GUID 5320

Orientación sobre la auditoría de rendimiento de la privatización

Las Guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales. Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

INTOSAI

INTOSAI 2021

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 4

OBJETIVOS 5

DEFINICIONES 6

ALCANCE 8

PLANIFICACIÓN 9

Selección de tema de auditoría 9

Diseño de la auditoría 12

REALIZACIÓN 32

INFORMES 38

SEGUIMIENTO 40

ANEXO 1 - DIVERSOS MODELOS DE PRIVATIZACIÓN 42

ANEXO 2 - ASPECTOS CLAVE EN LA VALORACIÓN DEL NEGOCIO A PRIVATIZARSE 49

1

INTRODUCCIÓN

1) La auditoría independiente del sector público puede servir para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los procesos de privatización y obtener las lecciones aprendidas con el fin de proporcionar recomendaciones para mejorar en futuras privatizaciones. Al realizar auditorías de desempeño, las EFS pueden proporcionar información sobre si la privatización se ha completado y los objetivos esperados se han logrado de una manera económica, eficiente y eficaz.

2) Las GUID (pronunciamiento de orientación) son pautas no obligatorias para el uso del auditor cuando aplica las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Esta GUID proporciona una guía para realizar una auditoría de desempeño de la privatización, dentro del Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP). Esta GUID es relevante para aquellos con el mandato[1] de realizar tales auditorías.

3) Esta GUID es consistente con los Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público (ISSAI 100[2]) y los Principios de Auditoría de Desempeño (ISSAI 300[3]).

1 En algunos países, las EFS no tienen el mandato de auditar todos o algunos aspectos de una privatización, por ejemplo, una EFS puede tener poderes restringidos para auditar las participaciones de activos del estado en sociedades anónimas, incluso cuando el estado posee el 100 % de las acciones. De manera similar, la EFS puede estar limitada por ley al basar sus auditorías de privatización en un examen de los ingresos de la privatización y la forma en que el estado gasta estos ingresos.

2 Los 100 Principios fundamentales de la auditoría del sector público de las ISSAI, entre otras cosas, define el propósito y la autoridad de las ISSAI y el marco para la auditoría del sector público.

3 ISSAI 300 - Principios de auditoría de desempeño se basa en los principios fundamentales de las ISSAI100 y los desarrolla aún más para adaptarse al contexto específico de la auditoría de desempeño.

2

OBJETIVOS

4) El objetivo de esta GUID es brindar orientación al auditor sobre cómo realizar auditorías de desempeño relacionadas con el tema específico de la privatización de una función, actividad o entidad del sector público del gobierno a través de varias vías.

5) La ISSAI 300 proporcionan los principios para la auditoría de desempeño por parte de las EFS, mientras que las ISSAI 3000 proporcionan los requisitos que el auditor debe cumplir para poder afirmar que la auditoría se ha realizado de acuerdo con las ISSAI. Esta GUID se refiere a las ISSAI 300, pero sin duplicarlos.

3

DEFINICIONES

6) La privatización se refiere a la transferencia de propiedad pública o funciones gubernamentales a entidades privadas. La privatización se emprende a menudo con la expectativa de que dará como resultado una mayor calidad de bienes y servicios, menores costos, mayor eficiencia o mejoras en el desempeño y la responsabilidad de la gestión del sector público.

7) Las empresas de propiedad estatal (EPE) son empresas comerciales en las que el gobierno o el estado tienen un control significativo a través de la propiedad total, mayoritaria o minoritaria significativa. Las empresas públicas pueden ser conocidas como Unidades del Sector Público o Empresas del Sector Público en otros lugares, pero sus características distintivas incluyen su existencia legal, forma y operación en asuntos y actividades comerciales. Las empresas públicas pueden establecerse, en diversos grados, con objetivos de política pública, pero deben diferenciarse de las entidades del sector público puro, que se establecen para perseguir objetivos soberanos, de bienestar o no financieros.

8) No existe una definición común de privatización que sea generalmente aceptada y los detalles pueden variar de un país a otro. Para los propósitos de esta GUID, la privatización puede ser considerada como cualquier transacción material o evento por el cual la propiedad última del estado de las entidades corporativas se reduce[4] o las actividades/funciones tradicionalmente realizadas por el gobierno, directamente o a través de las empresas públicas, se transfieren (parcial o completamente). Por lo tanto, aunque existe un objetivo común de

4 Fuente: Documento de la OCDE, Privatización en el siglo XXI: Experiencias recientes de los países de la OCDE, Informe sobre buenas prácticas, enero de 2009

que los recursos públicos se utilicen para maximizar los beneficios para el público, las prácticas de privatización en sí mismas pueden variar en todos los niveles de gobierno y pueden resultar en ventas de activos, asociaciones público-privadas o subcontratación[5]. Estos pueden tomar la forma de:

- desinversión directa por parte del estado;
- desinversión de activos corporativos por vehículos de inversión controlados por el gobierno;
- la dilución de las posiciones estatales en las empresas estatales mediante ofertas de acciones secundarias a accionistas no estatales; y
- traspaso de funciones y responsabilidades, en todo o en parte del Estado (o Empresas de Propiedad del Estado (EPE)) a entidades privadas.

5 En el Capítulo 9 se ofrece una descripción de los diversos modelos de privatización, niveles y etapas de privatización, destacando los cinco métodos principales de privatización y sus características y cuestiones conexas.

4

ALCANCE

9) Esta GUID proporciona al auditor una guía adicional sobre los asuntos a considerar al realizar auditorías de desempeño de privatizaciones. No pretende cubrir todos los elementos necesarios para realizar dichas auditorías y no contiene ningún requisito adicional para realizar la auditoría. Las privatizaciones normalmente estarán sujetas a un marco legal. Las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes pueden, por lo tanto, influir en los objetivos de la auditoría de desempeño relevantes o constituir objetivos de auditoría de cumplimiento estrechamente relacionados. Aunque la existencia de tales requisitos legales se prevé en algunas de las orientaciones proporcionadas, esta GUID no está destinada a respaldar auditorías con objetivos de auditoría de cumplimiento. Para tales auditorías, la EFS o el auditor deberán consultar las ISSAI 400.

5

PLANIFICACIÓN

SELECCIÓN DE TEMA DE AUDITORÍA

10) *Planificación estratégica:* La planificación estratégica para las auditorías de desempeño (ISSAI 300 (36)) de la privatización implicaría comprender las privatizaciones emprendidas por el gobierno para permitir una evaluación de los riesgos involucrados (ISSAI 100 (46)). La importancia del tema, es decir, entidad/actividad/activos privatizados, sería otro factor determinante en la selección de un tema. Al seleccionar el tema individual para una auditoría de desempeño de la privatización, el auditor debe evaluar la capacidad de auditoría del tema con base en la evaluación de riesgo/problema (ISSAI 300 (36)) y la materialidad de la privatización. Esto también ayudará a decidir la mejor etapa posible de intervención.

11) Identificar las expectativas de las partes interesadas y definir los factores críticos de éxito teniendo en cuenta las capacidades de auditoría (por ejemplo, recursos humanos y habilidades profesionales) ayuda a garantizar que el proceso de selección de temas maximice el impacto esperado de la auditoría.

12) Los aspectos relevantes que el auditor debe considerar en las auditorías de desempeño de las privatizaciones son (i) las implicaciones financieras de la privatización; (ii) la distribución de riesgos y beneficios/recompensas de la privatización; (iii) el esquema/modalidad de privatización elegida con respecto al objetivo de la privatización; (iv) la medida en que se alcanzaron los objetivos de privatización; y (v) el efecto de la privatización sobre el costo de los servicios/instalaciones cobrados al público o los usuarios.

13) Al trasladar una actividad del gobierno al sector privado, se transforma la naturaleza de la supervisión del gobierno. A medida que se privatizan los componentes de la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno, se reduce la jurisdicción o el mandato de las instituciones estatales de supervisión, incluidas las EFS.

14) La EFS puede necesitar considerar si tendrá acceso a auditar, en una fecha posterior, las entidades privatizadas resultantes o la actividad que está realizando una agencia privada, y cómo lo hará. Esto es especialmente cierto para una auditoría de desempeño, porque además de evaluar si los objetivos de la privatización se lograron o no, la eficiencia y eficacia de la auditoría requiere una perspectiva a largo plazo. Por lo tanto, la EFS puede requerir que se tengan en cuenta estos aspectos en una etapa temprana para garantizar que la EFS, de hecho, tenga la posibilidad de auditar en una fecha posterior.

15) *Evaluación de riesgos/problemas:* De acuerdo con la ISSAI 100 (46 y 47), las áreas de riesgo y los problemas deben evaluarse mientras se identifica el tema para una auditoría de desempeño de la privatización. Además del conocimiento de los controles internos, el auditor puede utilizar la evaluación de riesgos del auditor interno en este proceso.

16) Los procesos de privatización tienen varios riesgos y problemas inherentes, como la identificación incorrecta de una oportunidad de privatización u objetivos en competencia. Un ejemplo de identificación incorrecta de la oportunidad podría ser si el gobierno opta por desinvertir en una empresa pública rentable en lugar de desinvertir en una empresa pública deficitaria. Dado que la privatización es un proceso dinámico, puede haber metas a corto plazo, así como resultados esperados a largo plazo. Tanto los objetivos inmediatos como los objetivos a largo plazo pueden competir entre sí, al menos hasta cierto punto. La selección del método de privatización también es un área de riesgo, ya que la elección del método de venta puede ser crucial para el éxito de la privatización[6].

17) La falta de información de calidad y/o insumos para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores es un área de vulnerabilidad. El auditor puede revisar la información/insumos utilizados para tomar la decisión de privatización,

6 Párr. 33 de este documento

desde el punto de vista de su integridad, precisión, relevancia, confiabilidad y oportunidad. Por ejemplo, la «información del licitador» debería ser suficiente para una toma de decisiones eficaz porque la información insuficiente reducirá la competencia. El siguiente ejemplo destaca la importancia de la puntualidad y la integridad de la información/entradas. Esto se relaciona con una situación en la que el gobierno reduce su propiedad en una empresa pública mediante la venta de acciones sin resolver los términos contractuales clave (como las obligaciones financieras que asumiría el estado) al principio del proceso de venta. La falta de dicha información relevante puede crear incertidumbre, lo que resulta en un número reducido de compradores potenciales.

18) Otras áreas de riesgo incluyen la valoración inadecuada de los activos, la falta de competencia en el equipo de privatización, la falta de transparencia en el proceso de licitación, la transferencia de beneficios indebidos a las partes involucradas, el incumplimiento de los objetivos[7] de la privatización y el incumplimiento de los acuerdos posteriores a la privatización[8].

