

La auditoría de privatizaciones: un control necesario



Vicente Pina Martínez

Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Zaragoza

Tal como está evolucionando la política económica y presupuestaria del gobierno, parece evidente que las privatizaciones se van a convertir en los próximos años en una pieza importante en la reestructuración del sector público español, con repercusiones en los Presupuestos Generales del Estado a través de los correspondientes ingresos por venta, menores gastos en subvenciones y mayores ingresos fiscales, una vez que las empresas privatizadas se encuentren en beneficios.

Al margen de justificaciones teóricas de carácter económico y sociológico (el tema de las privatizaciones es una cuestión con un componente político importante y, por ello, opinable), de lo que no cabe la menor duda, es que estamos asistiendo en toda la Unión Europea a una redefinición de la presencia del Estado en las economías del siglo XXI. Y, además, a un nuevo equilibrio en el reparto de papeles en la producción de bienes y prestación de servicios entre un sector público que ha mostrado deficiencias y un sector privado que opera en mercados imperfectos, que requieren para funcionar de regulación gubernamental.

Las privatizaciones, y sobre todo las de servicios públicos, van a cambiar el papel del Estado, que dejará de ser el responsable de prestar servicios para pasar a ser el garante que asegure que los mismos se presten en términos razonables. La responsabilidad de los poderes públicos no terminará con la cesión de la prestación del servicio, sino que deberá llevarse a cabo el seguimiento del cumplimiento de las condiciones pactadas en materia de determinación de precios (cuando no exista mercado), calidad del servicio, mantenimiento de un nivel de servicios mínimo, nivel del empleo, nivel de salarios, garantías de inversión, restricciones en la venta posterior de activos, etc.

*La auditoría
debería constituir
un elemento
integrante de la
privatización*

El fenómeno de las privatizaciones no es nuevo en España. El gobierno socialista, entre 1993 y 1996, privatizó por valor de 1,279 billones de ptas., lo que ocurre es que hasta la fecha nadie había hablado de un plan sistemático de privatizaciones. En concreto, de privatizar ⁽¹⁾, tal como señalaba el ministro de Industria Josep Piqué, en una legislatura todas las empresas públicas, lo que da idea de la magnitud del proceso que se emprenderá en breve.

El objeto de este artículo no es entrar en el debate sobre la conveniencia o no de privatizar, o si el sector privado prestará más adecuadamente servicios que tradicionalmente han estado en manos del sector público, sino llamar la atención sobre un aspecto que en el Estado español no se le ha dado la importancia que merece, como es el control externo de las privatizaciones, o el papel a jugar por el Tribunal de Cuentas de España y los Tribunales de Cuentas Autonómicos, cuando se produzcan (principalmente en materia de sanidad y servicios locales) dentro de su ámbito de actuación.

Para comprender la importancia de la auditoría dentro del proceso de privatizaciones de cualquier país, baste señalar que la ONU en colaboración con la INTOSAI ⁽²⁾ dedicó un seminario monográfico en 1994, en el que participaron más de cuarenta países, junto con representantes de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, con el fin de intercambiar experiencias y aconsejar líneas de actuación para la auditoría y control de las mismas. INTOSAI y EUROSAI ⁽³⁾ vienen desde 1992

organizando reuniones de trabajo anuales para intercambiar experiencias a este respecto.

En los últimos meses se han repetido hasta la saciedad noticias en los medios de comunicación en torno a las privatizaciones proyectadas por el gobierno, análisis en profundidad, experiencias de otros países, etc., pero apenas se ha prestado atención a la figura del Tribunal de Cuentas como institución que debe garantizar el interés del contribuyente y que disciplina la acción del gobierno; como institución que asegure al ciudadano que las privatizaciones se llevan a cabo de forma que se adjudiquen a la mejor opción, que se realicen de la forma más beneficiosa para el contribuyente.

