

Conferencia de Danilo Astori - 29 de julio de 2015

Uruguay hacia adelante: Audacia y responsabilidad

El ministro de Economía Danilo Astori desarrolló el concepto de la audacia responsable para seguir creciendo y mejorar la calidad de vida de los uruguayos, y reafirmó que la inversión de este gobierno será la mayor de los últimos años.

En tiempos de repliegue e incertidumbre, comencemos por afirmar con toda claridad que no sólo no estamos en crisis sino que seguimos creciendo. A un ritmo menor, pero buscando los caminos de la recuperación de los niveles más altos posibles, como los que registró el Uruguay en los últimos años.

Sabemos ser prudentes y hemos sentido y conquistado confianza. Por ello, podemos y debemos ahora ser audaces. Es que el peor riesgo de un gobierno no es equivocarse sino flotar, dejándose llevar por la corriente y, lo que sería mucho peor, la autocomplacencia.

Audacia es asumir que vivimos un tiempo de fricciones y transición, y que ello debe iluminar la percepción de indicios negativos, que en modo alguno oscurecen las innegables fortalezas que el país ha construido, como la diversificación, la diferenciación y la solidez financiera.

Audacia es convencernos de que esta realidad no hay que administrarla o gestionarla. Hay que seguir cambiándola. Tenemos las fortalezas, las capacidades y las herramientas para lograrlo. Pero mucho más aún: tenemos las instituciones requeridas.

Naturalmente, los puntos de partida radican en los lineamientos estratégicos y la necesaria flexibilidad para asegurar consistencia entre los mismos. Hablamos de crecimiento inclusivo, calidad y apertura.

La agenda de derechos es para nosotros condición del volumen, la composición y la calidad del crecimiento. En la base de su enriquecimiento está una cada vez más equitativa distribución de los frutos del crecimiento, por lo cual necesitamos políticas públicas que aseguren esa

distribución -que no se alcanza por generación espontánea- y también el imprescindible crecimiento, que es consecuencia de un solo camino genuino: la inversión, y -en particular- aquella que marca rumbos, asociándose a la transformación del país y su estrategia de calidad y apertura. Y estos rasgos deberán estar presentes en el trabajo de los que diseñan los proyectos, los que aportan los recursos y los que ejecutan los planes de inversión.

No estamos hablando de la cantidad de la inversión, estamos hablando de su calidad. Audacia responsable es innovar en nuestro apego a estos lineamientos estratégicos, precisamente, para confirmarlos, para cuidarlos, para hacerlos cada vez más sólidos. En una época de fricciones, de transición entre una etapa en la que algunas actividades reciben impactos negativos hacia otra en la que estas dificultades serán superadas, recorriendo caminos diferentes o alternativos, se necesita vencer resistencias a los cambios y asumir posturas flexibles en el diseño y la puesta en práctica de las herramientas de la política económica.

¿A qué llamamos “flexibilidad”? A la flexibilidad para apelar a modalidades de inversión que permitan superar las restricciones fiscales que hoy tiene el país; flexibilidad para buscar caminos más ambiciosos de inserción internacional, trascendiendo los límites regionales, flexibilidad es entender que el camino durable, estructural, de la productividad, la eficiencia y la competitividad no es otro que el conocimiento y la innovación.

Sin embargo, de nada sirve mejorar la formación de nuestros trabajadores, promover la innovación en el aparato productivo, modernizar la infraestructura, si nuestra producción de bienes y servicios no tiene acceso a los mercados en las mismas condiciones que nuestros competidores.

En particular, quiero destacar que los uruguayos no podemos desconocer el dinamismo de los servicios asociados al desarrollo tecnológico en la actividad económica actual y, especialmente, la del futuro, porque ello es también desconocer nuestra propia realidad, esa que explota de audacia, emprendedurismo y creatividad en tantas áreas asociadas a la producción

y la exportación de los llamados servicios globales. Conocer esta realidad es evaluar permanentemente nuestras regulaciones a los efectos de adaptarlas a las potencialidades del progreso tecnológico y, también, conocer las regulaciones de nuestros competidores y potenciales socios para, a partir de ese conocimiento, alcanzar acuerdos, si resultan posibles y beneficiosos para el país.