19) *Riesgo de fraude y/o corrupción:* A menudo, las empresas de propiedad estatal (EPE) operan en sectores de alto riesgo como las industrias extractivas y de redes o participan en adquisiciones públicas de alto valor. De manera similar, existen vínculos inherentes con los funcionarios públicos y políticos a través de las complejas estructuras de propiedad. Por lo tanto, la privatización puede implicar riesgos de fraude y corrupción, no solo en el momento de la privatización inicial, sino también a lo largo de la vida útil de la actividad/entidad que ha sido privatizada. Para evaluar lo mismo, el auditor puede, de acuerdo con la ISSAI 300 (37), evaluar si existían salvaguardas adecuadas para asegurar que la privatización se llevó a cabo de acuerdo con los requisitos legales y de manera transparente. El auditor puede determinar la existencia de conflictos de intereses y si se plantearon alegaciones de prácticas indebidas durante el proceso de privatización. Otro tema a considerar es si se tomaron decisiones en detrimento de los intereses de los contribuyentes para aumentar las posibilidades de una privatización exitosa. De manera similar, el auditor puede considerar el escenario posterior a la privatización. Por ejemplo,

7 Digamos, por ejemplo, que cuando el objetivo era fomentar la competencia en el sector, pero la privatización, de hecho, resulta en «monopolio».

8 Algunos ejemplos son: (1) cuando se suponía que el comprador debía mantener los precios o tarifas de los bienes/servicios, pero la entidad posteriormente los deshonra al eludir las disposiciones; (2) cuando el comprador no ha cumplido con los términos de cualquier acuerdo que permita que todo o parte del pago del negocio se difiera por un período específico; (3) cuando el comprador no haya cumplido con los compromisos asumidos con respecto a los niveles de empleo o inversión en la empresa.

se puede ver si los términos del contrato/acuerdo entre el gobierno y la entidad del sector privado se han estructurado para minimizar el riesgo de fraude o de comprometer el interés público. El auditor identifica y evalúa los riesgos de fraude relevantes para los objetivos de auditoría, por lo que puede mantener una actitud de escepticismo profesional y estar alerta a la posibilidad de fraude durante todo el proceso de auditoría.

DISEÑO DE LA AUDITORÍA

20) *Estudio preliminar:* Después de elegir el tema de la auditoría de desempeño de la privatización, el auditor generalmente debe hacer un estudio preliminar (estudio previo) (ISSAI 300 (37)). Un estudio previo ayudará al auditor a desarrollar una comprensión de la entidad con referencia a sus actividades, situación financiera, controles internos, finanzas y otros sistemas, etc., así como varios aspectos de la privatización de la actividad gubernamental/empresa pública. Además de revisar la documentación relacionada con la entidad, el auditor también puede examinar estudios anteriores y otras fuentes para obtener una comprensión amplia del tema y del entorno regulatorio en el que opera. Además de la interacción regular con la administración, los encargados del gobierno corporativo, la auditoría interna y otras partes interesadas relevantes, el auditor puede consultar a expertos en la materia, cuando sea necesario. Es probable que la comprensión obtenida durante el estudio previo resalte problemas importantes en la actividad de privatización y ayude al auditor a diseñar la auditoría de desempeño específica de acuerdo con las ISSAI 100 y 300.

21) Durante el estudio previo, el auditor también debe considerar la capacidad de auditoría (ISSAI 300 (36)). Esto implicaría considerar si existen criterios suficientes, relevantes y confiables para realizar una auditoría de desempeño. Por ejemplo, es posible que el gobierno no tenga un sistema institucionalizado de revisiones posteriores a la privatización, lo que habría ayudado al auditor a tener criterios relevantes. A veces, incluso una base razonable puede no existir para desarrollar criterios de auditoría, por ejemplo, la falta de directrices adecuadas o un marco regulatorio sobre privatización y cómo utilizar los ingresos dificultaría el desarrollo de criterios. En algunos casos, incluso si se dispone de criterios, la obtención de la información o las pruebas necesarias

para la comparación puede ser un desafío, ineficaz o puede no ser rentable. Otro tema a considerar es si será prácticamente posible implementar las recomendaciones de auditoría.

22) *Comprensión de la empresa o actividad que se está privatizando y preparación para la privatización:* Se espera que el auditor tenga un buen conocimiento de la entidad/actividad que se está privatizando. En el posible escenario de que la EFS fuera el auditor de la empresa pública de propiedad estatal antes, el auditor ya posee ese conocimiento institucionalmente. No obstante, el auditor puede solicitar el trabajo de los auditores internos de la empresa pública para obtener conocimientos sobre el funcionamiento de la entidad.

23) En general, es una buena práctica aceptada que las valoraciones se realicen antes de las privatizaciones, en particular valorar la empresa como una empresa en funcionamiento para tener un punto de referencia de los posibles ingresos con los que evaluar las ofertas. En tales casos, la valoración, que por supuesto puede ser un rango de valores, dependiendo de los supuestos utilizados, también se puede utilizar como una verificación cruzada del proceso de privatización en sí cuando se emplean procesos de licitación selectiva. Otro aspecto importante es la reestructuración de las empresas de propiedad estatal o la reorganización de un servicio/actividad prestado públicamente antes de la privatización. Dicha reestructuración o reorganización abarca desde poner la empresa en una forma legal en la que pueda venderse hasta reorganizar fundamentalmente la empresa/actividad y sus finanzas para ajustarse mejor a los objetivos a largo plazo de la privatización. El auditor debe comprender cómo y por qué se reestructuró la actividad/entidad para darle sentido a la privatización. Por lo tanto, el entendimiento del auditor sobre la empresa pública que se está privatizando y las actividades preparatorias puede basarse en estos aspectos e incluiría una conciencia de los riesgos y problemas asociados con cada uno:

- Valoración[9] del negocio: La correcta valoración de la entidad/actividad a privatizar es fundamental para asegurar la mayoría de los beneficios para el gobierno. El auditor puede comprender el modo y las metodologías involucradas en el proceso de valoración para ver si existen riesgos y problemas como la elección incorrecta o la aplicación de la metodología de valoración.

9 Varios métodos de valoración reconocidos internacionalmente son flujo de caja descontado, valor contable, valor liquidativo, valor de reposición depreciado, valor de ruptura, relación precio/beneficio, capitalización de mercado, valor de mercado/libro, valor de experiencia y método de relación precio/flujo de caja.

Los supuestos utilizados en la valoración deben ser coherentes con el propósito para el que se utilizará. Por ejemplo, si la empresa de propiedad estatal se está privatizando mediante un proceso de licitación competitiva y el resultado final es una empresa en funcionamiento, entonces la valoración de la entidad existente puede llevarse a cabo sobre la base de una empresa en funcionamiento. El auditor puede verificar que los supuestos utilizados en las proyecciones se basan en la visión de un participante del mercado, en lugar de únicamente en una visión específica de la empresa.

Además, el auditor debe ser consciente de que se pueden utilizar diferentes bases de medición y valoración para elementos como activos intangibles, por ejemplo, conocimiento, fondo de comercio y patentes. Además, es crucial que, en estas circunstancias particulares, es decir, de una entidad del sector público que se prepara para la privatización, el auditor tenga una mayor conciencia de los diversos motivos de riesgo que están implícitos en las normas de información financiera para informar los resultados operativos. Es fundamental ver el grado de participación de la Junta Directiva y los Comités de Auditoría en las decisiones administrativas subjetivas relacionadas con los valores asignados a las diversas clases de activos, incluida la plusvalía.

- Decisión de reestructuración/reorganización:El auditor puede intentar desarrollar una comprensión completa de cualquier reestructuración o reorganización importante antes de la privatización. Esto también ayudará a identificar los factores clave que influyen en la decisión de privatizar, que pueden o no haber sido establecidos en los objetivos declarados de la privatización. Es posible que los riesgos o problemas financieros identificados deban resolverse antes de la privatización y, por lo tanto, el auditor puede tomar medidas para conocer dichos problemas y su impacto probable y/o esperado. Por ejemplo, cuando la empresa tenía grandes deudas con el gobierno u otras empresas de propiedad estatal, en qué medida estas deudas se cancelaron en su totalidad o se convirtieron en acciones o en nuevas deudas, y qué impacto tuvo esto en el precio que el proveedor pudo liquidar para el negocio. Puede suceder que el proveedor concluya que el negocio no será viable a menos que se cancelen todas, o una gran proporción, de sus deudas. Al auditor también le gustaría estar al tanto del impacto de la cancelación de la deuda en la situación financiera general del gobierno.

El auditor puede examinar los resultados y el impacto de la reestructuración empresarial, teniendo en cuenta el calendario de la privatización, por ejemplo, en un caso la reestructuración empresarial condujo a una reducción de la calidad de la gestión y de los puestos no gubernamentales que no se cubrieron.

Otro aspecto de las actividades de reestructuración se referirá a cómo la estructura elegida para la empresa puede afectar su comerciabilidad. De manera similar, puede haber condiciones en forma de contratos a largo plazo para mantener el volumen de negocios de la entidad privatizada o para los niveles de inversión prescritos.

Las actividades de reestructuración son importantes debido a los costos sociales asociados; por ejemplo, el gobierno puede haber especificado los niveles de empleo para después de la privatización, pero tendría que asumir el costo de los empleados despedidos. Por lo tanto, si esto es parte de los objetivos o alcance de la auditoría, entonces el auditor puede obtener un entendimiento de las consecuencias para el personal de la entidad gubernamental que se va a privatizar; y las consecuencias financieras para el gobierno al brindar garantías de empleo y niveles salariales.

- Análisis financieros detallados, cronogramas de implementación e informes técnicos, si los hubiera: el auditor puede revisar los análisis financieros detallados y los informes técnicos para profundizar su comprensión de las estimaciones comerciales. La comprensión de los programas de implementación arrojará luz sobre las proyecciones poco realistas, si las hay.

24) *Identificación de oportunidad de privatización:* Analizar cómo llegó el gobierno a la oportunidad de privatización y las deliberaciones que llevaron a la decisión arrojará luz sobre los objetivos de privatización y las expectativas del ejecutivo a partir de la privatización. El auditor puede ser capaz de notar los riesgos y problemas en la etapa de identificación misma, por ejemplo, una evaluación aparentemente incorrecta de los beneficios/resultados previstos de la privatización, que es más probable que resulte en el incumplimiento de los objetivos de la privatización en una etapa posterior.

25) *Comprensión de los objetivos de la privatización:* Comprender los objetivos de la privatización y los riesgos/problemas involucrados en ellos ayuda al auditor a desarrollar los objetivos de la auditoría. El auditor puede

notar que, contrariamente a las suposiciones populares, la disminución de la rentabilidad de la entidad privatizada no siempre es el motivo de la privatización. Incluso una entidad rentable puede privatizarse considerando otros objetivos sociales o financieros, por ejemplo,

- Mejorar la eficiencia general de la empresa pública o entidad;
- Fomentar una propiedad de acciones más amplia;
- Transferir riesgos comerciales al sector privado;
- Para asegurar la inversión (objetivos financieros);
- Mejorar el empoderamiento de los ciudadanos (objetivos sociales);
- Liberar recursos para sectores sociales prioritarios (objetivos sociales).

