

Las inversiones vía PPP y su impacto en la Educación en Uruguay

Abril, 2018

Resumen

- Las inversiones o contratos de Participación Público-Privada (PPP) son aquellos en que el Estado le encarga a un privado, por un período de tiempo determinado, el diseño, la construcción y el mantenimiento (o alguna de dichas prestaciones), además de la financiación, de determinada infraestructura pública como por ejemplos: carreteras, cárceles, hospitales o escuelas.
- En contextos de políticas neoliberales, la meta de reducir el Déficit Fiscal lleva a limitar la inversión pública. Sin embargo, esta restricción choca a veces con la necesidad que tienen los gobiernos de realizar inversiones en infraestructura. Así es que surgen alternativas para poder eludir la restricción contable y efectivamente ejecutar la inversión. Dentro de estas alternativas aparecen: fomentar la inversión privada otorgando marcos jurídicos de promoción, exoneración de impuestos e incluso asunción de riesgos por parte del Estado; realizar Contratos de PPP, o impulsar la inversión pública a través de vehículos especiales como fideicomisos o leasings. Por lo tanto, los contratos PPP nacieron en parte como una estratagema contable, una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el gasto y el endeudamiento público.
- Cuando se realiza un Contrato de PPP, el Estado no realiza ningún pago hasta que la infraestructura esté finalizada. Por lo tanto, si pensamos en las construcciones del Primer Proyecto de Infraestructura Educativa, algunos de los centros se construyen durante el 2018, pero la ANEP empieza a pagar por ellos en 2019 cuando estén prontos y operativos.
- Para las empresas privadas este tipo de contratos representan una negocio muy atractivo ya que un solo contrato les proporciona una fuente de ingresos durante 20 ó 30 años. Los ingresos que obtienen, se prevén por diferentes modalidades: pago del usuario por el servicio, pago de cánones por parte del sector público, entre otras. A su vez, se puede dar alguna modalidad en forma exclusiva o puede ser combinadas.
- En Uruguay, la Ley sobre las inversiones de Participación Público-Privada (PPP) se aprobó en 2011 (Ley Nº 18.786). A su vez, se han elaborado tres decretos reglamentarios: enero de 2012; agosto de 2012 y en setiembre de 2015. Por otro lado, *“en ningún caso, los Contratos de Participación Público-Privada podrán incluir:*

servicios educativos cuando se trate de centros educativos". Sin embargo, ni la Ley ni los decretos reglamentarios definen que son los servicios educativos.

- La Ley de Presupuesto que se aprobó en 2015, establece la intención de realizar 439 obras nuevas (ya sean ampliaciones o construcciones totalmente nuevas) para toda la ANEP para el período 2016-2020. De estas 439 obras: 165 (38%) son vía Contratos de PPP mientras que las restantes 274 (62%) son con financiamiento genuino de la ANEP, es decir, con el mecanismo tradicional.
- A marzo de 2018 hay cuatro Proyectos de Infraestructura Educativa en marcha, los cuales se encuentran en diferentes etapas.
- En el segundo proyecto de infraestructura se prevé la construcción de 23 Escuelas de Tiempo Completo: 7 escuelas de 6 aulas y 16 escuelas de 9 aulas; 9 Polos Tecnológicos; 10 Polideportivos. Estos se registrarán por un contrato a 22 años: la construcción se realiza en **1 ó 2 años** y el mantenimiento por **20 años**. Se empezarán a construir en la mitad del año, y se espera que algunos centros estén disponibles a partir de 2019.
- La inversión inicial incluyendo equipamiento de un polo tecnológico es de 26,2 millones de Unidades Indexadas (UI) y tiene un costo de mantenimiento de 2,3 millones de UI en promedio por año. A su vez, requieren 14 cargos y 600 horas docentes para estar operativos, lo que implica un costo anual de 6,2 millones de UI. Por último, se estima que los polos tecnológicos se construyen en su totalidad en 20 meses.
- Los Polos Tecnológicos tendrán 215 días de trabajo al año, de lunes a viernes, desde el primer lunes de febrero al 22 de diciembre de cada año, excepto periodos vacacionales y días feriados oficiales en Uruguay.
- Para días y horas del año que no sean de trabajo, las partes podrán acordar un régimen de "Uso Mixto". La Contratante, tendrá derecho a establecer periodos de Uso Mixto dentro de los siguientes: para los Centros Tipo C los sábados de 8:00 a 14:00 horas en hasta 15 ocasiones por año lectivo. La Contratista evitará realizar en dichos días y/u horas tareas de mantenimiento que sean incompatibles con el uso que se dará al Centro.
- Con respecto a la situación laboral, en el caso de los docentes no habrá cambios ya que los Contratos de PPP no afectan a los servicios educativos. Sin embargo, los trabajadores que se encarguen de las tareas de mantenimiento y limpieza, pasarán a ser trabajadores privados.
- A pesar de que la argumentación de la construcción vía PPP pueda parecer de índole técnica y contable, la forma de financiación a través de esta vía no es trivial. Implica,

por la vía de los hechos, la pérdida parcial o total de la propiedad del Estado de activos fundamentales para el país junto con una menor capacidad de control de los gastos del estado y/o procesos que terminan siendo más costosos que si la inversión hubiera sido realizada directamente por el Estado.

