento.

Por otra parte, la ausencia de una ley sobre privatizaciones aprobada por las Cortes Generales impide disponer de una referencia expresa y de un mayor desarrollo normativo del alcance de la fiscalización del Tribunal en estos procesos privatizadores, limitándose el acuerdo ministerial citado, en su apartado décimo, a incorporar una referencia genérica de reconocimiento de la función fiscalizadora del Tribunal. Por ello, la falta de un desarrollo normativo específico lleva a plantear cuáles son las características propias de este tipo de fiscalización a la luz de los principios y normas generales que rigen la actividad fiscalizadora del Tribunal.

Al no haberse señalado legalmente la obligatoriedad de la fiscalización, su realización puede estar impulsada por iniciativa parlamentaria o por acuerdo del Pleno del Tribunal. Conviene indicar a este respecto que entre las resoluciones adoptadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas no se encuentra ninguna que solicite, de forma expresa, la realización de una fiscalización sobre algún proceso privatizador determinado. Por tanto, los resultados de fiscalización de determinadas privatizaciones recogidos en la Fundamentación y Desarrollo de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General del Estado, en los Informes anuales o en informes específicos aprobados por el Pleno del Tribunal, se deben a actuaciones fiscalizadoras promovidas por el propio Tribunal de Cuentas.

## **4.2. Naturaleza de la fiscalización de los procesos de privatización**

Todo proceso privatizador, como cualquier manifestación de la gestión pública, debe someterse a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y sus resultados han de incluirse en los estados contables, lo que permite diferenciar en su examen los distintos tipos de fiscalización: de cumplimiento, financiera y operativa, incluyendo en ésta la de sistemas y procedimientos. Sin minimizar la fiscalización financiera, en cuanto evalúa la representatividad de la contabilidad derivada de los procesos de privatización, se estima prioritaria en estos análisis la verificación del cumplimiento de la normativa vigente, así como el examen de los procedimientos aplicados y del grado de obtención de los objetivos predeterminados. No obstante, la fiscalización financiera, apoyada en una adecuada contabilidad analítica, permitirá identificar y evaluar los distintos costes inherentes a todo proceso privatizador; así como los resultados económico-financieros obtenidos en el destino de los ingresos registrados. La representatividad de los registros contables en relación con los extremos mencionados coadyuvará a la valoración de los procedimientos seguidos y de los objetivos propuestos.

### *4.2.1. Análisis de la legalidad*

La carencia de una ley específica de privatizaciones significa la ausencia de una regulación expresa y de adecuado rango, que norme actuaciones de tanta incidencia en la organización y diseño de la actividad económica, en general, y del Sector público, en particular. Esta misma carencia traslada sus efectos a la fiscalización, que no dispone de unos parámetros para valorar la actividad analizada.

El análisis del cumplimiento de la legalidad debe partir del examen de los principios constitucionales que pudieran relacionarse con las privatizaciones. Entre estos principios figura el derecho a la propiedad privada, aunque sometida a la utilidad pública o el interés social y el ejercicio de la libre empresa en el marco de una economía de mercado, de acuerdo con las exigencias de la economía general y de la planificación, en consonancia con el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, pudiéndose reservar por ley al Sector público recursos o servicios esenciales, lo que lleva a plantear la cuestión de si es también necesaria una ley para privatizar empresas que utilizan recursos o prestan servicios calificables como especiales.

Con independencia de éstas y otras reflexiones se puede concluir afirmando que el marco de la llamada «constitución económica» es lo suficientemente amplio como para admitir distintos modelos económicos y que sus principios generales y contrapuestos únicamente pueden adoptarse como referentes básicos y escasamente definitorios en el análisis de la legalidad de los procesos privatizadores.

Atendiendo a las normas infraconstitucionales, hay que citar la Ley 5/95, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas de empresas, en la que se establece la autorización administrativa previa para la enajenación de participaciones en empresas estatales, especificando las empresas afectadas y el régimen de dicha autorización, pero sin abordar la regulación de todas las circunstancias que confluyen en un proceso privatizador.

