



La fiscalización de las privatizaciones en el Reino Unido

Jim Marshall

Asesor Director General, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido

Se me ha invitado a hablar sobre la fiscalización de la privatización en el Reino Unido. Soy consciente, por supuesto, de que un aspecto importante es el papel de las instituciones fiscalizadoras regionales así como los entes superiores de fiscalización. Así que debería comenzaré con una breve descripción de los entes fiscalizadores estatales del Reino Unido: la *Oficina Nacional de Auditoría*, la *Oficina de Auditoría de Irlanda del Norte*, la *Comisión de Auditoría para Inglaterra y Gales*, y la *Comisión de Cuentas de Escocia*.

La **Oficina Nacional de Auditoría (NAO)** se conoce popularmente como el "perro guardián del Parlamento" que vigila el gasto público. Somos completamente independientes del Gobierno y fiscalizamos todos los gastos e ingresos del Gobierno (550.000 millones de libras en 1996-97, esparcidos entre 520 cuentas) e informamos al Parlamento sobre si se ha utilizado el dinero debidamente de acuerdo con la legislación vigente. También realizamos 50 estudios de optimización de recursos (evaluación de resultados) de envergadura al año, inclusive los estudios de privatizaciones, e informamos al Parlamento sobre los resultados.

Nuestros informes van a la **Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes**. Ésta puede decidir recabar testimonio de

los altos funcionarios responsables. En tal caso, la Comisión normalmente publicará su propio informe a continuación, al que el Gobierno publicará una respuesta detallada, explicando lo que piensa hacer

como respuesta al informe. Estos últimos años el Gobierno ha aceptado el 90 por ciento de las recomendaciones de la Comisión y, en este proceso, la NAO ha conseguido su objetivo de ahorrar al contribuyente siete libras por cada libra que cuesta el funcionamiento de la Oficina.

El **Auditor General para Irlanda del Norte** funciona de forma similar con respecto a los gastos departamentales u otros gastos públicos de este territorio. Mantenemos una estrecha colaboración con la Oficina de Auditoría de Irlanda del Norte.

La **Comisión de Auditoría de Inglaterra y Gales** y la **Comisión de Cuentas de Escocia** son las entidades responsables de fiscalizar las administraciones locales y las instituciones pertenecientes al Servicio Nacional de Salud, como los

Los objetivos de cada venta incluyen la potenciación máxima de los beneficios y la reducción mínima de los costos

hospitales. Estas comisiones están nombradas por el Gobierno y funcionan de forma independiente, informando a las autoridades locales y a los hospitales, así como a los departamentos del Gobierno. También publican informes de interés público. Trabajamos estrechamente con las Comisiones de Auditoría y Cuentas en campos como el de la Salud Pública, donde cada una tiene sus responsabilidades nosotros, la de informar al Parlamento, y ellos la de informar a los entes locales y al Gobierno.

Tanto la **Oficina de Auditoría de Irlanda del Norte** como la **Comisión de Auditoría** han estudiado e informado sobre privatizaciones. Por ejemplo, la Oficina de Irlanda del Norte con relación a la venta de la industria eléctrica en Irlanda del Norte y la Comisión de Auditoría, sobre varias ventas realizadas por la administración de salud. No obstante, hasta la fecha la mayoría de las ventas del Reino Unido han sido realizadas por el Gobierno Central, por lo que la responsabilidad de fiscalizar e informar sobre estas privatizaciones ha recaído sobre la Oficina Nacional de Auditoría, dónde el trabajo lo realiza una unidad especializada que yo encabezo.