Flexibilidad para asumir con claridad y convicción que la defensa de las conquistas ya logradas en el mundo de la producción y el trabajo tiene que tener la misma jerarquía que la proyección de nuevos avances en esa materia. Y que, actualmente, la lucha contra las presiones inflacionarias adquiere el carácter de un arma fundamental para lograrlo. Muchas veces, cuando hablamos del combate a la inflación, pensamos en un componente fundamental de la búsqueda de equilibrios macroeconómicos y está bien. Pero antes que eso, la lucha contra la inflación es la principal herramienta para luchar por el poder adquisitivo de los ingresos de los uruguayos, de todos los uruguayos.

La negociación colectiva es una gran oportunidad para alcanzar acuerdos entre trabajadores y empresarios, acuerdos que permitan mejorar las condiciones laborales y la capacidad productiva de las empresas del Uruguay.

Audacia responsable no es contemplar todos los reclamos presupuestales dando un salto al vacío sino que es definir prioridades claras, prioridades que permitan los mayores niveles de eficiencia en la administración de los recursos disponibles, cumpliendo, en primer lugar, con el programa de gobierno que votó la ciudadanía, ese es el objetivo fundamental.

Los uruguayos conocemos el significado y las consecuencias de iniciar procesos que culminen con la insustentabilidad de las cuentas públicas. A la corta o a la larga, ello conduce al ajuste fiscal, y en el peor sentido del concepto. Esto es, recorte indiscriminado y desordenado del gasto corriente y las inversiones, acompañado de incrementos aluvionales de impuestos.

Y siempre son los más débiles los que pagan la cuenta, los que sufren las peores consecuencias. Por eso es que debemos superar la lógica inercial

aplicada al presupuesto, esa según la cual se asignan incrementos de gastos y recursos para financiar nuevos planes y programas que sin solución de continuidad se agregan a los preexistentes sin evaluación ni mayor sentido del conjunto.

Gobernar es definir prioridades. Prioridades que surgen del diálogo entre las posibilidades y las restricciones que nacen de la realidad, que incorporan los compromisos incluidos en el proyecto político apoyado por la ciudadanía, que tienen en cuenta las necesidades siempre renovadas que surgen de la sociedad y del amplio abanico de organizaciones sociales.

Audacia responsable es presentar el plan de inversiones públicas más importante en la historia contemporánea del Uruguay, ese plan que incluye un complemento fundamental del origen privado, nacional y del exterior. Este es el camino del Uruguay de la transformación, ese camino que parte del reconocimiento del círculo virtuoso del dinamismo económico por el cual la inversión constituye el camino genuino para generar productividad, eficiencia, competitividad y, a través de estas características, apoyar el crecimiento del cual, a su vez, surgen nuevas posibilidades de inversión.

Este es el factor diferencial del crecimiento del Uruguay en la última década.

En los últimos 10 años, la tasa de crecimiento promedio de la formación bruta de capital fijo, que es el corazón de la inversión, prácticamente duplicó la tasa observada en el ciclo 1990-1998. Y si observamos los promedios anuales de crecimiento de la producción y la inversión comprobaremos, entonces, que el incremento sustancial de la inversión está asociado a la historia más reciente del Uruguay.

Quiero decirles que las fortalezas construidas y el clima de inversión mencionadas al comienzo de la exposición generan, en los inversores, una percepción altamente favorable, de ello da cuenta la caída vertiginosa del riesgo país en Uruguay y, paralelamente, uno de los tesoros más grandes que ha conquistado el Uruguay, y por ser uno de los más grandes, es uno de los que hay que cuidar más, con más esmero, que es la calificación de grado inversor que ha alcanzado nuestro país. Y me refiero a que, por

primera vez en nuestra historia, el país es grado inversor según las cinco principales calificadoras de riesgo del mundo, dos de las cuales ya nos han ascendido un escalón dentro del propio grado inversor. Y esto tiene un solo nombre, queridos amigos, ese nombre es confianza.