La ausencia de una ley de privatizaciones es también la ausencia de un marco legal que desarrolle las posibles alternativas para la privatización, fijando los criterios de las distintas opciones, que establezca los procedimientos de valoración y pago, que contemple un régimen de incompatibilidades y que regule los distintos sistemas de control y los requisitos exigibles para el mantenimiento del control público sobre sectores considerados estratégicos. La falta de este marco legal, aprobado por el poder legislativo, en el que, tras la pertinente discusión parlamentaria, se definiera la nueva configuración del Sector público, obliga a acudir a los principios generales que deben presidir la actuación pública y que el poder ejecutivo ha asumido en el acuerdo de modernización del Sector público, y a los que, de forma alternativa, ha de referirse la fiscalización de cumplimiento de la legalidad.

#### *4.2.2. Análisis de los objetivos*

Entre los objetivos asignados a las privatizaciones hay que diferenciar los específicos de una privatización determinada de los obje-

tivos generales, propios de todo proceso privatizador, dentro de los que, a su vez, es posible distinguir entre objetivos de carácter finalista y procedimental. Esta misma diferenciación entre objetivos específicos y generales facilita un doble planteamiento de la fiscalización, como actuación referida a un proceso determinado y como análisis globalizador diseñado horizontalmente sobre el conjunto de las privatizaciones realizadas en un período de tiempo determinado.

La fiscalización horizontal así concebida debe ponerse en correlación con los objetivos perseguidos con la política privatizadora diseñada como estrategia general, según se define en el citado acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, donde se establecen como objetivos finalistas del nuevo escenario económico derivado del impulso privatizador la mejora de la eficacia productiva y la adecuada asignación de recursos, a través del incremento de la competencia en la economía, acompañada de un proceso de desregulación y limitación de la presencia intervencionista del Sector público. Como resultados complementarios del logro de estos objetivos se señalan la potenciación del empleo, la corrección de los desequilibrios presupuestarios, la extensión de los mercados de capitales y ampliación de la base accionarial de las empresas y la continuidad del proyecto empresarial de las empresas privatizadas.

Junto a estos objetivos finalistas se señala que el procedimiento estará guiado por los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, que todas las operaciones estarán sometidas a control como garantía de salvaguarda y defensa de los intereses económicos generales y de los intereses patrimoniales del Estado, así como de protección de los intereses de accionistas y terceros.

La trascendencia de los objetivos propuestos requiere que no se contemplen como una declaración programática, sino que se realice su seguimiento para llegar a una evaluación fundamentada de su grado de cumplimiento. Entre los objetivos formulados se encuentran unos de notable incidencia coyuntural, como el de la corrección de los desequilibrios presupuestarios, en cuanto requisito de convergencia exigido en aquellos momentos para acceder a la Unión Monetaria Europea, mientras que otros tienen menor grado de concreción, identificándose, en mayor o menor grado, con pronunciamientos voluntaristas de general aceptación y cuyo logro es más difícil evaluar. Por otra parte, en el análisis de los objetivos debería abordarse su grado de complementariedad o incompatibilidad, más allá de sus formulaciones teóricas.

La importancia de los objetivos fijados y la incidencia cuantitativa y cualitativa que en la organización económica y social pueden tener

los resultados pretendidos con los procesos de privatización hacen que su fiscalización adquiera una relevancia indiscutible. La evaluación de estos objetivos generales, efectuada globalmente o a través de análisis sectoriales, debe estar acompañada del examen de los objetivos específicamente propuestos para cada proceso privatizador. A su vez, la identificación de los objetivos específicos permitirá analizar su grado de concreción, su congruencia con los objetivos generales de todo el proceso privatizador y su correspondencia con el procedimiento singular aplicado en cada operación.

En el examen de los objetivos debe hacerse, cuando menos, un doble planteamiento. En primer lugar, un análisis teórico sobre su identificación y formulación, evaluación de su definición y, a su vez, compatibilidad con los objetivos generales y adecuación del procedimiento diseñado. En segundo lugar, este análisis deberá completarse con el examen y valoración de las actuaciones privatizadoras, en las que se materializa la concepción teórica, y de sus efectos en relación con los objetivos formulados.

#### *4.2.3. Análisis de los procedimientos*

El acuerdo del Consejo de Ministros de modernización del Sector público perfiló los elementos básicos de todo proceso privatizador, determinando que los Agentes privatizadores deben actuar respetando los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, asumiendo de forma colegiada sus responsabilidades en la determinación del procedimiento privatizador más adecuado. Como garantías adicionales se creó el Consejo Consultivo de Privatizaciones, se implantaron los controles de la Intervención General y se institucionalizó la información al Parlamento.