En las privatizaciones efectuadas hasta la fecha hemos observado con inquietud una presencia insuficiente (sin duda por falta de medios humanos y materiales) del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, nos ha inquietado todavía más que no lo hayan echado de menos los partidos políticos, sindicatos y otras fuerzas sociales. Los partidos políticos y sindicatos debaten a diario y

se lanzan duras acusaciones en la prensa sobre la honestidad y transparencia del proceso de privatizaciones. Así, el PP ha acusado repetidas veces al PSOE de prevaricación en el "caso Intelhorce"; Expansión (25-11-1995) se hacía eco de repetidas acusaciones de oscurantismo en la privatización de Sidenor; El País (11-5-1996) señalaba que "Los trabajadores de GEA acusan al INI de prevaricación por la venta de la compañía y presentan una denuncia ante la fiscalía". El mismo diario (4-2-1996) calificaba en titulares la privatización del 25% de Argentaria, como una "privatización con prisas", y "una colocación política". Por una parte el PSOE anticipaba, antes de empezar la legislatura, a través de su portavoz Cipriá Ciscar que "las empresas públicas serán para los amigos de Aznar" (Heraldo de Aragón 14-7-1996).

Toda esta ceremonia de acusaciones mutuas y confusión al ciudadano, se vería atenuada en el futuro con la auditoría sistemática por parte del Tribunal de Cuentas de todas las privatizaciones, con el fin de dar garantía de transparencia al proceso, tal como se está haciendo en Europa y otras partes del mundo, incluidos países con menos tradición democrática que el nuestro como Polonia, Hungría o Arabia Saudí.

A este respecto, estimamos que la auditoría debería constituir un elemento integrante de la privatización. Los ciudadanos no contamos, por ejemplo, con una opinión independiente sobre si las acusaciones anteriormente mencionadas son ciertas o no, como tampoco contamos con una opinión independiente sobre la oportunidad del momento de vender parte de Repsol o de cualquier otra empresa con participación pública. O si, en opinión de otros expertos, podía haberse ven-

*Los tribunales de
cuentas pueden
asegurar al
ciudadano que las
privatizaciones se
adjudiquen a la
mejor opción*

(1) El País, 11-5-1996.

(2) Asociación Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

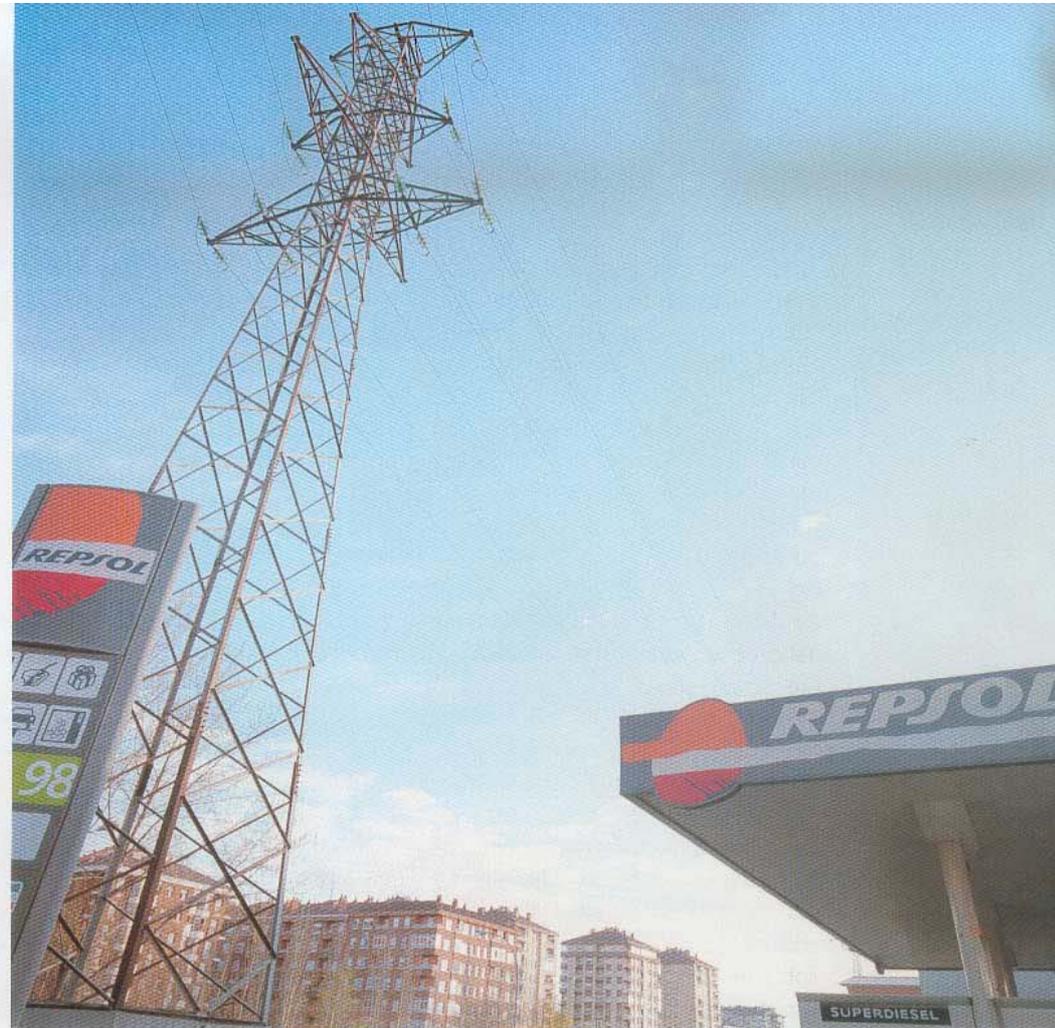
(3) Asociación Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