Y déjenme decirles que no dejan de surgir indicadores de confianza en Uruguay, desde adentro y desde afuera. En febrero de este año, Uruguay reabrió un bono global en moneda extranjera por 1200 millones de dólares y un plazo hasta 2050. Ese bono se reabrió a una tasa de interés fija del 5%. Yo les puedo asegurar que hay muy pocos países en el mundo de hoy que pueden hacer una operación de este tipo, muy pocos. Pero si quieren ejemplos más recientes, le puedo poner el ejemplo de anteayer. Me refiero a que anteayer Uruguay emitió notas de tesorería en pesos nominales a tres años de plazo y recibió una demanda de un equivalente a 826 millones de dólares, cuando el monto licitado era de 200. Esto es, la demanda cuadruplicó a la intención licitatoria. Y al final, el Banco Central y el Ministerio de Economía, en una operación concertada, colocaron 231 millones de dólares a una tasa de interés de 13.80 en pesos nominales. Con una inflación del 8,5 % como la que existe hoy, saquen ustedes las consecuencias del premio que Uruguay está pagando por esta colocación fundamental.

Aquello sucedió anteayer, y ayer se repitió otra vez la comprobación. Se repitió porque se emitieron notas de tesorería en pesos nominales, esta vez a cinco años de plazo, recibándose una demanda por el equivalente a 877 millones de dólares, que representó más de 3 veces el monto licitado. El gobierno resolvió colocar el equivalente a 580 millones de dólares a una tasa de 14.2%, repito, en pesos nominales.

Esto se llama confianza, y esta confianza es un elemento fundamental para la inversión y para seguir creciendo.

En Uruguay hay un antes y un después fijado por el momento de la construcción de las condiciones para la inversión y el crecimiento.

Durante la segunda mitad del siglo pasado —repito— cinco décadas que conforman la segunda mitad de un siglo, el crecimiento promedio del Uruguay fue de 1.4%. En los últimos años, el país llegó a un promedio de

5.1% hasta 2014. Y aún con desaceleración, como dije en la primera oración de esta exposición, Uruguay va a seguir creciendo en los próximos años.

Vamos a seguir apostando por este genuino y fundamental camino. Y por eso, vamos a realizar una apuesta, un ambicioso pero absolutamente posible plan de inversiones, que anunció el presidente de la República hace pocas horas y que tiende, obviamente, a aprovechar las capacidades del país y convertirlas en expansión y mejores condiciones de vida.

Como señaló el presidente hace pocas horas, decíamos, la inversión en infraestructura, que es un enorme desafío del Uruguay, que hemos compartido en algunas otras reuniones con ustedes, que hemos señalado, significa el incremento en la cantidad y calidad del potencial físico del país, para que se generen nuevas capacidades de crecimiento, aumentará y complementará lo ya realizado entre 2015 y 2019. Las inversiones en energía, telecomunicaciones, transporte, vivienda, la infraestructura social que refiere a temas fundamentales como la salud y la educación y otros destinos menores, totalizan más de 12000 millones de dólares de inversión que, importa señalarlo, serán en sus dos terceras partes financiadas con fondos públicos y el tercio restante con diversas modalidades de inversión privada, diversas modalidades de participación de la inversión privada, como señalábamos al principio cuando definíamos el concepto de flexibilidad.

Quiero aprovechar para anunciar que vamos a ser muy estrictos en el análisis de los costos y la productividad de las obras públicas. Nuevamente, cantidad de inversión, sí, pero calidad de inversión en primer lugar. De modo de no transferir al Estado, o sea, a toda la sociedad, incrementos indiscriminados de costos que tienen un impacto fiscal muy negativo.

Es muy fácil hacer cuentas abundantes y después pasárselas al Estado para que pague. Es necesario pensar en el interés general, hay acuerdos que se califican como más generosos que otros ..y que terminan siendo pagados por el pueblo en su conjunto. Y eso no lo vamos a permitir,

vamos a ser muy rigurosos con la calidad de estos esfuerzos en materia de inversión pública.

Las inversiones proyectadas en el programa 2015-2019 anunciadas por el presidente Tabaré Vázquez refieren a energía, vialidad, infraestructura social, vivienda, que son los rubros que van a absorber las mayores cantidades de recursos, pero también están allí las comunicaciones, el agua y el saneamiento, los puertos, la inversión ferroviaria, que es la que nos permite totalizar los 12000 millones de los que hablábamos hoy.

