

PPP EN ANEP: PRIVATIZACIÓN SILENCIOSA

JULIO MOREIRA*



¿Qué es PPP?

Recibe el nombre de "participación público-privada" el contrato celebrado entre una Administración pública y una empresa privada, en virtud del cual la empresa financia, y/o construye, y/o gestiona un servicio público, cobrando por ello a lo largo de varios años, ya sea mediante pagos de los usuarios, o de la autoridad pública, o una combinación de ambos.

Este mecanismo fue creado en Uruguay en 2011, durante el gobierno de José Mujica, al aprobarse la Ley N° 18.786 de "Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos".

La Ley establece que las PPP sólo podrán realizarse para el desarrollo de: 1) obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias; 2) obras de infraestructura energética; 3) obras de disposición y tratamiento de residuos; 4) obras de infraestructura social.

Quedan por fuera de la PPP aquellos servicios cuya prestación corresponde de forma exclusiva al Estado, como los educativos y sanitarios. En la educación, sí pueden privatizarse servicios asociados (como mantenimiento, equipamiento, limpieza y vigilancia) por hasta 35 años.

Esto significa que *la PPP no es sólo una forma de construir un edificio educativo, sino que además supone que ese edificio es privatizado por décadas para que sea una empresa quien lo repare, amueble, limpie y proteja; además, la empresa también puede disponer de las instalaciones para actividades propias, de acuerdo a lo establecido en los pliegos.*

¿Qué implica la instrumentación de contratos PPP en ANEP?

En el marco del plan quinquenal de infraestructura previsto por el Gobierno de Uruguay, la ANEP ha

realizado ya dos llamados a Licitación Pública Internacional, para el diseño, financiamiento, construcción y mantenimiento de centros educativos públicos, bajo el régimen de Contratos de PPP, por un plazo de 22 años.

El primer llamado se realizó el 24 de noviembre de 2016. Junto a 15 centros CAIF (dependientes de INAU), ANEP licitó 44 jardines para educación inicial. El 5 de junio de 2017 se conocieron las empresas que se presentaron al llamado. Se trata de tres consorcios: 1) Basiney - Nelit - Conami. 2) Ebital - Aldesa - Nirazeld. 3) Berkes - Saceem - Stiler

El segundo llamado se realizó el 20 de abril de 2017. Comprendió 23 escuelas, 10 polideportivos y 9 polos tecnológicos.

A la fecha, *están previstos dos nuevos llamados: el tercero incluirá (junto a 25 CAIF de INAU) 8 nuevas escuelas; el cuarto sumará 51 liceos.*

En todos los casos, una vez iniciada la etapa de operación de la obra, la empresa contratista deberá proporcionar, entre otros, los siguientes servicios: mantenimiento del edificio, mantenimiento y reposición del equipamiento, limpieza y mantenimiento del terreno.

12 razones por las que la PPP es un pésimo negocio para la Educación Pública

1. *El costo de los edificios es más alto que con una licitación tradicional.* La construcción de 165 centros, supone un monto que asciende a 400 millones de dólares. Hablamos de U\$S 2.400.000 por cada centro. En Secundaria, eso es lo que, promedialmente, ha pagado la ANEP los últimos años por edificios mucho más grandes de lo que serán los liceos PPP. Consideremos el caso del Liceo de Empalme Olmos, en ejecución. Su programa arquitectónico comprende, entre otros espacios, 10 aulas teóricas, 1 aula de informática, 1 aula de dibujo, 3 laboratorios, biblioteca,

sala de reuniones, SUM y salón de estudiantes. Todo en dos plantas con ascensor. La obra fue adjudicada por 78 millones de pesos (aproximadamente U\$S 2.700.000). En cuanto a los liceos PPP, el 90% tendrán apenas 7 aulas, 2 laboratorios, SUM, biblioteca y comedor. En una sola planta. Hablamos de 7 espacios pedagógicos menos, por casi el mismo dinero.

2. Se profundiza la política de otorgar exoneraciones tributarias y beneficios fiscales al gran capital. El 30 de enero de 2017, mediante decreto, Tabaré Vázquez resolvió que el Estado renuncia a recaudar impuestos para favorecer a las empresas adjudicatarias de proyectos PPP para la ANEP, exonerándolas de: a) Recargos a las importaciones. b) IVA a las importaciones. c) IVA en la compra de maquinarias, equipos, materiales y servicios. d) Impuesto al Patrimonio. Se ahonda así una estructura de recaudación estatal que recae fuertemente sobre el consumo, mientras que la suma de las rentas empresariales y los impuestos a la propiedad apenas llegan al 20% del total. Este tipo de estructuras impositivas genera injusticia, pues los hogares de menores ingresos se endeudan para lograr consumir, mientras que a los hogares más ricos les ocurre lo contrario.