26) Los objetivos de privatización generalmente incluyen ganancias de eficiencia y el fomento de una mayor propiedad de acciones. Sin embargo, sin objetivos claros y especificados, es poco probable que el estado pueda maximizar los beneficios y minimizar los riesgos de la privatización. Por ejemplo, en el caso de la privatización en el sector de las telecomunicaciones a través de la oferta pública inicial de las acciones, el gobierno no formuló objetivos claros y suficientemente específicos, que pretendía lograr con la venta. El estado tampoco desarrolló un plan de acción a través del cual cumplir con sus objetivos. En este caso, el objetivo clave del estado era maximizar la propiedad de las acciones, pero la campaña de publicidad del estado sobre la venta se dirigió principalmente a inversores corporativos e inversores extranjeros, con poca atención a los posibles pequeños inversores. Además, el estado no tuvo en cuenta la falta de confianza del público en general y el deseo de invertir en el mercado de valores.

27) En la medida de lo posible, el auditor puede buscar determinar las implicaciones de los objetivos de privatización de una manera holística, ya que estos objetivos determinarían las áreas de enfoque en la auditoría de desempeño de la privatización. Por ejemplo, si el objetivo es privatizar la entidad contra un cronograma en lugar de maximizar los ingresos, porque el gobierno desea establecer la confianza de los inversionistas en el proceso de privatización, entonces el auditor puede no querer enfocarse exclusivamente en la posibilidad de que el estado pudiera haber demorado la privatización para conseguir un mejor precio.

28) El conocimiento de los resultados y consecuencias de los objetivos declarados del gobierno también ayudará al auditor a identificar cualquier objetivo importante no declarado. Por ejemplo, incluso si no es un objetivo establecido, el auditor aún puede examinar si la privatización resultó en beneficios de precio máximo. Por lo tanto, solo al comprender estos objetivos en su complejidad e interacción, y cómo pueden afectar la realización de la venta, la EFS podrá identificar qué preguntas debe abordar al estudiar la venta.

29) El conocimiento del origen de la privatización brinda la oportunidad de comprender los diferentes incentivos de los participantes y, de ese modo, localizar elementos de riesgo. Por ejemplo, el auditor puede encontrar que los objetivos e intenciones del gobierno pueden ser múltiples y complejos y, por lo tanto, se puede identificar el riesgo de objetivos en competencia. En consecuencia, el auditor también puede determinar en qué medida el riesgo relacionado con la actividad de privatización se ve afectado por el riesgo de competencia entre algunos de los objetivos. Para explicarlo en detalle, el aumento de la competencia puede ser un objetivo, que a su vez puede estar en conflicto con el objetivo de limitar las ventas comerciales a inversores estratégicos o solo a jugadores nacionales. De manera similar, los riesgos para el proceso de privatización pueden surgir de las habilidades, el conocimiento y la experiencia del ministerio con respecto a la privatización.

30) Para evaluar las consecuencias del proceso de privatización de manera integral, el auditor puede tener una idea clara de los servicios prestados por la entidad gubernamental al contribuyente, antes y después de la privatización. Esto influirá en la valoración que haga el auditor de la medida en que se han cumplido los objetivos porque el auditor no mirará los logros de forma aislada frente a los objetivos. Por el contrario, el auditor también puede centrarse en las empresas y los resultados posteriores a la privatización y evaluar la brecha entre los mismos. Esto no solo arrojará luz sobre el grado en que se lograron los objetivos desde la perspectiva del Estado, sino que también ayudará a evaluar si se lograron los resultados esperados, como se cita en las propuestas preliminares y el caso comercial para la privatización.

31) *Comprender la naturaleza, el proceso y el modo de privatización:*El auditor debe examinar la debida diligencia ejercida por el estado antes de tomar una decisión sobre la privatización.Por lo tanto, el auditor deberá tener conocimiento de las posibles formas de privatización en diferentes contextos. El auditor puede revisar los muchos recursos que examinan aspectos de la privatización, por ejemplo,

instituciones de investigación gubernamentales, organizaciones comerciales y de promoción y el mundo académico. El gobierno puede decidir adoptar cualquiera de los diversos métodos de privatización, a saber, ventas comerciales, adquisiciones por parte de la gerencia y los empleados, privatizaciones masivas, subastas, subcontrataciones, subcontratación y salidas a bolsa. En consecuencia, el auditor puede examinar las opciones específicas consideradas con sus ventajas y desventajas asociadas, por qué se seleccionó la ruta elegida, los criterios aplicados para decidir el método de privatización elegido y si estos se vieron afectados por la búsqueda de objetivos más amplios del programa de privatización.

32) Es más probable que la elección del modo y la técnica adecuados produzca los máximos beneficios para el gobierno. El auditor puede analizar las deliberaciones del gobierno o de los expertos involucrados, para llegar a la elección del modo y la técnica, para comprender el beneficio pretendido y los problemas en la elección, si los hay.

33) En un ejemplo, se requirió que el gobierno eliminara los servicios de soporte informático para un grupo de hospitales de propiedad estatal. Se trataba de una empresa comercial atractiva, ya que los hospitales estaban ansiosos por obtener un soporte continuo para sus sistemas informáticos. En lugar de comercializar vigorosamente el negocio como una oportunidad de venta comercial, el gobierno lo trató como un ejercicio de adquisición de servicios y la EFS estableció, a través de una valoración, que como resultado el gobierno obtuvo un trato mucho menos ventajoso para el contribuyente. A la luz del informe de la EFS, el departamento de salud se ha comprometido a considerar en el futuro el caso de la venta comercial de tales enajenaciones.

34) *Otros temas de estudio:* Al realizar una investigación sobre la privatización, el auditor puede tener en cuenta lo siguiente, cuyo conocimiento eventualmente le permitirá analizar los resultados desde la perspectiva de la economía, la eficiencia y la eficacia.

- Los requisitos del entorno regulatorio:El auditor puede comprender los requisitos del entorno regulatorio para conocer los límites y limitaciones establecidos por los requisitos, sobre el proceso de privatización, si los hubiera.
- Selección de personal y expertos:El auditor puede conocer la selección de los miembros responsables de la privatización, incluida la elección y el empleo

de expertos. Esto no solo arrojará luz sobre si el gobierno ha ejercido la debida diligencia en el mismo, sino que también mostrará si existe algún conflicto de intereses, lo que resultará en riesgos y problemas éticos.

- Delimitación de responsabilidades de cada parte involucrada: El auditor puede comprender los roles y responsabilidades de las partes involucradas en el proceso de privatización. Esto puede resaltar probables conflictos en los roles, si los hay.
- Solicitud de ofertas, proceso de evaluación y proceso de negociación con el licitador ganador: Estos son componentes importantes de la privatización y es esencial que ocurran de manera transparente y justa. La comprensión del auditor del proceso de solicitud y evaluación de ofertas arrojará luz sobre los riesgos y problemas relacionados con la gestión del gobierno y los arreglos de supervisión del proceso. En algunos casos, puede haber requisitos para negociar con los licitadores bajo ciertas circunstancias, por ejemplo, la oferta más elegible no coincide con el precio/beneficios esperados y el gobierno puede optar por negociar con el licitador elegible en lugar de repetir la totalidad del proceso de oferta una vez más para economizar. El auditor puede revisar tales decisiones para ver cómo impactaron el logro de los objetivos o la eficiencia del proceso de privatización.
- Plan de negocios, acuerdos de financiamiento u otros documentos:Es posible que sea necesario investigar los casos/planes comerciales para comprender el espíritu de los beneficios previstos de la privatización. Del mismo modo, puede haber requisitos relacionados con la conducta y el cumplimiento de los compradores potenciales. Los programas de privatización suelen especificar reglas sobre cómo los compradores de acciones, activos o empresas pagan su adquisición, es decir, acuerdos de financiación. Los auditores pueden buscar excepciones, ya que representan beneficios o subsidios otorgados selectivamente por el gobierno.
- Arreglo contractual resultante y cesión a entidades no gubernamentales:Los términos y condiciones contractuales finales entre las partes de la privatización resaltarán los riesgos y problemas en el logro de los objetivos previstos, si los hay, como menores beneficios recibidos por el estado, términos desventajosos para el gobierno, compromisos con la calidad/cantidad de bienes y servicios públicos, monopolio para el sector privado, etc.

- Acuerdos posteriores a la privatización y cuestiones residuales, si las hubiera: El auditor puede revisar los arreglos posteriores a la privatización para ver si hay aparentes implicaciones a largo plazo y desventajas para el estado como resultado de la privatización y si el estado aseguró arreglos apropiados para proteger los intereses económicos y sociales del estado en el sector privatizado.

35) *Definición de los objetivos de la auditoría:*El auditor debe establecer objetivos de auditoría claramente definidos que se relacionen con los principios de economía, eficiencia o eficacia de acuerdo con la ISSAI 300 (25).Luego, los objetivos de auditoría se desglosan en preguntas de auditoría cada vez más detalladas, relacionadas temáticamente, complementarias, no superpuestas y colectivamente exhaustivas para abordar los objetivos generales de auditoría. El auditor puede elegir los objetivos de auditoría o una combinación de ellos. La siguiente lista es de carácter indicativo y no pretende ser exclusiva ni exhaustiva.

a) Si los objetivos del proceso de privatización se definieron de manera objetiva y transparente y se tomaron las medidas adecuadas para perseguirlos;

b) Si se evaluaron adecuadamente las implicaciones financieras de la oportunidad de privatización;

c) Si las cuestiones preliminares clave relacionadas con la oportunidad de privatización (como la valoración y evaluación previa a la privatización, la reestructuración, etc.) se identificaron y abordaron antes de la privatización;

d) Si el socio de privatización fue seleccionado de la manera más beneficiosa para los objetivos de la privatización y con mayor probabilidad de lograr los resultados, y si se establecieron las salvaguardias adecuadas para garantizar la probidad y transparencia en todo el proceso de privatización;

e) Si se mantuvo la integridad del proceso de privatización y si estuvo libre de influencias indebidas y si no hubo manipulación ni antes del proceso de desinversión ni durante el proceso.

f) Si los problemas a largo plazo, como el monopolio, la pérdida de control en áreas estratégicas, los activos/pasivos residuales, etc., se han abordado suficientemente;

g) Si el gobierno contaba con mecanismos para asegurar el cumplimiento por parte de la entidad privada de las condiciones del acuerdo después de la privatización; y

h) Si se lograron los objetivos de la privatización y si existía un mecanismo para examinarlos.