Pero la inversión privada, esta que conocemos por estar apoyándola a partir de la reglamentación que hicimos de la ley de 1998, ha tenido un excelente comportamiento, y déjenme adelantarles que sigue teniendo un excelente comportamiento. La inversión privada continúa acompañando. Fíjense ustedes que después de la modernización de los criterios de apoyo que pusimos en práctica en 2008, el ritmo de estímulo a la inversión privada, que fue definida por la Comisión de Aplicación a la Inversión, la COMAP, prácticamente ha tenido una quintuplicación, desde los 301 millones de dólares de promedio anual en 2001-2007, a los 1639 millones de promedio anual en 2008-2014.

Pero esto sigue y esto fue de ese año, que en el primer semestre de ese año, se presentaron 274 proyectos que fueron aprobados y estimulados por la COMAP, representando un aumento de 23% respecto al primer semestre del año pasado.

El sector privado sigue confiando y sigue invirtiendo en el país, y esto, en gran medida, es lo que nos permite seguir diciendo que Uruguay va a retomar muy rápidamente los caminos de mayor crecimiento.

El 30% de estos proyectos, que totalizaron 1181 millones de dólares, se trata de micro y pequeñas empresas, debo decir que uno de los cambios que hemos introducido en la Ley de inversiones es precisamente el que refiere al apoyo de las micro y pequeñas empresas. Un 37% a medianas empresas y el resto, el tercio restante, a emprendimientos de mayor envergadura.

Y luego, y respecto a los proyectos en el área de infraestructura del período 2008-2014, la inversión en infraestructura y logística nacional del sector privado, reitero, alcanzó al 35% de la inversión total promovida. Y el 62% de este 35% corresponde al sector de electricidad, gas y agua.

Y quiero señalar, porque no puede ser de otra manera, que la inversión del exterior siguió confiando en el Uruguay. Y Uruguay sigue posicionándose entre los mejores lugares de América Latina, junto a Chile, en recepción de inversión extranjera.

El año pasado alcanzamos casi 5 puntos del PBI y un monto de 2700 millones de dólares de inversión llegada del exterior. Esto es lo que nos permite decir que Uruguay va a seguir creciendo, porque se sigue confiando. Esto es lo que nos permite adoptar, a partir de la prudencia, el enfoque y la actitud de audacia responsable de la que hablábamos hoy.

Quiero destacar en particular, el papel a jugar por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en esta inversión infraestructural por el lado del sector público, así como también el papel de las empresas públicas.

No es concebible un Uruguay con altos niveles de desarrollo sin empresas públicas potentes y eficientes, actuando en un escenario de coordinación de actividades a inversiones.

Y también, como dijimos al principio, hay que destacar el papel a jugar por el sector privado, sin el cual sería imposible lograr estas metas. Su participación relevante será una de las grandes novedades del período. Uruguay tiene un marco jurídico moderno para regular procesos de este tipo. Recuerdo que hace casi 10 años viajamos a Londres a interesarnos por la experiencia vivida y desarrollada por uno de los países con más antecedentes en la materia que es, precisamente, el Reino Unido. Y desde entonces no hemos parado de trabajar y hoy se empiezan a ver los frutos, que se apoyan, en particular, en esta delantera que tomó el país de elaborar un marco jurídico moderno para regular estas actividades.

Un marco jurídico que, en primer lugar, establece un ciclo explícito para cada proyecto, generando espacio para estudios previos y un exhaustivo análisis de riesgos, lo cual es absolutamente fundamental para permitir

una distribución adecuada de esos riesgos entre el Estado y el sector privado, de acuerdo con sus respectivas capacidades. Tanto el público como el privado tienen que saber por anticipado los riesgos que asumen.

Y por eso, el marco jurídico del que estamos hablando prevé un período, precisamente, para desarrollar esta tarea.

En segundo lugar, cada etapa es supervisada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que verifican la pertinencia del proyecto.

Incluye, en tercer lugar, herramientas para dar garantías a los acreedores financieros, absolutamente fundamental en procesos de participación público-privados.