Al realizar este trabajo, prestamos gran atención a los principales programas de privatizaciones que se desarrollan en otros países. El Reino Unido puede haber sido uno de los pioneros en la privatización y su fiscalización, pero otros países han realizado privatizaciones de una forma más extensa y más rápida que nosotros, por ejemplo el importante programa de ventas que se está desarrollando actualmente en España. No pretendemos mantener un monopolio sobre las buenas ideas o sobre cómo fiscalizar privatizaciones, pero esperamos que nuestra

experiencia sirva en cuanto a las lecciones que hemos aprendido. Con este espíritu, trataré de resumir cómo hemos organizado la fiscalización de privatizaciones y trataré de mostrar que, aunque hemos aprendido mucho, todavía nos queda un largo trecho por recorrer.

principales y docenas de empresas más pequeñas, la cuota del PIB de las industrias nacionalizadas había descendido a un 2,3 por ciento. Desde entonces, se han privatizado *British Rail* y las centrales generadoras nucleares modernas, dejando a la Oficina de Correos y al Metro de



La privatización en el Reino Unido

En 1979, cuando accedió al poder el Gobierno conservador anterior, las empresas públicas, lo que denominábamos las "*industrias nacionalizadas*" como consecuencia de la nacionalización de las principales operaciones industriales y de los servicios públicos después de la Segunda Guerra Mundial- representaban el 11 por ciento del producto interior bruto. Estas nacionalizaciones incluían los principales servicios públicos -telecomunicaciones, gas, agua y electricidad, e industrias como las del carbón y del acero y, en el sector de transportes, las compañías ferroviarias, los puertos, los aeropuertos, y las empresas de autobuses. En 1993 y como resultado de la venta de unas 50 empresas

Londres como las únicas dos entidades verdaderamente grandes que todavía son públicas. Los beneficios totales obtenidos de las privatizaciones ascienden en este momento a cerca de 80.000 millones de libras.

En lo que se refiere a su valor, la mayoría de estos beneficios se han conseguido mediante emisiones, varias empresas muy grandes se han convertido en sociedades cuyas acciones se han vendido en el mercado de valores a inversores tanto institucionales como privados. En lo que se refiere a número de ventas, la mayoría han sido ventas comerciales de negocios mucho más pequeños a otras empresas o a su dirección y/o sus empleados (compra al cien por cien por parte de la dirección). Es muy posible que ciertas privatizaciones se desarrollen





La Privatización
de Empresas
y Servicios Públicos.

Su control y funcionamiento.

mediante una mezcla de estas técnicas. Por ejemplo, cuando se privatizó *Vickers Engineering and Shipbuilding* en 1996, primero se realizó una venta comercial a la dirección de la empresa, inmediatamente seguida de una oferta de acciones a los empleados y después por una emisión en la que se vendieron acciones al público y a inversores institucionales.

Al contrario de otros países, en el Reino Unido no se ha establecido una agencia central de privatizaciones, cada venta o venta inicial de acciones ha sido llevada por el ministerio responsable de la empresa pública concreta. Se ha establecido una sucesión de ventas, a menudo llevada por funcionarios sin experiencia en la venta de empresas, aunque asistidos por un abanico de asesores externos (banqueros de inversiones, abogados especializados, contables y expertos en comercialización, relaciones públicas y logística). Solamente se ha vislumbrado algún tipo de continuidad durante estos últimos años. En concreto, el Tesoro (Ministerio de Finanzas) ha asumido al responsabilidad de los paquetes de acciones minoritarios que el Gobierno conserva en

las empresas privatizadas (electricidad y telecomunicaciones) y, por lo tanto, ha acumulado conocimientos expertos sobre la gestión de sucesivas ventas de acciones y deudas con algunos resultados interesantes sobre los que hablaré más adelante.

El papel de la Oficina Nacional de Auditoría

Al igual que los ministerios responsables de la venta de las empresas públicas, nosotros también abordamos esta tarea careciendo de experiencia. Teníamos buenos conocimientos contables, un conocimiento profundo del funcionamiento del sector público y una amplia experiencia en los principios y las prácticas de la evaluación de resultados. Aunque no tenemos un conocimiento aceptable de las industrias nacionalizadas, ya que siempre habían sido fiscalizadas por empresas privadas. Teníamos que identificar los conocimientos adicionales que precisábamos para poder analizar estas transacciones complejas, de forma que pudiésemos decirle al Parlamento algo útil y derivar lecciones convincentes para asistir a los departamentos que fuesen a realizar ventas en un futuro.

Enfocamos el problema de tres formas diferentes. En primer lugar, establecimos un grupo especializado que se responsabilizase del control de las privatizaciones en todos los departamentos del Gobierno y seleccionase ciertas ventas, las estudiase e informase sobre ellas.