36) Formulación de las preguntas de auditoría: Una vez establecidos los objetivos de la auditoría, de acuerdo con la ISSAI 300 (25), el auditor puede desarrollar preguntas de auditoría, que abordarán cada uno de los objetivos de la auditoría. La siguiente es una lista indicativa de preguntas de auditoría, relevantes para los objetivos de auditoría ilustrados en el párrafo 35:

a) Objetivo: ¿Se definieron los objetivos del proceso de privatización de manera objetiva y transparente y se tomaron las medidas adecuadas para perseguirlos?

- ¿El responsable ha definido objetivos inmediatos para la privatización? ¿Están estos en consonancia con los objetivos generales definidos por la ley o las decisiones del parlamento sobre la privatización?
- ¿Ha definido la parte responsable los objetivos a más largo plazo y los objetivos a corto y largo plazo están en consonancia entre sí?
- ¿Se relacionan los objetivos a corto y largo plazo con el desarrollo de la economía de mercado y con consideraciones sociales y medioambientales?
- ¿Se establecieron explícitamente todos los objetivos? ¿Interactuaron los objetivos declarados y no declarados y afectaron la conducción de la privatización?
- ¿El proceso de privatización se diseñó para coincidir con los objetivos de la privatización?

b) Objetivo: ¿Se evaluaron adecuadamente las implicaciones financieras de la oportunidad de privatización?

- ¿El análisis de costo-beneficio general de la privatización fue realizado por la parte responsable?
- ¿Cómo se evaluaron los riesgos y pasivos para los parámetros financieros como costo y precio de venta, por ejemplo, en el caso de activos que están en proceso de liquidación o están en dificultades?
- ¿Fueron los parámetros financieros como el precio de venta, así determinados, basados en suposiciones sólidas y obtenidos independientemente del comprador y la empresa?

- ¿Las consecuencias no económicas, como la pérdida de puestos de trabajo, la pérdida de controles estratégicos, la posibilidad de monopolio, etc., se tuvieron en cuenta en el análisis de costo-beneficio y si las implicaciones financieras de las consecuencias no económicas como la pérdida de ingresos se cuantificaron adecuadamente?
- ¿La parte responsable tenía los conocimientos financieros y técnicos necesarios para evaluar las implicaciones financieras? De no ser así, ¿se obtuvo la experiencia adecuada de fuera?

c) Objetivo: ¿Se identificaron y abordaron cuestiones preliminares clave relacionadas con la oportunidad de privatización (como valoración y evaluación previa a la privatización, reestructuración, etc.) antes de la privatización?

- ¿La información, en base al cual el caso comercial de la oportunidad de privatización aprobada por la legislatura y/o el gobierno, fue completa, relevante, confiable y oportuna?
- ¿Se realizó un estudio de viabilidad previo a la privatización antes de tomar una decisión sobre la privatización y se tuvieron en cuenta todos los factores pertinentes (incluida la información financiera correcta) antes de decidir la privatización?
- ¿Se ha investigado adecuadamente el alcance de la reestructuración anterior a la privatización y se ha llevado a cabo según el requisito?
- ¿Se evaluó inicialmente la necesidad/exigencia de asesores/especialistas/expertos para llevar a cabo la privatización y se obtuvieron los recursos adecuados?
- ¿Se aseguró el gobierno de que no existiera ningún conflicto de intereses al identificar el asesoramiento externo especializado e imparcial que necesitaban para llevar a cabo la privatización? ¿Se tomaron medidas rentables para obtener dicho asesoramiento y se designaron a esos asesores/especialistas/expertos de manera oportuna?
- ¿Fue la valoración anterior a la privatización eficiente y eficaz al basarse en supuestos apropiados y fundamentarse en principios aceptados de valoración empresarial?

- ¿Se llegó a la valoración anterior a la privatización independientemente de la parte privada y de la gestión de la entidad del sector público?
- ¿La valoración anterior a la privatización fue una guía útil para evaluar las ofertas y en las negociaciones que condujeron a la oferta final aceptada, y cómo se comparó con el precio de la privatización?
- ¿Se deliberaron suficientemente todos los métodos de privatización viables? Si se excluyó algún método de una deliberación tan detallada, ¿volvimos a registrar las razones y justificaciones de los mismos? ¿Y si el método elegido promovió la economía y la eficiencia?

d) Objetivo: ¿El socio de privatización fue seleccionado de la manera más beneficiosa para los objetivos de la privatización y con más probabilidades de lograr los resultados y se establecieron las salvaguardias adecuadas para garantizar la probidad y transparencia en todo el proceso de privatización?

- ¿Había establecido el gobierno criterios para evaluar las ofertas recibidas?
- ¿Se establecieron los criterios con referencia a los objetivos de privatización y fueron satisfactorios para asegurar que se logrará el mejor resultado posible de privatización?
- ¿Se adoptaron los criterios apropiados para la etapa particular de la entidad que se privatiza?
- ¿Los criterios eran excesivamente rígidos para desalentar las propuestas innovadoras?
- ¿Fueron adecuadas las evaluaciones de las ofertas? ¿Fue transparente la selección de entidad privada?

e) Objetivo: Si se mantuvo la integridad del proceso de privatización y si estuvo libre de influencias indebidas y si no hubo manipulación ni antes del proceso de desinversión ni durante el proceso.

- ¿Qué herramientas se utilizaron para informar el proceso de toma de decisiones? ¿Se tomaron las decisiones entre unos pocos o de forma opaca?
- ¿Se han establecido mecanismos y salvaguardias adecuados, incluidos canales de reclamación para las quejas?

- ¿El proceso pareció apresurado o se omitieron pasos esenciales en el proceso?
- ¿Se establecieron regulaciones adecuadas en materia de competencia o antimonopolio y mecanismos de aplicación efectivos?
- ¿Las prácticas de divulgación financiera y no financiera y contabilidad estaban a la altura de las normas internacionales?
- ¿Hubo subidas o reducciones de precios después del precio inicial?
- ¿Hubo criterios específicos para seleccionar un postor preferido y se utilizaron en la selección del postor ganador?
- ¿El licitador ganador cumplió con los requisitos de especificación y tenía un plan de negocios razonable?

f) Objetivo: ¿Se han abordado los problemas a largo plazo como el monopolio, la pérdida de control en áreas estratégicas, los activos/pasivos residuales, etc. con referencia a las políticas y los puntos de referencia predeterminados?

- ¿Existen procesos para evaluar el gasto inmediato y/o eventual de las ganancias recibidas por el estado (particularmente si se desvían a objetivos de política pública)?
- ¿El gobierno contaba con arreglos estructurales adecuados para gestionar los problemas residuales?
- ¿El gobierno ha considerado y tomado las medidas adecuadas para abordar el monopolio del sector privado en el sector empresarial en cuestión?
- ¿El gobierno había considerado el impacto estratégico de dicha privatización en aspectos importantes como la defensa, la seguridad nacional, la seguridad alimentaria, etc., a largo plazo?
- ¿Las cuentas públicas o nacionales reflejan adecuadamente (incluida la cuantificación cuando sea posible) los activos y pasivos residuales, reales o contingentes?
- De acuerdo con los términos y condiciones de la privatización, ¿el estado ha podido desvincularse de todas las actividades u obligaciones de la empresa/actividad que se está privatizando o siguen siendo obligaciones, problemas de litigios pendientes u obligaciones residuales de empleados o de propiedad por esos elementos no incluidos en la privatización?

- ¿Se han realizado los arreglos adecuados para la gestión continua de los activos residuales, como propiedad arrendada, etc.?

g) Objetivo: ¿el gobierno contaba con mecanismos para asegurar el cumplimiento por parte de la entidad privada de las condiciones del acuerdo después de la privatización?

- ¿El comprador ha cumplido con los términos de algún acuerdo que permita que todo o parte del pago del negocio se difiera durante un período específico?
- ¿Ha cumplido el comprador los compromisos asumidos en relación con los niveles de empleo o inversión en la empresa?
- ¿Ha establecido la legislatura un marco legal y regulatorio para las entidades privadas resultantes dentro del cual deben operar y si el marco regulatorio está operando según lo previsto?
- En los casos en que el gobierno todavía paga por la explotación del sector privatizado (como una carretera, un puente, un túnel, estacionamientos), ¿la legislatura continúa teniendo información y datos confiables y suficientes sobre los gastos presupuestarios reales?
- ¿El gobierno ha tratado de proteger los intereses del contribuyente, por ejemplo, estableciendo límites de tiempo, límites financieros u otros acuerdos de rescisión?

h) Objetivo: ¿Se lograron los objetivos de la privatización y si existía un mecanismo para examinarlos?

- ¿Se alcanzaron los objetivos inmediatos de alto valor de los ingresos, precio objetivo de las acciones después de la salida a bolsa, etc.?
- ¿Se lograron objetivos más amplios relacionados con las preocupaciones económicas, sociales y ambientales?
- ¿Se logró algún objetivo en particular (ejemplo: privatización acelerada) a costa de otro objetivo (ejemplo: la empresa no se valoró correctamente)?
- ¿Se alcanzaron los objetivos de privatización en el plazo establecido?
- ¿Se alcanzaron cualitativamente los objetivos de privatización?

- ¿Los ciudadanos recibieron servicios similares o de mejor calidad después de la privatización?
- ¿La privatización resultó en la mejora de la calidad general de los servicios disponibles para los ciudadanos a largo plazo?

37) *Definición del alcance de la auditoría:* El alcance de la auditoría de desempeño de la privatización está determinado por los objetivos de la auditoría y las preguntas de la auditoría. La privatización es una actividad compleja y amplia. Para evitar una auditoría demasiado compleja o costosa, el alcance de la auditoría puede excluir ciertas actividades o entidades de la auditoría, con base en la evaluación del riesgo y la identificación del problema, incluso si las actividades o entidades en principio serían relevantes para el objetivo de la auditoría. Si la privatización objeto de auditoría es una de las primeras realizadas por el gobierno, es posible que el gobierno también espere que el auditor destaque las lagunas en ella como un valor agregado. Por lo tanto, es útil discutir el alcance de la auditoría con la entidad auditada y buscar sus puntos de vista y aportes mientras se evita la influencia indebida de la entidad auditada con respecto a los cambios en el alcance de la auditoría.