En consecuencia, la fiscalización de la privatización puede extenderse a los procedimientos seleccionados considerados en sí mismos, analizados en sus sucesivas fases e intervinientes, así como a las actuaciones complementarias del Consejo Consultivo y del control interno ejercido por la Intervención.

Al examinar los procedimientos hay que considerar que a los Agentes gestores corresponde elaborar la propuesta de privatización, que deberá contemplar el procedimiento más oportuno, junto a otros aspectos del procedimiento (concesión de incentivos, reserva de determinados porcentajes, inversiones institucionales...). Todo proceso privatizador es una secuencia continua de decisiones y actuaciones interdependientes con múltiples participantes, que debe estar presidido por el respeto a la legalidad y al interés general. Este proceso, una

vez adoptada la decisión de privatizar, comienza por la valoración de la entidad en el momento que se acuerda su privatización junto con la de las actuaciones de saneamiento y depuración contable que pudieran llevarse a cabo antes de fijar el precio definitivo de venta.

La valoración de una empresa tiene dificultades; no es suficiente la información contable basada en el coste histórico y resulta necesario el análisis de su implantación sectorial, la evaluación de su fondo de comercio y de sus expectativas y flujos futuros. Esta valoración debe completarse con la de las actuaciones previas a la privatización y con la posible asunción por parte del Sector público de riesgos futuros, una vez privatizada. Estas actuaciones previas y posteriores, importantes en todo proceso privatizador, son especialmente necesarias en la privatización de entidades con pérdidas, en las que el precio de venta convenido es puramente simbólico. Por otra parte, la valoración de la entidad está íntimamente relacionada con el método de venta seleccionado: subasta, concurso, venta directa, cesión a empleados, venta total o parcial en Bolsa, selección del núcleo estable, tramos institucionales... A estos diferentes métodos hay que agregar las condiciones de pago, las comisiones pactadas, los contratos adicionales suscritos por publicidad, asesoramiento..., así como la valoración de las entidades compradoras en el caso de asignaciones directas, en función de su capacidad para el logro de los objetivos futuros acordados. Además, en las privatizaciones intervienen diferentes agentes: gestores, asesores, coordinadores y compradores «anónimos», como consecuencia de la participación en un mercado abierto, o «específicos» por motivos estratégicos o naturaleza de la sociedad. Es evidente que entre todos estos participantes puede suscitarse concurrencia de intereses. Esta multiplicidad de aspectos a considerar en la fiscalización de una operación privatizadora da idea de su complejidad. Además, sólo podrá declararse adecuadamente programada y ejecutada una fiscalización cuando se hayan tenido en cuenta todas estas circunstancias y con un nivel de información similar al que dispusieron los agentes privatizadores en el desarrollo de su gestión.

Esta sucinta relación de posibles situaciones y circunstancias es suficiente para comprender la necesidad de potenciar un sistema de garantías, entre las cuales la fiscalización debe ocupar un lugar destacado.

A las dificultades señaladas para objetivar la valoración de las sociedades y evaluar las operaciones previas y posteriores a la privatización hay que agregar el análisis de los procedimientos aplicados en la selección de los asesores, evaluadores y coordinadores globales de la operación. Se prevé la solicitud de informes externos que realicen

la valoración estimada de la empresa privatizada y las variables y método considerados, reconociendo que la maximización de ingresos no será el único criterio. Se trata de una previsión genérica, que no aparece delimitada por procedimientos y argumentos precisos. Según el Informe-Memoria de 1998, emitido por el Consejo Consultivo, los Agentes gestores no siempre han seguido los más amplios criterios de concurrencia y transparencia en su designación, ni han dispuesto de normas o criterios básicos previos que preservaran la competencia en todas las actuaciones privatizadoras. De este modo, a la carencia de una ley de privatizaciones que regule los trámites de todo proceso hay que agregar la ausencia de criterios básicos y la reducción, en determinadas opciones, de la libre concurrencia. Estas circunstancias hacen que la fiscalización carezca, en ocasiones, de unas referencias suficientes de evaluación, lo que da mayor trascendencia a los resultados fiscalizadores, en cuanto expresión del respeto al patrimonio e intereses públicos.