3. Se prioriza el lucro privado a la creación de fuentes de trabajo. En el ya referido "Estudio de prefactibilidad socioeconómica" del primer proyecto de PPP para la ANEP, se realiza una evaluación costo-eficiencia mediante la comparación de dos alternativas constructivas. Y se termina optando por un sistema que "reduce los tiempos de ejecución y, por consiguiente, el consumo de mano de obra, lo que devendría en menores costos". Podrá discutirse si debe ser o no una política de Estado la generación de empleos dignos mediante la realización de obras públicas. Personalmente, entiendo que sí debe serlo. Pero no está en discusión que, al favorecer una modalidad constructiva poco intensiva en trabajo, con salarios más bajos y con más tecnología importada que en una obra tradicional, las autoridades han decidido favorecer el lucro privado y no el fin social que supone la creación de fuentes laborales dignas. No es buena cualquier iniciativa por el sólo hecho de generar empleo.

4. En Secundaria, el formato de los edificios es incompatible con el proyecto sindical de liceos de primero a sexto año. Existirán tan solo dos formatos de edificios: Uno de 7 aulas, 2 laboratorios, SUM, biblioteca, patio, cocina/comedor, SSHH, tisanería y archivo (90% de los liceos que se proyectan vía PPP). Otro de 12 aulas, 2 laboratorios, SUM, biblioteca, patio, cocina/comedor, SSHH, tisanería y archivo. Se trata de centros pequeños, en los que no existirán condiciones para que funcionen conjuntamente primer y segundo ciclo. De esta forma, la ANEP se posiciona en favor del ciclo básico terminal.

5. Los formatos constructivos no serán negociados con las comunidades. Los últimos años, el sindicato

conquistó la instalación de ámbitos en los que se presenta a la comunidad el diseño de la obra a ejecutar, para que ésta pueda modificarlo a partir de su conocimiento de las necesidades locales y de valoraciones de carácter pedagógico. Las obras PPP tienen un formato predeterminado en los pliegos, que no admite modificación alguna.

6. Los edificios y su equipamiento son del privado mientras haya contrato. A pesar de que los centros se construyen en terrenos públicos, están privatizados. De hecho, la retribución a la empresa adjudicataria es por concepto de "pago por disponibilidad", como contrapartida por ofrecer un servicio de acuerdo con las bases del llamado.

7. La empresa adjudicataria puede utilizar las instalaciones con otros fines. Dado que, mientras exista contrato, el edificio le pertenece, el privado puede desarrollar ciertas actividades y, de esa manera, generar ganancias adicionales.

8. Se limita la negociación colectiva con los sindicatos de la educación. En el "Pliego de condiciones administrativas" del primer proyecto de PPP para la ANEP, de noviembre de 2016, se señala que en el contrato a celebrar entre la Administración Pública y el privado, se dejará en manos de este último la dirección, logística y organización del personal, insumos, equipos y todo otro ítem necesario para el diseño, la construcción y la operación de los centros educativos. Y si bien se establecen ciertos parámetros básicos para la aceptabilidad de los servicios, ¿qué sucede si una organización sindical evalúa que esos parámetros muestran ser insuficientes? Por más que, al amparo de la ley de negociación colectiva, existiese un acuerdo entre la ANEP y los sindicatos de la educación para mejorar los criterios de aceptabilidad, dicho acuerdo podría verse obstaculizado en su concreción por la falta de voluntad del privado (pues nada lo obliga a aceptar cambios).

9. El Estado puede tener que indemnizar al privado en casos de paros y huelgas. Por contrato, la Administración Pública asume, entre muchos otros, los riesgos derivados de "ocupación de los Centros por parte del personal con vínculo laboral directo o indirecto con la Administración Pública Contratante". Dado que, por fuera de los horarios destinados a la ANEP, la empresa adjudicataria puede utilizar las instalaciones con otros fines, si se ocupa el centro, el daño al privado debe ser resarcido por el Estado.

10. El Estado debe indemnizar millonariamente al privado en caso de terminar anticipadamente el contrato. Si la extinción fuere imputable a la Administración Pública, ésta deberá abonar a la empresa adjudicataria el valor de las inversiones realizadas, además de indemnizarla por daños y perjuicios. La forma de pago, claramente definida, hace inviable que el Estado pueda asumirla presupuestalmente, por más que la modalidad PPP

haya demostrado ser inapropiada para los fines de la educación pública.

11. Se compromete parte del futuro de la educación de 22 a 35 años. El plazo del contrato es de 22 años, pero puede prorrogarse hasta alcanzar un total de 35 años. Así, para que una de las próximas Administraciones pueda reestructurar el funcionamiento de los locales de acuerdo a nuevas valoraciones políticas y pedagógicas, deberá sujetarse a lo dispuesto en los pliegos o bien renegociar con la empresa que los gestionará y pagarle aún más.