En segundo lugar, fuimos al mercado laboral y contratamos una serie de personas clave que se hallaban a mitad de camino de sus carreras, con experiencia en la compra y venta de negocios, tanto en el sector público como en el privado, dentro y fuera del país, y que tenían

experiencia en la financiación de estas operaciones, de forma que contribuyesen con su experiencia y conocimientos a la realización de estudios y a la formación de aquel personal de nuestra plantilla que tuviese las aptitudes necesarias.

En tercer lugar, contratamos a especialistas para que nos asesorasen en estudios concretos (abogados, analistas de mercado, banqueros de inversión, actuarios y tasadores) cuyos conocimientos fueran pertinentes a aspectos concretos de la venta concreta bajo examen.

Habiéndonos preparado debidamente, la pregunta era ¿en qué se deberían centrar nuestros estudios? Como todo buen auditor en el desarrollo de una evaluación de resultados, comenzamos por identificar los objetivos del vendedor. Pero aquí nos encontramos con un dilema. Había dos grupos de objetivos: en primer lugar, los objetivos del Gobierno para el programa global de privatización; en segundo lugar, los objetivos para cada venta concreta. Los objetivos del Gobierno conservador para la privatización global eran: mejorar la eficiencia del negocio en cuestión, promover el desarrollo de la economía de mercado y aumentar la participación individual.

En lo que se refiere a los objetivos de cada venta concreta, en casi todos los casos, estos incluían la potenciación al máximo de los beneficios de la venta y la reducción al mínimo de los costos de la misma, así como la conclusión de la venta dentro de un plazo establecido. Los demás objetivos de la venta podían variar en función del método de venta utilizado. Por ejemplo, en las emisiones, estos serían la ampliación o profundización de la propiedad de las acciones; y en las ventas comerciales, estos podrían

*El vendedor puede
obtener mayores
beneficios si
soluciona las
deficiencias
estructurales
antes de la venta*



ser la asistencia a la dirección y a la plantilla en la realización de ofertas mientras que al mismo tiempo se trataba de atraer a licitadores externos.

Cuando comencé a participar en la fiscalización de privatizaciones en 1990 existía un animado debate sobre si debíamos continuar concentrándonos en los objetivos de cada venta o tratar de analizar si la reestructuración de la industria en venta, y la naturaleza de cualquier regulación u otro control impuesto a la industria al pasar al sector privado, iban a ayudar o a entorpecer la consecución de los objetivos económicos más globales que el Gobierno había establecido para la privatización.

Decidimos que era demasiado pronto para que el auditor pudiese producir pruebas conclusivas sobre la consecución de estos objetivos a medio y largo plazo, pero que con un asesoramiento adecuado, podrí-

amos ser capaces de manifestar algo útil sobre el grado en que se habían logrado los objetivos a corto plazo de la venta; y que a medio plazo seríamos capaces de examinar temas más amplios, a medida que examinábamos el trabajo de los reguladores e informábamos sobre el mismo. Estas son entidades que se establecen para regular las empresas privatizadas con poderes que les convierten en monopolios o casi monopolios, para asegurar que sean viables, para fomentar el desarrollo y la competitividad y para proteger al consumidor. Este es el sistema por el que hemos optado. Puede que otras oficinas fiscalizadoras hayan sido más aventureras pero dudo que alguna haya encontrado la labor de auditar el futuro una cosa fácil.

Por ahora hemos presentado unos 40 informes al Parlamento que cubren todas las ventas principales, y en este momento tenemos ocho estudios más en curso. Algunos de

nuestros informes han cubierto varias ventas en la misma industria. Por ejemplo: el informe sobre la venta de la *National Bus Company* analizaba la venta de 62 empresas, el informe sobre la venta de la industria del agua, 10 empresas, y los tres informes sobre la venta de la industria eléctrica cubren 17 empresas.

La Comisión de Cuentas Públicas ha examinado estos informes, obteniendo información de los ministerios y otros entes públicos responsables de las ventas, y realizando recomendaciones al Gobierno, muchas de las cuales han sido aceptadas, contribuyendo así, de forma significativa, a conseguir mejoras en la forma en la que se han realizado privatizaciones posteriores.