1. Origen de las PPP

Las inversiones o contratos de Participación Público-Privada (PPP) son aquellos en que el Estado le encarga a un privado, por un período de tiempo determinado, el diseño, la construcción y el mantenimiento (o alguna de dichas prestaciones), además de la financiación, de determinada infraestructura pública como por ejemplos: carreteras, cárceles, hospitales o escuelas.

Los tres mecanismos principales de asociación Público-Privada son:

- a. Concesiones. En este caso, los usuarios del servicio pagan directamente al privado, sin ninguna remuneración procedente del sector público. Por ejemplo: las rutas y los peajes en nuestro país.
- b. Empresas conjuntas o PPP institucionales. Se crea una nueva empresa, donde tanto el sector público como el privado se convierten en accionistas. Por ejemplo: Petrobras en Brasil o Pemex en México.
- c. PPP contractuales. La relación entre el sector público y el sector privado está regida por un contrato que incluye la construcción y el mantenimiento de determinada infraestructura pública.

Los dos primeros son de larga data y por tanto un poco más conocidos, lo novedoso para Uruguay aparece con los Contratos de PPP. En este sentido, conviene preguntarse: ¿por qué han tenido tanta aceptación los contratos de PPP siendo que ya existían otras formas de “consorcio público privado”?

En primer lugar, hubo en diferentes países una introducción de reglas fiscales que limitan el endeudamiento estatal (por ejemplo, la Unión Europea fija un Déficit Fiscal máximo del 3% del Pib). Sin embargo, varios gobiernos querían invertir en infraestructura pública. Por lo tanto, los Contratos de PPP se convirtieron en una solución porque las normas contables permiten tratar a estos contratos como un préstamo privado y no como un préstamo público, de modo que el dinero puede tomarse prestado sin infringir las normas fiscales. Es decir, los Contratos de PPP nacieron en parte como una estratagema contable, una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público.

Por otro lado, para las empresas privadas este tipo de contratos representan un negocio muy atractivo ya que un solo contrato les proporciona una fuente de ingresos durante 20 ó 30 años.

En suma, surge de una combinación de política de privatización y una forma de equilibrar los

presupuestos, mediante el ocultamiento de deuda pública.

Por otro lado, los Contratos de PPP permiten al Estado cumplir con el objetivo de reducir el Déficit Fiscal. ¿Por qué se da esto?

En primer lugar, se debe simplemente a criterios contables. El Estado registra la inversión pública con el “criterio caja”, es decir, registra toda la inversión el año que se ejecuta al igual que hace con cualquier otro gasto. Es decir, en términos contables cuando se construye un centro educativo, el año que se realiza la construcción se contabiliza la totalidad del valor, al igual que cuando se compra cualquier otro insumo o cuando se pagan los sueldos.

Esto genera un problema de restricción de inversión en infraestructura social ya que la meta de reducir el Déficit Fiscal lleva a limitar la inversión pública. Sin embargo, esta restricción choca a veces con la necesidad que tienen los gobiernos de realizar inversiones en infraestructura. Así es que surgen alternativas para poder eludir la restricción contable y efectivamente ejecutar la inversión. Dentro de estas alternativas aparecen: fomentar la inversión privada otorgando marcos jurídicos de promoción, exoneración de impuestos e incluso asunción de riesgos por parte del Estado; realizar Contratos de PPP, o impulsar la inversión pública a través de vehículos especiales como fideicomisos o leasings.

Por lo tanto, uno de los beneficios que tienen los Contratos de PPP está vinculado a su contabilización en las cuentas fiscales. Estos contratos no cuentan como deuda pública y no contribuyen al Déficit Fiscal. Esto lleva a una distorsión que hace atractivas las PPP para los gobiernos, no porque sean una mejor opción, sino porque permiten trucos contables que “disfrazan” la deuda pública.

A su vez, cuando se realiza un Contrato de PPP, el Estado no realiza ningún pago hasta que la infraestructura esté finalizada. Por lo tanto, si pensamos en las construcciones del Primer Proyecto de Infraestructura Educativa, algunos de los centros se construyen durante el 2018, pero la ANEP empieza a pagar por ellos en 2019 cuando estén prontos y operativos.

