



El Programa de Actuación, Inversiones y Financiación

**Un instrumento básico para el control
de las empresas públicas**

Jordi Petit Fontserè

Síndic de Comptes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

Marco Legal

La Ley 4/1985, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana incluye dentro del ámbito de las empresas públicas los siguientes tipos de entidades:

- Entidades autónomas de la Generalitat que hacen operaciones o prestan servicios de carácter principalmente comercial, industrial o financiero.
- Las empresas de la Generalitat, integradas a su vez por:
 - ▲ Entidades de derecho público con personalidad jurídica pro-

El PAIF es un elemento básico para el control de eficacia, eficiencia y economía por parte del OCEX

pia que están sometidas a la Generalitat, pero que han de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado.

- ▲ Sociedades civiles o mercantiles con participación mayoritaria del gobierno, de sus entidades autónomas o de las sociedades en las que la Generalitat o las referidas entidades tienen también participación mayoritaria en su capital social.
- Las sociedades civiles o mercantiles vinculadas a la Generalitat; es decir, las que son gestoras de servicios públicos cuyo titular es la Generalitat o las que han suscrito convenios con ésta, y en las cuales tiene la facultad de designar todos o una parte de

los órganos de dirección, o en las que participa directa o indirectamente, como mínimo, en un 10% del capital social.

Para las empresas de la Generalitat la misma Ley establece la obligación de elaborar un Programa de Actuación, de Inversiones y de Financiación (PAIF) que ha de contener:

- Un estado que detallará las inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio.
- Un estado que especificará las aportaciones de la Generalitat, de las entidades autónomas o de otras empresas dependientes de aquella que participen en el capital social, así como de las otras fuentes de financiación de las inversiones.
- La expresión de los objetivos a alcanzar durante el ejercicio, entre los cuales están las rentas que se espera generar.
- Una memoria referente a la evaluación económica de las inversiones a iniciar durante el ejercicio.

El Programa de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF) debe ser elaborado y remitido al Consejero de Economía y Hacienda antes del 1 de junio de cada año, a través del departamento de que dependan las correspondientes empresas y junto con el preceptivo informe de éste. El PAIF ha de ir acompañado de una memoria explicativa del contenido del programa para el ejercicio siguiente y de las principales modificaciones que presenta en relación con el programa para el ejercicio en curso y su adecuación al programa plurianual vigente.

Finalmente, los programas de actuación han de ser sometidos para su aprobación al acuerdo del

Consejo Ejecutivo a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, y han de publicarse en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya ⁽¹⁾.

Por su parte, el texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Catalunya (Decreto Legislativo 9/1994) determina que el Gobierno de la Generalitat, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, establecerá la estructura formal básica del programa de actuación de las empresas de la Generalitat, que será desarrollado por cada empresa con las características y necesidades propias.

Igualmente, impone al Gobierno de la Generalitat la obligación de dar cuenta al Parlament de los principios que informan los programas de actuación de las empresas públicas.

(1) El tratamiento dado por la Ley del Estatuto de la Empresa Pública Catalana, por lo que se refiere al PAIF, es del todo concordante con lo establecido en la Ley 11/1977, General Presupuestaria para el conjunto del Estado (art. 87 al 91).

Experiencia Fiscalizadora

La experiencia fiscalizadora de las empresas públicas por parte de la Sindicatura de Comptes de Catalunya a lo largo de los últimos años pone de manifiesto un generalizado incumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la elaboración, tramitación y aprobación de los preceptivos PAIF.