12. Se profundiza el proceso de mercantilización de la educación pública. El instrumento PPP busca maquillar el déficit fiscal, garantizando el lucro empresarial. Se instala así el predominio de una lógica eficientista en el sector público, y en un sector tan sensible como la educación. Con la PPP, el cumplimiento de una obligación pública (lógica del bien común) pasa a depender de intereses económicos privados (lógica del lucro).

¿Es lo privado mejor que lo público?

Alguien podría considerar que, a pesar de todos los argumentos precedentes, quizá haya fuertes argumentos a favor de la PPP. Básicamente, los defensores de la PPP recurren a dos ideas: lo privado es más eficiente que lo público, y los Estados no tienen recursos para hacer frente a los desafíos de infraestructura pública. Consideremos, pues, ambas ideas.

Con respecto a la idea de que lo privado es más eficiente que lo público, **la experiencia internacional muestra los peligros de la privatización via PPP:**

- En Reino Unido, se produjeron renegociaciones en el 33% de los proyectos firmados entre 2004 y 2006, y cada cambio fue equivalente al 17% del valor inicial del proyecto.
- En Francia, el costo de una PPP para construir un hospital cerca de Paris, l'Hopital Sud-francilien, aumentó en 115 millones de euros sobre el valor del cálculo original.
- En Chile y Colombia, las tres cuartas partes o más de las PPP para carreteras han sido renegociadas, lo que ha incrementado los costos entre un 20 y un 140%.

La experiencia local también muestra los peligros de los servicios educativos privados:

La crisis de emblemáticos colegios montevideanos (José Pedro Varela, Gabriela Mistral, Elbio Fernández, Sagrada Familia, Cervantes, Nubarián) no se ha debido a que se gasta más de los que se recauda, sino a la subordinación de lo pedagógico frente al afán de lucro del privado.

Miremos, además, la denuncia que los trabajadores del SINTEP realizaron las últimas semanas acerca de sus condiciones de trabajo como empleados de ONGs educativas en convenio con INAU (CAIF y centros adolescentes). La denuncia comprendió edificios en peligro de derrumbe, caños rotos, insalubridad debido a la presencia de roedores y salarios impagos.

Resulta claro que si hay instituciones privadas que ofrecen servicios educativos de esta forma, ello se debe a que la matriz de la enseñanza privada está profundamente permeada por el afán de lucro. Y ello se da por la combinación de dos factores que hacen que abrir un colegio sea un "negocio redondo": las exoneraciones fiscales y los salarios bajos que se pagan.

¿No hay plata para construir centros educativos sin recurrir a la PPP?

El otro argumento que se ofrece en defensa del mecanismo de la PPP es que el Estado no tiene plata para realizar las obras públicas necesarias.

En el "Estudio de prefactibilidad socioeconómica" del primer proyecto de PPP para la ANEP (44 jardines infantiles y 15 centros CAIF), de agosto de 2016, las autoridades afirman que el mayor problema de las concesiones tradicionales (las que licitan sólo la construcción) es que el sector público debería contar con el financiamiento total del proyecto, y ello no sería posible debido a las actuales "condiciones financieras" del Estado.

De la premisa "no hay plata", las autoridades extraen la conclusión "debemos encargarle a un privado la realización de las obras". Uno se pregunta: ¿y quién le pagará al privado los costos de las obras? El Estado no puede ser, porque se supone que no tiene plata. ¿Le cobrarán una cuota a los usuarios, en este caso, a las familias de los estudiantes? En principio, no.

Quien terminará pagando a la empresa los costos de las obras y su puesta en funcionamiento es... el Estado. Y pagará más que con una concesión tradicional, pero dividiendo el pago en más de veinte años

Usted se preguntará: ¿dónde está el negocio de las autoridades? **Sucede que si el Estado invierte directamente, toda esa inversión impacta en el déficit fiscal (Criterio Caja, que rige la contabilidad pública en este país). En cambio, si lo hace a través de la participación público-privada, la deuda se "oculta" al quitarla del presupuesto actual y patearla para adelante (Criterio Devengado, que rige la contabilidad privada).**

Al decir de Fernando Esponda: "El camino escogido nos permite ir a las calificadoras de riesgo para, bien peinaditos, mostrarles que nuestras cuentas fiscales están equilibradas, que nuestro déficit fiscal no es tan alto, y que nos mantengan el Investment Grade, para luego ir nuevamente bien peinaditos a los inversores y

mostrarles que tenemos un sote, que somos confiables, que traigan su dinero a este bendito país”.

El gobierno y las autoridades de la educación cedieron ante el lobby empresarial

Pero, aunque las PPP se promueven como una solución para países con restricciones fiscales, los hechos sugieren que, al contrario, empeoran los problemas fiscales. Los seis países que más han recurrido a las PPP en los últimos años son Chipre, Grecia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido. Los cuatro primeros siguen sujetos a los paquetes de rescate de la “troika”, y los dos últimos se enfrentan a grandes problemas fiscales.