El problema es que esta “trampa al solitario” no es inocua. Implica, por la vía de los hechos, la pérdida parcial o total de la propiedad del Estado de activos fundamentales para el país junto con una menor capacidad de control de los gastos del estado y/o procesos que terminan siendo más costosos que si la inversión hubiera sido realizada directamente por el Estado.

2. Normativa

En Uruguay, la Ley sobre las inversiones de Participación Público-Privada (PPP) se aprobó en 2011 (Ley Nº 18.786). A su vez, se han elaborado tres decretos reglamentarios: enero de 2012; agosto de 2012 y en setiembre de 2015.

Según la normativa, los contratos de PPP son aquellos donde la Administración Pública le encarga a un privado, por cierto período, el diseño, la construcción y la operación de cierta

infraestructura, además de la financiación. Además, el plazo máximo de duración de los contratos y de sus prórrogas, no podrá exceder 35 años.

A su vez, según el artículo 2 de la Ley, *“sólo podrán celebrarse Contratos de Participación Público-Privada cuando previamente se resuelva, en la forma prevista en la presente ley, que otras modalidades alternativas de contratación no permiten la mejor forma de satisfacción de las finalidades públicas.”*

Respecto a los ingresos que obtiene el privado, se prevén diferentes modalidades: pago del usuario por el servicio, pago de cánones por parte del sector público, entre otras. Y a su vez, se puede dar alguna modalidad en forma exclusiva o puede ser combinadas.

Además la normativa establece de manera taxativa las obras de infraestructura social que se pueden realizar con esta herramienta: *“cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano.”*

Por otro lado, *“en ningún caso, los Contratos de Participación Público-Privada podrán incluir: servicios educativos cuando se trate de centros educativos.* Sin embargo, ni la Ley ni los decretos reglamentarios definen que son los servicios educativos.

3. Las PPP en la Educación de Uruguay

La Ley de Presupuesto que se aprobó en 2015, establece la intención de realizar 439 obras nuevas (ya sean ampliaciones o construcciones totalmente nuevas) para toda la ANEP para el período 2016-2020. De estas 439 obras: 165 (38%) son vía PPP mientras que las restantes 274 (62%) son con financiamiento genuino de la ANEP, es decir, con el mecanismo tradicional.

En el caso de los Proyectos de Infraestructura Educativa, la ANEP ha optado por la modalidad DBFO (por la sigla en inglés), que incluye: el diseño, la construcción, el financiamiento y el mantenimiento de las diferentes obras.

A marzo de 2018 hay cuatro Proyectos de Infraestructura Educativa en marcha, los cuales se encuentran en diferentes etapas. A continuación se describen someramente el “estado de situación” de cada uno.

A. Primer Proyecto de Infraestructura Educativa

Incluye:

- 44 Jardines de Infantes;
- 15 Centros CAIF.

Se regirá por un contrato a 22 años: la construcción se realiza en 1 ó 2 años y el mantenimiento por 20 años. Se empezarán a construir en la mitad del año. Se espera los

primeros centros estén disponibles a partir de 2019.

B. Segundo Proyecto de Infraestructura Educativa

Incluye:

- 23 Escuelas de Tiempo Completo: 7 escuelas de 6 aulas y 16 escuelas de 9 aulas;
- 9 Polos Tecnológicos;
- 10 Polideportivos.

Se regirán por un contrato a 22 años: la construcción se realiza en **1 ó 2 años** y el mantenimiento por **20 años**. Se empezarán a construir en la mitad del año. Se espera que algunos centros estén disponibles a partir de 2019.

C. Tercer Proyecto de Infraestructura Educativa

Incluye:

- 15 escuelas
- 27 centros CAIF

El 30 de mayo es la fecha programada para la apertura de ofertas.

D. Cuarto Proyecto de Infraestructura Educativa

Incluye:

- 42 liceos

Por lo tanto, hay en marcha unas 143 obras vía Contratos PPP, de las 165 proyectadas para el período 2016-2020. Es decir, un 87% del total de obras para el quinquenio.

4. Segundo Proyecto de Infraestructura Educativa: análisis de los Polos Tecnológicos

El conjunto está conformado por tres edificios con funciones diferentes:

El sector A, destinado a Aulario (1.815 m²), el sector B que tiene los servicios comunes (490 m²) y el sector C destinado a Taller (365 m²). Los mismos se ubican de tal manera que puedan trabajar independientemente y sin generar interferencias de uso entre ellos.

El primer edificio es de dos niveles y consta de 6 aulas comunes de 44m² cada una y un aula de informática de 65 m². Tiene 3 laboratorios con la correspondiente zona de preparación (135 m²), 5 talleres que abarcan una superficie de 315 m² y 130 m² de superficie para los servicios administrativos (dirección, secretaría, adscripción, etc.). Cuenta con dos baterías de baños para alumnos, una en cada piso, que incluyen 2 servicios higiénicos con accesibilidad universal; 2 gabinetes higiénicos para docentes, 2 gabinetes para administración y una tisanería para administración.