La fiscalización, además de analizar el procedimiento seguido, debe extender su actividad a las actuaciones del Consejo Consultivo de Privatizaciones. El apartado Noveno del Acuerdo de 28 de junio de 1996 regula su composición y establece que sus miembros serán nombrados por acuerdo conjunto de los Ministros de Economía y Hacienda y de Industria y Energía. En su funcionamiento, regulado por sus propias normas de régimen interior, los acuerdos se adoptan por mayoría y deben informar si las propuestas concretas de venta cumplen los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia. Esta simple exposición sobre su composición y funcionamiento, unida a la falta de explicitación de los requisitos exigidos a sus miembros y de los procedimientos para su nombramiento, así como el desconocimiento sobre su adscripción orgánica y funcional y su presupuesto de gastos, junto con la falta de un desarrollo de incompatibilidades en relación con las empresas a privatizar y entidades compradoras, dan lugar a ciertas prevenciones formales sobre la actividad del Consejo, con independencia de que su opinión sea sólo de carácter consultivo.

El Informe de 1998 del Consejo subraya el cambio cuantitativo y cualitativo registrado en el proceso privatizador a partir de la aprobación del programa de privatizaciones en junio de 1996. No obstante, el análisis de las recomendaciones contenidas en sus dictámenes permite estimar la existencia de áreas de riesgo a las que la fiscalización de los procesos debe prestar una especial atención. Se habla de conflicto de intereses entre participantes en las operaciones, de confusión de funciones; se recomienda ponderar las comisiones y

limitar los compromisos por contingencias o vicios ocultos se sugiere la utilización de la convocatoria universal en la selección de candidatos y la potenciación de la concurrencia... En definitiva, que hay situaciones en las que posiblemente las garantías de defensa de los intereses generales son insuficientes y donde hubiera sido oportuno adoptar cautelas contra las posibles inmunidades del poder.

Se amplía, así, el alcance de la fiscalización de las privatizaciones que ha de atender a la configuración y funcionamiento del Consejo Asesor en el cumplimiento de las tareas a él asignadas, al alcance de sus dictámenes y sus recomendaciones y al seguimiento de éstas.

Una actuación complementaria en todo proceso privatizador, directamente relacionada con su control, es la obligación de la Intervención General de la Administración del Estado de emitir un informe de auditoría de cada operación, antes de transcurridos tres meses de su conclusión, que, después del trámite de alegaciones del Agente gestor, se eleva al Ministro de Economía y Hacienda o al de Industria y Energía, quien, a su vez, lo remite al Consejo Consultivo de Privatizaciones.

La actuación de la Intervención General consiste en un control ejercido tras el cierre de la operación, lo que minora su eficacia como salvaguarda del interés general. La elaboración de este informe parece dirigida a facilitar a los Ministerios responsables de la operación una evaluación técnica definitiva de la misma. No es, por tanto, una evaluación previa del órgano especializado de la Administración que, como control interno, pudiera garantizar el proceder en el desarrollo de la operación y en la valoración del patrimonio a enajenar antes de su autorización definitiva. Tampoco se explicitan las acciones que el Gobierno pudiera iniciar tras la recepción y análisis del informe de auditoría. Por otra parte, se desconoce cuál es la finalidad pretendida con su remisión al Consejo Consultivo.

Si en la introducción del acuerdo del Consejo de Ministros se contempla, como elemento básico del programa de privatizaciones, la información al Parlamento de las operaciones realizadas y del contenido de las auditorías de la Intervención General, esta actuación informativa no aparece citada, ni por tanto desarrollada, en ninguno de los apartados del acuerdo. En la regulación de las privatizaciones de algunos países se exige la aprobación por ley de cada una de las operaciones programadas, pero en nuestra normativa los efectos de la ausencia de una ley general de privatizaciones no quedan paliados por la previsión formalizada de una información exhaustiva al Parlamento de las actuaciones practicadas.

Por su parte, para la fiscalización de las privatizaciones, el Tribunal de Cuentas no sólo podrá solicitar y utilizar los resultados de la auditoría efectuada por la Intervención General, como expresamente se contempla en el artículo 27 de su Ley de Funcionamiento, sino que formará parte de sus objetivos la evaluación del control interno en sus distintas manifestaciones.