dido de forma más ventajosa para el ciudadano de como finalmente se hizo.

En el Reino Unido, Margaret Thatcher inicio uno de los mayores programas de privatización del mundo occidental, pero también la *National Audit Office* es un tribunal de cuentas que ha auditado exhaustivamente e informado al contribuyente sobre las privatizaciones que se han realizado. Cualquier ciudadano puede comprar en un quiosco de prensa o una librería, por unas 1.600 ptas., el informe de auditoría de la privatización del sector eléctrico, telecomunicaciones, líneas aéreas, líneas de autobuses, la imprenta del Estado o el servicio mas insignificante, lo que ha dotado al proceso de una transparencia muy importante.

Aquí, en España, no se ha hecho lo suficiente a este respecto, y lo que es peor, muchos abrigamos la duda razonable de que vaya a hacerse en el futuro con la profundidad y extensión que requieren este tipo de auditorías, a pesar de lo señalado por Pablo Isla (director general del Patrimonio del Estado), en el sentido de que cada privatización contaría con la fiscalización del Tribunal de Cuentas y un informe de auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado. Por cierto, que la auditoría de este último sería, en todo caso, una auditoría interna y por tanto, algo distinto a la auditoría externa del Tribunal de Cuentas.

El proceso para privatizar cualquier empresa o la prestación de servicios públicos es una cuestión compleja, donde se debe sopesar el equilibrio de un importante número de factores que, además, será distinto para cada sector. En el contexto internacional han sido motivo de privatización actividades enmarcadas en todos los sectores econó-



micos, industria, agricultura, infraestructuras, servicios, intermediación financiera, etc.

En cuanto a los métodos de privatización se han utilizado una amplia variedad: subasta, cesión gratuita a los empleados, venta en bolsa, venta a otra empresa, venta a los empleados, venta de activos, etc. Asimismo, existe una variedad importante de métodos de valoración de empresas: el valor de los activos de la empresa, los flujos de tesorería descontados y los beneficios futuros descontados, por citar los mas comunes, proporcionando cada uno de ellos resultados diferentes. Si a esto añadimos que, junto al método de valoración, habitualmente se emplean distintas formas de determinación del precio de venta final, como ofertas competitivas, asignación directa o negociación sin concurrencia, se abren escenarios diferentes que pueden resultar en una privatización más

ventajosa para el comprador o más ventajosa para el contribuyente.