Lecciones que se aprenden

¿Cómo se puede asegurar el mejor valor? Los estudios de privatizaciones son diferentes a otros donde a menudo interesan más los ingresos, los beneficios de la venta, que los gastos: el dinero que se obtiene por el valor, más que el valor que se obtiene por el dinero. Especialmente nos preocupa el valor añadido de la Oficina Nacional de Auditoría. Las auditorías son unos procesos muy caros, por lo tanto tenemos que preguntarnos sobre nuestra contribución para ayudar a los departamentos con su próxima venta.

Me voy a limitar a ilustrar todo esto con algunos aspectos relacionados con cuatro temas que encuentro de particular interés: la reestructuración del negocio antes de su venta, la valoración del negocio antes de su venta, la consecución del máximo valor del precio de las acciones y la venta de acciones por etapas.





Reestructuración del negocio antes de su venta

Evidentemente, el vendedor tiene que dar a su negocio un formato legal que le permita venderlo. En uno de los primeros casos, la venta de un banco se vio seriamente retrasada porque se descubrió en una de las últimas etapas que, por razones legales, no se podía vender el negocio en su totalidad al licitador preferido. Desde una perspectiva más amplia, no cabe duda de que un vendedor tiene mayores probabilidades de obtener más beneficios si soluciona las deficiencias estructurales antes de la venta. No obstante, esto no queda libre de peligros.

Tres ejemplos: Antes de vender una empresa de telecomunicaciones, el ministerio responsable adquirió un nuevo edificio para albergar la sede de ésta, incurriendo en bastantes gastos de reubicación al traspasar la plantilla a la nueva oficina. Pero los compradores ya tenían su propia oficina principal y no estaban dispuestos a asumir el alquiler del nuevo edificio. En otra venta, el vendedor reorganizó la empresa de 3 a 14 divisiones con un gasto considerable pero no cuantificado, y acabó vendiéndola sin beneficio alguno. Los nuevos dueños volvieron a la estructura de tres divisiones. En un tercer caso, el vendedor realizó una reestructuración radical que costó más de 100 millones de libras pero tuvo dificultades para presentar al mercado datos comparables sobre un plazo de tiempo aceptable, lo que obligó a retrasar la venta. Hemos informado sobre estos temas, recomendando que los vendedores piensen detenidamente en los costos y beneficios probables, y en los riesgos, antes de embarcarse en una reestructuración importante anterior a la venta.

Valoración del negocio antes de su venta

En el sector privado se considera práctica normal valorar el negocio antes de ponerlo a la venta; en parte, para tener un precio con el cual comparar las ofertas, para tener un precio de reserva y, para asegurar que queda clara la naturaleza del negocio y, por lo tanto, su valor probable para los licitadores potenciales. Una buena valoración mostrará cómo los licitadores del sector privado probablemente vayan a percibir el valor del negocio, lo que permitirá al vendedor presentarlo de una forma que recalque sus puntos fuertes.

Sin embargo, algunos ministerios del Reino Unido han sido reacios a realizar este tipo de valoraciones con ciertas ventas. A veces argumentan que el negocio es único en su clase, tesis no demasiado convincente, ya que los licitadores tienen que atribuirle un valor en cualquier caso. Por supuesto, si no existe una valoración anterior a la venta, el vendedor no ofrecerá un rasero que pueda utilizar el auditor. Si un vendedor no obtiene un valor de su

negocio puede que no se dé cuenta del potencial de lo que vende.

Por ejemplo, en la venta de un negocio de informática por parte de una Administración de Salud en el Oeste de Inglaterra, el vendedor no realizó una valoración sino que consideró la transacción como un simple suministro de un servicio. El valor total de la operación para el vendedor era de entre tres y cinco millones de libras. Nosotros realizamos una valoración utilizando asesores que igualmente podría haber utilizado el vendedor. Se podrían haber conseguido hasta 11 millones de libras si se hubiese comercializado la empresa como una oportunidad de negocios. Como resultado de nuestro informe, el Servicio Nacional de Salud está volviendo a redactar sus pautas para los vendedores dentro del Servicio de Salud.