El segundo edificio, que alberga los servicios comunes, se comunica con el aula a través de un patio abierto pavimentado. El mismo cuenta con un auditorio de 160 m² con dos baños anexos, una biblioteca de 100 m², una cantina con área de preparación y una cocina. **El proyecto está pensado para que estos espacios puedan ser usados por el centro educativo o abrirse a la comunidad local.**

Finalmente, un tercer volumen se destina al taller de Agrónoma, el cual se ubica más alejado de los dos primeros y con acceso vehicular independiente. El mismo cuenta con una zona de trabajo de 245 m² y 97 m² destinados a laboratorios.

Dados los requerimientos de consumo de energía eléctrica del programa, se prevé dentro del proyecto la construcción de una sub-estación de UTE.

La inversión inicial incluyendo equipamiento de un polo tecnológico es de 26,2 millones de Unidades Indexadas (UI) y tiene un costo de mantenimiento de 2,3 millones de UI en promedio por año. A su vez, requieren 14 cargos y 600 horas docentes para estar operativos, lo que implica un costo anual de 6,2 millones de UI. Por último, se estima que los polos tecnológicos se construyen en su totalidad en 20 meses.

Además en este proyecto, la intención es incluir los siguientes servicios:

- Diseño de los edificios.
- Su construcción.
- Su financiación.
- Su mantenimiento, preventivo y correctivo a lo largo del plazo del contrato. Limpieza rutinaria y profunda.
- Seguridad de los predios y edificios.
- Cuidado de las áreas libres del padrón en que se encuentre el edificio.

En síntesis, se busca que bajo esta modalidad que el sector privado brinde servicios a la infraestructura, mientras que el aprendizaje continúe en manos del sector público, ya que no se transfiere ningún servicio educativo.

Cantidad de construcciones por departamento y por tipo de centro educativo

Departamento	Escuela 6 aulas	Escuela 9 aulas	Polideportivo	Polo Tecnológico	Total
Artigas	---	1	1	---	2
Canelones	3	2	2	1	8
Cerro Largo	---	2	---	1	3
Colonia	---	---	1	1	2
Durazno	---	2	---	---	2

Maldonado	---	3	---	---	3
Montevideo	2	2	---	2	6
Paysandú	---	---	1	1	2
Río Negro	---	---	1	---	1
Rivera	---	1	1	---	2
Rocha	---	---	---	1	1
Salto	---	2	1	1	4
San José	2	---	1	1	4
Tacuarembó	---	1	---	---	1
Treinta y Tres	---	---	1	---	1
Total	7	16	10	9	42

Localización de los Polos Tecnológicos

Institución	Departamento	Localidad
CETP	Canelones	Las Piedras
CETP	Cerro Largo	Melo
CETP	Colonia	Colonia del Sacramento
CETP	Montevideo	Barrio Pablo Estramín
CFED	Montevideo	Barrio Sur
CETP	Paysandú	Paysandú
CETP	Rocha	Chuy
CETP	Salto	Salto
CETP	San José	San José de Mayo

5. Principales Consecuencias de las PPP

Según surge del análisis de los pliegos, en el caso de los Polos Tecnológicos:

- Tendrán 215 días de trabajo al año, de lunes a viernes, desde el primer lunes de febrero al 22 de diciembre de cada año, excepto periodos vacacionales y días feriados oficiales en Uruguay.
- Las Horas de Trabajo son: de las 7:30 a las 21:00 horas. Adicionalmente, las áreas funcionales del Sector B (Auditorio, Biblioteca, Cantina, Cocina y otros servicios comunes) tendrán días de trabajo en 45 sábados al año, en las semanas que los

Centros Tipo C tengan días de trabajo. Las Horas de Trabajo son de 8:00 a 14:00 en estos sábados.

- Para días y horas del año que no sean de trabajo, las partes podrán acordar un régimen de “Uso Mixto”. La Contratante, tendrá derecho a establecer periodos de Uso Mixto dentro de los siguientes: para los Centros Tipo C los sábados de 8:00 a 14:00 horas en hasta 15 ocasiones por año lectivo. La Contratista evitará realizar en dichos días y/u horas tareas de mantenimiento que sean incompatibles con el uso que se dará al Centro.

Con respecto a la situación laboral, en el caso de los docentes no habrá cambios ya que los Contratos de PPP no afectan a los servicios educativos. Sin embargo, los trabajadores que se encarguen de las tareas de mantenimiento y limpieza, pasarán a ser trabajadores privados.