Del análisis realizado sobre los procedimientos se concluye que la fiscalización de las privatizaciones puede planificarse como una fiscalización financiera para evaluar la representatividad de los registros contables de las distintas operaciones, y como una fiscalización de legalidad, aunque la carencia de una regulación expresa obliga a acudir a los principios generales que deben regir la actuación pública. No obstante, la fiscalización más significativa es la operativa, que permite valorar el logro de los objetivos generales o específicos propuestos y el procedimiento aplicado para su obtención.

### **4.3. Ámbito temporal de la fiscalización**

Por ámbito temporal debe entenderse el período que es fiscalizado, cuyo análisis puede completarse con una referencia al momento en el que el Tribunal de Cuentas efectúa la fiscalización. Según la normativa específica del Tribunal, la fiscalización, además de externa, es permanente y consuntiva y se dirige a la actividad económico-financiera del Sector público (art. 2 LOTCu). Es evidente que la singularidad del análisis del área de las privatizaciones proviene de que las entidades, una vez privatizadas, dejan de pertenecer al Sector público y, en consecuencia, pudiera estimarse que salen del ámbito fiscalizador del Tribunal.

En la identificación del Sector público objeto de fiscalización, la propia Ley Orgánica del Tribunal, en su artículo 4, ofrece un doble criterio. En primer lugar, siguiendo un criterio subjetivo, enumera las entidades que integran el Sector público, criterio que, obviamente, no es aplicable a las que han resultado privatizadas. No obstante, el apartado 2 de este mismo artículo perfila un criterio teleológico en la delimitación del Sector público fiscalizable al determinar que corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del Sector público percibidas por personas físicas o jurídicas privadas. En definitiva, el Sector público, a efectos de fiscalización, no está integrado únicamente por las entidades de naturaleza pública, sino, además, por todas las personas físicas o jurídicas privadas que mantuvieran relaciones económico-financieras con entidades públicas, de las que pudieran derivarse perjuicios o

quebrantos para los fondos públicos. De este modo, las dificultades que pueden surgir en la configuración del Sector público, atendiendo únicamente al carácter público de las entidades que lo integran, quedan solventadas, por lo que se refiere al control y a la fiscalización, al optar por la «funcionalidad» como forma de definición, atendiendo más al contenido y a las relaciones económico-patrimoniales que a la forma jurídico-administrativa de sus integrantes.

Por otra parte, la fiscalización de un proceso de privatización es equivalente a la fiscalización de un contrato suscrito por una entidad pública, cuyo análisis requiere un seguimiento en el tiempo y una incursión en la actividad de la entidad privada, en cuanto parte contratante y por lo que se refiere al objeto convenido. Como consecuencia de estos criterios, cualquier persona física o jurídica que participa en su actividad económica de determinadas relaciones con entidades públicas acepta expresa o tácitamente estar sometida, por lo que a dichas relaciones se refiere, a los controles establecidos, como garantía del buen uso de los fondos públicos. La conclusión inmediata de estas reflexiones en el área de la privatización es que el hecho de que una entidad pública haya sido privatizada no puede impedir al Tribunal el acceso a toda la información del proceso de privatización seguido. A la misma conclusión se llegaría si, en lugar de acudir a la normativa reguladora de la fiscalización, se argumentase conforme a los principios generales de la legislación mercantil, sobre conservación y exhibición de los libros y documentación contables y la asunción de derechos y obligaciones como resultado de una operación de transmisión de capital. Un argumento añadido a los ya expuestos lo ofrece la Ley 5/1.995, en la que se prevé la reserva a favor del poder ejecutivo de la «acción-oro», como garantía de los intereses generales.