Consecución del máximo valor del precio de las acciones

Antes he comentado que el Tesoro del Reino Unido ha estado desarrollando conocimientos exper-



tos en una serie de ventas de acciones con el objeto de conseguir el máximo valor de las mismas. En las ventas, solía ser práctica común, y de acuerdo con lo que haría el sector privado, suscribir la oferta y vender con un descuento sobre el precio de mercado. Sin embargo, en las grandes ventas más recientes se han introducido nuevas técnicas para fomentar licitaciones más realistas por parte de los inversores. Por ejemplo, persuadir a los inversores institucionales para que manifiesten cuánto comprarían a diferentes precios y estableciendo el precio de la acción al final del período de oferta en lugar de al principio. Estas técnicas han eliminado la necesidad de suscribir y han permitido que las acciones se vendan a precio de mercado.

También ha habido una presión a la baja sobre los costos de las ventas (inclusive los honorarios y las comisiones que se pagan a las instituciones financieras) a través de la introducción de una mayor competitividad en la contratación el trabajo.

Hemos desempeñado nuestro papel en estos desarrollos en cuanto a que los vendedores han podido decir a sus asesores e instituciones del sector privado que la NAO estudiará estas operaciones e informará al Parlamento si los vendedores se ven obstaculizados a la hora de implantar innovaciones bien pensadas, diseñadas para aumentar al máximo los beneficios para el contribuyente.

Venta de acciones por etapas

La venta de acciones por etapas es una práctica corriente en España. En el Reino Unido a menudo se venden todas las acciones de una sola vez. Los argumentos a favor de una venta inicial completa incluyen la

necesidad de crear confianza en el mercado y de reducir los costos directos. Pero el problema es, evidentemente, que puede resultar muy difícil ponerle un precio a las acciones, especialmente durante la emisión inicial. Se han producido dos tipos de problemas. El primero es que en muchas de las privatizaciones grandes, el ministerio en cuestión ha estado tratando de vender un tipo de negocio que nunca se había vendido ni cotizado en bolsa hasta la fecha. Por ejemplo, cuando se privatizó la Dirección Británica de Aeropuertos en 1987, éste fue el primer operador importante de aeropuertos internacionales del mundo en convertirse en una empresa privada.

El segundo problema con el establecimiento de precios de emisiones es obtener el mejor valor; o sea, conseguir un buen precio, incluso cuando la naturaleza de la inversión se comprende bien. El problema surge porque el mercado tiende a estar dominado por ciertos tipos de inversor. Estos son las grandes instituciones: las compañías de seguros, los fondos de pensiones y las empresas de inversión. En el Reino Unido el enfoque que se ha desarrollado está basado en el concepto de tratar de meter a todos los inversores, independientemente de su tamaño o carácter dominante, bajo una fuerte presión competitiva, bien proveniente de instituciones extranjeras, bien del público en general (los inversores individuales).

Pero siempre va a ser difícil predecir cómo va a reaccionar el mercado ante una emisión fuerte. La consecución de beneficios máximos peligrará si se venden todas las acciones de golpe y el vendedor no puede mostrar confianza en su valoración. Por esta razón, tanto nosotros como la Comisión de Cuentas Públicas argüimos que puede resul-

El sector privado se está implicando en la financiación y gestión de los servicios públicos con fórmulas como la subcontratación y las franquicias

tar mejor vender solamente una parte de la participación pública al principio y vender más acciones más adelante, cuando el mercado haya tenido tiempo de valorar el negocio en función de su comportamiento en el sector privado.

Teniendo esto en cuenta, en 1990 el Gobierno decidió vender solamente el 60 por ciento de las acciones de la emisión inicial de dos empresas importantes de generación de energía. A continuación, se vendieron las acciones restantes a buen precio en un mercado establecido, aumentando los beneficios para el contribuyente en 2.300 millones de libras. Sin embargo, esta lección parece haberse olvidado en algunas ventas más recientes; se vendieron todas las acciones de una sola vez y la evidencia muestra que esto generó una pérdida de valor para el contribuyente.