La parte financiera del proceso es fundamental para estimular al privado, pero al mismo tiempo, para dar garantías a los acreedores. Como por ejemplo, la sesión de contrato y la prenda de flujos de la concesión. Ello estimula la participación de bancos, de agencias multilaterales, de fondos de inversión y fondos previsionales.

En cuarto lugar, la regla fiscal que establece un tope a los pagos firmes o contingentes que el Estado asuma, los que acumulados, y esto se controla año a año, que medidos en términos de su valor presente neto, no podrán superar el 7% del Producto Bruto Interno del año anterior.

Al mismo tiempo, los compromisos anuales que se vayan originando en estos contratos, no podrán nunca exceder del medio por ciento del Producto Bruto Interno del año anterior.

En quinto lugar, se prevé un mecanismo de solución de controversias que se encuentra a la vanguardia jurídica internacional, prestando especial atención a los eventos de extinción anticipada, esto es, a los que terminan antes de haberse logrado el objetivo, que impactan, por esta razón, en la ingeniería financiera de los proyectos.

En sexto lugar, se incluye un régimen de seguimiento y control con involucramiento de la institución pública que contrata e informes

semestrales a la Unidad de Participación Público-Privada del Ministerio de Economía Y Finanzas.

Estamos estudiando esta normativa, con los elementos que acabo de exponer, para mejorar su aplicación, para hacerla más ágil, para que preste eficientemente su aporte, de modo que los proyectos de participación público-privada se multipliquen en los próximos años. Y por eso, para mejorar su operación, habida cuenta de la evaluación que hemos realizado a partir de proyectos como el Centro de Punta Rieles y las rutas 21 y 24, así como a partir de las opiniones del sector privado, a la brevedad vamos a dar a conocer cambios en la normativa con una serie de criterios.

En primer lugar, la especialización del Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la etapa de estudios previos.

En segundo lugar, el establecimiento de plazos máximos —esto es muy importante— para la elaboración de proyectos por parte de las instituciones sectoriales interesadas y para la aprobación de los estudios previos por parte del Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento.

En tercer lugar, previo a la firma del contrato, el adjudicatario deberá presentar documentación relativa al cierre financiero de la operación, cuyo contenido, el contenido de esa documentación a presentar, se reglamenta en este nuevo decreto que vamos a poner en práctica.

En cuarto lugar, la intervención del Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento en instancias cruciales como la firma del contrato, las eventuales modificaciones al mismo, la cesión de contratos.

Finalmente, en quinto lugar, el reconocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas como institución focal en el área de la ingeniería financiera.

Como muestra de confianza, de estímulo, uno más, que se agrega a los mencionados, para el desarrollo de estas experiencias, cabe señalar que el Centro de Rehabilitación de Punta Rieles, que está en ejecución, realizó exitosamente una emisión de obligaciones negociables por 727 millones

de unidades indexadas. En tanto, la demanda fue de 1080 millones. Esto es, una vez y media de lo que se ofreció. El plazo es de 24 años y 11 meses y la tasa de interés fija fue de 5.85% anual. Recuerden que esta es una edición de obligaciones negociables en unidades indexadas. Otra demostración de confianza.

Queridos amigos, en pocas palabras: estamos en obra, somos un país en obra y queremos mover fuerte. No estamos para quejarnos o lamentarnos por el impacto negativo de las condiciones internacionales, estamos para encarar e ir para adelante y, para ello, convocamos a toda la sociedad. Los cambios no los hacemos los gobernantes, los hacemos todos juntos. Algunos definiendo políticas, otros asumiendo conductas coherentes con aquellas y tomando iniciativas, sin esperar que las cosas caigan del cielo. La definición del rumbo no puede ser el resultado de los prejuicios, la defensa ciega del statu quo y la resistencia a los cambios.

Tenemos un país que cree y confía en sí mismo, pero esto no es para siempre, queridos amigos, este es el resultado de una batalla permanente en la que hay que siempre estar corrigiendo errores y mejorando constantemente a todos los niveles.

En definitiva, se trata de crear, de construir y aunque nos equivoquemos, no dejar nunca de luchar constantemente, sabiendo que este concepto sintetiza nuestros valores superiores, como la libertad, la justicia, la solidaridad, el altruismo y un indeclinable compromiso con la democracia.

Muchas gracias.