También puede afectar al resultado final la prisa que tenga el gobierno por vender, que puede inducir a primar una resolución rápida frente a la maximización del beneficio para el contribuyente. Y, en el momento actual, en que toda la Unión Europea enfila la recta final de convergencia con los criterios previstos en el *Acuerdo de Maastrich* y los distintos países van a poner a la venta todo tipo de empresas (unos 32 billones de ptas. en activos), la tentación de vender deprisa puede ser alta.

A través de los tribunales de cuentas se debe controlar cada una de las fases del plan de privatización: decisión de vender, preparación para la venta y el proceso de venta en sí mismo, así como su repercusión sobre el Patrimonio del Estado. Igualmente, deben revisar la

legalidad de las actuaciones, la fiabilidad de la información financiera utilizada, la valoración del negocio realizada, la forma en que se seleccionó al comprador, razonabilidad del precio pagado, coste de la preparación de la empresa para la venta, elección del momento más oportuno para vender, coste social (puestos de trabajo), etc.

En las privatizaciones existe una relación compleja de intereses e interesados, como antiguos accionistas, compradores, competidores de los compradores, gerentes y trabajadores, proveedores, clientes, intermediarios, asesores, etc., que esperan participar en el proceso de privatizaciones. Sólo en comisiones se estima la tarta a repartir entre los intermediarios, en unos 70.000 millones de ptas., lo que hace imprescindible el control público de este proceso a través del Tribunal de Cuentas, que proporcione una base documental para que se informe adecuadamente al resto de la sociedad. No sólo al Parlamento, de cuyo Boletín Oficial apenas conocen su existencia los votantes, sino

poniendo los mencionados informes verdaderamente al alcance del ciudadano.

La presencia de los tribunales de cuentas en las privatizaciones va ligada a la obligación de rendir cuentas de todos aquellos que gestionan fondos que no les pertenecen, y que en el caso del sector público reviste especial importancia porque los fondos pertenecen a todos los ciudadanos y una mala gestión, en un escenario de recursos escasos y recorte del gasto público, supone privar a la sociedad del nivel de servicios acorde con los impuestos que paga.

Esta rendición de cuentas a la sociedad implica que las decisiones se tomen con prudencia, sean transparentes y acordes con la ley; que quien decida responda de sus acciones; que se informe de cada decisión, se encuentre debidamente documentada y se someta a una auditoría independiente cuyos resultados sean públicos. Por ello, la rendición de cuentas es un asunto de interés público de la mayor importancia. La rendición de cuentas

compromete tanto al que gestiona los recursos como a los beneficiarios de los servicios prestados. La rendición de cuentas y la buena gestión incrementan la confianza del ciudadano en las instituciones públicas, así como la solvencia del país en el concierto internacional.

Los tribunales de cuentas deben informar al Parlamento sobre la economía, eficiencia y eficacia con que se ha llevado a cabo todo el proceso de venta, lo que implica fiscalizar el cumplimiento de los objetivos económicos y políticos marcados para la privatización. El Tribunal de Cuentas no debe cuestionar estos objetivos (es una decisión política), pero si cerciorarse de que existen e identificarlos para determinar su grado de cumplimiento (eficacia), porque para controlar si una privatización se ha realizado de forma adecuada es condición necesaria conocer que se perseguía con la misma; es decir, tener objetivos claros y, además, explicitarlos.