El futuro

La privatización es, evidentemente, un aspecto de una serie de formas en las que los gobiernos se ven cada vez más como compradores y facilitadores, en lugar de proveedores de estos servicios. Lo que





comenzó con la venta de las industrias nacionalizadas se está extendiendo hacia lo que antes se percibían como servicios básicos estatales. La implicación del sector privado está adquiriendo una variedad de formas cada vez más complejas. Éstas incluyen la subcontratación y las franquicias. Recientemente, en varios países, inclusive el Reino Unido y España, los gobiernos han estado tratando de implicar al sector privado en la financiación y gestión de los servicios públicos. A esto lo llamamos la *Iniciativa de Financiación Privada* (la construcción y operación de activos privados que proporcionen un servicio público pagado por el Estado. Estos incluyen las cárceles, las carreteras, los puentes, los ordenadores y los hospitales.

En el Reino Unido estamos descubriendo que los conocimientos y las técnicas de fiscalización que hemos desarrollado en el examen de las privatizaciones son muy pertinentes al estudio de estas importantes ramificaciones de la privatización, se ha publicado el primero de una serie de informes sobre proyectos con el propósito de difundir las lecciones que hemos aprendido.

Las lecciones mundiales

Pero ¿qué pasa con el resto del mundo? Como ya saben, España y el Reino Unido están entre unas 180 naciones cuyas Instituciones Superiores Fiscalizadoras pertenecen a la Organización Internacional de Instituciones Superiores Fiscalizadoras (INTOSAI), un ente establecido bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que tiene entre sus actividades la promoción de la responsabilidad democrática en las finanzas públicas, a través de intercambios de experiencias. Una parte importante de este trabajo es la identificación y el intercambio de prácticas comu-

nes en nuevas áreas del trabajo de fiscalización.

Hace cuatro años, en vista del importante interés y trabajo desarrollado en muchas de sus regiones, INTOSAI decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre la Fiscalización de la Privatización. Con 23 Instituciones Superiores Fiscalizadoras de América, Asia, África y Europa, el Grupo cuenta con la mayor afiliación de cualquier Comité o Grupo de Trabajo de INTOSAI. En su reunión de Estambul en el mes de setiembre, el Grupo acordó el texto de un amplio conjunto de 40 pautas para la fiscalización de privatizaciones. Si los miembros de INTOSAI quedan satisfechos, esperamos que estas pautas sean aprobadas en el próximo Congreso de INTOSAI, que se celebrará en Montevideo en noviembre de 1998.

Tratar de destilar una variedad de mensajes clave y lecciones que cubran economías en todas las etapas de desarrollo, así como un amplio espectro metodológico, ha sido un ejercicio muy interesante. Esperamos que estas pautas ayuden, no sólo a los auditores, sino también a los vendedores y sus asesores, y a los licitantes, subrayando la importancia de demostrar al público que estas transacciones han de llevarse a cabo con la debida legalidad, decencia y relación calidad-precio.

¿En qué posición nos deja todo esto a los auditores estatales? Algunos dirían que en el paro. Los negocios se han privatizado. Los servicios se han privatizado. La competencia del mercado asegurará la optimización de recursos. Los auditores se pueden ir a casa. Pero, ¿cuántas cosas han cambiado realmente? En el Reino Unido, después de casi 20 años de privatizaciones, la cuota del Estado del producto

interior bruto ha caído del 43 por ciento al 42 por ciento. El dinero del contribuyente se sigue gastando, aunque cada vez más por proveedores de servicios del sector privado. Y todavía queda un gran elemento de monopolio en el suministro de servicios públicos por parte de organizaciones que están constituidas como empresas privadas pero que dependen del dinero público.

Quizás el contribuyente se esté beneficiando. Pero sugiero que sigue siendo muy importante que el auditor estatal realice un seguimiento del dinero público para asegurar que aquellos que son responsables de gastarlo también estén obligados a rendir cuentas. Y pienso que uno de los grandes retos a los que nos vamos a enfrentar durante los próximos años será el de asegurar para el contribuyente un acceso fiscalizador permanente, a medida que los canales a través de los cuales se gasta el dinero público se vuelven más variados e imaginativos. ■

*Las
privatizaciones
deben realizarse
con la debida
legalidad,
decencia y relación
calidad-precio*