El primer problema que se puede suscitar es decidir en qué momento se ha de realizar la fiscalización de la privatización. La auditoría prevista en el acuerdo del Consejo de Ministros deberá realizarse por la Intervención General dentro de los tres meses siguientes al cierre de la operación, lo que supone privar al Sector público de un control previo a la adopción de la decisión definitiva, que se considera oportuno en estas actuaciones por su importancia cuantitativa y cualitativa y por la irreversibilidad de sus resultados. En el caso del Tribunal de Cuentas, al ser su función fiscalizadora una actuación consuntiva, obliga a situarla en una fase posterior a la realización de la operación. No obstante, y con independencia de que haya sido concebida legalmente como una función permanente, razones de oportunidad y eficacia aconsejan que la fiscalización esté lo más próxima posible en el tiempo a la actividad fiscalizada. Las actuaciones poste-

riores del mercado, la reestructuración de la empresa privatizada y las modificaciones introducidas en su organización y en la identificación de sus gestores hacen que la fiscalización se deba programar y ejecutar con carácter prioritario.

Por otra parte, la misma concepción consuntiva permite que, además de la operación de privatización, pueda ser fiscalizada la actuación del control interno en sus diversas manifestaciones, entre las que es posible incluir las actuaciones de la Intervención General y del Consejo Consultivo de Privatizaciones.

Para precisar el período temporal de la fiscalización hay que pensar que ha de ser concordante con sus objetivos, entre los que debe estar incluida la evaluación de la finalidad perseguida con la operación privatizadora. Restringir la fiscalización al período en que la entidad mantuvo su naturaleza pública supone cercenar su alcance y no utilizar todas las potencialidades reconocidas al Tribunal de Cuentas. Su delimitación, por tanto, vendrá marcada por el cronograma de la operación, por la naturaleza de la entidad y por el procedimiento seleccionado para su privatización.

En el caso de programarse una fiscalización horizontal, el ámbito temporal deberá ampliarse hasta el período en que sea posible obtener una evaluación global de las privatizaciones de un determinado sector productivo o del proceso privatizador en su integridad. La fiscalización deberá concluir con una valoración respecto a los objetivos generales propuestos y a los resultados económico-patrimoniales obtenidos. Es competencia de la función fiscalizadora evaluar el incremento de la competencia, la eficacia y la productividad, la repercusión en el aumento del capitalismo popular y su mantenimiento, el impacto en el mundo laboral, su incidencia en la evolución del déficit público, como objetivos de alcance macroeconómico atribuidos al proceso privatizador, así como los efectos perversos –si los hubiera– derivados de los procedimientos seleccionados para su ejecución. En la fiscalización específica de una privatización determinada, el ámbito temporal se prolongará hasta el momento en que sea posible comprobar que en el funcionamiento de la entidad ya privatizada se han alcanzado los objetivos previstos como consecuencia de la decisión de la enajenación de la participación pública en su capital social.

Como CONCLUSIÓN podemos indicar que el proceso privatizador da lugar a la realización de fiscalizaciones especiales, que requieren una capacitación específica para su ejecución y la programación de unos procedimientos adecuados a los objetivos pretendidos. Con independencia de que se haya potenciado la oferta pública de venta y se hayan incorporado mecanismos de mercado abierto en los mé-

todos de privatización, su implantación está condicionada por múltiples decisiones que afectan a los períodos previo y posterior al momento de la privatización, cuyo análisis ha de formar parte de los objetivos de la fiscalización. La amplitud y singularidad de la fiscalización se corresponde con su importancia, entendida como resumen valorativo de una nueva configuración del Sector público.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOSS, D. (1993): «Privatization in Europe: A Comparison of Approaches». *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, nº 1.
- COLM, G. (1956): «Comments on Samuelson's Theory of Public Finance». *Review of Economics and Statistics*, vol. 38.
- DOMBERGER, S., y PIGGOTT, J. (1994): «Políticas privatizadoras y empresas públicas: una visión panorámica», *Hacienda Pública Española*, nº 128, enero.
- ESTEBAN M., y MORENO, J. (1995): *La privatización. Una panorámica internacional hacia nuevas formas de regulación estatal*. Círculo de Empresarios Vascos.
- GÓMEZ ACEBO y POMBO, abogados (1997): *Teoría y práctica de las privatizaciones*, McGraw Hill, Madrid.
- MUSGRAVE, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York.
- SAMUELSON, P. A. (1954): «The Pure Theory of Public Expenditure» *Review of Economics and Statistics*, vol. 36.
- STIGLITZ, J. E. (1989): *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.
- VICKERS J., y YARROW G. (1988): *Privatization An Economic Analysis*, MIT Press.