Imprimir

INFORME ESPECIAL: El sistema de inversión Participación Público-Privada. El caso británico
El régimen de Participación Público-Privada que el gobierno de Mauricio Macri impulsa para financiar obras de infraestructura tiene su origen en el Reino Unido en los 90. Es una idea del neoliberalismo thatcherista, que hoy está en crisis por su opacidad, trucos financieros, paraísos fiscales e irregularidades. Es un sistema carísimo para el Estado. En Gran Bretaña, el costo final de las obras es 40 por ciento más caro si la inversión la hubiera encarado directamente el Estado.

La iniciativa publico privada que el gobierno de Mauricio Macri busca impulsar este año tiene su origen en el Reino Unido en los ‘90. Hoy esta idea del neoliberalismo thatcherista, que lleva el nombre de Private Finance Initiative (PFI), está en crisis en su propia cuna. Uno de los más importantes protagonistas privados del PFI, la segunda constructora del Reino Unido, Carillion fue a la quiebra en enero y por el Comité Investigador de la Cámara de los Comunes están desfilando sus directivos y las “Big 4”, las cuatro grandes auditoras internacionales que, supuestamente, debían controlar su funcionamiento. Lo que surge de estos duros interrogatorios parlamentarios es la opacidad, trucos financieros, paraísos fiscales y toda la típica parafernalia desregularizadora.

La National Audit Office (NAO), que supervisa las cuentas y contratos estatales, señaló en un informe que el problema no se limita a Carillion: el sistema Público–Privado ha resultado un carísimo fiasco que el Estado (el contribuyente) tendrá que pagar hasta 2040. Según la NAO la cifra total que desembolsará el Estado británico en los próximos 25 años ronda las 200 mil millones de libras (unos 225 mil millones de dólares), muchísimo más que si la inversión la hubiera encarado directamente el Estado: el costo final resultará un 40 por ciento más caro.

Joel Benjamin, de People versus PFI, una ONG formada en 2014 para combatir este tipo de iniciativas, dialogó con Cash sobre la actual crisis y sus repercusiones en otros países que buscan atajos privados para el financiamiento de la obra pública.

Cómo surgió el PFI en el Reino Unido?

–La idea surge a principios de los ‘90, después de la caída del Muro de Berlín. La premisa básica era que el Estado debía replegarse a su mínima expresión y el sector privado debía asumir la inversión en infraestructura que necesitaba el país. El ministro de Economía de los conservadores bajo John Major, Ken Clarke, armó un panel con 15 representantes de la City, la industria y la administración pública para introducir el PFI en educación y salud, en el servicio penitenciario y la construcción de carreteras.

¿Hubo otros protagonistas?

–Grandes auditoras internacionales como PWC y KPMG, y bancos como el Royal Bank of Scotland y el Barclays, formaron parte de este panel sobre una iniciativa que los iba a beneficiar directamente porque las auditoras se encargarían de monitorear los proyectos y los bancos aportarían el financiamiento. Es interesante además que, desde un principio, había una unidad encargada de estudiar cómo se exportaría el modelo. En otras palabras, para los bancos y las auditoras el lanzamiento del PFI tenía una dimensión de negocio global.

El argumento era que el Estado no podía financiar estos proyectos y entonces se aliaba al sector privado.

–Hay una frase de Alan Milburn, ministro de Salud del Nuevo Laborismo que tomó el poder en 1997 y se convirtió en un gran propulsor del PFI, que resume este argumento. Alan Milburn dijo, y cito textual: “cuando hay una limitada cantidad de capital para la inversión pública, tenemos el PFI o la nada”. Una frase muy simple y muy falsa. En el estallido financiero de 2008 hubo cientos de miles de millones de libras del erario público para rescatar a los bancos. Es decir, que capital había.

¿Qué es lo que no había?

–Lo que no había era voluntad política de que el Estado interviniera, pero como se necesitaba la inversión en infraestructura surgieron estos contratos con el sector privado que no requieren que el Estado invierta dinero al inicio. La compañía que se hace cargo del proyecto construye un hospital, una escuela, una carretera y esto no figura en los libros contables del gobierno: no forma parte del déficit. El Estado solo empieza a pagar cuando estos proyectos de infraestructura están en condiciones de ser utilizados. Pero los contratos establecen además que las compañías privadas se hacen cargo del funcionamiento de las escuelas, hospitales o carreteras durante un período de 30 años. Es decir, que el Estado no solo paga por la construcción sino por el funcionamiento de estos servicios durante todo este período.

¿Cómo es el balance a más de 25 años de lanzado el PFI?