38) *Establecimiento de los criterios de auditoría:* El auditor debe establecer criterios de auditoría en línea con la ISSAI 300 (27) que abordan los objetivos y preguntas de la auditoría. El auditor puede utilizar muchas fuentes diferentes para identificar los criterios de auditoría. A continuación, se ofrece una lista indicativa de dichas fuentes de criterios de auditoría, en relación con los objetivos de la auditoría, que pueden utilizarse en la auditoría de desempeño de la privatización:

- La legislación que permite la privatización, las decisiones del gabinete relacionadas, las actas de las reuniones del gabinete, las directivas ministeriales, etc. indicarán al auditor los objetivos de la privatización y las cuestiones relacionadas con la misma. También pueden ayudar al auditor a comprender el fundamento de la decisión de privatizar la empresa pública, antes de la privatización, reestructuración, método de privatización adoptado, etc.
- Declaración de misión, plan estratégico, plan corporativo, plan de gestión, informes anuales de SOE; declaraciones de desempeño de la empresa pública; documentos de planificación, contratos y presupuestos de la

entidad auditada, directrices y procedimientos internos establecidos por la empresa pública, incluidos organigramas, etc., indicarían la estructura anterior a la privatización de la empresa pública y podrían ser considerados para validar las recomendaciones del asesor externo con respecto a la viabilidad comercial de la empresa pública. y perspectivas de crecimiento.

- La evaluación del sistema de control interno y la auditoría interna relacionada con el proceso de privatización ayudaría al auditor a confiar en la integridad del proceso de privatización.
- Estudios de caso de procesos de privatización en otros países; referencias internacionales de buen desempeño; estándares de investigación, literatura u organizaciones profesionales y/o internacionales, puntos de referencia internacionales de buen desempeño, administración general y literatura sobre el tema, criterios utilizados previamente en auditorías similares o por otras EFS, estándares establecidos por el auditor, posiblemente después de consultar con el tema todos los expertos pueden servir como criterios de auditoría para la auditoría del proceso de privatización.
- Las declaraciones presentadas por la empresa pública, los asesores externos y las entidades privadas que participaron en el proceso de privatización ayudarían a evaluar su competencia y la ausencia de conflicto de intereses.
- Indicadores clave de desempeño establecidos por la entidad auditada o el gobierno.

39) Dado que la privatización en sí tendrá sus propios objetivos y resultados, como el logro de inversiones y ganancias de eficiencia, el auditor también puede adoptarlos como fuente de criterios. Esto será particularmente relevante para los objetivos que son observables solo durante las empresas y eventos posteriores a la privatización, por ejemplo, en relación con el aumento de la productividad y el aumento del nivel de calidad del servicio; impacto sobre el desempleo; impacto en el mercado financiero; alcance de su impacto en las reservas, vínculos con la posición de déficit o superávit en los presupuestos gubernamentales, etc.

40) *Enfoque de auditoria:* El enfoque de auditoría describirá la naturaleza y el alcance de los procedimientos que se utilizarán para recopilar evidencia de auditoría y también determinará el conocimiento, la información y los datos necesarios.

41) El auditor puede elegir un enfoque orientado a problemas o un enfoque orientado a resultados dependiendo de los riesgos y problemas identificados durante el estudio previo. Se espera que el auditor adopte un enfoque orientado a resultados en la auditoría de desempeño de la privatización, si el objetivo es medir el resultado en términos de economía, eficiencia y eficacia y también comentar las mejores prácticas. Sin embargo, si el estudio preliminar indica instancias significativas de prácticas desviadas en el proceso de privatización o si ya se sabe que el resultado es menos que óptimo y hay insatisfacción entre las partes interesadas, lo cual es un problema en sí mismo, el auditor puede adoptar un enfoque orientado al problema, de acuerdo con los riesgos y problemas identificados. Este enfoque también comentará las lecciones aprendidas para futuras privatizaciones. Si bien ambos enfoques pueden aplicarse desde una perspectiva de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba (ISSAI 300 (26)), el auditor tendría que elegir la perspectiva en función de su relevancia para las expectativas de las partes interesadas, las implicaciones para la toma de decisiones futura y los requisitos de información. Dado que la perspectiva de arriba hacia abajo se concentra principalmente en los requisitos, intenciones, objetivos y expectativas de la legislatura y el gobierno central, puede estar más en línea con el enfoque orientado a problemas. Una perspectiva de abajo hacia arriba se centra en problemas de importancia para las personas y la comunidad y, por lo tanto, puede ser más aplicable para el enfoque orientado a resultados.

42) Según la ISSAI 300 (26), la auditoría de desempeño también puede seguir un enfoque basado en sistemas, es decir, este enfoque examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, por ejemplo, los sistemas de gestión financiera. Agregar elementos de tal enfoque en el diseño de la auditoría puede ser útil cuando el auditor está auditando el funcionamiento de un departamento responsable de la privatización o está considerando múltiples privatizaciones en el mismo sector o privatizaciones masivas.

43) Procedimientos de auditoría/elección de métodos para recopilar evidencia de auditoría: Al realizar la auditoría, el auditor elige los procedimientos de auditoría relevantes, es decir, entrevista al personal clave, revisión de documentos, análisis de estados financieros, etc. Sin embargo, puede haber algunos procedimientos específicos para la auditoría de desempeño de la privatización, por ejemplo, el auditor puede necesidad de llevar a cabo la valoración de la empresa pública a través de métodos/expertos alternativos viables, si la misma no fue realizada por el estado.

44) *Buena gestión del proyecto, revisión y aprobación del plan por parte de la dirección de auditoría:* El auditor diseña la auditoría de acuerdo con los requisitos de ISSAI 300 (37). Al hacer un plan de auditoría, es importante determinar el cronograma y los recursos necesarios. Cada privatización es única y tiene complejidades inherentes, que pueden resultar en un proyecto de auditoría complejo, si no se planifica bien. Es de suma importancia que el auditor tenga un plan de auditoría bien definido, debidamente aprobado, con un calendario claro y realista, para asegurar la finalización oportuna de una auditoría de calidad.

45) Además, la privatización involucra a una amplia gama de terceros además del gobierno y la administración de la empresa. Establecer las partes involucradas, sus roles en la privatización y la viabilidad de recopilar evidencia de dichas partes obteniendo acceso a sus registros es un riesgo inherente en una auditoría de privatización. A veces, por ejemplo, en las ventas de acciones mayoritarias, el auditor puede necesitar establecer evidencia a escala global.

46) Podría ser aconsejable que el auditor pueda comenzar el proceso de auditoría poco después de la privatización para garantizar un acceso adecuado a la evidencia de auditoría en poder del gobierno, la administración, sus auditores internos y sus asesores, y también a las opiniones de terceros clave con un gran interés en la privatización.

47) El auditor puede evaluar la respuesta de la administración a los riesgos y problemas identificados, incluida la utilización de la evaluación de riesgos de auditoría interna, y su implementación y diseño de controles internos para abordarlos.

48) *Gestión de riesgos de auditoría:* De acuerdo con la ISSAI 300 (28), el auditor puede incluir la discusión de riesgos específicos de auditoría y planear mitigarlos en el estudio preliminar. Estos riesgos pueden diferir de una privatización a otra y variarán según los objetivos de la auditoría.

49) *Habilidades y conocimientos necesarios para realizar una auditoría de rendimiento:* La privatización varía en complejidad, escala y volumen y la auditoría de la misma requiere conocimiento de temas relacionados con finanzas corporativas, contabilidad, derecho y gestión empresarial, etc. Dada la variedad de temas, es necesario que el equipo auditor posea

colectivamente los conocimientos y habilidades financieras, analíticas y técnicas para auditar la privatización (ISSAI 300 (30)). Se espera que el equipo de auditoría posea conocimientos sobre los aspectos legales, económicos, comerciales y políticos de la privatización, además de las habilidades tradicionales de auditoría. Las EFS pueden querer crear tales estructuras institucionales que serían una combinación de recursos internos y externos, que complementan los esfuerzos de cada uno.

50) La EFS también puede invertir en el desarrollo de capacidades que fomenta la especialización en diferentes áreas del proceso de privatización y es relevante para el mandato de la EFS y los tipos de auditoría que asume. Como parte de este proceso de aprendizaje, las EFS pueden encontrar útil intercambiar experiencias e información con otras EFS sobre auditorías completadas. La EFS también puede considerar enviar a parte de su personal en comisión de servicio a firmas especializadas externas para obtener la experiencia necesaria y para participar en seminarios, simposios y conferencias que se centren en temas de privatización.

51) *Uso de expertos externos:* El auditor debe considerar si es necesario consultar con expertos internos o externos (consultores, otros auditores) para mejorar la calidad de la auditoría. Si los conocimientos y habilidades necesarios no se pueden obtener internamente, los mismos pueden obtenerse de agencias externas (ISSAI 300 (30)). Por ejemplo, la valoración de activos antes de la privatización es un área técnicamente compleja para la cual el auditor puede no ser capaz de obtener recursos internos y, por lo tanto, puede involucrar pericia externa para la evaluación de dicha valoración previa a la privatización. Incluso, de lo contrario, la perspectiva de los expertos en esta área agregará valor al proceso de auditoría. Así, dadas las complejidades involucradas y la posible falta de experiencia previa, se puede buscar el asesoramiento de expertos en varias áreas, que pueden incluir matices específicos del sector y/o la empresa, uso de metodologías de valoración y cuestiones legales. Además, los expertos pueden utilizarse en una o todas las etapas de la auditoría, como la planificación, la realización y la presentación de informes. Sin embargo, se puede tener cuidado de que los expertos contratados no tengan ningún conflicto de intereses en virtud de su participación con la entidad auditada o la parte privada, antes de la privatización para asegurar la independencia del auditor.

52) *Comunicarse en la fase de planificación:* En las etapas iniciales de la auditoría en sí, el auditor, la administración de la entidad auditada, los encargados del gobierno corporativo y otros, según corresponda, llegan a un entendimiento formal común de los términos de la auditoría y sus respectivas funciones y responsabilidades. La ISSAI 300 establece que esto abarca el tema, el alcance y los objetivos de la auditoría, el acceso a los datos, el informe que resultará de la auditoría, el proceso de auditoría, las personas de contacto y los roles y responsabilidades de las diferentes partes del trabajo. De acuerdo con la ISSAI 300 (29), el auditor deberá iniciar una comunicación efectiva y adecuada desde la etapa de planificación con las entidades auditadas y las partes interesadas relevantes y mantener la misma durante todo el proceso de auditoría.

53) Específicamente, para una auditoría de privatización, el auditor puede solicitar la debida cooperación y apoyo de la entidad auditada para organizar y brindar acceso a los registros y la información de entidades privadas que hayan adquirido o invertido en empresas de propiedad estatal (EPE) o participaron en el proceso de cualquier otra forma, es decir, como intermediarios, consultores, etc.

6

REALIZACIÓN

54) La auditoría de desempeño se involucraría con una serie de terceros con perspectivas/objetivos diversos; estas partes pueden incluir la gestión y la auditoría interna de la empresa pública que se está privatizando, entidades privadas que invirtieron en la empresa pública, inversores gubernamentales o institucionales, otros licitadores, asesores, representantes del personal/ sindicatos de empleados, expertos en el dominio, expertos académicos y de la industria y grupos de consumidores afectados. La auditoría puede identificar tanto a las partes interesadas potenciales como a las reales.