Son minoría las empresas públicas que, a requerimiento de la Sindicatura de Comptes, remiten una cierta documentación bajo el título de PAIF. Esta documentación suele oscilar entre un texto literario que incluye un listado genérico de objetivos a alcanzar, no muy distinto del enunciado del objeto social contenido en los estatutos, y una escueta reproducción del cuadro de inversiones desglosado del presupuesto de capital. Incluso en los contados casos en que el programa de actuación rinde cumple con los requisitos de delimitación de proyectos de





***El análisis,
evaluación y
control de la
gestión pública
se constituye
cada día más en
el núcleo de la
función
fiscalizadora***

inversión cuantificados, éste a menudo tiene el carácter de documento interno de guía para la gerencia para el año en curso, sin que conste la tramitación prevista legalmente.

Bien es cierto que no se ha aprobado todavía la estructura formal básica que deben adoptar los PAIF, lo que produce una indeterminación en cuanto a su contenido y sistemática.

Tampoco el Parlament de Catalunya ha conocido hasta la fecha los principios que informan los programas de actuación de las empresas de la Generalitat.

Por otra parte, constituyen una excepción las empresas que tienen aprobado formalmente un plan económico-financiero de alcance plurianual. Sólo cuando es así, el PAIF cobra su verdadero significado, en la medida en que su contenido integra precisamente la ejecución en cada ejercicio de las previsiones inicialmente establecidas, y permite calibrar las desviaciones que puedan haberse producido. Entonces la memoria explicativa puede dar razón de las causas que las han motivado.

Obviamente, la experiencia reciente ha de ser tomada en conside-

ración a la hora de redactar los programas de actuación sucesivos: Bien para compensar los resultados obtenidos en un ejercicio en los inmediatos, bien para llevar a la revisión global del programa plurianual, en la medida en que se ponga de manifiesto que las hipótesis de partida no resultan realistas. En estas circunstancias, ante la evidencia de que los objetivos señalados no van a ser alcanzables, se impone una revisión de las condiciones previamente fijadas en cuanto a plazos, fuentes de financiación, organización de la propia empresa u otras. De lo contrario, puede hacerse realidad el viejo dicho: "Si no sabes donde vas, ningún camino te lleva".

El PAIF: Instrumento indispensable para la gestión financiera y presupuestaria

Es de lamentar el olvido en que han caído las ajustadas determinaciones contenidas en la legislación básica catalana en esta materia. Y ello no sólo desde el punto de vista de respeto debido a la legalidad vigente, sino porque priva a la política financiera y presupuestaria de un instrumento privilegiado de previsión. Y, por supuesto, de un elemento básico para el ejercicio del control de eficacia, eficiencia y economía por parte del órgano de control externo.

En efecto, el interés por la redacción de un PAIF no reside ni mucho menos en la necesidad de cumplir rutinariamente con una exigencia burocrática. Pues, es evidente que una empresa, sea pública o privada, requiere para una correcta gestión haber fijado previamente de forma explícita los objetivos a conseguir, los medios a su alcance para tal fin, en una programación a medio y largo plazo, revisable anualmente a la



luz de los resultados obtenidos. En el caso de las empresas públicas, por añadidura, dependientes en la mayoría de los casos de las transferencias tanto corrientes (cobertura de las pérdidas de explotación) como de capital (financiación de las inversiones) provenientes del presupuesto general, esta previsión y seguimiento cuantificados se hacen imprescindibles.

De hecho, la memoria del PAIF, las previsiones en cuanto a evolución de la actividad de la empresa (desglosada ésta en sus correspondientes programas y proyectos), las inversiones requeridas para llevar a cabo los objetivos establecidos y la determinación precisa de los recursos para hacerles frente, tanto los producidos por la propia actuación de la empresa como los provenientes de otras instituciones, son elementos explicativos y justificativos de la formulación y aprobación de los presupuestos de explotación y de capital que la Ley del Estatuto de la Empresa Pública Catalana establece como preceptivos para las empresas de la Generalitat.

Hay que subrayar que la tramitación de dichos presupuestos normativamente se engrana con la de los PAIF y está sometida a las mismas formalidades que éstos (remisión con informe previo del departamento al que están adscritas al Consejero de Economía y Hacienda, informe de este departamento,



El control de eficacia, eficiencia y economía

El análisis, evaluación y control de la gestión del sector público se constituye cada vez más en el núcleo central de la función fiscalizadora.