En España se ha hablado mucho de privatizar varias empre-



*La rendición de
cuentas y la
buena gestión
incrementan la
confianza del
contribuyente en
las instituciones
públicas*

sas, pero se ha dicho poco de los objetivos perseguidos. Incrementar la eficiencia, promover el desarrollo de economías de mercado, dispersar el accionariado, obtener ingresos, o reducir el déficit, se encuentran entre los objetivos más comúnmente señalados en una encuesta mundial que realizó INTOSAI, siendo todos ellos, a priori, igualmente legítimos. Sin embargo, los objetivos deben formalizarse pública y explícitamente porque será la única forma que tendrá el ciudadano de saber si la privatización se ha hecho bien y pedir cuentas a los gestores públicos sobre la forma en que se llevó a cabo la operación.

A este respecto debe hacerse un esfuerzo de justificación e información, porque de lo contrario puede dar la impresión de que estamos asistiendo a la liquidación a precios de saldo de las empresas y servicios públicos. Explicar a la opinión pública las razones que justifican cada privatización, los objetivos que se persiguen y la transparencia que aportaría el control sistemático del Tribunal de Cuentas, será la mejor garantía del éxito del proceso y la legitimación social del mismo.

En 11 países europeos, entre los que se encuentran el Reino Unido y Francia, se han creado dentro del Tribunal de Cuentas -además de en el gobierno o el parlamento- departamentos especializados para auditar las privatizaciones; mientras que en Holanda se audita el gasto público recogido en los presupuestos generales antes y después de la privatización. Sus informes habitualmente se dirigen al gobierno y al parlamento, haciéndose posteriormente públicos. Como exponente de la importancia del trabajo de los tribunales de cuentas, el 50% de los conflictos que surgen en el transcurso de una privatización se producen entre estos y el gobierno correspondiente.

En los próximos años la auditoría de las privatizaciones, tanto de empresas públicas como de servicios tradicionalmente prestados por las administraciones públicas, constituirá -debería constituir- un desafío para el Tribunal de Cuentas de España y para los distintos Tribunales de Cuentas Autonómicos. Estos, deberán prepararse adecuadamente para auditar los programas de privatizaciones en sus respectivos ámbitos de actuación, lo que implicará, si es preciso, la colaboración de asesores externos.

La labor del Tribunal de Cuentas -de cualquier tribunal de cuentas del mundo- no estará exenta de importantes dificultades, empezando por limitaciones en el acceso metódico a la documentación de las privatizaciones o en la elección del momento oportuno para el control de un proyecto de privatización (resulta poco adecuado, por tardío, comenzar la auditoría cuando ha finalizado la privatización). Otras limitaciones, en ocasiones importantes, se encontrarán en el número de auditores y su especialización, falta de experiencia del personal técnico, incertidumbre

de la valoración del negocio realizada, falta de concreción de los objetivos prioritarios perseguidos por la privatización, ausencia de regulación específica cuando no existen mecanismos de competencia, etc.

Los auditores de los tribunales de cuentas están acostumbrados a moverse en el entorno de las Administraciones Públicas. Para auditar privatizaciones tienen que estar familiarizados con el mundo de los negocios y el sector en que operan las empresas o entidades a privatizar, el análisis de estados financieros, valoración de empresas, negociación con bancos, etc., lo que requerirá equipos interdisciplinarios o la colaboración de expertos.

El Tribunal de Cuentas deberá contar con expertos en auditorías de privatizaciones y formar otros especializados en el seguimiento de sectores regulados. Por todo ello, el Parlamento español y el resto de parlamentos autonómicos deberían tomar conciencia de la necesidad de dotar a sus respectivos tribunales de cuentas de los medios humanos, materiales y jurídicos necesarios para poder acometer esta labor.

No cabe la menor duda de que con el ambicioso programa de privatizaciones previsto por el gobierno (a nivel estatal se han apuntado cifras de unos ingresos globales para el Estado de 1,5 billones de ptas.), cualquier inversión tendente a posibilitar el control externo del proceso tiene garantizada su recuperación. El mero hecho de que el gobierno sepa que su labor va a ser detenidamente fiscalizada por expertos independientes y comunicada al Parlamento y al público en general, mejorará la calidad de los procedimientos en la toma de decisiones, incrementando la transparencia, el beneficio y aceptación social del proceso. ■