55) Después de identificar a todas las partes involucradas en el proceso de privatización/ desinversión y establecer sus respectivos roles en el proceso, el auditor obtiene información/evidencia de todas las partes. La naturaleza y el momento de los procedimientos, la calidad de las pruebas, etc. también dependerían de la etapa de privatización. Por ejemplo, evaluar el ejercicio previo a la comercialización y analizar el procedimiento de valoración tendría procedimientos diferentes.

56) De manera similar, la etapa en la que el auditor está interviniendo influirá en la realización de la auditoría, por ejemplo, el auditor puede realizar una evaluación de todo el proceso de privatización o de solo una parte. Si el auditor mira solo una etapa en particular, como la reestructuración previa a la privatización, los objetivos del estado determinarán el enfoque y la idoneidad de las acciones tomadas. Sin embargo, es posible que el auditor esté mirando la política o departamento de privatización desde una perspectiva de sistemas, entonces, es más probable que el auditor evalúe los controles, incluida la idoneidad de las salvaguardas implementadas para asegurar la transparencia en la selección de asesores, ejercicio de construcción de libros, etc.

57) El auditor puede enfrentar dificultades para obtener evidencia suficiente y apropiada y puede encontrar objeciones por motivos de confidencialidad comercial sobre la publicación de detalles clave, como la identidad de los licitantes y los montos que ofertaron o pagaron. Para disipar tales preocupaciones, el auditor debe establecer una comunicación efectiva durante todo el proceso de auditoría con la entidad auditada y mantenerla informada de todos los asuntos relacionados con la auditoría (ISSAI 300 (29)). En la auditoría de la privatización, varias partes relacionadas, como los organismos reguladores, etc., también pueden ser informadas simultáneamente, ya que su respuesta podría ser esencial al formular las conclusiones de la auditoría.

58) La evaluación por parte del auditor y la evidencia recopilada por él tendrían que ser suficientes para poder llegar a conclusiones en línea con los objetivos de la auditoría. La complejidad del tema en los casos de privatización puede, a menudo, conducir a situaciones en las que la evidencia no sea inmediatamente concluyente sino más bien persuasiva. Por lo tanto, puede ser útil tener discusiones al principio o durante la fase de conducción con los expertos en el campo. Por lo tanto, durante la realización de la auditoría, la obtención de la evidencia puede implicar los siguientes procedimientos, pero el análisis y la interpretación tendrán que ser un ejercicio más sofisticado:

<u>Examen del proceso de privatización y las actividades previas a la privatización</u>

I) El auditor puede revisar los documentos utilizados por el estado para llegar a la decisión de privatización para analizar los resultados a fin de ver el equilibrio logrado entre varios objetivos en competencia y cuál fue el impacto sobre los beneficios para el gobierno, la entidad privada y el ciudadano;

II) El auditor puede revisar las metodologías y herramientas utilizadas para informar el proceso de toma de decisiones para ver si el proceso de toma de decisiones incluyó una evaluación sólida de los riesgos propensos al sector, incluidos los riesgos de corrupción. El auditor también puede determinar si existían mecanismos para evaluar la precisión y confiabilidad del proceso de toma de decisiones;

III) El auditor puede revisar los documentos, información, datos, evidencia utilizada por el estado en la selección del método de privatización y verificar si dicha información fue validada, confiable y completa;

IV) El auditor también puede revisar el contexto posterior a la privatización para los empleados y otras partes interesadas al examinar si los empleados y la administración de la compañía actuaron de una manera que apoyó la integridad del proceso y también verificando si se hicieron asignaciones privilegiadas a los empleados o gerentes y si entonces, si estos se divulgaron adecuadamente;

V) El auditor puede revisar la lista de personal (del gobierno/EPE) involucrado por sus habilidades y calificaciones y evaluar la disponibilidad de las habilidades adecuadas con la EPE/gobierno para llevar a cabo el proceso de privatización. La calidad de las habilidades financieras, legales y de marketing tendrá que ser revisada contra el impacto en los ingresos y también en el éxito en la resolución de problemas técnicos difíciles antes de llevar el negocio o servicio al mercado;

VI) Dondequiera que el Estado haya optado por la asistencia de expertos/ asesores externos en el proceso de privatización, el auditor puede evaluar y analizar los documentos, la correspondencia y las notas pertinentes de los tomadores de decisiones para conocer hasta qué punto las aportaciones de los asesores influyeron en el proceso de privatización. decisiones de gestión, incluida la selección del enfoque de privatización o métodos de valoración, etc. Al evaluar la calidad del asesoramiento ofrecido, el auditor puede examinar el historial de los expertos y la manera en que han adaptado las técnicas apropiadas, el número y el nivel de potencial inversores, etc.;

VII) El auditor puede verificar si se obtuvo el asesoramiento y la asistencia legales adecuados durante todo el proceso de privatización y, en caso de que se descartara dicho asesoramiento, se pueden solicitar y examinar las razones documentadas para hacerlo;

VIII) El auditor puede evaluar la posición general en el mercado y el entorno comercial relevante de la entidad/actividad privatizada y examinar si el momento de la privatización fue apropiado en relación con la etapa de la entidad/actividad. Sin embargo, el auditor puede tener cuidado de que dicha evaluación tome en consideración los objetivos generales de la privatización.

Revisión de la entidad en proceso de privatización

IX) La comparación de los indicadores financieros y las proporciones de las empresas estatales en situación similar en el entorno industrial/empresarial específico puede proporcionar al auditor estimaciones fiables del valor empresarial de la entidad/actividad privatizada. La reestructuración previa a la privatización llevada a cabo por la empresa pública/gobierno puede ser examinada por el auditor para verificar si la reestructuración afectó el valor de la entidad de manera negativa, es decir, el análisis tendría que estar más orientado hacia las implicaciones para la privatización. proceso en lugar de mirar el resultado de la reestructuración de la organización en un silo.

X) El auditor puede realizar de forma independiente el ejercicio de valoración de la empresa para su verificación, y también pueden adoptarse varios métodos diferentes de valoración para la comparación. Asimismo, la autenticidad de los datos utilizados por la entidad auditada para la valoración, los supuestos e insumos aplicados en la valoración pueden verificarse durante la auditoría.

Revisión del proceso de licitación

XI) Los documentos relacionados con el proceso de licitación pueden ser revisados y analizados para ver si las ofertas son apropiadas, si se distribuyeron adecuadamente y si se proporcionó información suficiente a todos los licitadores, a fin de garantizar una licitación competitiva y transparente.

XII) Los criterios de selección, la evaluación técnica y comercial de los licitadores, etc. pueden ser examinados para determinar su razonabilidad e idoneidad. El auditor también puede verificar si los criterios se han aplicado de manera uniforme y coherente con respecto a todos los licitadores.

XIII) El auditor puede revisar los documentos de licitación y los términos y condiciones para examinar si a los postores se les ofreció una posición monopolística en el mercado posterior a la privatización.

XIV) Los documentos de procesamiento de las ofertas pueden verificarse para ver si la evaluación de las ofertas incluyó la cuantificación de todos los aspectos de la oferta, incluidos los pasivos posteriores a la privatización, las transferencias de deuda, las consideraciones fiscales, etc. y las garantías/ indemnizaciones, si las hubiera, del gobierno;

XV) El auditor puede evaluar las demoras, si las hay, en el procesamiento de las ofertas y el impacto de dicha demora en el desempeño de la empresa pública durante este período intermedio, especialmente en relación con los términos y condiciones de la privatización;

XVI) Los términos del acuerdo entre el gobierno/empresa estatal y la entidad privada, incluidos los relativos a los compromisos asumidos para el empleo o los niveles de inversión en el negocio, pueden analizarse para determinar si los términos estaban en consonancia con los objetivos de privatización establecidos;

XVII) El auditor puede evaluar si se llevó a cabo una debida diligencia con respecto a los licitadores, incluido el conocimiento completo de quién será el propietario final en el caso de licitadores de empresas conjuntas, etc. y también asegurarse de que no hubo conflicto de intereses como los evaluadores de las ofertas estén familiarizadas con los licitadores.

Revisión del logro de objetivos y eventos/impacto posteriores a la privatización

XVIII) El auditor puede examinar los arreglos que se han establecido para hacer frente a las implicaciones de la transferencia de activos del gobierno con respecto a las leyes estatales y locales, encontrar si existen lagunas y deficiencias por parte del estado y puede, a continuación, evaluar el impacto resultante.

XIX) El auditor puede, en la medida de lo posible, llegar a una lista completa y completa de los problemas residuales de una actividad de privatización, tanto esperados como inesperados por el estado. El auditor puede evaluar y preguntar si el gobierno ha establecido los mecanismos requeridos para abordar esos problemas y, si existen lagunas o lagunas, puede evaluar el impacto resultante; y recopilar la evidencia apropiada al efecto.

XX) Se puede determinar hasta qué punto se cumplieron los plazos establecidos para el proceso y el auditor puede comparar los plazos con los procesos de privatización anteriores, si los hubiere, para comentar sobre la practicidad de los plazos establecidos; el auditor también puede ver si los costos de la privatización no excedieron los niveles razonables;

XXI) El auditor puede investigar las alegaciones de prácticas indebidas y establecer si hubo fallas en los procedimientos. Sobre la base de la evidencia recopilada, el auditor puede evaluar hasta qué punto tales lapsos han afectado negativamente el logro de los objetivos de privatización previstos;

XXII) El auditor puede evaluar hasta qué punto el gobierno ha informado correcta y oportunamente al parlamento sobre la privatización, en todas las etapas;

XXIII) El auditor puede evaluar hasta qué punto se han logrado las metas de privatización a largo plazo, mediante la comparación de los objetivos de privatización previstos, mencionados en los documentos del caso comercial y los beneficios obtenidos.

59) En caso de examen de informes técnicos preparados por el gobierno/EPE a través de un tercero sobre temas técnicos como la valoración de los activos de la EPE, el auditor puede diseñar una metodología para confiar en el contenido de dichos informes para ser adoptados como evidencia. Esta metodología puede implicar la evaluación del proceso de selección del tercero, alcance del trabajo, competencia y capacidad del equipo que trabajó en el proyecto, su independencia, etc. La metodología puede incluir una prueba-verificación de los informes técnicos de terceros para evaluar su exactitud y neutralidad. El auditor puede contratar expertos independientes para evaluar los informes técnicos sobre una base de verificación de prueba. Si, como resultado de dichas comprobaciones, se confía en el contenido de dichos informes, el hecho de la confianza puede revelarse adecuadamente.

60) La comunicación es esencial en el proceso analítico porque el auditor tiene que considerar el contexto y todos los argumentos relevantes, y diferentes perspectivas antes de que finalmente se puedan sacar las conclusiones de la auditoría. Por esta razón, el auditor debe mantener una comunicación efectiva y adecuada con la entidad auditada y las partes interesadas relevantes (ISSAI 300 (29)).