En efecto, junto a los mecanismos tradicionales de auditoría contable y de control de la legalidad, las nuevas orientaciones de la acción de los órganos de control externo conceden una importancia cada día mayor a los aspectos ligados a pronunciamientos sobre la maximización de los resultados (eficacia), minimización de los costes (economía) y valoración del impacto producido por las acciones emprendidas por el sector público (eficiencia), dando con ello cumplimiento a los mandatos constitucionales y estatutarios referidos a una óptima utilización de los recursos públicos.

Esta obligación de una acción eficiente y transparente es todavía mayor, si cabe, en el caso de las empresas públicas. En efecto, la filosofía general que late, de forma explícita o implícita, en las decisiones de su creación respectiva, incide sobre las mayores posibilidades de alcanzar altos niveles de agilidad y flexibilidad por la vía de una prestación descentralizada del correspondiente servicio público. De ahí que se dote a las empresas públicas de una gran autonomía funcional, personalidad y patrimonio propios, sujeción al derecho privado de sus operaciones y un considerable aligeramiento de los controles internos ejercidos por la Intervención General. Si ello es así, la carga de la prueba de su eficiencia recae, evidentemente, sobre las propias empresas públicas.

aprobación por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalitat e inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos, para su debate y aprobación por el Parlament).

Y hasta tal punto que, a pesar del carácter preventivo de estos presupuestos, si la empresa recibe subvenciones, tanto corrientes como de capital (el caso más frecuente) con cargo a los presupuestos de la Generalitat, las dotaciones anuales a las que se han de aplicar dichas subvenciones tendrán carácter limitativo. La falta de una concreción documental fehaciente de estas determinaciones podría llegar a producir una tergiversación de la secuencia lógica en la toma de decisiones; esto es, primero se obtienen unos recursos que ninguna argumentación ampara y luego se busca la aplicación de dichos recursos.

Ello es especialmente grave, y produce efectos perversos para la propia actividad de las empresas públicas, cuando, en una coyuntura presupuestaria restrictiva como la actual, los recortes en las dotaciones se efectúan linealmente y al albur de circunstancias aleatorias, imposibilitando el establecimiento de prioridades estratégicas, truncando incluso en ocasiones programas (eso sí, implícitos) plurianuales con la consiguiente incapacidad para alcanzar los fines perseguidos y la improductividad social y económica de las inversiones ya realizadas.

Debe insistirse en este aspecto de la liberación de los controles por parte de la Intervención General, especialmente por lo que a la normativa catalana se refiere, porque ello confiere un especial protagonismo a la Sindicatura de Comptes en esta materia.

Así, con el fin de permitir una mayor agilidad operativa a las empresas públicas, la Ley 10/1982 de Finanzas Públicas de Catalunya sustituía la intervención previa como forma de control financiero de sus operaciones por procedimientos de auditoría. Estas auditorías quedaban establecidas por la Ley como obligatorias con periodicidad como mínimo anual, con establecimiento de un calendario prefijado para todas ellas. Sin embargo, en virtud de la Disposición Adicional onceava de la Ley 25/1987, de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 1988, la obligatoriedad de una auditoría anual quedaba sustituida por la de "ajustarse a un plan anual que para cada ejercicio económico ha de aprobar el Consejero de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención General". Sucesivas Leyes de Presupuestos han ido manteniendo esta limitación. Esta es la fórmula para el control financiero por parte de la Intervención General para las empresas públicas que



A la petición de menos trabas burocráticas ha de corresponder el ofrecimiento de unos resultados claros de gestión



recoge el texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de 1994. Ello hace que la Sindicatura de Comptes no pueda contar en todos los casos de fiscalización de una empresa pública con el informe de auditoría financiera correspondiente al ejercicio previamente elaborado por la Intervención General.