Los capitalistas desarrollan ahora una ofensiva mundial para apropiarse del dinero que rodea los sistemas de educación pública. Grandes empresas transnacionales (Pearson, Google, Apple, Santander, BBVA, HSBC y otras) lideran dicha ofensiva. El botín es grande. ***Se estima que en 2020 el comercio educativo mundial ascenderá a 6 trillones de dólares.***

Gracias a una notable red de instituciones internacionales (sobre todo el Banco Mundial), gobiernos (especialmente EEUU y los miembros de la Unión Europea) y entidades corporativas (como el Foro Económico Mundial), ***la herramienta más promovida para la privatización del mercado educativo es la PPP.*** De hecho, el Banco Mundial subvenciona a las empresas y ofrece préstamos a los gobiernos a condición de que utilicen las PPP.

En nuestro país, esta ofensiva privatizadora encontró fuertes aliados no sólo en el Poder Ejecutivo que preside Tabaré Vázquez (que cursa procesos de PPP para rutas, tranvías y cárceles), sino también -muy tristemente- en el CoDiCen de la ANEP. En noviembre de 2015, fue Wilson Netto, presidente de la ANEP, quien solicitó autorización al Ministro de Economía y Finanzas para construir y hacer funcionar 165 centros educativos bajo la modalidad PPP.

En las sesiones del CoDiCen de la ANEP en que se discutió la licitación de centros vía PPP, los representantes del gobierno nacional, Netto, Mota y Luaces, apoyaron sin reparo alguno. Resulta claro que la educación pública está en manos de políticos que han cedido antes los intereses del capital transnacional. Lo asuman o no.

¿Qué podemos hacer?

El histórico compromiso de FeNaPES con la educación pública nos obliga a exigirle tanto al gobierno nacional, como a sus representantes en el CoDiCen de la ANEP, a buscar una alternativa pública a la privatización. Se trata de una definición ideológica inspirada en el uso solidario de los recursos colectivos, y de una ineludible responsabilidad democrática.

Dado que es un buen pagador, el Estado podría conseguir préstamos de bajo interés para financiar directamente todas las obras de infraestructura que la educación pública necesita. Y ello sería mucho más barato que hacer y sostener las obras a través del mecanismo PPP.

Ante todo, debemos generar espacios de información e intercambio en cada una de nuestras filiales, muy especialmente en aquellas que están directamente involucradas en la proyección de liceo PPP. Por más que sea una definición superior de la Federación, es necesario que cada filial declare públicamente su rechazo a esta modalidad privatizadora.

Además, debemos promover el debate de todas las organizaciones sindicales acerca del uso de la PPP en la educación, refutando el discurso de que el Estado no tiene plata y de que la lógica privada es más eficiente que la pública.

De la resistencia que podamos desplegar a la aplicación de esta ofensiva privatizadora en la educación, dependerá que la administración de los centros no queden en manos de privados durante décadas, dando ingreso a la competencia entre centros por la captación de estudiantes.

****Comité Ejecutivo de FeNaPES
Secretaría de Presupuesto e Infraestructura***

Agradezco A Martín Jauge y Martín Sanguinetti, integrantes de Cooperativa Comuna, los aportes, críticas y comentarios que gentilmente hicieron sobre el borrador de este artículo.

Fuentes consultadas:

Acta de apertura de licitación pública internacional 47/2016. 5 de junio de 2017.
ANEP, CAIF, INAU, CND. Estudio de prefactibilidad socioeconómica. Agosto de 2016.
ANEP, CAIF, INAU, CND. Pliego de condiciones administrativas. Noviembre de 2016.
ANEP, CAIF, INAU, CND. Pliego de condiciones técnicas. Noviembre de 2016.
ANEP, CAIF, INAU, CND. Proyecto de contrato. Noviembre de 2016.
ANEP, CoDiCen. PPP en infraestructura educativa. Noviembre de 2016.
ANEP, CoDiCen. Registro de iniciativa pública. 4 de noviembre de 2015.
Informes de los centros dependientes de Educación Solidaria en convenio con MIDES e INAU. Agosto de 2017.
Presidencia de la República. Resolución 060/017. 30 de enero de 2017.
Presidencia de la República. Resolución 518/017. 29 de mayo de 2017.
Tribunal de Cuentas. Resolución 35/16. 20 de enero de 2016.

Bibliografía:

Castillo, Jimena. Recursos frescos o privatización encubierta.
Esponda, Fernando. El fantasma del Estado ineficiente.
Esponda, Fernando. El paradigma de la lavandería.
Hall, David. Por qué es necesario el gasto público.
Hall, David. Por qué las asociaciones público privadas no funcionan.