7

INFORMES

61) El auditor, al informar sobre una actividad de privatización, puede considerar las limitaciones legales e internas sobre la divulgación de información financiera y técnica de la empresa pública y las entidades privadas involucradas en el proceso de privatización. Por lo tanto, de acuerdo con la ISSAI 300 (41), la EFS debe hacer que sus informes de auditoría sean ampliamente accesibles teniendo en cuenta las regulaciones sobre información confidencial, al tiempo que sigue los procedimientos adecuados de autorización y validación de hechos con la entidad auditada.

62) Como el tema de la privatización es complejo y técnico, el auditor puede proporcionar información de antecedentes para establecer el contexto del mensaje general y ayudar al lector a comprender los hallazgos y la importancia de los temas discutidos (ISSAI 300 (39)).

63) La ISSAI 300 (39) requiere que el auditor prepare informes oportunos. Además, con el fin de proporcionar una cobertura completa y equilibrada, si está de acuerdo con los procedimientos de la EFS, el auditor puede considerar proporcionar informes intermedios de asuntos importantes a la entidad auditada. En esos escenarios en los que la privatización se realiza en etapas y se ha iniciado la auditoría de desempeño de las etapas iniciales, los informes oportunos actuarían como una retroalimentación para el gobierno y ayudarían a decidir si se requiere alguna corrección de rumbo. Los informes oportunos también serían útiles cuando el gobierno haya planificado la privatización de más de una empresa estatal. El auditor también necesita explicar los efectos/impactos de los problemas en el informe de auditoría porque le permitirá al lector comprender mejor la importancia del problema. Esto, a su vez, fomentará acciones correctivas y conducirá a mejoras por parte de la entidad auditada.

64) Al mismo tiempo, el auditor puede ser consciente de la sensibilidad de la información presentada en el informe, especialmente si la empresa de propiedad estatal estaba tratando con asuntos de importancia nacional o cuestiones estratégicas o si la información se relaciona con un secreto comercial, etc., que es sensible de un aspecto, y cuya información puede ser perjudicial para la entidad que invierte en la empresa pública.

65) Por lo tanto, la EFS puede encontrar objeciones por motivos de confidencialidad comercial sobre la publicación de detalles clave, como la identidad de los licitadores y los montos que ofertaron o pagaron. Es posible que la EFS deba considerar el posible impacto negativo de divulgar dicha información en relación con la necesidad o el requisito de publicar la información. Por ejemplo, si el informe sobre la auditoría de privatización destaca alguna información crucial sobre la actividad comercial/estratégica de la empresa pública, los competidores pueden obtener una ventaja indebida de dicha información. En tal escenario, el auditor puede considerar opciones tales como no reportar la información sensible en su totalidad, a fin de evitar un impacto adverso potencial en la entidad privada que ha invertido o en el gobierno. Sin embargo, la EFS puede considerar si existen argumentos de interés público para mantener la confidencialidad de dichos detalles. Si la EFS llega a la conclusión de que tales argumentos son convincentes (por ejemplo, para no desalentar la licitación en futuras privatizaciones), es posible que desee considerar la posibilidad de proporcionar estos detalles en un informe confidencial a la legislatura.

66) Como los casos de privatización no son frecuentes, las oportunidades disponibles con el estado para mejorar por sí solo son limitadas. Por lo tanto, el estado puede otorgar gran importancia a las recomendaciones de auditoría. Por lo tanto, se espera que el auditor esté alerta en la identificación de lecciones del proceso de privatización y pueda agregar valor dando recomendaciones prácticas para que los eventos/procesos de privatización posteriores se lleven a cabo de manera más eficiente. Según la ISSAI 300 (39), el auditor debe preparar un informe completo y equilibrado.

8

SEGUIMIENTO

67) Por lo general, la privatización de una empresa estatal en particular implicaría una auditoría única y, por lo tanto, es posible que no se requiera una auditoría de seguimiento. No obstante, siempre que el informe de auditoría incluya hallazgos relacionados con la comparación del desempeño de la entidad y su entorno operativo antes y después de la privatización/ desinversión, la EFS puede considerar un seguimiento de estos hallazgos después de un cierto período de tiempo.

68) Las auditorías de seguimiento pueden ser apropiadas y necesarias en aquellas situaciones/entidades/arreglos donde el gobierno mantiene un pasivo financiero e interés en el programa, bien o servicio, que ha sido privatizado, por ejemplo, en el sector de infraestructura, caminos y carreteras, etc.

69) Además, el estado puede haber colocado empresas estatales de manera similar o puede tener más de una empresa en ese sector. Por ejemplo, muchos países tienen varias empresas estatales en los sectores del petróleo, el transporte o el farmacéutico. Es posible que haya varias privatizaciones futuras en ese sector; y existen razones válidas para que la auditoría lleve a cabo una auditoría de seguimiento y posterior examen de las debilidades de los órganos involucrados, los sistemas en funcionamiento y los cambios realizados.

70) Además, la privatización en una sola empresa estatal puede ocurrir fácilmente en múltiples etapas durante un período de tiempo. En tal escenario, se pueden realizar auditorías de seguimiento de una etapa anterior de privatización. Los hallazgos de esta auditoría de seguimiento pueden informar las decisiones del gobierno en la planificación y gestión de futuras etapas de privatización en la empresa estatal en cuestión.

71) Por último, la privatización/desinversión de una entidad en particular puede ser una actividad única. Sin embargo, el gobierno puede perseguir la desinversión de otras entidades. Por lo tanto, corresponde al auditor derivar las mejores prácticas y lecciones aprendidas y asegurarse de que el Estado las esté implementando. La información confiable sobre el estado de implementación de las recomendaciones, el impacto de las auditorías y las acciones correctivas relevantes tomadas puede ayudar a demostrar el valor y el beneficio de la EFS.

ANEXO 1 - DIVERSOS MODELOS DE PRIVATIZACIÓN

Los principales métodos de privatización se describen a continuación.

Ventas comerciales

Una venta comercial es la venta de un negocio, o parte del negocio, a otro negocio que normalmente opera en la misma industria o sector. Las ventas comerciales son una forma común de salida para la administración y los inversores de una empresa. La empresa adquirente a menudo toma la decisión estratégica de comprar la empresa para adquirir la propiedad intelectual subyacente que es propiedad de la empresa que está comprando o la cuota de mercado capturada por ella.

A menudo ocurre que un corredor comercial o un intermediario independiente actúa en nombre del propietario/directores, estableciendo un contacto inicial con las partes interesadas en la compra. Las ventas comerciales pueden tomar varias formas diferentes, incluida la venta de las acciones de la empresa, o solo los activos comerciales subyacentes, como acciones, fondo de comercio o locales.

Si se está considerando una venta comercial para una empresa, que es solvente y se espera que continúe operando, será necesario proporcionar información sobre la empresa a las partes interesadas en forma de un memorando de venta, incluidas las razones por las que se vende. Sin embargo, incluso si una empresa ha entrado en insolvencia o se enfrenta a acciones legales por parte de los acreedores, una venta comercial organizada dentro de un proceso formal de insolvencia puede ser una opción viable y ofrecer los mejores rendimientos para los acreedores de la empresa.

Una vez que se identifican uno o dos compradores serios, se llevan a cabo negociaciones en profundidad y comienza el proceso de diligencia debida mediante el cual los compradores potenciales examinan en detalle la información proporcionada.

Un posible comprador puede insistir en que se brinden ciertas garantías e indemnizaciones para reducir su riesgo, por lo que se requiere asistencia legal y financiera profesional a intervalos durante todo el proceso.

Adquisiciones de gestión y empleados

Una compra por parte de la gerencia y los empleados (MEBO) es una iniciativa de reestructuración que involucra a los empleados gerenciales y no gerenciales que compran una empresa para concentrar la propiedad en un grupo pequeño de un grupo ampliamente disperso de accionistas.

Las MEBO se utilizan generalmente para privatizar una empresa que cotiza en bolsa, pero también se pueden utilizar como una estrategia de salida para los capitalistas de riesgo u otros accionistas de una empresa que ya es privada. Las MEBO se ven a menudo como una forma de brindar mayor eficiencia a la producción de una empresa porque pueden proporcionar seguridad laboral adicional para los empleados, motivándolos a hacer un esfuerzo mayor para mejorar la rentabilidad de la empresa.

Las MEBO pueden ser utilizadas por corporaciones que deseen continuar con la venta de divisiones que no son parte de su negocio principal, o por negocios privados donde los propietarios deseen jubilarse. Un equipo interno de administración y empleados unirán sus recursos para adquirir un negocio que operan o administran. La financiación a menudo proviene de una combinación de ahorros personales y capital, financiación del vendedor o financiación de capital privado.

Este tipo de adquisición es realizada por equipos de administración y empleados que desean beneficiarse más directamente del crecimiento y la dirección futura de la empresa de lo que pueden hacerlo solo como empleados. Aunque el potencial para cosechar las recompensas de la propiedad es significativo, los empleados y gerentes deben hacer la transición de ser empleados a propietarios, lo que requiere una mentalidad más emprendedora. Puede que esta no sea siempre una transición fluida.

Privatizaciones masivas

La diversificación de la propiedad suele ser un objetivo declarado de la privatización masiva. Su objetivo es abordar las desigualdades de propiedad percibidas como resultado de otras formas de privatización, especialmente dado que los trabajadores y el público en general se veían a sí mismos como parte de la estructura de propiedad colectiva de las antiguas economías dirigidas. Con ese fin, los programas de privatización masiva buscan incluir la más amplia participación del público como inversionistas. Sin embargo, el público puede, en general, carecer de una experiencia

significativa en la propiedad privada y puede saber poco sobre el significado y los derechos de la propiedad de acciones. Sin embargo, el éxito de los programas de privatización masiva a menudo se juzga en función del porcentaje de participación de los ciudadanos como inversores. Establecer fechas límite para la finalización es útil. Las campañas de relaciones públicas son importantes para educar al público sobre la privatización en general y sobre los mecanismos de venta específicos. Se cree que los programas de privatización masiva son una forma eficaz de privatizar un gran número de empresas en un corto período de tiempo. Además, debido a que estos programas han estimulado el desarrollo de los mercados de capital y, por lo tanto, la capacidad de comprar y vender acciones de empresas, en algunos casos la privatización masiva ha demostrado ser eficaz para someter a las empresas a la prueba y el rigor del mercado.

Contratación y subcontratación

Un mecanismo importante de privatización es la «subcontratación», es decir, cuando el gobierno contrata empresas privadas para que presten servicios públicos en virtud de contratos que durante algún tiempo han sido proporcionados por contratistas privados.