–El costo de los cientos de proyectos de PFI ha sido de unas 60 mil millones de libras. El costo para el Estado será de unas 320 mil millones que se pagarán hasta el 2040. Hoy en día se están pagando unas 10 mil millones de libras anuales. Y como el PFI es una iniciativa que adoptaron los ministerios y también los municipios, los costos de esta inversión se están volviendo insostenibles para estos sectores públicos. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud está teniendo serios problemas financieros porque tiene que pagar anualmente unas dos mil millones de libras por estos proyectos PFI. En el Reino Unido decimos que un hospital del PFI cuesta tres hospitales construidos por el Estado.

La crisis de este modelo estalló con el caso Carillion (la segunda constructora del Reino Unidos) cuando ya no el sector público sino el privado entró en crisis.

–Carillion se convirtió en la segunda constructora por su habilidad para conseguir PFI. Las compañías que participan en el PFI tienen una compañía que controla la operación a través de un “special purpose vehicle” que no está regulado, lo que les permite minimizar su carga impositiva a través del uso de paraísos fiscales, acumulando préstamos con nula supervisión de los riesgos y pagando bonificaciones enormes a sus CEO con la deuda contraída. En este contexto, sin regulación ni supervisión, Carillion siguió ganando contratos y contrayendo deudas. Pero estos contratos tenían márgenes reducidos de ganancias y estaban

tercerizados, es decir, que otras compañías se encargaban del funcionamiento con márgenes de ganancia aún más reducidos.

¿Cuándo irrumpe la crisis?

–Cuando Carillion perdió un par de contratos y algunas obras se demoraron, de modo que no tenía ingresos porque, bajo el PFI, el gobierno solo empieza a pagar cuando la obra está completada. La compañía comenzó a demorar el pago a sus proveedores y los inversores y Fondos de Riesgo concluyeron que había serios problemas de solvencia y empezaron a cortar el crédito. La quiebra se volvió inevitable. Y ahora la mirada está puesta en otras compañías similares para ver cómo están sus cuentas y los niveles de deuda contraídos. Con lo que hay un riesgo adicional para el Estado porque en caso de quiebra tiene que hacerse cargo del desastre que queda.

¿Carillion no es el primer escándalo del PFI?

–No. El sistema viene haciendo agua desde hace rato. El incendio de la Greenfeld Tower en junio del año pasado en el que murieron hacinados más de 70 personas, un hecho que dio la vuelta al mundo, era uno de estos proyectos PFI. El sistema está en crisis en Escocia. Y peor aún, desde el estallido financiero de 2008, el Estado ha aparecido en muchas oportunidades como el garante de los préstamos. Con lo cual, en caso de más quiebras, la cuenta final puede ser peor.

A pesar de todo esto, el PFI se ha exportado a todo el mundo, África, Europa, América Latina.

–El modelo se empezó a usar más y más después del estallido financiero y la deuda de la crisis soberana. Grecia es un ejemplo. Importó el modelo de PFI británico que venía acumulando críticas en el Reino Unido. En España el gobierno acaba de rescatar a una empresa constructora que quebró en una de estas iniciativas para carreteras.

Estamos hablando de países muy diferentes. ¿Hay modelos nacionales de PFI?

–Hay dos grandes modelos de PFI. En uno, el Estado paga al sector privado a cargo del proyecto, como el PFI británico, y en otro caso, es el usuario el que termina pagando el costo, a través de peajes, por ejemplo, en la construcción de carreteras. En la realidad, los dos modelos muchas veces se superponen. En Australia, donde yo trabajé en estos contratos, hubo mucho más presión para que el contribuyente no fuera estafado de parte del gobierno, fuera a nivel municipal o nacional. Igual el modelo es el mismo. En definitiva, cuesta mucho más que si el Estado lo encarara que era lo que sucedía antes. En los casos de Canadá y Australia, con una negociación más firme de los contratos y una regulación mayor, se termina con una obra que es más cara, pero no tan perjudicial. Igual los PFI están llenos de elefantes blancos en todo el mundo, de grandes proyectos innecesarios en el medio de la nada.

Un rasgo que se repite es la presencia de paraísos fiscales en las distintas etapas de estos contratos.

–Exactamente. En el Reino Unido llegó a la obscenidad de que la propia autoridad impositiva contrajo los servicios de una compañía que operaba en paraísos fiscales. Los fondos que financian estos proyectos están en su mayoría basados en paraísos fiscales. Uno de los casos más patéticos fue el de la Autoridad Impositiva que necesitaba remodelar su oficina central y hacer obras de mantenimiento en unas 600 oficinas regionales. Decidieron hacerlo por un contrato PFI. Un grupo de inversores se hicieron cargo a través de una compañía que operaba en un paraíso fiscal en las Bermudas que controlaba George Soros. El resultado fue que tanto la casa central como las oficinas de la autoridad impositiva pasaron a pertenecer a una compañía que no pagaba impuestos. Es un caso claro de la perversidad de estos contratos PFI.

MARCELO JUSTO