Por otro lado, la Ley de Finanzas Públicas de Catalunya de 1982 preceptuaba que la cuenta de las empresas públicas se contaba entre los documentos con los que había de formarse la Cuenta General de la Generalitat. Pero, la Disposición Adicional veintena de la Ley 8/1986, de Presupuestos de la Generalitat para 1986, modificó este criterio al eliminar las cuentas de las empresas públicas de la Cuenta General, estableciendo que:

"La Sindicatura de Comptes unirá a la Cuenta General de la Generalitat las cuentas de las entidades autónomas de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, las empresas públicas y las de los demás entes de derecho público que no sean entidades autónomas de carácter administrativo, cuyos presupuestos son aprobados por el Parlamento"

El texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Catalunya de 1994 confirma esta última determinación.

Esto se traduce en la práctica en que las empresas públicas rinden directamente sus cuentas (balances y cuenta de resultados, memorias, liquidaciones presupuestarias, PAIF, etc.) a la Sindicatura de Comptes quien las incorpora como anexo a la Cuenta General de la Generalitat. El Parlament, pues, conoce las cuentas de las empresas públicas directamente a través de la Sindicatura, y sólo a través del examen y compro-

bación a nivel puramente formal que ésta lleva a cabo.

Otra cosa son, desde luego, los auténticos informes de fiscalización puntuales, redactados para cada empresa en particular y que son remitidos al Parlament. Hay que subrayar, no obstante, que la Sindicatura de Comptes, debido a la escasez de medios humanos y materiales a su alcance, procede asimismo a la fiscalización individual de cada empresa de acuerdo con un plan de trabajo selectivo aprobado por el pleno para cada ejercicio.

Digamos que para el caso de las empresas públicas de la Generalitat se pone de manifiesto la necesidad de reforzar los medios puestos a disposición de los órganos de control, tanto interno (Intervención General) como externos (Sindicatura de Comptes). No fuera a resultar que pudiera llegar a sospecharse que la razón última, inconfesada, de la proliferación reciente de empresas públicas reside en una búsqueda de un menor peso de los mecanismos de control por parte de los gestores del correspondiente servicio público.

En cualquier caso, siendo las cosas como son, la mayor libertad de actuación de los gestores de las empresas públicas ha de venir necesariamente equilibrada por una mayor responsabilidad. A la petición de menos trabas burocráticas ha de corresponder el ofrecimiento de unos resultados claros de gestión. El gestor de una empresa pública no puede ser en modo alguno un funcionario libre de controles, con una retribución a precios de mercado, que tiene la cuenta de resultados sistemáticamente equilibrada cada fin de ejercicio vía subvenciones. El manejo de caudales públicos exige en todo caso un gran rigor. Ahí está el PAIF para ponerlo de manifiesto.

Sin embargo, el PAIF, el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación, si sus siglas le restan seriedad, es el gran olvidado en el campo de las empresas de la Generalitat.

Con ello, la política de impulso, dirección y control de las empresas públicas ha perdido una de sus armas más eficaces.

En concreto, la Sindicatura de Comptes, cuyo Informe sobre la Cuenta General de la Generalitat que debe ser remitido al Parlamento ha de atender específicamente a *"la ejecución de los programas de actuación, de inversiones y de financiación y otros planes y previsiones que sigan la actividad de las empresas vinculadas al sector público de Catalunya"* (art. 11 de la Ley 6/1984 de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, modificada por la Ley 15/1994), también se ve en la imposibilidad -en la mayoría de casos- de desarrollar satisfactoriamente sus funciones, que se resumen en dar cumplimiento al mandato legal, más trascendente y de velar por *"la racionalidad en la ejecución del gasto público, basada en criterios de eficiencia y economía"*. ■

***El manejo de
caudales públicos
exige un
gran rigor.
Ahí está el PAIF
para ponerlo de
manifiesto***