La utilización del sector privado en la producción de servicios es un elemento importante en el movimiento hacia la reforma del gobierno. El objetivo es contener los costos, aumentar la productividad o mejorar la calidad. Hay opciones en cuanto al tipo de privatización que se va a emplear. La contratación externa que implica la retención de la propiedad y el control general, pero que emplea a un operador del sector privado, es la forma dominante. Aunque existe una fuerte evidencia de los beneficios de la privatización, varios factores importantes deben estar presentes para la optimización. En particular, el proceso de licitación debe ser competitivo y el contrato debe estructurarse cuidadosamente.

El fundamento de la subcontratación es que, en principio, existe una diferencia entre prestar un servicio público y producir ese servicio. El gobierno puede ser responsable de mantener las carreteras, recoger la basura u operar centros de recreación, pero al igual que cualquier empresa privada, se enfrenta a una decisión de «hacer o comprar» sobre ese servicio. La teoría económica sugiere varias razones por las que la subcontratación podría ser más rentable que la provisión interna. Primero, la unidad de gobierno responsable del servicio puede no tener la escala óptima para brindar el servicio de manera eficiente. En segundo lugar, puede carecer de la experiencia

o la tecnología necesarias por diversas razones. En tercer lugar, y probablemente lo más importante, un monopolio interno perpetuo tendrá incentivos más débiles para innovar a fin de encontrar formas más rentables de operar. La competencia por ser el proveedor de servicios debería generar incentivos más fuertes.

Cotización pública

La cotización pública en bolsa, ya sea mediante una oferta a precio fijo, una oferta pública con una oferta mínima o una combinación de ambas, es otra forma de privatizar. Este método se utiliza para empresas más grandes donde se esperaba que la demanda por su participación fuera alta. Para alentar a los pequeños inversores, el gobierno les vende con frecuencia algunas acciones a un precio fijo, mientras que a los grandes inversores se les pide que presenten ofertas.

Subasta de privatizaciones

La subasta de empresas públicas es una forma estándar de lograr un objetivo fundamental de la privatización: generar ingresos públicos. El trabajo tanto teórico como empírico hasta ahora sobre la estructura de las subastas y la competencia entre los licitadores sugiere que las subastas más competitivas deberían conducir a precios más altos.

Otras características de la estructura de la subasta, como las posibilidades de renegociación o de varias rondas de ofertas cuando las ofertas iniciales no alcanzan el precio mínimo esperado por el vendedor, también influyen en las estrategias de licitación y, por tanto, en los precios.

Otra influencia sobre la competencia en el proceso de subasta es la participación de inversionistas extranjeros. El gobierno puede favorecer a los grupos nacionales al aislar la subasta de los postores extranjeros. Pero la apertura del proceso a los licitadores extranjeros debería hacer subir los precios al incrementar la competencia y reducir el margen de colusión, particularmente en las industrias oligopólicas de los países en desarrollo. Los ahorros privados domésticos insuficientes pueden ser otro argumento para permitir que los extranjeros pujen. Los requisitos de la subasta que sirven para reducir la participación, como la precalificación del postor y las restricciones en la forma de pago (por ejemplo, ventas solo en efectivo), también pueden afectar los precios.

ANEXO 2 - ASPECTOS CLAVE EN LA VALORACIÓN DEL NEGOCIO A PRIVATIZARSE

Aunque la maximización de los ingresos puede no ser el objetivo exclusivo de una actividad de privatización, no obstante, el valor de la transacción y garantizar que los activos se vendan por un «valor justo de mercado» es una medida fundamental del éxito y, a menudo, un tema de debate. Una valoración independiente previa a la venta de la entidad/actividad que se está privatizando es un elemento clave en una venta bien realizada, ya que proporciona al estado los medios para verificar la razonabilidad de las ofertas y puede ser útil en las negociaciones posteriores con los postores. En algunos países, la valoración antes de la privatización es incluso obligatoria por ley. De hecho, como parte del período previo a la auditoría, a menudo la valoración se realiza de forma regular y/o como una empresa en funcionamiento. Si las ofertas recibidas difieren mucho de las cifras sugeridas por la valoración, pueden surgir dudas sobre la eficacia del proceso de marketing o la competitividad de la venta.

La EFS puede determinar si el gobierno obtuvo una valoración previa a la venta del negocio. Si se realizó una valoración previa a la venta, la EFS puede tratar de establecer si se basó en supuestos apropiados, a los que se llegó independientemente del comprador y de la gestión del negocio, se basó en principios aceptados de valoración empresarial, y una guía útil en tasación de las ofertas y en las negociaciones que conduzcan a la venta final. De lo contrario, la EFS puede revisar las razones para no hacerlo y, al realizar cualquier auditoría después de que se hayan llevado a cabo las privatizaciones, puede considerar la posibilidad de encargar su propia valoración.

En algunos casos, el gobierno puede argumentar que las características únicas o novedosas hacen que sea difícil intentar una valoración que valga la pena y que la dificultad puede citarse como una razón para no llevarla a cabo. Sin embargo, teniendo en cuenta que a los licitadores se les pide que valoren el negocio y que no tienen, o deberían tener, mejor información que el gobierno al respecto, será inusual que el gobierno sea literalmente incapaz de llevar a cabo una valoración. A veces también se argumenta que una competencia bien realizada es la mejor garantía de obtener valor de una venta. La competencia es, por supuesto, importante, pero es esencial que el proveedor tenga puntos de referencia con los que evaluar las ofertas; es probable que la imposibilidad de obtener una valoración sea un indicador de que el gobierno está dispuesto a vender la empresa a un precio insatisfactorio y no quiere rendir cuentas por ello.

También es una buena práctica que el estado valore el negocio para determinar un precio de reserva para el negocio, que es el precio por debajo del cual no se venderá. Esto también lleva a la pregunta de si el gobierno ha establecido o debería establecer un «precio de reserva» o un «precio mínimo».

Todos los métodos de valoración se establecen en base a una estimación del valor de mercado. Obviamente, no existe «un método correcto» y cada método tendrá sus ventajas y desventajas. Más bien, la elección del método dependerá del método de privatización seleccionado y de la naturaleza de los activos. Otro desafío es que la entidad que se está privatizando, al ser una empresa estatal, puede no tener entidades ubicadas de manera similar que permitan una evaluación basada en pares. Por lo tanto, se pueden utilizar diferentes métodos para la valoración de empresas, que dependerán de las circunstancias específicas, los objetivos, el método de privatización, etc., todos operando dentro de la legislación de privatización prescrita.

Por lo general, el grado de sofisticación y los costos asociados de las valoraciones de referencia deberán estar relacionados con el tamaño y la complejidad del negocio que se vende. Los supuestos utilizados en la valoración deben ser coherentes con el propósito para el que se utilizará. Por ejemplo, si se trata de una verificación cruzada del resultado de un proceso de licitación competitivo para comprar la empresa como empresa en funcionamiento, la valoración debe llevarse a cabo sobre la base de una empresa en funcionamiento. La valoración empresarial requiere el uso de habilidad y juicio. Sin embargo, la base sobre la que se ejerce ese juicio debe incluir información cuantificada sobre el negocio en cuestión y debe basarse en principios generalmente aceptados entre los tasadores profesionales.

Como buena práctica, la valoración la realizan asesores externos independientes, aunque algunos países cuentan con especialistas dentro del gobierno para llevar a cabo la tarea de valoración, mientras que, en el caso de algunas empresas estatales, la propia entidad puede realizar las valoraciones internamente. Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, la valoración no debe ser realizada por nadie que pueda tener un conflicto de intereses con respecto al resultado de la privatización y esto incluye a los gerentes de la empresa (incluso si ellos mismos no están licitando por ella). Además, la valoración puede utilizar adecuadamente la información proporcionada por los administradores y verificada si corresponde. En algunos casos, el estado puede necesitar que una parte independiente verifique la valoración, por ejemplo, cuando la valoración la llevan a cabo los asesores financieros del estado y

estos asesores financieros tienen derecho a recibir una tarifa de finalización de la venta basada en la medida en que El producto de la venta supera la valoración. En tal caso, los asesores tienen interés en que la valoración sea baja.

Los métodos de valoración difieren y pueden implicar cierto grado de subjetividad, pero el proceso de valoración se basará en una auditoría financiera. Aquí se reproduce una descripción general no exhaustiva de algunos de los métodos de valoración, a los que se hace referencia en el documento de la OCDE A Policy Maker's Guide to Privatization, Corporate Governance, OECD Publishing, París (2019).

Método de valoración	Descripción	Pros	Contras	Método de privatización
Flujo de caja descontado	Estimación de los flujos de caja libre de la compañía en un horizonte de mediano a largo plazo, considerando variaciones en el capital de trabajo y futuras inversiones de capital. Se aplica una tasa de descuento al flujo de efectivo futuro para representar el valor presente. El valor de descuento se basa en los costos promedio ponderados de capital y riesgo político. La deuda se resta para llegar al valor actual neto del capital social de la empresa.	Comparable con otras empresas; el modelo complejo puede ayudar a anticipar argumentos o inquietudes planteadas por compradores potenciales.	Requiere un modelo extenso, con una serie de variables de diferente grado de sensibilidad.	Inversor estratégico, oferta pública
Empresas comparables o «análisis de múltiplos comerciales»	Aplique múltiplos de valoración derivados a los últimos resultados financieros y compárelos entre empresas/transacciones. Los múltiplos incluyen: facturación, ingresos operativos (EBITA o EBIT), ganancias netas (relación precio-ganancias).	Estimación útil del valor de mercado basada en información pública	Los múltiplos de valoración requieren subjetividad de interpretación, un pequeño número de empresas pares comparables	Oferta pública
Transacciones comparables o «análisis de transacciones precedentes»	Determina los múltiplos pagados en el pasado por adquisiciones de empresas similares. Coloca el valor en una situación de cambio de control.	Basado en información pública, indicador del interés de los inversores y la demanda del mercado, rango de primas plausibles	Los múltiplos de valoración requieren interpretación, ninguna transacción es igual, los datos públicos son limitados, sensible a las fluctuaciones del mercado	
Activos netos ajustados	Estima el valor de mercado de los activos (fijos y corrientes) y luego resta su balance y los pasivos fuera del balance.	El vendedor puede preferir determinar el precio de venta para «recuperar el dinero» después de la depreciación.	No tiene en cuenta los flujos de caja futuros. A los compradores no les gusta.	Inversor estratégico
Método de valor de reemplazo	Estimación del costo para reemplazar los activos de la empresa si se destruyen. Incluye activo fijo, costos de puesta en marcha y activo circulante.	Útil para anticipar los argumentos o inquietudes que surgen si los críticos afirman que un activo está subestimado.	Mayor valoración que otros métodos, a los compradores no les gusta. No tiene en cuenta el rendimiento esperado.	
Combinación de métodos	Cuando los grupos de empresas son complejos, se pueden estimar diferentes líneas de negocio por separado en función de los múltiplos de ganancias de precios, flujos de efectivo descontados u otros métodos.			

Fuente: Banco Mundial y autor (OECD)